

DIGUES

RISQUES D'INONDATION



RRGMA • Jeudi 9 juin 2011 • Europôle de l'Arbois • Aix-en-Provence (13) •

AVANT-PROPOS

La tempête Xynthia, les crues de la Nartuby, les destructions, les décès engendrés et la colère des riverains... ont ébranlé l'État jusqu'à son sommet. La prise de conscience de l'importance des risques encourus a poussé le gouvernement à agir sans tarder. Aux enquêtes de terrain ont succédé les débats parlementaires sur de nouveaux textes destinés à réformer la prévention des risques d'inondation.

Deux grands cadres d'action ont émergé : le Plan Submersions Rapides (PSR) et le Programme d'Actions de Préventions des Inondations (PAPI) seconde génération, qui préparent, en même temps, la mise en œuvre de la Directive européenne Inondation.

Afin de transmettre les informations de façon concrète mais aussi de permettre aux gestionnaires des ouvrages (digues) de faire entendre leur voix auprès des représentants de l'État, le Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques (RRGMA) de Provence-Alpes-Côte d'Azur a organisé une journée d'échanges, jeudi 9 juin 2011, à l'Europôle méditerranéen de l'Arbois.

Les animateurs du RRGMA avaient convié pour l'occasion des représentants de la DREAL Rhône-Alpes, de la DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur (service Prévention des Risques et service Énergie, Construction, Air et Barrages en charge de la sécurité des ouvrages hydrauliques), le chef de la mission plan submersions rapides de la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR), une représentante du Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation (CEPRI), un avocat spécialiste du droit de l'eau et bien sûr les structures gestionnaires de milieux aquatiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Nous remercions chacun d'entre eux de leur contribution à la qualité de cette journée qui, sans répondre à toutes les questions, a permis de créer un moment d'échanges qui a profité à chacun.



SOMMAIRE

- ▶ 2 **Glossaire**
- ▶ 3 **L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LES INONDATIONS**
- ▶ 4 **UNE QUESTION DE DÉFINITION DES "DIGUES"**
 - "Digues", "ouvrages hydrauliques" : des notions de vocabulaire à préciser
 - Vers un nouveau vocable en matière de sécurité des digues
- ▶ 5 **LA DIRECTIVE INONDATION**
 - La transposition de la Directive en droit français
 - Où en sommes-nous de l'application de la Directive sur le bassin Rhône-Méditerranée ?
 - Le calendrier à court terme de la Directive Inondation
- ▶ 7 **LES NOUVEAUX DISPOSITIFS**
 - Le Plan Submersion Rapide (PSR)
 - Le Programme d'Actions de Préventions des Inondations (PAPI)
 - Zoom sur les Analyses Coûts-Bénéfices (ACB)
- ▶ 9 **UN RENFORCEMENT ATTENDU DES STRUCTURES PORTEUSES DE DÉMARCHES**
 - Qu'apporte la labellisation PAPI ?
 - De la multiplication des dispositifs d'intervention... aux réalités de terrain
- ▶ 10 **LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DE LA GESTION DES DIGUES**
 - Le rôle de l'État pour la gestion des digues
 - Retours sur expériences : le positionnement des structures de bassin-versant
 - Les difficultés d'une meilleure prise en charge de la gestion des digues
 - Quelles perspectives face aux difficultés de financement ?
- ▶ 15 **CONCLUSION**
- ▶ 16 **Liste des participants**



- ACB** : Analyse Coût-Bénéfice
- ASA** : Association Syndicale Autorisée
- ARPE** : Agence Régionale Pour l'Environnement et l'écodeveloppement
- CEPRI** : Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation
- CGEDD** : Général de l'Environnement et du Développement Durable
- CNE** : Comité National de l'Eau
- CMI** : Commission Mixte nationale Inondations
- COPRNM** : Conseil d'Orientation Pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs
- DDAF** : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
- DDE** : Direction Départementale de l'Équipement
- DDT M** : Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
- DI** : Direction européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques d'Inondation
- DICRIM** : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
- DIREN** : Direction Régionale de l'Environnement
- DREAL** : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
- DRE** : Direction Régionale de l'Équipement
- DRIRE** : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
- EAIP** : Enveloppe Approchée des Inondations Potentielles
- EPAGE** : Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- EPRI** : Évaluation Préliminaire des Risques Inondation
- EPTB** : Établissement Public Territorial de Bassin
- MEDDTL** : Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement
- PAPI** : Programme d'Actions de Prévention des Inondations
- PCB** : Préfet Coordonnateur de Bassin
- PCS** : Plans Communaux de Sauvegarde
- PGRI** : Plan de Gestion du Risque Inondation
- PLU** : Plan Locaux d'Urbanisme
- PPR** : Plan de Prévention des Risques (PPRI : PPR Inondations)
- PSR** : Plan Submersions Rapides
- RGPP** : Réforme Générale des Politiques Publiques
- SAGE** : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- SCOT** : Schéma de COhérence Territoriale
- SDAGE** : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- SNGRI** : Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondation
- Taux CATNAT** : taux de prélèvement du fonds de prévention des risques naturels majeurs
- TRI** : Territoire à Risque important d'Inondation
- ZEC** : Zone d'Expansion de Crues



L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LES INONDATIONS

La première législation sur la prise en compte du risque "inondation" remonte à 1935 avec les **Plans de Surface Submersibles (PSS)**. À ces plans succéderont les Plans d'Exposition aux Risques (PER), loi de juillet 1982, qui constitueront les premiers outils d'identification des zones à risques d'inondations. Ayant la valeur de servitudes d'utilité publique, ces plans (PSS et PER) étaient annexés aux documents d'urbanisme (Plans d'Occupation des Sols), favorisant une prise en compte des risques d'inondation dans les politiques d'aménagement du territoire.

À la faveur de la loi de 1987 relative à la sécurité civile, la protection contre l'incendie des forêts et la prévention des risques majeurs, des outils d'information sont créés dans l'objectif de mieux informer le grand public : il s'agit des dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM), des dossiers communaux synthétiques (DCS) et des documents d'informations communales sur le risque majeur (DICRIM).

Mais au début des années 1990, une série d'inondations (telles que la crue de l'Ouvèze qui a fait 41 morts) met en exergue la lenteur de la mise en œuvre des PER et incite l'État à redonner une impulsion à sa politique de prévention des inondations.

Ces événements conduiront à l'adoption de la loi dite "**Barnier**" du 2 février 1995 qui a opéré une simplification des dispositifs de prévention existants (PSS et PER) en instituant un document unique de planification des risques : le **Plan de Prévention des Risques (PPR)**. Ces plans recensent les zones sensibles aux risques naturels, définissent les règles de construction, d'urbanisme et de gestion du bâti présent et à venir ainsi que les mesures de prévention auxquelles doivent se soumettre les propriétaires, les collectivités locales ou les établissements publics. Le PPR s'impose à toute personne publique ou privée (annexe des PLU ou POS).

Son élaboration est conduite par les services de l'État avec l'appui des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale. Soumis à l'avis des conseils municipaux, le PPR est approuvé par arrêté préfectoral.

En 2002, le ministère en charge de l'Environnement, conscient de la nécessité de renforcer des maîtrises d'ouvrages et de mener des démarches intégrées sur les bassins versants, a lancé un appel à projet pour la **mise en place de programme d'actions de prévention des inondations (PAPI)**. Cette programmation opérationnelle avait pour ambition de mieux saisir les risques liés aux inondations en procédant à des études complémentaires,

à des travaux nécessaires et en favorisant l'émergence d'une culture du risque (information destinée aux urbanistes et à la population locale).

De nouvelles catastrophes au début des années 2000 (notamment la crue du Rhône et de ses affluents ou encore AZF à Toulouse) ont une nouvelle fois fait intervenir le législateur qui adopte la loi du 30 juillet relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages dite **Loi "Bachelot"** ou Loi "risques". Elle renforce les capacités d'intervention des collectivités locales et elle institutionnalise la concertation avec les acteurs locaux.

En 2005, les mesures réglementaires issues du PPR sont complétées par un **schéma directeur de prévision des crues** dont la vocation est de fixer les principes généraux selon lesquels s'exercent la surveillance et la prévision des crues ainsi que la transmission des informations sur les crues et les objectifs à atteindre. Le Préfet coordonnateur de bassin assure la cohérence des dispositifs mis en place par les collectivités territoriales ou leurs groupements, sous leur responsabilité et pour leurs besoins propres, et ce afin de surveiller les crues de certains cours d'eau ou de zones estuariennes, ainsi que ceux mis en place par l'État et ses établissements publics. Le **décret du 11 décembre 2007** relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques réaffirme l'enjeu de sécurité et de surveillance des digues. La plupart d'entre eux n'ayant pas fait l'objet d'entretien régulier, le constat est lourd : plus de deux tiers des ouvrages soulèvent des préoccupations, souvent parce que leur état réel est inconnu ou que leur gestionnaire n'est pas identifié. Les "ouvrages de protection" sont désormais soumis à des études de danger.

En 2010, la tempête Xynthia et la crue de la Nartuby sont venues une nouvelle fois rebattre les cartes du système établi. Le plan "Digue", déjà dans les cartons, reçoit un coup d'accélérateur. Un rapide état des lieux met en avant un traitement partiel des risques, des choix de travaux parfois discutables (travaux lourds et coûteux réalisés au détriment d'opérations de réduction de la vulnérabilité plus faciles à mettre en place) et le manque d'un pilotage global permettant de cibler les

interventions financières et réglementaires de l'État. Le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) décide de lancer des **PAPI plus performants**, plus cohérents ainsi qu'un **Plan Submersions Rapides (PSR)** destinés à limiter les risques en cas de submersions marines, d'inondations consécutives à des ruptures de digues et crues soudaines ou ruissellements en zone urbaine ou non. Un comité de pilotage partenarial chargé du suivi du plan a été désigné. **1 200 kms de digues devraient être confortés d'ici 2016**. Pour atteindre cet objectif, **le rythme des travaux doit doubler. Le Fonds Barnier financera 40 % du plan**. Des fonds européens FEDER seront également mobilisés.

La Directive Inondations (Directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation) transposée en droit français en juillet 2010 par la loi Grenelle 2 (Loi n° 2010-788 du portant engagement national pour l'environnement - Article 221) et par le décret 2011-227 du 2 mars 2011, apporte un cadre global à ces nouveaux dispositifs. Elle vise à réduire les conséquences dommageables des inondations en se fixant des objectifs de gestion et en portant les efforts sur les territoires à risques importants. Le calendrier de mise en œuvre est très serré : évaluation préliminaire, choix des territoires à risques importants (TRI), élaboration des plans de gestion du risque inondation (PGRI) devront être réalisés d'ici fin 2015.

Problème ! Sur le terrain, le temps d'appropriation et d'application des nouvelles exigences et de nouvelles politiques connaît un réel décalage face à une effervescence de nouveaux dispositifs et des cadres législatifs ambitieux. Cette précipitation législative semble prendre tout le monde de court, y compris les services de l'État. Les acteurs locaux : gestionnaires, élus, services de l'État... sont submergés par les calendriers de mise en œuvre des diverses politiques publiques de la gestion des milieux aquatiques (Directive cadre sur l'eau, stratégies thématiques telles que Natura 2000, continuité écologique, Trame verte et bleue, restauration hydromorphologique...).

L'intérêt à agir ne fait aucun doute et la pertinence d'une approche de gestion globale par ces acteurs de terrain reste au cœur de leurs préoccupations.

Cependant, on ne pourra avancer concrètement sans confronter les plans établis au niveau central, aux réalités des acteurs de terrain. Dans ces rares temps d'échanges si précieux pour partager les constats et échanger sur les contenus, les questions foisonnent et les débats restent toujours trop courts.

Quels enjeux en Provence-Alpes-Côte d'Azur ?

