



**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE**

**Rapport n°  
009151-01**

**INSPECTION  
GÉNÉRALE  
DES FINANCES**

**Rapport n°  
2013-M-073-02**

**INSPECTION  
GÉNÉRALE  
DE L'ADMINISTRATION**

**Rapport n°  
14-013/13-069/01**

**INSPECTION DE LA  
DEFENSE ET DE LA  
SECURITE CIVILES**

**Rapport n°  
IDSC-2014-03**

**ÉVALUATION A MI-PARCOURS  
DU PLAN « SUBMERSIONS RAPIDES »**

Mars 2014



# **ÉVALUATION A MI-PAROURS DU PLAN « SUBMERSIONS RAPIDES » (PSR)**

Rapport établi par

**Philippe LEDENVIC**

Conseil général de l'environnement et du développement durable

**Christian PITIE**

Conseil général de l'environnement et du développement durable

**Guy BARREY**

Conseil général de l'environnement et du développement durable

**Bertrand BRASSENS**

Inspection générale des finances

**Didier CHABROL**

Inspection générale de l'administration

**Philippe BODINO**

Inspection générale de l'administration

**Christian LE BOULAIRE**

Inspection de la défense et de la sécurité civiles



## Synthèse

Réponse réactive aux catastrophes causées par la tempête Xynthia et les pluies stationnaires intenses sur l'arrondissement de Draguignan, **le Plan Submersions Rapides (PSR)**, adopté par le gouvernement pour la période 2011-2015, **rassemble, de façon cohérente et inédite, un ensemble complet d'actions, regroupées en 4 axes, pour prévenir les inondations :**

- en réponse à l'insuffisante maîtrise de l'urbanisation immédiatement mise en cause, il articule **des démarches régaliennes et volontaires d'aménagement, afin de prendre en compte ces risques à court et à long terme ;**
- constatant le défaut de connaissance sur les submersions marines et sur les ruissellements, **il organise et accélère la préparation aux crises**, par l'amélioration de la connaissance des phénomènes et l'anticipation plus fine de leurs impacts sur les territoires ;
- prenant pleinement conscience du mauvais état général des digues et autres ouvrages de protection, sur le littoral et sur le bord des fleuves, **il apporte 500 M€ sur 5 ans, prélevés sur le fonds Barnier, pour inciter à consolider ou rehausser 1.200 km d'ouvrages**, de façon ponctuelle ou dans des stratégies plus globales sur des bassins de risques ;
- il relance des actions pour **sensibiliser la population, renforcer la culture du risque et préparer les crises.**

Elaboré en parallèle à la mise en œuvre progressive de la directive inondation, il relève de la même inspiration, mais constitue néanmoins un dispositif à part. Il prévoyait, dès l'origine, son évaluation à mi-parcours. C'est l'objet de ce rapport.

La mission<sup>1</sup> s'est appuyée sur une documentation fournie, ainsi que sur de nombreux entretiens, tant au niveau national que dans 4 bassins, 9 régions et sur 2 façades maritimes, *a priori* parmi les plus concernés. Dans la partie I, outre la présentation du contexte, la mission a souhaité **se faire l'écho de la perception et des messages des interlocuteurs qu'elle a rencontrés**, à la fois pour consolider ses analyses, mais aussi pour identifier les questions auxquelles le PSR ne répond pas nécessairement de façon encore satisfaisante à leurs yeux.

Le contenu de cette évaluation a été précisé par la lettre de commande du 19 juin 2013 signée des ministres chargés des différentes actions du PSR. Cette commande comporte trois ensembles de questions :

**1 / Quel est le bilan à mi-parcours des actions du PSR ?** La mission y répond dans la partie II.

**2 / Le PSR est-il susceptible d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés ? Se déploie-t-il de façon cohérente avec la directive « inondations », ainsi qu'avec toutes les autres politiques publiques qui lui sont le plus liées**, sur les plans territorial et environnemental ou en termes de financement de la lutte contre les inondations ? La mission y répond dans la partie III.

---

<sup>1</sup> Par commodité, la mission d'évaluation sera désignée « la mission » dans toute la suite du rapport

Les réponses et recommandations (R) de la mission apparaissent, **en partie II, lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre d'actions identifiées par le PSR, et en partie III lorsqu'il s'agit d'actions allant au-delà du strict cadre du PSR.**

En synthèse générale, la mission retient les idées principales qui suivent :

### *1 / Mettre en œuvre résolument la directive inondation et fonder le PSR dans la Stratégie Nationale de Gestion du Risque Inondation*

Le PSR est un plan particulièrement bienvenu suite à Xynthia et Draguignan. Il a suscité une **mobilisation nouvelle**, qui a conduit de nombreuses collectivités à élaborer des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) à l'échelle de bassins de risques cohérents.