- Plus de 85% des communes de la région sont concernées par le risque inondation.
- Plus de 170 arrêtés catastrophes naturels inondation depuis 1982.
- 1 880 km de digues : 52 km classées en A, 298 km en B, 434 km en C, 365 km en D, 729 km sont encore en cours de recensement.
- L'identification des gestionnaires est en cours : pour le moment, seul un quart des linéaires a des propriétaires connus.

UNE QUESTION DE DÉFINITION DES DIGUES

“Digues”, “ouvrages hydrauliques” : des notions de vocabulaire à préciser

C'est l'origine commune de la réglementation technique en matière de sécurité des barrages et en matière de digues qui a mené à une assimilation du terme d'ouvrage hydraulique et de digue.

En effet, l'expression “sécurité des ouvrages hydrauliques” a été retenue dans les textes pour désigner à la fois la sécurité des digues et celle des barrages, alors même que pour les techniciens la notion “d'ouvrages hydrauliques” est plutôt utilisée pour désigner des ouvrages qui sont régulièrement en contact avec l'eau elle-même, comme les canaux, les déversoirs, les vannages d'anciens moulins, les digues des plans d'eau et les ouvrages de franchissement routiers (piles de ponts, buses, etc.). Pour l'hydraulicien, une digue ne devient un ouvrage hydraulique qu'en période de hautes eaux, lorsqu'elle est en “charge”.

C'est l'origine commune de cette législation sur les digues et sur les barrages qui a également mené à l'utilisation du terme “d'exploitant”, pour la gestion des digues.

“La circulaire du 8 juillet 2008 est venue préciser la description des ouvrages visés par la démarche de classement du décret de 2007. Elle considère qu'une “digue” est un ensemble cohérent du point de vue du fonctionnement hydraulique et de la protection contre les crues.

La digue comprend un ouvrage longitudinal au cours d'eau, composé le cas échéant de plusieurs tronçons et, s'ils existent, les raccordements amont et aval au terrain naturel ou à d'autres ouvrages. Selon cette circulaire, la digue se distingue du barrage par le fait qu'il s'agit d'un ouvrage longitudinal qui n'a pas fonction de retenir de l'eau mais plutôt de faire obstacle à sa venue”.

Sont ainsi considérés comme des digues (au sens du R.214-113 du Code de l'environnement) :

- les ouvrages de protection contre les inondations fluviales, généralement longitudinaux au cours d'eau,
- les ouvrages qui ceinturent des lieux habités,
- les ouvrages de protection contre les submersions marines en zone d'estuaires,
- les digues des rivières canalisées,
- les ouvrages de protection sur les cônes de déjection de torrents,
- les digues transversales délimitant, avec la digue longitudinale, une zone de protection homogène.

En pratique, selon la vocation et la nature de l'ouvrage, cette définition fonctionnelle engendre des interrogations quant au bien fondé des classements d'ouvrages :

Peut-on qualifier de digue un merlon ou amas de terre ? Comment statuer sur le classement des casiers écrêteurs constitués de digues en lit majeur mais perpendiculaires à la rivière qui ne répondent pas à tous les critères de la définition ? Qu'en est-il d'une infrastructure de chemin de fer ?

Celui-ci ne constitue pas une “digue par nature”, on pourrait le qualifier de “digue par destination”.

À ce jour, la jurisprudence civile précise : une digue constitue un ouvrage au sens de l'article 1792 du Code civil dès lors qu'il s'agit “d'un aménagement modifiant le terrain naturel par l'édification d'une protection artificielle contre la venue des eaux”.

(CA Toulouse, 11 octobre 1999, Cie AXA c/ SA ENTREPRISE MALET).

Concernant ces digues “par destination”, les matériaux utilisés et les règles de l'art de la construction sont vraisemblablement différents. Des exigences techniques minimales doivent être prises en compte.

Il n'en demeure par moins que ces digues “par destination” font l'objet d'enjeux de sécurité.

Une définition technique

La définition “technique” des digues correspondrait plus communément à la suivante : “*ouvrages dont au moins une partie est construite en élévation au-dessus du niveau de terrain naturel et destinés à contenir épisodiquement un flux d'eau afin de protéger des zones naturellement inondables*”

(Mériaux cité par D. Serre, “Évaluation de la performance des digues de protection contre les inondations, modélisation de critères de décision dans un système d'information géographique”. Thèse, Université Marne-la-Vallée – 9 décembre 2005).

“Le décret du 11 décembre 2007 interroge enfin la réaction des ouvrages, notamment de “digues par destination” face à une inondation.”

Stéphanie Bidault, directrice adjointe du CEPRI

Aujourd'hui, l'exigence de garantie et de sécurité de ces digues ne peut ignorer cette diversité de nature de ces ouvrages. Ainsi, dans l'application concrète des textes, on ne peut laisser le gestionnaire désigné d'ouvrages “atypiques” classés par les services instructeurs devant les mêmes obligations que le gestionnaire d'une digue construite dans les règles de l'art..., sans tenir compte de la réalité de la nature de ces ouvrages.

Pour exemple, le cas particulier d'un “ouvrage” constitué d'habitations, d'immeubles, de parties de route, en bordure du fleuve Hérault est posé. Comment répondre sur un tel ouvrage à des obligations de diagnostic et d'entretien ?

Une vraie réflexion mérite d'être posée avec les services de l'État compétents.

Vers un nouveau vocable en matière de sécurité des digues

C'est sans doute cette raison qui a conduit l'État, dans le cadre du Plan Submersions Rapides (PSR), à privilégier le vocable de “systèmes de protection hydrauliquement cohérents”.

Cette nouvelle notion permet d'évaluer l'incidence de la rupture de l'ouvrage. Elle va sans doute être encore précisée dans un prochain décret (futur décret d'application de l'article L 562-8-1 du code de l'environnement).

“En effet, le projet de décret d'application de l'article L 562-8-1 du code de l'environnement vise notamment à sécuriser le maître d'ouvrage par rapport à la gestion de ces digues. Une première version de ce texte sera soumise à la consultation publique à partir de septembre et fera l'objet d'une réunion d'information.

Il est prévu qu'il passe en conseil d'État en fin d'année. Le nouveau vocabulaire proposé serait : “un système d'endiguement cohérent pour une zone donnée exposée aux risques d'inondation ou de submersion marine”. On va chercher à avoir une coordination de la responsabilité du gestionnaire sur un système cohérent, cela ira sans doute jusqu'à la proposition d'un gestionnaire unique pour un système de protection clairement défini.”

Jean-Philippe Lalande, Direction générale de la prévention des risques au MEDDTL

Cette acception semble permettre de couvrir désormais les cordons dunaires, les lagunes, les infrastructures de transport ou encore les zones d'expansion pour les crues (ZEC) fluviales qui jouent un rôle indéniable dans la protection des populations.

LA DIRECTIVE INONDATION

La transposition de la Directive en droit français

L'Europe tout entière est confrontée au risque d'inondation. De 1998 à 2002, elle a été frappée par une centaine d'événements graves, dont les crues du Danube et de l'Elbe. 700 personnes ont péri entre 2004 et 2009 (derniers chiffres communiqués), 500 000 autres ont été déplacées et les dégâts se sont chiffrés à 25 milliards d'euros. La Commission européenne, fortement mobilisée, s'est saisie du dossier et a proposé un plan d'action qui repose sur deux axes :

Le recensement et l'action

La directive demande la réalisation d'une cartographie des risques à l'échelle hydrographique et la mise en œuvre de plan de gestion des risques dans les bassins fluviaux et les zones côtières. Une liste de bonnes pratiques (co-rédigée par la France) est élaborée afin d'être conduite dans les pays membres.

Une politique globale

Toutes les politiques communautaires doivent converger vers la réduction du risque : projets FEDER, crédits de la recherche et adaptation au changement climatique. Par ailleurs, des réseaux d'échanges techniques sont créés afin de faciliter la circulation de l'information et des progrès en matière de savoir-faire.

La Directive 2007/60/CE se décline au plan national

L'État français doit appliquer des objectifs de gestion et des critères de sélection garantissant une homogénéité de la politique, à l'échelle nationale, au niveau du bassin, par la réalisation des diagnostics, la définition des objectifs et des principes et la mise en œuvre du Plan de Gestion des Risques d'Inondations (PGRI). Et enfin, troisième niveau d'application, celui du Territoire à Risque Important d'inondations (TRI) avec le développement des stratégies locales à l'échelle du bassin-versant, avec l'appui des acteurs de terrain, afin de mobiliser les outils existants ou de les créer : PAPI, SAGE, plan grand fleuve. **La conduite du travail est du ressort de l'État qui peut déléguer la compétence** à un groupe de collectivités territoriales volontaire. Ces dernières travaillent sur un périmètre défini, mais **la stratégie devra être menée à l'échelle du bassin-versant**. Ces TRI seront financés de façon prioritaire et feront l'objet de la solidarité nationale, les autres devront sans doute compter sur les aides de la Région et du Département.

Transposition en droit français

Cette Directive a été **transposée dans les textes législatifs** français dans le cadre de la loi "Grenelle 2". Le **PAPI** et le **PSR** doivent favoriser localement la mise en place de cette Directive ; ils exigent la définition d'une **stratégie globale de réduction du risque**, basée sur la prévention, la protection et la préparation aux situations de crise. Ils favorisent **l'émergence d'acteurs et de stratégies** au niveau **local**. Pour la région, la Directive est mise en œuvre par la DREAL de bassin Rhône Méditerranée sous l'autorité du Préfet coordonnateur du bassin. Le **PAPI** promeut une **gestion globale** du risque à l'échelle d'un bassin et sera intégré dès 2015 au plan de gestion du risque inondation (PGRI) à l'échelle des grands districts hydrographiques et de stratégies locales. Le **PSR**, quant à lui, donne lieu à des **projets ponctuels** sur des zones cohérentes. Les deux ne sont pas exclusifs : un projet de confortement d'ouvrage hydraulique, même intégré à une démarche PAPI plus globale, rentrera dans le cadre du PSR.

Vers une gouvernance partagée

Tant à l'échelle nationale que du district, l'État entend jouer un rôle d'animateur et refuse de se présenter comme ordonnateur. Il mise sur la concertation et le partage des responsabilités.

La Commission Mixte Nationale Inondation (CMNI) comprend des membres du Comité National de l'Eau (CNE) et du Conseil d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs (COPRNM). Installée en juillet 2011, elle a pour objectif de se réunir trois à quatre fois par an. Cette instance labellisera les PAPI de plus de trois millions d'euros et tous les PAPI d'intention. Elle apportera sa contribution à la stratégie nationale, à son application, à la communication de la démarche engagée et devra s'assurer de son suivi ainsi que de son évaluation. Pour cela, elle doit suivre l'avancement de la Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondations (SNGRI), accompagner la mise en œuvre de la Directive Inondation via les Plans de Gestion des Risques Inondation (PGRI). Elle doit également valider les objectifs du PSR, définir les conditions de sélection des PAPI et PSR, procéder à la labellisation et accompagner les porteurs de ces projets. Enfin, la CMNI a également un rôle sur le plan financier puisqu'elle doit identifier les sources de cofinancement des opérations.

À l'échelle du district, il existe une commission spécifique qui s'adosse au comité d'agrément des contrats de rivière et des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) pour la labellisation des "petits" PAPI. Une autre commission est constituée avec les acteurs du bassin réunis au niveau des comités de bassin élargis aux parties prenantes (EPTB, porteurs de PAPI, contrat de rivière, SCOT, SAGE, notaires, assureurs, dans un objectif de consultation élargie... Cette dernière sera consultée au cours des différentes étapes de mise en œuvre de la Directive Inondation. Ce comité inondation de bassin, élargi aux parties prenantes, sera également appuyé par l'organisation de commissions territoriales conformément à l'organisation existante des commissions territoriales (ex commissions géographiques).

Où en sommes-nous de l'application de la Directive sur le bassin Rhône Méditerranée ?

L'**Évaluation Préliminaire des Risques d'Inondation** (EPRI) doit être approuvée au plus tard fin décembre 2011, la sélection des TRI sera quant à elle annoncée pour juin 2012 et la liste des stratégies locales devra être définie sur chaque TRI pour juin 2014.