Néanmoins, le principal effet du PSR aura été de **focaliser les énergies sur la conception de projets de travaux, laissant au second plan les autres types d'actions de prévention**. Aussi, s'il a conduit positivement à la structuration progressive des collectivités pour lutter contre les inondations, la mission a constaté que le Plan est **assez unanimement méconnu**, qu'il est **perçu le plus souvent comme un « plan digues »**, et que **les acteurs des territoires peinent à en identifier les contours**, au même moment où il leur est demandé, pas à pas, de décliner la directive inondation sur leur territoire, sans cohérence perceptible entre les deux démarches.

Dès lors, la mission propose de **fonder rapidement les actions du PSR dans les Plans de gestion du risque inondation (R22)**, clé de voûte de la transposition de la directive inondation et de la déclinaison de la Stratégie nationale de gestion du risque inondation, cadre structurant leur élaboration dans chaque bassin hydrographique.

La mission suggère que tout soit fait pour que, **sur des territoires cohérents, la gestion du risque inondation au travers de Stratégies locales (SLGRI) et de leur volet contractuel, les programmes d'action de prévention (PAPI), coïncide dès que possible avec la structuration de maîtrises d'ouvrage pérennes (R19)**, dans le cadre des dispositions de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

### *2 / Accorder la priorité à la protection des vies humaines*

Alors que la lettre de commande ciblait cette évaluation au regard de la protection des vies humaines et demandait à la mission de juger de l'efficacité du PSR au filtre de cet objectif premier, **la plupart de ses interlocuteurs et la plupart des outils de lutte contre les inondations mêlent, indistinctement, la protection des hommes et la protection des biens**. Ainsi, les ouvrages mobilisent une part prépondérante des ressources du PSR alors que les actions de prévision, d'alerte ou de gestion de crise, pourraient être plus directement efficaces en matière de sauvegarde des vies humaines. Parfois même, des travaux coûteux ont conduit à protéger principalement des biens, là où des ouvrages plus modestes ou d'autres actions auraient permis de protéger plus efficacement les vies humaines. La protection des biens devrait mobiliser principalement d'autres outils.

La mission considère qu'à la base des différentes stratégies, nationales et locales, **la protection des vies humaines et de la santé doit rester le premier enjeu** et que cette approche est structurante, à la fois pour le contenu des stratégies, pour les programmes d'action et pour la mobilisation de leurs financements.

La portée d'un tel principe pourrait conduire à **privilégier des actions durables de sauvegarde efficaces et souvent moins coûteuses**, à **adapter certaines procédures pour les accélérer si des vies humaines sont en jeu** et à **moduler la solidarité nationale**, au travers des financements de l'Etat, de façon proportionnée à la gravité des risques encourus.

*3 / Relancer les actions de réduction de la vulnérabilité, d'acculturation aux risques et de résilience, en commençant par les plus urgentes pour les vies humaines*

**Les autres volets de la prévention ont été plus ou moins délaissés.** Si la prévision a progressé, **la poursuite des actions est indispensable au nécessaire progrès de la préparation des alertes** (R6, R7, R8).

Par contre, **la culture du risque** (R16, R17, R21), **un aménagement raisonné prenant en compte les risques, la réduction de la vulnérabilité** (R2, R4) **ou encore la gestion de crise** (R9, R18) **restent des parents pauvres des politiques de prévention.** La mission propose la relance ou la poursuite de plusieurs actions. Elle insiste en particulier sur un **rattrapage rapide pour les actions de réduction des vulnérabilités les plus urgentes** (campings à risques importants et zones basses ou cuvettes) (R3, R5, R10).

*4 / Simplifier la gouvernance, les procédures et les périmètres d'intervention, pour mettre en œuvre efficacement des stratégies territoriales globales et cohérentes*

A la lumière des critiques formulées, la mission rappelle la nécessité absolue d'un travail partenarial entre les collectivités et l'Etat pour **partager une vision globale cohérente, en rupture avec des approches souvent cloisonnées.** Ceci passe, pour l'Etat, par **la clarification des champs de responsabilité de ses différents échelons et par leur contribution à la mission des ensembliers désignés** (R12, R23). La mission recommande de ce point de vue **un traitement spécifique des petites îles du territoire métropolitain**, dont les populations sont exposées à une hausse progressive mais inéluctable du niveau de la mer.