L'EPRI repose sur **une base technique établie par l'État** qui permet de comptabiliser les quatre types d'enjeux engendrés par une inondation : **la santé, le patrimoine, l'activité économique et l'environnement**.

Ainsi, le nombre indicatif d'habitants potentiellement touchés, les types d'activités économiques dans la zone potentiellement touchée, les installations classées et les zones Natura 2000, seront désormais pris en compte.

Sur le bassin, les 10 unités géographiques en sont au même stade d'avancement : la rédaction de l'EPRI. Le calcul des indicateurs est en cours pour évaluer les conséquences négatives des inondations futures. Cela passe par l'élaboration d'une Enveloppe Approchée des Inondations Potentielles (EAIP).

Les contraintes de temps ont toutefois réduit la possibilité de consulter des acteurs locaux. La DREAL qui mène l'EPRI a donc rassemblé les études de la DIREN PACA, les informations du PPR et du Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) sur les alluvions récentes dans les fleuves et grosses rivières. Elle s'est également procuré les outils du CETE pour les bassins versants réalisés grâce au logiciel i-ExZEco (Cette analyse se base sur l'utilisation de méthodes classiques d'analyse topographique pour l'extraction du réseau hydrographique à partir de bruitage

du Modèle Numérique de Terrain (MNT) initial). L'EPRI définit une "enveloppe maximale des zones inondables", mais la cartographie des aléas ne sera finalisée qu'en 2013. Entre-temps, en assure la DREAL, les experts (tels que les syndicats) seront associés.

Le dispositif (stratégie, identification des TRI) aura vocation à être réévalué tous les 6 ans.

Les échéances de la Directive

D'ici 2011 : Évaluation préliminaire hiérarchisée des risques et détermination des territoires prioritaires à risque important dans une démarche nationale qui définit un cadre commun à décliner ensuite à l'échelle des six grands bassins versants hydrographiques.

D'ici 2013 : Réalisation d'une cartographie des risques sur ces territoires, déterminant, en collaboration étroite avec les acteurs de l'aménagement du territoire, les inondations et les enjeux à prendre en compte.

D'ici 2015 : Élaboration de plans de gestion en privilégiant la logique socio-économique des territoires et les aires homogènes de développement, et en associant tous les acteurs de l'aménagement du territoire.

Le calendrier à court terme de la Directive Inondation

- **De janvier à l'été 2011**, élaboration de la version État de l'EPRI.
- **1^{er} juillet** : 1^{re} réunion du comité Inondation de Bassin sur l'ensemble du dispositif (calendrier de la DI, processus détaillé jusqu'à fin 2011, premiers résultats de l'EPRI État, le nouveau dispositif PAPI, les dispositions du PNSR).
- **Début septembre** : saisine officielle par courrier des parties prenantes sur la version État de l'EPRI. Retours attendus avant fin octobre.
- **Septembre-octobre** : présentation des résultats de l'EPRI dans les différentes commissions territoriales de bassin élargies en vue d'initier la discussion par la sélection des TRI.
- **9 décembre** : 2^e réunion du Comité Inondation de Bassin pour l'approbation de l'EPRI consolidée.
- **Mi-décembre** : présentation en Commission Administrative de Bassin pour l'approbation de l'EPRI consolidée.
- **22 décembre** : approbation de l'EPRI par le Préfet Coordinateur de Bassin.

La Directive européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 est une donnée majeure dans la prévention des inondations. Elle bouleverse les pratiques françaises en matière de cartographie des risques. Il conviendra, sur les territoires qui seront désignés en TRI, de refaire des études avec une échelle de temps et de périmètres plus importantes. Les cartes devront faire figurer 3 scénarios : une inondation de période de retour 10 ans, une inondation de période de retour 100 ans et

une inondation extrême. Les niveaux d'eau anticipés ainsi que la vitesse du courant devront y figurer.

"Nous n'avons pas été consultés ! : Les délais pour mener l'EPRI sont très courts. Le diagnostic sera transmis en septembre et doit être valide d'ici décembre. Il servira de socle pour la suite pour le choix des TRI et la mise en place des plans. Or, nous, syndicats et partenaires locaux, qui connaissons le mieux les problématiques du terrain, nous n'avons pas été consultés. L'approche méthodologique choisie pour cette évaluation est une approche simplifiée, elle doit être complétée par la connaissance du terrain des structures de gestion. Avez-vous le temps de traiter toutes les informations qui vont émerger lors de la première présentation des EPRI ? De nombreuses catégories professionnelles (assureurs, notaires...) ont été identifiées dans les parties prenantes mais avez-vous identifié l'intérêt d'un retour d'expériences ciblé de ces experts des territoires ?"

Gilles Brière, chef du service Eau et Rivières, Conseil général de Vaucluse.

Consultation, association, co-construction : des degrés d'implication à distinguer !

L'implication des structures de gestion prévue par les services de l'état sur les différentes étapes de la mise en œuvre de la DI peut être résumée comme suit :

Il est prévu qu'elles soient :

- consultées sur les EPRI (deux mois de consultation),
- associées aux choix des TRI (via les commissions territoriales),
- acteurs de la co-construction, notamment dans la phase cartographie pour l'élaboration des PGRI.



LES NOUVEAUX DISPOSITIFS

Le Plan Submersion Rapide (PSR)



Jean-Philippe Lalande, Chef de la mission plan submersions rapides, Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR), Service risques naturels et hydrauliques.

Tout comme le PAPI, le Plan submersions rapides (PSR) a pour objectif de réduire la vulnérabilité des territoires. Ils se placent toutefois à des échelles de projet différentes

Le PSR, une aide ponctuelle

“Rendu public le 17 février 2011, l’objectif du PSR est d’inciter les différents territoires à bâtir des projets de prévention des risques liés aux submersions marines, aux inondations par ruissellement ou crues soudaines et aux ruptures de digues fluviales ou maritimes, par une démarche pragmatique, partant de projets ponctuels ou plus globaux mais sur des zones cohérentes vis-à-vis du risque.”, peut-on lire sur la circulaire du 12 mai 2011.

L’idée est donc de financer la modernisation des ouvrages de protection, et non l’entretien, contre les submersions marines et fluviales. Aucune nouvelle construction ne sera autorisée pour développer l’urbanisation. Il s’agit d’un programme d’action mis en place pour 5 ans.

Ce plan interministériel s’articule autour de quatre axes : la maîtrise de l’urbanisation et l’adaptation du bâti, l’amélioration des systèmes de surveillance, de prévision, de vigilance et d’alerte, la fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection et l’amélioration de la résilience des populations (la culture du risque et les mesures de sauvegarde).

Chaque axe se décompose lui-même en quatre chantiers regroupant plusieurs actions, soit un total de 8 actions structurantes et 69 actions thématiques.

Le plan est organisé en actions d’investissement, d’entretien, de fonctionnement et d’accompagnement de mesures, de communication et d’évaluation.

D’ici 2016, l’État devrait pouvoir mobiliser de l’ordre de 500 millions d’euros pour le PSR.

Pour les collectivités, le PSR peut servir à remettre en sécurité des ouvrages existants, à un niveau de protection égal, ou il peut être utilisé pour augmenter le niveau de protection. Dans ce dernier cas, il doit s’inscrire dans une démarche PAPI. Il requerra de plus une étude de danger ainsi qu’une analyse coût-bénéfice (ACB) du projet global.

Une identification de l’ensemble des ouvrages doit être réalisée conjointement par le “gestionnaire” du système de protection et

les services de l’État en charge de la police de l’eau et du contrôle des ouvrages hydrauliques. Il convient de vérifier que ce système de protection hydrauliquement cohérent fait l’objet d’un classement au titre de la sécurité, visé dans l’article R.214-113 du Code de l’Environnement.

Il faudra également clairement identifier le maître d’ouvrage de travaux et le gestionnaire de l’ouvrage (qui peut être différencié), ou le cas échéant un maître d’ouvrage coordonnateur pour le système complet de protection.



La labellisation

“On va inverser le processus de financement. Désormais nous allons présenter les projets et les labelliser, ce n’est qu’ensuite qu’ils seront financés. On a affûté les procédures, notamment en ce qui concerne les nouveaux PAPI et les PSR. Nous allons accompagner les porteurs beaucoup plus en amont.”

Élisabeth Dautrey, DREAL PACA.

Le projet ne sera financé que s’il est labellisé. Pour cela, il doit répondre à une exigence de garanties techniques élevées.

Il existe deux types de dossiers :

- Les petits PSR dont le budget est inférieur à trois millions d’euros (ce plafond peut être modifié dans les mois à venir) sont traités par la commission de bassin.
- Les PSR avec un budget supérieur à trois millions d’euros sont envoyés devant une commission nationale.
- Pour les projets littoraux, le Préfet de bassin a possibilité de déléguer aux Préfets de région littorale la mise en place d’une commission régionale pour labelliser ces petits projets de trait de côte avec la commission régionale ad hoc (trait de côte + submersions marines + changement climatique).

Le dossier doit comprendre une étude préalable qui doit :

- Identifier la zone à protéger, la zone qui garantit l’absence d’inondation et de submersion ; cette étude inclut également les zones urbanisées impactées indirectement en cas d’inondation et de submersion. S’agissant d’un cours d’eau, les deux rives sont à intégrer ;
- Intégrer l’identification de l’ensemble des ouvrages constituant le système ;
- Identifier les maîtres d’ouvrage ;
- Indiquer le classement de l’ouvrage par arrêté préfectoral, recenser les enjeux de la zone à protéger et le diagnostic de l’ouvrage. Le diagnostic doit prendre comme référence le fonctionnement normal du système de protection. Les évaluations des dysfonctionnements doivent identifier les conséquences hydrauliques en termes de hauteur d’eau, de vitesse d’écoulement, de vitesse de montée du niveau d’eau et leur impact sur la sécurité des personnes ;
- Déterminer la vulnérabilité de l’ouvrage. Elle doit prendre en compte les différents mécanismes de défaillance plausibles avec les points faibles mais aussi les points où une défaillance éventuelle a des conséquences particulièrement graves ;
- Inclure l’étude de danger (se référer à l’arrêté et au guide de lecture des EDD pour les digues. L’approche “digués marines” devrait être proche de “digués fluviales”) et l’étude coût-bénéfice ;
- Communiquer l’état d’avancement du PPR (situation du ou des PPR concerné(s), indiquer les étapes et échéanciers ;
- Présenter la mise en œuvre d’un projet global de prévention des inondations.

Attention, l’analyse de vulnérabilité n’est requise que pour la sécurisation d’un ouvrage existant. L’étude de dangers doit, quant à elle, être menée uniquement dans le cadre d’une augmentation du niveau de protection.

Cette étude préalable débouche sur un avant-projet qui comprend la définition du projet, la mise en place des modalités de financement et l’avis de l’instance de labellisation.

Un PSR n’exclut pas un PAPI

“Les deux labels sont complémentaires et s’appliquent aux différents types de dossiers, à divers stades de leur élaboration.” Dans le cas où le projet devrait recevoir les deux labels, les maîtres d’ouvrages pourront donc rechercher soit des labellisations groupées si leur projet est complet et contient tous les éléments exigés pour la double instruction PAPI-PSR de leur dossier, soit des labellisations successives, qui leur permettront d’obtenir progressivement les accords contractuels et donc d’avoir une meilleure lisibilité (ex : PAPI d’intention, puis PAPI complet, puis PSR (ouvrage de protection)”, selon la circulaire du 12 mai 2011.

Le Programme d'Actions de Préventions des Inondations (PAPI)

Le PAPI, une vision à l'échelle du bassin

Les PAPI ont été créés en 2002 pour gérer des programmes d'actions de prévention à l'échelle des bassins à risques. Outils de contractualisation entre l'État et les collectivités, ils ont permis de mettre en place une gouvernance partenariale autour d'une même vision.