Elle propose plusieurs pistes pour **accompagner les projets complexes portés par les maîtres d'ouvrage**, pour **simplifier certaines procédures et mettre en cohérence les périmètres d'intervention** (partie IV) : ses propositions seront approfondies au 1<sup>er</sup> trimestre 2014 par une mission du CGEDD, en vue de l'expérimentation prévue par les Etats Généraux de la modernisation du droit de l'environnement sur les territoires « Xynthia ».

*5 / Stabiliser les référentiels et s'appuyer sur une expertise nationale partagée*

La quasi-totalité des 303 PPRL prioritaires identifiés en 2011 ont été prescrits. Néanmoins, peu sont encore approuvés définitivement, pour des raisons que la mission a analysées. Sur cette question, mais aussi sur d'autres, elle a constaté combien ces politiques peuvent conduire à des conflits récurrents entre des particuliers, les collectivités et l'Etat.

Si l'affinement des connaissances et la réduction des incertitudes permettent parfois de progresser vers un diagnostic partagé, la mission considère qu'une grande partie de ces conflits découle des **imprécisions des doctrines générales et de la qualité insuffisante des études préalables.**

Ce flou est incompatible avec le cadre désormais imposé par la directive européenne et la clarification de toutes les « références » est la condition *sine qua non* d'une meilleure compréhension des enjeux et d'un dialogue efficace : c'est un préalable nécessaire à l'arbitrage de nombreux conflits.

Aussi, il semble essentiel de progresser résolument dans la consolidation des connaissances et des doctrines par :

- la **constitution d'une expertise nationale de référence (R15, R20)**
- la **fixation des règles applicables par décrets et arrêtés (R1, R11, R13)**
- le **calage progressif des doctrines, par suivi régulier et retour d'expérience** de la mise en œuvre de ces règles.

#### *6 / Mieux définir les priorités d'utilisation du fonds Barnier et suivre sa consommation*

Depuis le lancement du PSR, 970 M€ de travaux ont été labellisés, par la Commission Mixte Inondation ou les bassins, avec le soutien de 383 M€ du fonds Barnier et un abondement de crédits de l'Etat de 10,5 M€. Ils portent notamment sur 335 kilomètres de digues : 120 expressément « labellisées PSR » et 215 supplémentaires dans des PAPI labellisés. La mission estime que la plupart des labels attribués sont pertinents et, en particulier que la très grande majorité des PSR labellisés contribueront à protéger de très nombreux habitants. Avec 3 ans de recul cependant, peu de crédits ont été effectivement consommés, hors acquisitions immobilières et démolitions, et les programmes de travaux prévus sont loin d'être achevés.

Deux préoccupations importantes ressortent toutefois de son analyse :

- l'enveloppe prévue (500 M€) suffira-t-elle pour traiter le linéaire de digues indiqué par le Plan (1.200km) ? Le bilan des engagements sur les trois premières années suggère une réponse négative, mais de nombreuses inconnues subsistent sur la teneur et le rythme des projets à venir ;
- le fonds Barnier tel qu'il est constitué et alimenté suffira-t-il pour couvrir les programmes labellisés, en gestation ou encore postérieurs, outre les autres actions qu'il finance ? La relance des dynamiques locales qui ne manquera pas de résulter des nouvelles compétences des collectivités – sans qu'on puisse à ce jour estimer l'apport spécifique de la nouvelle taxe additionnelle qui y est associée – suggère qu'on s'en préoccupe dès maintenant.

Au regard de ces incertitudes, les facilités permises par le fonds Barnier conduisent à recommander que **le suivi de son utilisation soit très significativement amélioré afin d'en maîtriser la programmation et l'évolution (R27)**. La mission souligne que l'hétérogénéité des informations effectivement disponibles, en partie liée à l'évolution du statut de certaines opérations et des règles de financement, ne lui a pas permis de proposer un bilan financier aussi complet qu'elle l'aurait souhaité pour répondre à la lettre de commande, en particulier en référence à l'objectif affiché dans le PSR.

**Les conditions de l'utilisation du fonds Barnier devraient correspondre à des priorités clairement identifiées, de façon cohérente avec les enjeux et les moyens disponibles (R26)**, et non selon une logique de guichet.