Entre 2003 et 2009, 50 PAPI ont été mis en œuvre dont la majorité dans le quart sud-est de la France. Sur les 884 millions d'€ de travaux conventionnés, deux tiers sont apportés par les collectivités locales et l'Union européenne et un tiers par l'État. En général, les maîtres apportent 30 % du financement, les Régions 13 %, les Départements 9 % ; le FEDER 6 %, les Agences de l'eau 4 % et les autres contributeurs 6 %. À la signature des conventions, les financements sont répartis ainsi : 42 % pour les travaux de ralentissement dynamique et d'écoulement, 41 % pour les travaux de protection, 10 % pour la maîtrise de la vulnérabilité, 2 % pour financer les équipes projets, 2 % pour la connaissance et la conscience du risque et 3 % pour la surveillance et l'alerte.

Un premier bilan réalisé en 2009 a mis en lumière plusieurs aspects positifs dont la **mobilisation des collectivités territoriales**, mais il a aussi permis de diagnostiquer **les points à améliorer** : des dossiers de programmation montés dans les délais très courts de l'échéance d'un appel à projet, sans possibilité d'une véritable réflexion stratégique, des structures qui manquent parfois de légitimité, souvent fragiles financièrement et juridiquement, une connaissance des enjeux, des risques et du milieu parfois trop partielle et un financement peu réactif.

Fort de ces constats, le ministère du développement durable a donné naissance au **PAPI seconde génération**. Un PAPI amélioré et qui assure la transition avec l'application de la directive européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondations. En effet, en 2015, il sera un des outils des Plans de Gestion des Risques d'inondation (PGRI) qui seront établis à l'échelle des grands districts hydrographiques.

Jusqu'où va le PAPI ? C'est une démarche globale, qui peut aller jusqu'à l'alerte de la population. Même si ce n'est pas forcément le rôle du porteur de projet, cette mission peut être affectée à un autre maître d'ouvrage. Plusieurs maîtres d'ouvrage peuvent coexister au sein d'un même PAPI.

PAPI 2 : quoi de neuf ?

Le nouveau PAPI renforce la responsabilité et les compétences des porteurs de projets, il implique la réalisation de nouvelles études de qualité, notamment la réalisation d'analyses coût-bénéfice pour hiérarchiser les priorités. Ce PAPI améliore la mobilisation des financements, développe la coopération entre les différents acteurs et programmes d'actions (PCS, DICRIM, PPRN, contrat de rivière) et intègre le PAPI aux politiques de l'eau et d'aménagement du territoire. Il change le périmètre de gestion : celui-ci est fixé à partir des conséquences négatives des inondations et pas seulement des territoires inondés. Enfin, il facilite le financement par le biais de la labellisation.

Un PAPI, des PAPI(s)

Dans les faits, le ministère n'a pas créé un PAPI de nouvelle génération, mais trois, afin de tenir compte des différences d'envergure et de maturité des projets.

Le PAPI d'intention : une première étape

C'est la **phase de préfiguration** du PAPI complet (il peut s'agir de l'ancien PAPI études). Elle consiste à réaliser **des études** (aléa inondation, évaluation des enjeux, définition du programme d'actions, etc.). Toutefois, **quelques actions** peuvent être mises en place. Le dossier doit contenir **au minimum** un descriptif du territoire, une justification des études et/ou des actions prévues et un engagement fort du porteur de projet de mener sa démarche jusqu'au bout, c'est-à-dire de réaliser un PAPI complet.

Le PAPI complet : la concrétisation

Il comprend **un diagnostic** du territoire qui décrit le risque inondation, le bassin de risque, qui recense les enjeux, caractérise

l'aléa inondation et analyse les dispositifs et démarches susceptibles d'avoir un impact sur la gestion des inondations.

Cette phase implique la création **d'une stratégie locale** qui impose des priorités d'actions (sur la base du diagnostic établi) et une **adéquation entre les objectifs et les moyens disponibles**.

Ce PAPI se subdivise : **le PAPI de moins de trois millions d'euros** (plafond qui peut être réévalué) et **le PAPI de plus de trois millions d'euros**. Leur financement est soumis à la labellisation. Les dossiers doivent être le plus complet possible.

7 axes à développer

- Amélioration de la connaissance et de la conscience du risque (information préventive, DICRIM, etc.).
- Surveillance, prévision des crues et des inondations (outils et systèmes des collectivités).
- Alerte et gestion de crise (PCS, exercices)
- Prise en compte du risque inondation dans l'urbanisme (aménagements, prise en compte dans les PLU).
- Actions de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens (rénovation urbaine, actions d'augmentation de la résilience).
- Ralentissement des écoulements rétention de l'eau, ZEC, etc.).
- Gestion des ouvrages de protection hydrauliques (diagnostic, étude de danger, etc.).

"Il n'est pas obligatoire de traiter tous les axes dans un PAPI, néanmoins plusieurs axes doivent être approfondis, et les actions de réduction de la vulnérabilité sont obligatoires."

Élisabeth Dautrey, DREAL PACA

Modalités de labellisation

- Le **"petit"** PAPI (par le montant), doit être adressé au comité institué au niveau du bassin hydrographique.
- Le **"grand"** PAPI et le **PAPI d'intention** sont examinés par un comité national. Ils seront présentés par le maître d'ouvrage assisté par la DREAL.
- En ce qui concerne la Camargue, territoire situé sur deux régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon), il est précisé que la labellisation se fera au niveau national.

Déroulement de la phase PAPI

- **Phase d'élaboration** : la DDT (M) et la DREAL accompagnent le porteur dans sa démarche.
- **Phase d'instruction** : la DREAL en charge de l'instruction du dossier vérifie le contenu du dossier avec l'appui de la DDT (M).

- **Phase de labellisation** : analyse par le comité adéquat de la validité du dossier.
- **Phase de finalisation** : validation de l'engagement financier et signature de la convention avec le Préfet pilote.
- **Suivi du projet** : désignation d'un chef de projet en région ou en département.

Zoom sur les Analyses Coûts-Bénéfices (ACB)

Le principe de l'ACB demandée dans le cahier des charges PAPI est d'établir un bilan monétaire des coûts et des avantages générés par le projet.

Ce bilan va permettre d'apprécier si le projet est économiquement opportun, du point de vue de l'intérêt général. Toutefois, tout n'est pas "monétarisable". En France, sur la thématique inondation, il a été décidé de ne pas monétariser la vie humaine.

Les enjeux à prendre en compte concernent principalement les habitations, les activités économiques, l'agriculture et les équipements publics. Des précisions concernant les ACB sont apportées dans les annexes techniques du PAPI.

Bruno Ledoux, consultant, s'inquiète : "Le plus souvent, l'analyse coût-bénéfice n'est pas présentée de façon positive. Il faut pourtant la prendre comme un outil d'aide à la décision qui doit intervenir suffisamment tôt et non comme un couperet. Elle sert d'éclairage à un processus de débat local. De nombreux maîtres d'ouvrage n'en mesurent pas assez l'intérêt."

"Une analyse coût-bénéfice permet une approche économique des projets et engendre une réflexion sur les véritables enjeux et le dimensionnement des aménagements."

Bruno Ledoux, société Ledoux Consultant

Pour en savoir plus : Cahier des charges PAPI : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/appelprojetspapi.pdf>



il faut que les nouvelles digues soient évolutives afin qu'on puisse éventuellement les relever dans 20 ans au titre du réchauffement climatique."

Le Préfet coordonnateur de bassin doit veiller à ce qu'une démarche équivalente de labellisation PSR soit possible et adaptée à chaque contexte, pour les nouveaux projets d'ouvrage de protection.

Il devra également s'assurer de la qualité technique de ces projets. La labellisation sera réalisée dans les instances locales, ou si besoin est, par la commission nationale.

Que deviennent les Plans Grands Fleuves et anciens PAPI en cours de réalisation ?

Est-ce qu'on rase tout pour recommencer ? Est-ce qu'on empile de façon pyramidale ? Autant de questions légitimes pour les maîtres d'ouvrage.

Quid des Plans Grands Fleuves ?

Les Plans Grands Fleuves sont programmés jusqu'en 2013. Les projets de digues déjà financés ou en cours de financement se poursuivront, mais les exigences seront relevées au niveau requis pour la labellisation PSR. "Par exemple, relève Jean-Philippe Lalande,

Quid des anciens PAPI ?

Que faire dans le cas d'un PAPI en cours de réalisation ?

"Il est rappelé que le suivi et la clôture des PAPI existants, issus du premier appel à projet, font l'objet d'une démarche spécifique suite aux instructions du 21 juillet 2010 relatives aux suites à donner aux programmes d'actions de prévention des inondations. Les avenants réalisés dans le cadre de ces instructions ne relèvent pas du processus de labellisation mis en place pour le nouvel appel à projet mais d'une validation par le Ministère sur saisine du Préfet de région." Circulaire du 12 mai 2011.

UN RENFORCEMENT ATTENDU DES STRUCTURES PORTEUSES DE DÉMARCHES

Qu'apporte la labellisation PAPI ?

Le retour d'expérience des premières structures ayant porté des PAPI "première génération" montrent qu'elles ont pu, par cet appel à projet, renforcer leurs capacités sur ces thématiques. Les premiers PAPI ont souffert de quelques dysfonctionnements liés aux versements des subventions, aux limites d'un projet monté rapidement pour répondre au principe d'appel à candidature dans des délais courts...

Mais, comme en témoigne le syndicat de la Touloubre, la structure a pu renforcer ses capacités d'intervention et d'expertise sur les inondations. La difficulté résulte cependant dans le fait que pour mener ce programme, il a été nécessaire d'établir des priorités au détriment d'autres démarches.

L'annexe 3 de l'appel à projet PAPI précise les taux et sources de financements pour chaque type d'opération. La nouvelle procédure PAPI, plus adaptée à une réflexion stratégique, permettra de mobiliser des financements

cadre affiné par rapport aux PAPI "première génération".

L'enveloppe de financement prévue pour les 5 ans à venir est de 350 millions d'euros.

Les financements de l'État reposent sur la coordination de financements du fonds de prévention des risques naturels majeurs, et de son budget propre, au titre du programme prévention des risques.

Les possibilités de financements ouvertes ainsi que les taux maximums de participation sont fonction de la nature des actions ou opérations.

Le financement de l'équipe de projet est prévu à un taux de l'ordre de 40 %.

NB : Les études réglementaires telles que le diagnostic de l'ouvrage et l'étude de danger doivent être entièrement financées par le maître d'ouvrage, elles ne pourront pas être financées par l'État.

150 PAPI en 5 ans ?

L'État mise sur 150 PAPI en 5 ans, mais il est clair que l'enveloppe budgétaire est fermée (350 millions d'euros prévus).

Il convient à chaque porteur de projet d'avoir à l'esprit que le budget peut être atteint rapidement. Une contrainte de temps dont il faut tenir compte.

De la multiplication des dispositifs d'intervention... aux réalités de terrain

Le portage et l'animation de démarches partenariales, la mise en place de nouveaux outils, la prise en compte élargie des problématiques s'accompagnant de nouvelles exigences dans tous les domaines d'actions de la gestion des milieux aquatiques (continuité écologique, gestion de la ressource, lutte contre les inondations...) apparaissent comme des facteurs de progrès. Cependant leur application nécessite sur le terrain des moyens encore très insuffisamment dimensionnés.

Au final, plutôt que d'améliorer la situation, on arrive à un effet de ralentissement et de concurrence entre les dispositifs.

"En assumant le portage technique et financier d'un PAPI, les structures de bassin ont été souvent conduites à délaissier temporairement les démarches de gestion concertées sur l'eau déjà engagées (contrats de rivières ou/et SAGE) pour se consacrer quasi intégralement au PAPI. Il en ressort une mise en concurrence entre les politiques de prévention des risques et de gestion de l'eau qu'il conviendrait de dépasser".

Rapport du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable CGEDD réalisé en mars 2009 : "Premiers enseignements tirés de la mise en œuvre des PAPI par Annick HELIAS, Philippe QUEVREMONT, et Claude TRUCHOT, coordinateur Membres du CGEDD"

Rapport téléchargeable sur : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000253/0000.pdf>

Le renforcement des capacités de portage des maîtres d'ouvrage devient un sujet crucial pour l'efficacité de ces dispositifs. Or, même si cette préoccupation émerge largement dans les constats établis, aucune disposition n'est prévue en ce sens. La multiplication des dispositifs peut apparaître in fine comme un recul dans la gestion intégrée.

Les contrats de rivières restent un outil transversal. Même si la préoccupation d'établir des passerelles entre les dispositifs PAPI, PSR, SAGE et contrats de rivière s'est traduite par la mise en place d'instances de labellisation communes aux quatre outils, le risque d'un effet de mise en concurrence de ces outils affichés comme complémentaires reste indéniable.

LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DE LA GESTION DES DIGUES

Le rôle de l'État pour la gestion des digues

L'État, garant de la sécurité publique, s'assure du recensement des ouvrages et de la notification du classement à leur propriétaire ou exploitant.

Il vérifie la production des documents exigés par la réglementation (étude de danger...) et s'assure de leur conformité. Le décret du 11 décembre 2007 a permis de clarifier les responsabilités entre les opérateurs qualifiés de gestionnaires d'ouvrage et l'État sur l'entretien et la sécurité.

Une fois les digues recensées, l'État a la responsabilité de les inspecter selon une fréquence minimale liée à leur classe :

- Ouvrage A : chaque année,
- Ouvrage B : tous les cinq ans,
- Ouvrage C : une fois par décennie,
- Ouvrage D en cas d'incident ou de demande particulière.

Enfin, il émet des prescriptions relatives à la sécurité lors de nouvelles constructions ou de modifications d'ouvrages existants.

S'il n'y a pas de population derrière la digue, il n'y a pas de classement.

Rappel sur le classement des digues

Classe A :
H ≥ 1 m et P ≥ 50 000 hab

Classe B :
Non classé en A,
H ≥ 1 m et 1 000 ≤ P < 50 000 hab

Classe C :
Non classé en A, ou B,
H ≥ 1 m et 10 ≤ P < 1 000 hab

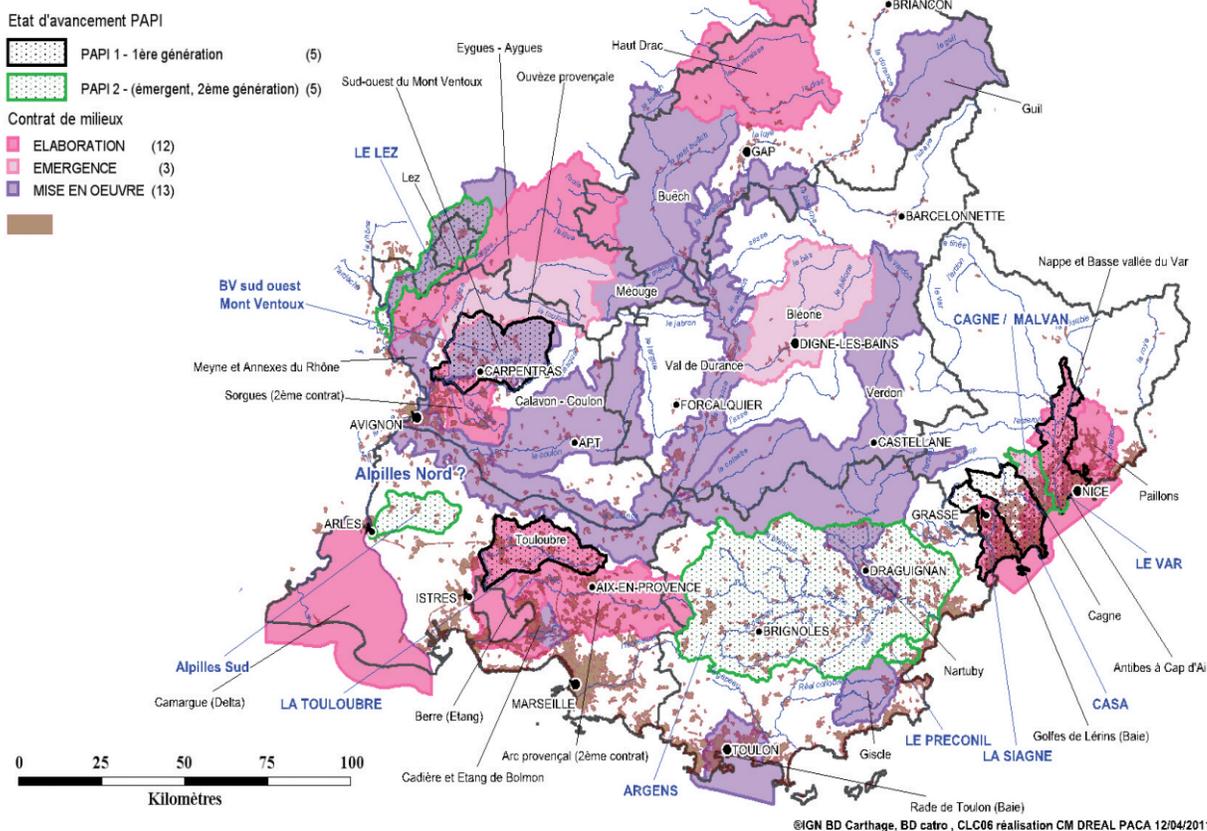
Classe D :
H < 1 ou P < 10 hab

H : Hauteur / P : population

Restructuration des services de l'État

Une redéfinition des attributions des services s'impose suite aux derniers mouvements provoqués par la Réforme Générale des Politiques Publiques (RGPP). Avant, la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) et la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) se partageaient les compétences sur la surveillance des ouvrages hydrauliques. Aujourd'hui la Direction Départementale des Territoires (et de la Mer) (DDT M) est en charge du recensement et des propositions de classement des digues et instruit les dossiers de travaux neufs ou modifications d'ouvrages existants (guichet unique au titre de la loi sur l'eau). La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) regroupant les anciennes Directions Régionales de l'Environnement (DIREN), Directions Régionales de l'Équipement (DRE) et des DRIRE est aujourd'hui en charge des missions relatives à la sécurité des ouvrages hydrauliques concernant l'application du décret du 11 décembre 2007 (suivi des obligations de surveillance et d'entretien, inspections, prescriptions...).

Les DREAL constituent désormais un service régional chargé de piloter et de décliner les politiques de développement durable du ministère en charge de l'écologie.



Retours sur expériences : le positionnement des structures de bassin-versant



Témoignage de Thierry Corneloup,

directeur du Syndicat intercommunal de rivière du Calavon Coulon, affluent de la Durance

Le Syndicat intercommunal à vocation unique a vu le jour en décembre 2005 et regroupe 32 communes de bassin-versant. Ses compétences sont les travaux et études préalables en matière d'aménagement, d'entretien et de restauration de cours d'eau pour la valorisation et la protection contre les inondations et les phénomènes d'érosion, l'acquisition et les conventions foncières dans le cadre de travaux d'aménagement et pour la préservation de milieux humides et de zones naturelles inondables, et enfin, le suivi hydrométrique des rivières du bassin-versant.

"La lettre du Préfet a inquiété nos élus".

La lettre du Préfet qui a fait suite à la parution du décret en 2007 et au recensement des ouvrages a alarmé nos élus. Elle les plaçait devant leurs responsabilités et sur le fait qu'ils devaient gérer les 70 km de digues recensés (classés B, mais surtout C et D). Ils ont immédiatement désigné le syndicat pour répondre à ces nouvelles exigences. De notre côté nous n'avions pas les idées très claires sur les implications techniques, juridiques et surtout financières. Nous avons décidé d'affiner le recensement des ouvrages réalisé par l'État et nous avons pointé ceux qui avaient un intérêt hydraulique et sur lesquels il fallait s'engager.

Ce premier tri nous a permis d'engager le dialogue avec les élus. Il y a eu une volonté politique forte pour une implication du syndicat, cependant la question de la légitimité de l'action du syndicat pour gérer ces ouvrages se pose. On a notamment un problème sur deux digues de classe B qui ont un sens hydraulique : elles protègent deux communes. Les ouvrages sont plus ou moins entretenus, et se situent sur du foncier privé. Aujourd'hui, on s'oriente vers une acquisition du foncier mais cela reste envisageable seulement quand le linéaire est faible.

Témoignage de Laurent Rhodet,

directeur du Syndicat mixte du bassin des Sorgues



Le Syndicat mixte du bassin des Sorgues, créé fin 1997, fédère de nombreuses collectivités dont 18 communes, pour 500 km de cours d'eau créés principalement à des fins agricoles et industrielles.

Le Syndicat mixte du bassin des Sorgues mène des actions globales sur la rivière. Il assure la maîtrise d'ouvrage des études et des travaux dans le périmètre de compétence de ses membres. Il coordonne et favorise la concertation entre les différents syndicats et acteurs du bassin-versant des Sorgues visant à promouvoir une gestion globale, concertée et planifiée du réseau des Sorgues et des milieux aquatiques qui lui sont associés. Il assure une mission d'assistance et de conseil à maître d'ouvrage pour les collectivités du territoire pour tout ce qui concerne la gestion des inondations. Il assure une mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour le compte de ses membres. Enfin, il peut réaliser toute autre opération concernant l'ensemble du bassin.

"Nous voulons devenir les propriétaires des digues"

"La problématique inondation concerne notamment le canal de Vaucluse qui a été construit en surplomb. Les communes ont construit des lotissements en contrebas. Nous avons aujourd'hui des problèmes d'accès à cet ouvrage. Nous avons des digues en aval pour limiter les dégâts lors des crues de l'Ouvèze qui est un affluent.

Notre difficulté est de savoir comment gérer une crise qui n'est pas sur notre bassin mais qui se répercute sur lui. Nous avons 26 km de digues classées. 6 km de B, 10 km classés C et autant en D. 33 % du linéaire est communal, 6 % relèvent d'un public autre (Conseil général, SNCF, etc.), et 62 % sur des propriétés privées sur lesquelles nous ne sommes pas du tout gestionnaires.

Quelques digues sont vieillissantes, la plupart sont classées Natura 2000, ce qui rend les procédures plus complexes. En 2008, le syndicat a initié une démarche d'information vis-à-vis de ses élus, posant le contexte d'une intervention du syndicat sur la gestion des digues afin de définir une stratégie d'action. Il a été décidé de ne pas intervenir sur des ouvrages où nous ne sommes pas propriétaires.

Nous allons demander la cession de la propriété du foncier. Mais concrètement les propriétaires ne souhaiteront pas se priver d'avoir un accès au cours d'eau. En terme de responsabilité il nous apparaît plus raisonnable de ne pas se porter gestionnaire d'un ouvrage qui ne nous appartient pas."

Qui est responsable en cas d'inondation due à une rupture de digues ?

Le maire et la police administrative.