Que ce soit en matière de budget ou d'effectifs des services de l'Etat, la mission propose **les priorités qui lui semblent incontournables (R14)** et recommande d'**améliorer la**

**cohérence dans l'affectation des moyens** (R24) par les différents programmes budgétaires et autres outils de financements.

## Formulation synthétique des recommandations

Recommandation n° 1	Fixer par décret les règles de base pour définir l'aléa inondation et sa portée
Recommandation n° 2	Sécuriser économiquement, afin de les pérenniser, les activités agricoles dans les champs d'expansion de crues
Recommandation n° 3	Relancer et achever l'élaboration d'un plan d'action pour les campings à risques, en traitant rapidement les situations les plus critiques.
Recommandation n° 4	Généraliser dans les PAPI des bonnes pratiques peu coûteuses de réduction de la vulnérabilité + imposer certaines pratiques via la réglementation
Recommandation n° 5	Inventorier les digues à la mer, leur état, ainsi que les enjeux les plus vulnérables du littoral
Recommandation n° 6	Préparer, pour fin 2014, l'organisation de l'alerte pour les submersions marines : comment passer de la « tempête marine » à la « submersion » ? Mettre en forme des messages d'alerte pour une réaction proportionnée
Recommandation n° 7	Etendre la couverture radar dans les meilleurs délais Mieux évaluer le passage de la « pluie intense » au « ruissellement » Gérer globalement les risques de ruissellement dans les PAPI
Recommandation n° 8	Recentrer les référents « inondation » des DDTM sur l'exploitation des messages d'alerte et la connaissance des enjeux les plus vulnérables – et donc avec une compétence « inondation »
Recommandation n° 9	Compléter le financement et déployer efficacement le SAIP. Sur les zones à risques de crue rapide, l'inclure dans les PAPI
Recommandation n° 10	Relancer l'identification des zones exposées derrière des ouvrages potentiellement dangereux et les traiter
Recommandation n° 11	Ne plus faire référence au concept de « niveau de protection », en l'absence d'une définition incontestable
Recommandation n° 12	Désigner des chefs de projet Etat pour accompagner chaque projet de « système de protection »
Recommandation n° 13	Clarifier les critères de classement des digues, en référence à des objectifs de protection
Recommandation n° 14	Affecter de façon appropriée les moyens nécessaires à la mission de contrôle des ouvrages hydrauliques
Recommandation n° 15	Constituer avec l'appui du CEREMA / CETMEF une expertise technique de référence au niveau national dans le domaine des inondations / submersion marine et de tenue des digues et des ouvrages
Recommandation n° 16	Conditionner le financement effectif des travaux des PAPI à la pose des repères de crues
Recommandation n° 17	Réaliser les actions nationales de sensibilisation / communication initialement prévues dans le PSR, pour ancrer la résilience
Recommandation n° 18	Aider les communes à réaliser des PCS « robustes » et à développer des réserves communales de sécurité civile, avec l'appui des préfetures, des SDIS et/ou des associations départementales de maires.
Recommandation n° 19	Tirer les conséquences de la loi MAP : dans la SNGRI ; dans les décrets « aléas » et « digues ». Produire, dans chaque département, des schémas de gouvernance cohérents. Faire évoluer la loi de 1807 en conséquence
Recommandation n° 20	Doter l'échelon national d'un collège réduit d'experts techniques et faire évoluer la CMI comme instance consultative sur les questions de doctrine et de mise en œuvre

Recommandation n°21	Mettre en place un dispositif national d'amélioration de la résilience
Recommandation n°22	Intégrer les actions du PSR dans les stratégies de gestion des risques d'inondation
Recommandation n°23	Répartir, de façon complémentaire et cohérente, les responsabilités des différents échelons de l'Etat. De façon spécifique, confier la coordination des doctrines de l'Etat sur le « littoral Xynthia » à un haut-fonctionnaire, placé sous l'autorité du préfet de bassin Loire-Bretagne, mais présent sur ce territoire.
Recommandation n°24	Une fois défini le socle des priorités pour l'action de l'Etat, solliciter tous les responsables de programme concernés pour arbitrer les moyens nécessaires dans les DREAL et les DDTM, en cohérence avec la logique de chaque mission ministérielle et chaque programme
Recommandation n°25	Relancer la réforme du régime CATNAT pour le rendre plus vertueux
Recommandation n°26	Définir les priorités d'utilisation du fonds Barnier, au regard des enjeux à protéger. Élargir ponctuellement les mesures éligibles, dès lors qu'elles pourraient être plus efficaces pour protéger les vies humaines
Recommandation n°27	Gérer le fonds Barnier sous PRESAGE. Régionaliser sa gestion par décret