"Les responsables juridiques sont le maire et le Préfet. Le maire doit prévenir les ruptures de digues et les inondations. Il lui appartient de vérifier le bon entretien des éléments de protection. Le Préfet assure le suivi et contrôle les digues (conception, entretien, surveillance et suivi des prescriptions). Il s'agit de missions de police qui par nature ne se délèguent pas. Aussi, est-il nécessaire de bien vérifier que les statuts des syndicats de bassin ne comportent pas de "compétences" susceptibles d'être qualifiées de mesure de police administrative. Si un syndicat souhaite s'investir sur la gestion du risque inondation, il lui est recommandé d'appréhender cette compétence en distinguant ses deux composantes : la gestion de l'aléa et la gestion de la vulnérabilité. Le terme "inondation" ne doit pas figurer en tant que tel. Il est important de bien circonscrire le champ d'intervention du syndicat dans ce domaine et de déterminer en quoi consistent les mesures de gestion. En tout état de cause, le maire restera responsable devant le juge des dégâts occasionnés par une rupture de digues. L'arrêt du Conseil d'État en date du 14 mai 2008, commune de Pertuis, (n°291440) illustre cette responsabilité. La rupture d'une digue appartenant à une ASA de propriétaires sur la commune de Pertuis a entraîné l'inondation d'une ZAC. Le juge administratif a condamné la commune sur le fondement du défaut d'exercice par le maire de ses prérogatives de police administrative. L'ASA propriétaire de la digue a été condamnée solidairement. En principe, les travaux réalisés par la commune, sur le fondement des pouvoirs de police générale du maire, sont à la charge de la seule commune, alors même que ces travaux sont exécutés, au moins en partie, dans l'intérêt et pour le compte du propriétaire privé. Les travaux répondant aux exigences de la sécurité publique sont en effet considérés comme des travaux publics réalisés pour le compte d'une personne publique dans un but d'utilité publique et incombent à cette dernière. Toutefois, la commune pourra toujours obtenir le remboursement des frais occasionnés par les travaux exécutés d'office sur une propriété privée afin de prévenir un péril grave et imminent, et ce dans le cadre d'une action en responsabilité de droit commun engagée devant le juge judiciaire. Pour ce faire, il appartiendra à la commune de se retourner contre le propriétaire défaillant et démontrer que ce dernier est à l'origine de la survenance du danger grave et imminent";

Philippe Marc, avocat.

La maîtrise d'ouvrage et la responsabilité

Le Code de l'environnement prévoit expressément l'intervention du propriétaire ou de l'exploitant.

La responsabilité des syndicats de bassin peut toutefois être recherchée, en cas de dommages, s'il est avéré que ces derniers ont assumé la fonction de maître d'ouvrage de travaux, telle que définie par la loi "MOP" du 12 juillet 1985, sur les digues concernées par une rupture, par exemple.

C'est sur le fondement des dommages de travaux publics que les syndicats sont généralement condamnés, à défaut de pouvoir prouver que les travaux réalisés ont été normalement conçus et exécutés ou que l'ouvrage incriminé a été normalement entretenu. Cette démonstration ne concernera que la victime "usager", c'est-à-dire celle qui tire un bénéfice direct lié à l'ouvrage auxquels les dommages sont imputés.

Pour la victime dite "tiers", qui ne retire aucun avantage des travaux, il suffira, pour engager la responsabilité du syndicat, de prouver simplement l'existence d'un lien de causalité entre le travail ou l'ouvrage et le dommage.

En tout état de cause, il est recommandé d'établir une convention de "maîtrise d'ouvrage temporaire" avec les propriétaires pour bien déterminer le champ d'intervention du syndicat et savoir où s'arrêtent ses obligations dans le temps.

En outre, il est important de rappeler qu'à la qualité de maître d'ouvrage, au sens des articles 1792 et suivants du Code civil, est attachée la propriété de l'ouvrage.

Aussi, il ne faut pas hésiter à associer les propriétaires des digues à la programmation des travaux projetés et à la réception desdits travaux.



Philippe Marc,
avocat.

Trouver les propriétaires des digues

Le problème des digues orphelines

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, seuls les propriétaires d'un tiers des ouvrages sont connus. Une question de fond s'impose : comment surveiller et entretenir les centaines de kilomètres de digues sans propriétaires et /ou gestionnaires capables de faire face à leurs obligations ?

Selon la loi, le gestionnaire est par défaut le maître d'ouvrage, et par défaut le propriétaire.

"L'enjeu principal est de trouver un maître d'ouvrage, un gestionnaire "capable" d'assurer la gestion, et ce quel que soit le(s) nom(s) sur le cadastre du (des) propriétaire(s)."

souligne Annick Mievre, DREAL PACA

Comment identifier les propriétaires ?

La démarche d'investigation revient au Préfet, c'est encore lui qui doit désigner le responsable juridique. Dans le cas où il existerait plusieurs propriétaires pour des ouvrages hydrauliquement cohérents (qui peuvent comprendre plusieurs tronçons), il peut leur proposer de se regrouper, ou leur imposer de le faire pour former un établissement public.

Ce dernier désigne alors un responsable unique. Il peut gérer l'ouvrage ou attribuer cette compétence à un prestataire public ou privé par convention ou par délégation.

Stéphanie Bidault, Directrice adjointe du CEPRI

Selon les articles 539 et 713 du Code civil, (principes généraux d'acquisition de la propriété), pour les successions en déshérence (lorsqu'il n'y a pas d'héritiers qui se présentent) et les biens sans maître, la propriété revient de plein droit à l'État.

La procédure est déclenchée par le maire pour un foncier qui n'a pas de propriétaire identifié pour que le terrain revienne à l'État ou à la collectivité.

Témoignage de Laetitia Bakour,

directrice du Syndicat intercommunal du bassin sud-ouest Mont-Ventoux, un affluent de l'Ouvèze

"Devons-nous accepter le transfert de gestion de digues en mauvais état ?"

Créé en 1970 à l'initiative des communes aval soumises au risque inondation, le SIBSOMV est un syndicat mixte fermé. Il compte aujourd'hui 17 des 25 communes appartenant au bassin-versant. Le Syndicat est maître d'ouvrage et pilote des démarches partenariales telles que le Contrat de rivière et le PAPI du sud-ouest Mont-Ventoux, issu du premier appel à projet de 2002. Chaque année, environ 100 km de cours d'eau non domaniaux sont entretenus, sur les 280 km que le syndicat a en gestion.

Dans la plaine du Comtat Venaissin, tous nos cours d'eau sont endigués parfois même perchés au-dessus du terrain naturel. Plus de 100 km de ces berges-digues ont été classées par la DDT 84 au titre du décret de 2007. Une partie nous a été transférée après ce recensement, à l'occasion de travaux de confortement effectués par le syndicat. Suite aux crues de 2002 et 2003, nous avons mené des travaux de confortement des berges de l'Auzon sur cinq kilomètres ; ces berges appartiennent à plus de 70 propriétaires privés. Et le Préfet nous en a attribué la gestion.

Sur ces ouvrages, les propriétaires privés se sont montés en association et s'opposent aux actions de gestion courante prévues par les textes. Ils veulent avoir un droit de regard sur tous les travaux entrepris sur ces berges, garder leurs arbres sur les digues, être avertis systématiquement de notre venue, ils ont même pris l'initiative de mettre en place des barrières pour interdire l'accès aux pistes en crête de berge... Heureusement qu'ils ont pensé à nous donner un double des clés !

Comment être gestionnaire alors qu'on n'est pas propriétaire des terrains ?

Nous avons également été sollicités sur des digues "par destination", en très mauvais état. Deux points fragiles : l'un sur une digue classée B communale, l'autre classée C et privée avec des risques avérés pour une zone industrielle et pour la population. Les élus du syndicat ont souhaité que l'on intervienne rapidement pour réaliser des travaux de confortement en urgence, mais à l'occasion de cette procédure d'urgence, nous nous sommes vus également confier, par arrêté préfectoral, la responsabilité de gestion de ces ouvrages-là.

C'est une responsabilité juridique très forte pour le syndicat et nous ne sommes pas suffisamment en capacité financière / technique et institutionnelle pour assumer les missions réglementaires d'un gestionnaire d'ouvrage hydraulique pérenne. Les élus sont conscients du risque juridique encouru à être désignés gestionnaires, mais ils savent aussi que les propriétaires privés de ces berges-digues ne peuvent assumer la réglementation issue du classement de ces ouvrages ; alors il faut bien qu'une collectivité publique s'y colle !

Témoignage de Caroline Savoyat,

chargée de mission du Syndicat mixte d'aménagement de la Bléone, un affluent de la Durance

"Nous remettons les ouvrages remis en état, à leurs propriétaires"

Le syndicat, qui date de 1980, couvre un bassin de 900 km² et fédère 20 communes adhérentes sur les 26 du bassin-versant. Il est maître d'ouvrage et porte assistance technique auprès des communes. C'est un petit syndicat qui ne comprend que deux chargés de mission.

"En 2009, nous avons élaboré un contrat de rivière, nous avons obtenu un agrément favorable. Pour l'heure, nous discutons avec la DDT sur l'élaboration d'un PAPI. Rien n'est encore validé par les élus. Nous voudrions développer aujourd'hui une stratégie globale à l'échelle du bassin-versant. Nous avons 10 km de digues classés, dont 2,3 km en B, 10 km en C et 1 km en D. 60 % sur la commune de Digne.

Mais selon nos prospections de terrain, il en manque beaucoup en C et D ; 50 % sont sur des terrains privés. Les communes nous sollicitent pour faire des travaux.

Nous réalisons les travaux puis nous les remettons aux communes. Les services de la DDT aimeraient que nous soyons gestionnaires des ouvrages mais nous n'avons, dans l'état actuel des choses, pas les capacités techniques et financières de le faire."



Témoignage de Gilles Brière

Au nom du Syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance

Créé en 1976 entre les collectivités riveraines de la Basse-Durance, le SMAVD regroupe depuis 2005 la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les départements de Vaucluse, Bouches-du-Rhône, Alpes-de-Haute-Provence et Hautes-Alpes, ainsi que 78 communes et communautés de communes. Les services administratifs et techniques sont composés de 16 personnes et sont basés à Mallemort-de-Provence.

Un Conseil Scientifique pluridisciplinaire composé de 17 chercheurs ou spécialistes de la Durance est présent auprès du Syndicat depuis une vingtaine d'années comme instance de proposition et de conseil auprès des élus. "Il n'est pas nécessaire d'être propriétaire, mais la structure doit être renforcée."

"Pour gérer en urgence un ouvrage fragilisé, il ne suffit pas d'avoir une structure capable de passer un marché avec un bureau d'études, il faut être en capacité de réagir rapidement, de définir et de piloter les interventions. La structure doit disposer de moyens pour assumer ces responsabilités."

Gilles Brière, chef du service Eau et Rivières, Conseil général de Vaucluse

"Autrefois, les digues étaient propriétés de l'ASA. Depuis 20 ans, celles-ci sont dissoutes et leurs propriétés sont transférées aux communes qui passent des conventions avec les syndicats afin que ceux-ci en assurent la maîtrise d'ouvrage. Cela fonctionne assez bien, mais quelques points épineux sont apparus. Ce syndicat est pourtant doté de moyens, il renouvelle chaque année un marché pour mobiliser une entreprise en cas d'urgence.

Pour avoir la charge de la gestion des digues, il n'est pas nécessaire d'en être propriétaire, mais il est indispensable de disposer de moyens solides. Il convient de redonner de la puissance à la structure.

Nous sommes face à un millefeuille réglementaire, la loi est vertueuse, incontournable, mais elle doit faire monter en puissance les gestionnaires. Une structure comme le SMAVD a aujourd'hui besoin d'embaucher 10 personnes supplémentaires pour répondre à toutes les nouvelles exigences."

Les difficultés d'une meilleure prise en charge de la gestion des digues

Une surveillance difficile sur les ouvrages de tiers

Les ouvrages des tiers posent de vrais problèmes. Il s'agit de réseaux traversants, buses ou canalisations qui s'avèrent souvent être des points de fragilité. Or, les exploitants de réseau n'ont pas la capacité de surveiller tout ce qui se passe.

"En effet, les ouvrages sont des points de fragilité très importants. Les services de contrôles conseillent vivement de mettre en place des conventions entre le gestionnaire de la digue et le gestionnaire de ces réseaux qui clarifient les conditions d'entretien et de surveillance de ces ouvrages. Malheureusement il est aujourd'hui difficile d'imposer cette surveillance à l'exploitant du réseau traversant. C'est un sujet de réflexion sur lequel la réglementation devra sans doute évoluer."

Annick Mièvre, DREAL PACA

Comment intervenir sur des ouvrages classés au titre de la protection des espèces et des habitats ?

Les gestionnaires soulignent un paradoxe réglementaire entre la nécessité d'intervention pour des travaux de confortement ou pour l'entretien et les contraintes du classement Natura 2000 de nombreux ouvrages. Les procédures deviennent très lourdes et longues alors même que les interventions sont impératives.

"Nous sommes volontaires pour fournir des inventaires faunistiques et floristiques de qualité, mais cela nous conduit parfois à des situations de blocage de nos propres interventions."

Jacques Guilloit, SYMADREM

Pour l'entretien des ouvrages, on demande l'enlèvement de la végétation qui est parfois lieu de nidification... ce qui amène effectivement à des situations complexes.

"Sur cette question, le CEMAGREF travaille sur un guide des bonnes pratiques à l'usage des exploitants sur les meilleurs moments d'intervention et les cadres à respecter, par exemple pour respecter la nidification."

Annick Mièvre, DREAL PACA

Lorsqu'il y a des travaux sur des digues, en urgence, on doit présenter un compte rendu des travaux réalisés.

"On ne pourra pas, pour des raisons de sécurité, passer outre les obligations liées aux zones protégées"

Jean-Philippe Lalande, Direction générale de la prévention des risques au MEDDTL.

L'État peut-il transférer la gestion des digues ?

"L'État cherche en même temps qu'il classe les digues en fonction de leur dangerosité à attribuer aux syndicats de bassin la responsabilité de la garde des digues. Il s'agit pour l'État de leur transférer la charge du risque inhérent à ce type d'ouvrages. Cette démarche est en soi critiquable dès lors que ces syndicats ne sont ni propriétaires, ni exploitants de ces digues et qu'ils n'en ont ni l'usage, ni le contrôle."

Cette lecture extensive des textes par l'État traduit, en réalité, une difficulté à appliquer une législation qui réduit la question de la sécurité des digues à la seule question de la propriété de l'ouvrage de protection ou de la parcelle qui lui sert d'assise. La dimension sécuritaire des digues dépasse très largement la question de la propriété."

Un sujet comme celui-ci aurait mérité d'être posé différemment. Ainsi, ne fallait-il pas commencer par qualifier les digues d'ouvrages publics en raison de leur affectation à l'intérêt général ? Cette qualification justifiait dès lors une prise en charge publique. Une fois qualifié d'ouvrage public (ou pas), la deuxième question qui reste en suspens est celle de savoir qui du territoire protégé ou de la rivière devait assumer l'entretien et le suivi de ces ouvrages. Il semble que le législateur, en inscrivant cette question dans le chapitre relatif au "régime général et gestion de la ressource" du code de l'environnement (LEMA, 30/12/2006 codifiée art. L. 211-3 III), ait voulu orienter la réponse."

Celui-ci semble considérer que la sécurité des digues est d'abord une affaire d'eau avant d'être une affaire d'urbanisme. Aussi, les syndicats de bassin apparaissent en droit de veiller à l'application stricte de la loi en refusant de se retrouver "responsables" de tronçons de digues pour lesquels ils ne seraient pas propriétaires. Si leur intention est de participer activement à la mise en œuvre du dispositif législatif de sécurité des digues, il leur est vivement conseillé de conventionner avec les véritables propriétaires en organisant un transfert de maîtrise d'ouvrage à caractère temporaire."

[...] Enfin, il y a peut-être un hiatus entre la législation du 16 septembre 1807 et la LEMA : alors que la loi de 1807 aborde la question de la protection contre l'action des flots sous l'angle collectif et surfacique, la LEMA privilégie une approche individuelle et linéaire."

La loi de 1807 fait supporter la charge de la protection à toutes les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; la LEMA renvoie au propriétaire de l'ouvrage-digue."

Philippe Marc, avocat.

De nombreux projets PSR seront situés dans des zones de protection de type Natura 2000.

“Quand le Préfet prendra un arrêté, il le fera sur la base d'études d'impact et de leur instruction. C'est le Préfet qui pèsera le pour et le contre de tous les arguments. Lorsque la procédure Loi sur l'eau est bien orchestrée dans le nouveau schéma des services regroupés de l'État, on arrive à faire des procédures en six mois.”

Jean-Philippe Lalande, Direction générale de la prévention des risques au MEDDTL.

L'enjeu est d'établir un projet commun de prévention !

Aujourd'hui, les voies de conventionnement entre les propriétaires privés et le gestionnaire ainsi qu'un libellé explicite des statuts de la structure, peuvent apporter, dans une certaine mesure, une sécurisation juridique de l'intervention de la structure. Cela a pour effet de limiter les responsabilités de la structure mais ne résoudra pas toutes les difficultés liées à l'intervention sur des propriétés privées.

La préoccupation de limiter les responsabilités endossées par les maîtres d'ouvrage est partagée, c'est d'ailleurs une préoccupation du décret en projet.

Nouvel article L. 562-8-1 du Code de l'environnement

Cet article est issu de la loi du 12 juillet 2010 (loi Grenelle 2) portant engagement national pour l'environnement, qui inscrit des dispositions relatives aux digues dans le titre relatif à la prévention des risques naturels :

“Les ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions doivent satisfaire à des règles aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté. La responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires.

Un décret en Conseil d'État fixe les obligations de conception, d'entretien et d'exploitation auxquelles doivent répondre les ouvrages en fonction des enjeux concernés et des objectifs de protection visés.

Il précise également le délai maximal au-delà duquel les ouvrages existants doivent être rendus conformes à ces obligations ou, à défaut, doivent être neutralisés”.

“Dans le futur décret, on va préciser les règles constructives des ouvrages : la hauteur de l'ouvrage, l'événement contre lequel on peut se protéger. Il y a un flou réel par rapport aux gestionnaires lorsqu'on a un fait exceptionnel. On va sûrement introduire des notions de niveau ultime de sécurité, avec un niveau de protection maximal au-delà duquel le gestionnaire de l'ouvrage ne pourra pas être tenu responsable des dégâts.

Il faudra aussi se caler par rapport au PGPRI. On va distinguer des ouvrages neufs et les ouvrages existants traités avec un niveau réaliste.

Il faudra trouver le bon curseur. Nous les relierons avec le niveau d'urbanisation impacté.”

Jean-Philippe Lalande, Direction générale de la prévention des risques au MEDDTL.

Une des difficultés du débat réside dans la difficulté de l'État d'imposer une responsabilité de gestion à des opérateurs alors même que la compétence exercée aujourd'hui sur ces ouvrages ne l'a été qu'à titre volontaire jusqu'ici.

“Au-delà des questions posées sur la responsabilité juridique, les textes nous demandent désormais d'identifier un responsable d'un ouvrage hydrauliquement cohérent qui établira les études de danger et étudiera les réactions de l'ouvrage et zones protégées.

On parle des syndicats mais il faut aussi inclure les acteurs d'aménagement du territoire dans cette réflexion et définir qui fait quoi. Il faudra définir ce qu'on attend de cet ouvrage sur la totalité du territoire concerné pour établir un projet commun dans l'idée d'une stratégie globale de prévention.”

Stéphanie Bibault, Directrice Adjointe du CEPRI

L'enjeu d'une évolution de la prise en charge de ces ouvrages reste bien une intervention durable, avec des opérateurs en capacité de réagir efficacement en cas d'urgence et compétents pour l'entretien à long terme... Aujourd'hui, les réponses données à cette problématique ne sont pas encore tranchées.

Comment répondre aux enjeux le plus efficacement ?

Tout le monde s'accorde à dire qu'il faut une animation à l'échelle des territoires associant les acteurs de l'urbanisme. On s'interroge sur les acteurs en capacité de porter cette animation. Quelles modalités d'implication ? Quelle répartition des responsabilités ?

“Responsabiliser les acteurs de l'urbanisme est une approche intellectuellement intéressante mais, si on reste pragmatique, on ne peut raisonnablement pas leur faire porter la compétence de gestion des ouvrages. Cette gestion nécessite des compétences spécifiques liées à la gestion du cours d'eau.

Cela dépasse largement la passation de marché d'entretien de la végétation. Pour être en mesure de réagir face à une situation d'urgence liée à une crue par exemple, cela nécessite des compétences et une organisation

en lien avec les autres missions de gestion d'un cours d'eau.

Le bassin-versant est l'échelle idéale pour gérer la politique et la concertation avec l'ensemble des acteurs concernés par la protection.

Il faut impérativement éviter une approche sectorielle.”

Gilles Brière, chef du service Eau et Rivières au Conseil Général de Vaucluse.

Le futur décret proposera la désignation d'un “gestionnaire unique pour un système de protection”. La cohérence de la gestion des ouvrages doit être effectivement recherchée mais sans perdre de vue l'intérêt d'une approche globale.

Quelles perspectives face aux difficultés de financement ?

Les nouvelles obligations réglementaires requièrent de nouvelles sources de financement.

Les dispositifs PAPI et PSR offrent des possibilités de contribution aux interventions mais il convient d'avoir à l'esprit que l'entretien d'un kilomètre de digue est estimé entre 2 000 et 5 000 €.

“Le problème est qu'à un moment “t”, nous allons obtenir des aides pour réhabiliter, pour investir sur un ouvrage, mais du fait de cette intervention, cela nous engage à long terme sur l'entretien, le suivi que le propriétaire ne pourra assurer... or la structure n'a aucune lisibilité sur la ressource financière dont elle disposera pour assumer cette mission. C'est pour cela que nous restons réticents à intervenir. Il faudrait une ressource affectée à cette fonction de gestion à long terme”

Laurent Rhodet, directeur du Syndicat mixte des Sorgues”

Le document du PSR souligne largement cette préoccupation. Il est mentionné la perspective et la nécessité de générer une ressource pour l'entretien, éventuellement sous forme d'une taxe additionnelle.

“On travaille effectivement à l'idée d'une taxe additionnelle, mais les contraintes de mise en place d'un tel outil sont fortes et la période n'est pas favorable. Nous sommes conscients que si le gestionnaire n'a pas une ressource pérenne, les fonds investis le seront à perte. Il faudra que l'on avance sur le document de travail mené par le groupe de travail parlementaire. Il faudra trouver la garantie d'avoir des structures en capacité d'assurer cet entretien. La réflexion porte notamment sur la taille de la structure.”

Jean-Philippe Lalande, Direction générale de la prévention des risques au MEDDTL

Le groupe de travail du RRGMA portant la “réflexion EPAGE” (Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux) a fait des propositions en ce sens. L'idée étant de

labelliser une structure qui s'engage à l'échelle d'un territoire de bassin-versant que plutôt que de labelliser un programme. Et non pas uniquement sur une action précise mais sur un ensemble de missions à l'échelle du territoire du bassin-versant local.

La recherche d'une garantie de compétences et de moyens sur un critère de nombre de kilomètres linéaires d'ouvrage géré interroge :

"Le découpage défini en fonction d'un linéaire de digue risquerait de remettre en cause le principe de gestion globale. Il serait important de reconnaître que la grande majorité des gestionnaires ne gère pas que des digues. Un critère de kilomètre linéaire revient à privilégier une approche sectorielle. On sort de la logique

de bassin-versant et l'on revient sur la gestion globale développée depuis plus de 20 ans."

Gilles Brière, chef du service Eau et Rivières, Conseil général de Vaucluse.

"Une des difficultés de la réflexion menée sur les sources de financement est l'hétérogénéité des fonctionnements sur l'ensemble du territoire national. D'autres organisations existent et fonctionnent notamment avec les systèmes d'ASA. Comment arriver à trouver une source de financement qu'on puisse généraliser sur le territoire avec des différences de fonctionnement ? Le pire c'est de casser des dynamiques qui fonctionnent aujourd'hui. On a fait prendre conscience aux parlementaires des différentes situations de terrain pour éviter d'aller

trop vite. Est-ce qu'on fait des taxes d'aménagement ? Des redevances Agence de l'eau redistribuées ? L'augmentation des taux CATNAT ? Il est urgent d'agir, mais aussi de ne pas faire n'importe quoi."

Stéphanie Bidault, directrice adjointe du CEPRI.

"Nous sommes conscients qu'il faut poursuivre la réflexion pour des solutions pratiques pour des maîtrises d'ouvrage sécurisées avec des moyens pour fonctionner."