# Sommaire

<b>Synthèse</b>	<b>5</b>
<b>Formulation synthétique des recommandations</b>	<b>10</b>
<b>Sommaire</b>	<b>12</b>
<b>Introduction</b>	<b>15</b>
<b>Partie I : LE PLAN « SUBMERSIONS RAPIDES » (PSR)</b>	
<b>Contenu, contexte, évolutions, perception par les principaux acteurs</b>	<b>19</b>
I.1 Un contexte légal en pleine évolution	20
I.2 Une mise en œuvre focalisée sur le renforcement des ouvrages de protection	22
I.2.1 : Son contenu	22
I.2.2 : Sa mise en œuvre	22
I.3 Des évolutions associées	23
I.4 La perception exprimée par les services de l'Etat	24
I.4.1 : Une articulation peu claire entre les labels « PAPI » et « PSR »	24
I.4.2 : Des avancées réelles, mais encore partielles	24
I.4.3 : Des réformes de structure réussies, mais des inquiétudes sur l'évolution des moyens	25
I.5 La perception des collectivités	25
I.5.1 : Une prise de conscience nouvelle	25
I.5.2 : Le PSR s'ajoute à une accumulation d'outils, de plus en plus illisible	25
I.5.3 : Les implications de la réforme récente des compétences	26
I.5.4 : La difficulté d'obtenir de l'Etat des prises de position cohérentes	26
I.5.5 : La culture de résilience ne progresse pas vite	27
I.6 La perception des services spécialisés, des opérateurs et des experts	27
I.6.1 : Une dynamique bien engagée...	28
I.6.2 : ... mais qui reste à poursuivre	28
I.7 La perception des milieux associatifs	29
<b>Partie II : LE BILAN, AXE PAR AXE, DU PSR. SON FINANCEMENT et les recommandations de la mission</b>	<b>31</b>
II.1 Axe 1 : la maîtrise de l'urbanisation et l'adaptation du bâti	32
II.1.1 : Urbanisme	32
II.1.1.1 : Une accélération des prescriptions de PPR ; des approbations encore limitées	32
II.1.1.2 : Des fondements juridiques fragiles pour des contraintes fortes	33
II.1.1.3 : Un suivi insuffisant	34
II.1.2 : Aménagement	35
II.1.2.1 : Des territoires qui se figent...	35
II.1.2.2 : ... et une urbanisation qui se poursuit au détriment des terres agricoles	36
II.1.3 : Construction	37
II.1.4 : Habitat	37
II.1.4.1 : Une action en partie négligée : la réduction de la vulnérabilité des campings	38
II.1.4.2 : La réduction de la vulnérabilité reste le parent pauvre des politiques de prévention	38
II.2 Axe 2 : l'amélioration de la connaissance des aléas et des systèmes de surveillance, de prévision, de vigilance et d'alerte	40
II.2.1 : L'amélioration de l'anticipation des submersions rapides	40