Jean-Philippe Lalande, Direction générale de la prévention des risques au MEDDTL.

Un groupe de parlementaires a travaillé sur la question en lien avec le CEPRI, donnant lieu à des propositions qui pourraient être prises en compte dans la prochaine loi de finance.

CONCLUSION



L'ambition de la "Directive Inondation" est d'intégrer plus largement les conséquences des inondations et la notion de vulnérabilité des territoires. Aussi, les nouveaux outils PAPI et PSR constituent des démarches contractuelles destinées à associer dans la chaîne du risque "inondation" (prévision, prévention, protection) toutes les parties prenantes de la politique du risque (urbanisme, eau, environnement...). Il faut saluer cette volonté de mieux articuler les politiques publiques en fonction de ce risque. Les PAPI de la première génération ont ébauché des méthodes nouvelles de prise en compte du risque "inondation".

Cependant, au seuil de l'application de cette Directive, de nombreux questionnements restent en suspens : La Directive Inondation vise la concentration des efforts publics sur des territoires identifiés comme comportant des risques importants (TRI). La perspective de rendre captive la solidarité nationale pour ces seuls territoires inquiète. Dans une région où 80 % des communes sont soumises au risque d'inondation, tous les territoires "à risques" ne seront pas identifiés en TRI. Qu'en sera-t-il des efforts portés sur ces "hors TRI" jugés non prioritaires par l'exercice de sélection mené ? Cet exercice de sélection des TRI sera effectué suite à une évaluation préliminaire des territoires à risques (EPRI). Les outils et indicateurs retenus pour ces EPRI orienteront nécessairement les choix des TRI dont le nombre a été fixé à 150 pour le territoire national.

Qu'en sera-t-il des efforts de solidarité portés sur des bassins à faibles enjeux (en termes de nombre d'habitants, d'activités économiques) mais dont le risque, notamment pour les vies humaines, est parfois accru par la rapidité et la violence des crues, rendant plus complexe la mise en œuvre du triptyque "prévision, prévention, protection" ? Ceux-ci ne ressortiront sans doute pas comme prioritaires par l'évaluation menée. Il est prévu que les TRI soient revus selon des cycles de 6 ans. Comment cette priorisation des efforts s'inscrira-t-elle dans le temps ? Comment seront définis les périmètres des TRI ? Intégreront-ils l'ensemble d'un bassin-versant ou bien concerneront-ils exclusivement la poche représentant essentiellement des enjeux urbains et industriels ? Quel contenu sera donné aux "stratégies locales" ? Y aura-t-il des contraintes spécifiques applicables aux TRI ? Les nouveaux cahiers des charges des PAPI donnent une première approche des contenus attendus des futures stratégies locales mais les réponses seront sans doute apportées lors de l'élaboration de la stratégie globale à l'échelle nationale.

Les nouveaux outils PAPI, PSR, et la mise en œuvre de la "Directive Inondation", visent à soutenir l'effort mené par les collectivités au travers de leurs structures de bassin, mises en place depuis de nombreuses

années sur une large partie du territoire de Provence-Alpes-Côte d'Azur, notamment avec l'ambition d'agir localement pour la lutte contre les inondations. Cependant, ces nouveaux contrats constituent une nouvelle couche qui s'ajoute au millefeuille des stratégies nationales et des évolutions juridiques déjà assez indigestes pour la majeure partie des gestionnaires d'ouvrages manquant de temps et de moyens humains et financiers.

Les évolutions des politiques nationales et des outils législatifs vont très vite, rendant l'exercice de concertation très contraint dans le temps, et l'appropriation de ces dispositifs par les acteurs des territoires plus complexe. Les calendriers très serrés de mise en œuvre et les nouveaux outils nécessitent une mobilisation supplémentaire des gestionnaires de milieux. Or, même s'il est largement fait mention de la préoccupation de disposer d'une maîtrise d'ouvrage efficace notamment dans l'outil PSR, le renforcement des structures ne fait encore pas l'objet de dispositions concrètes.

Aujourd'hui, tous les acteurs s'accordent sur l'idée que l'efficacité des dispositifs repose essentiellement sur une réflexion approfondie sur les questions de portage, d'animation et de gouvernance à l'échelle des territoires. Comment renforcer efficacement la maîtrise d'ouvrage ? Quelle organisation pour une gouvernance efficace ? Quelle animation nécessaire pour mieux intégrer ces enjeux dans le développement des territoires ? Les questions de la "taille critique" et du niveau pertinent d'intervention sont posées. Des éléments de réflexion sont avancés, mais les priorités ne sont pas encore clairement établies : la réflexion sera-t-elle basée sur un nombre minimum de kilomètres linéaires de digues pris en charge par le gestionnaire ? Sur la préoccupation d'une cohérence hydrographique ? d'une cohérence des actions menées en matière de lutte contre les inondations ? de gestion des ouvrages et de préoccupations de gestion "environnementales" des cours d'eau ? Comment intégrera-t-on les dynamiques déjà existantes sur chaque territoire ? Quels outils financiers seront avancés ?

La réflexion est urgente mais elle ne doit pas être précipitée ! **Les structures existantes doivent en être les acteurs principaux pour évoluer vers un fonctionnement renforcé et pertinent. Des éléments de réponses sont proposés dans la réflexion menée par le réseau des gestionnaires de Provence-Alpes-Côte d'Azur portant sur une labellisation en Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE).**

L'énoncé de principes dogmatiques serait sans doute un échec. L'expérience acquise par les territoires porteurs des démarches de contrats de rivière, de SAGE et des premiers PAPI doit être le moteur d'évolutions et de renforcement...

LISTE DES PARTICIPANTS

ALEXIS Jean-ClaudePrésident, S.I. de l'Huveaune
AUDA OlivierChargé de mission, Conseil général du Var, DEER
BAILLET Marie-ThérèseChargée de mission barrage concession, DREAL PACA
BAKOUR LaetitiaDirectrice, S.I. du bassin sud ouest Mont-Ventoux
BENCIVENGA LucDirecteur technique, S.I. de la Siagne et ses affluents
BERNARD XavierTechnicien rivière, Conseil général des Alpes-de-Haute-Pce
BERTHELOT MarieTechnicienne rivière, S.M. d'aménagement du Criou (SYAC)
BIDAULT StéphanieDirectrice adjointe, CEPRI
BOUSTRON OlivierIngénieur de recherche, Tour du Valat
BRIERE GillesChef de service eau et rivières, Conseil général de Vaucluse
CARRERE MaevaChargée de mission PAPI, S.M. du bassin du fleuve Hérault
CERAULO Caroline ..Chargé de mission Contrat Cagne, Conseil général Alpes-Maritimes
CHAMPION HervéChargé de mission risques naturels, Région PACA
CHARMAY BérangèreParc naturel régional du Queyras
CHOLEY GeorgesTechnicien, S.I. de l'Huveaune
COLLANGE LucTechnicien Rivières, Conseil général du Var, DEER
CORNELOUP ThierryDirecteur, S.I. du Calavon Coulon
COSSE-ZAGO SylvieTechnicienne voiries infrastructures, C.A. "Grand Montauban"
COULON HugoChargé de projets, Syndicat d'aménagement de la Touloubre
DAUTREY ÉlisabethChef Unité risques naturels, DREAL PACA
DE KERSAINT GILLY ErwanPrésident, S.I. de la Gisle
DEHESDIN EmilieChargée de mission contrat de rivière, S.I. des Paillons
DESAGHER VéroniqueAnimatrice RRGMA, ARPE
DESPLATS ChristianPrésident, ARPE
DUPUY ChristopheDirecteur, S.I. des Paillons
FIORI DéboraJournaliste Rédactrice
FOURNIER GabrielleDirectrice, Délégation PACA et Corse, Agence de l'Eau RM&C
FOURNIER ThibautTechnicien, Syndicat d'aménagement la Touloubre
FREMAUX GuyChargé de mission, D.D.T.M. Service territorial d'Arles
GAMBRA MartineAssistante, Secrétariat RRGMA, ARPE
GAUTIER Corinne ..Animatrice, contrat de rivière Verdon, Parc naturel régional du Verdon
GENTILI RobertChargé de mission SEMA, Région PACA
GERENT GérardConseiller communautaire, C.C. des Pays Rhône et Ouvèze
GILLET EmilieChargée de mission, S.I. d'entretien de la Méouge
GUILLEMET FlorianChargé de mission, S.M. d'aménagement de la Bléone
GUILLOT JacquesDirecteur technique adjoint, SYMADREM
HOCHARD JohanTechnicien rivière, S.I. du Calavon Coulon

HUET Vanessa ...Chargée de mission risque inondation, S.I. de la Siagne et ses affluents
JOURDAIN StéphaneChargé de mission inondation, DREAL Rhône-Méditerranée
LACROIX CorinneDirectrice, Syndicat d'aménagement de la Touloubre
LALANDE Jean-Philippe ..Chef de mission PSR, Ministère (DGPR) chargé de l'environnement
LATIL IsabelleTechnicien environnement, Conseil général des Alpes-de-Haute-Pce
LATTUCA VincentDirecteur des Services techniques, Ville de Vinon-sur-Verdon
LE SCAON GaëlChef de service, Planification et Corse, Agence de l'Eau RM&C
LEDOUX BrunoBureau d'Etudes
MARC PhilippeAvocat
MARGAILLAN PierrePrésident, S.I. du bassin sud ouest Mont-Ventoux
METSU NicolasAnimateur RRGMA, ARPE
MIEVRE Annick ..Sce concessions hydroélectriques et ouvrages hydrauliques, DREAL PACA
NARBAIS-JAUREGUY DidierChargé de mission risques, DREAL PACA
NAVARRO OlivierChargé de mission, S.M. de l'Ouvèze
NORMAND ThibaultService prévention des risques, DREAL PACA
ONDE RobertChargé de mission, S.I. du Bassin Sud-Ouest Mont-Ventoux
ORELLE BéatriceDépartement des Bouches-du-Rhône
OUBRIER HervéChargé de mission, S.I. du bassin sud ouest Mont-Ventoux
PIQUENOT SylvieChargée d'études, Agence de l'Eau RM&C
QUEMART PhilippeService prévention des risques, DREAL PACA
RHODET LaurentDirecteur, S.M. du Bassin des Sorgues
RIMEYMEILLE AlexiaTechnicienne rivière, S.I. Aménagement de la Nartuby
RUIZ GuillaumeTechnicien rivières, Parc naturel régional du Verdon
SANZ ChristelleStagiaire, Syndicat d'aménagement du bassin de l'Arc
SAVOYAT CarolineChargée de mission, S.M. d'aménagement de la Bléone
SEBIRE MatthieuChargé de mission, S.I. Aménagement de la Nartuby
SIBOURG Jean-ChristopheTechnicien, S.M. du Bassin-versant du Lez
SPINOSA NancyChef de service des risques naturels, Région PACA
TENTORINI ChristelResponsable technique, S.M. du Bassin des Sorgues
THERON SébastienChargé de mission hydraulique, C.A. "Hérault Méditerranée"
TORTORA GérardPrésident, S.I. Aménagement de la Nartuby
TOUBAS SylvieUnité A.M.A, ARPE
TREZZY ClaudineChargée de mission, Conseil général des Bouches-du-Rhône
VAIRON CélineDirectrice, Syndicat d'aménagement du bassin de l'Arc
VAN LUNSEN BenjaminTechnicien, S.I. de la Gisle
VAYSON LaurieTechnicienne, C.C. des Pays Rhône et Ouvèze

CONTACTS

AGENCE RÉGIONALE POUR L'ENVIRONNEMENT / PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Réseau Régional des Gestionnaires de Milieux Aquatiques
unité Assainissement & Milieux Aquatiques

Véronique Guiguet-Desagher / v.guiguet@arpe-paca.org / 04 42 90 90 58

Nicolas Metsu / n.metsu@arpe-paca.org / 04 42 90 90 53



Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