II.2.1.1 : Les phénomènes météorologiques sont mieux connus...	40
II.2.1.2 : ... mais l'anticipation de leurs effets lors d'une alerte reste encore imprécise	40
II.2.2 : L'amélioration de l'anticipation des dangers liés au ruissellement ou aux crues soudaines	41
II.2.2.1 : Une couverture radar à achever rapidement	41
II.2.2.2 : Une prévision complexe pour ce type d'inondations, souffrant d'un défaut de fiabilité	42
II.2.3 : Renforcer la préparation à la gestion de crise et l'appui aux autorités pour les submersions rapides	43
II.2.4 : L'amélioration de l'information des populations et de la chaîne d'alerte	43
II.2.4.1 : Un déploiement anormalement lent du système d'alerte	44
II.2.4.2 : Des nouveaux outils de communication encore en projet ou en test	44
II.3 Axe 3 : la fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection	45
II.3.1 : Identification et maîtrise d'ouvrage	45
II.3.1.1 : Un inventaire des zones les plus vulnérables encore incomplet	45
II.3.1.2 : L'émergence de maîtres d'ouvrage en capacité de porter des projets	46
II.3.2 : Programmation des travaux de sécurisation des ouvrages	47
II.3.2.1 : Les ambiguïtés du concept de « niveau de protection », source de confusion entre PAPI et PSR	47
II.3.2.2 : Un statut incompris des digues dans les PPR	48
II.3.2.3 : Le cumul et la longueur des procédures, peu cohérents avec une protection « rapide » des vies humaines	49
II.3.2.4 : La nécessité d'accélérer le processus d'autorisation de travaux en site classé	49
II.3.3 : Renforcement des contrôles de sécurité des ouvrages de protection	50
II.3.4 : Des compétences à développer	52
II.4 Axe 4 : l'amélioration de la résilience des populations	52
II.4.1 : Amélioration de la connaissance	52
II.4.2 : Information préventive	53
II.4.3 : Mémoire des submersions passées	54
II.4.4 : Démarches de sûreté et de sauvegarde	55
II.4.4.1 : Sensibiliser les jeunes aux risques d'inondation : un dispositif encore en construction	55
II.4.4.2 : L'acculturation au risque sur chaque territoire reste faible et inégale	55
II.4.4.3 : L'acculturation et l'entretien de la résilience grâce aux exercices ont peu d'impact	56
II.5 Actions structurantes	57
II.5.1 : Gouvernance	57
II.5.2 : Le financement du PSR	58
II.5.2.1 : Rappel des dispositifs de financement vis-à-vis des risques naturels	58
II.5.2.2 : Articulation entre le FPRNM et le PSR	59
II.5.2.3 : Engagement financiers découlant de la labellisation des PAPI/PSR	59
II.5.2.4 : Le défaut de suivi ne permet pas d'apprécier la soutenabilité des engagements du PSR	61
<b>Partie III : LES RESULTATS DU PSR – Propositions pour une intégration dans une approche globale et intégrée</b>	<b>65</b>
III.1 Améliorer en priorité la sécurité des personnes	66
III.2 Promouvoir des stratégies territoriales, globales et intégrées	68
III.2.1 : Mettre en place de façon cohérente les nouvelles compétences des collectivités	68
III.2.2 : Elaborer les stratégies sur la base d'aléas indiscutables	70

<i>III.2.3</i> : Diagnostiquer et réduire la vulnérabilité de sites à fort enjeu	70
<i>III.2.4</i> : Renforcer la résilience de la population	71
<i>III.2.5</i> : Des stratégies spécifiques pour les territoires insulaires	71
III.3 Mettre les dispositifs et les organisations en cohérence avec la directive inondation et la loi	72
III.3.1 : Fondre le PSR à la SNGRI	72
III.3.2 : Simplifier radicalement les dispositifs	73
III.3.3 : Clarifier l'exercice des responsabilités de l'Etat	74
III.4 Faire évoluer les modalités de financements : articulation entre les outils, programmation et suivi	77
III.4.1 : Retrouver de la cohérence dans l'utilisation des différents outils de financements	77
III.4.1.1 : <i>Un régime CAT-NAT peu vertueux ?</i>	77
III.4.1.2 : <i>Des financements non budgétaires substitués à des crédits budgétaires qui font défaut avec l'assentiment de leurs gestionnaires</i>	78
III.4.1.3 : <i>Articuler et prioriser les financements</i>	78
III.4.2 : Améliorer la gestion du FPRNM	79
Annexe I : Lettre de commande du 19 juin 2013	83
Annexe II : Interlocuteurs entendus par la Mission	93
Annexe III : Avis de la Mission sur le projet de SNGRI	105
Annexe IV : Bilan analytique du PSR à mi-parcours	113
Annexe V : La gestion du fonds Barnier	119
Annexe VI : Financements des projets labellisés (fin 2013). Analyse des PSR labellisés (fin 2012)	135
Annexe VII : Cartes des zonages sur les bassins Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée et Seine-Normandie	141
Glossaire	153
Bibliographie	155

## Introduction

Le « *Plan Submersions Rapides* » (PSR) [1]<sup>2</sup> a été lancé en février 2011 pour une durée de 5 ans (2011-2015)<sup>3</sup>, à la suite des événements dramatiques survenus :

- lors du passage de la tempête Xynthia le 28 février 2010 qui avait provoqué 59 décès sur la façade Atlantique, de la Manche et de la Mer du Nord et qui avait mis en évidence la nécessité de compléter l'annonce des tempêtes par celle des submersions marines et un risque majeur en cas de défaillance des digues à la mer ;

- dans le Var le 15 juin 2010, où des inondations par crues soudaines et ruissellement avaient provoqué 26 décès, mettant en évidence la nécessité de mieux anticiper ce type de phénomène et d'adopter là également des mesures de prévention appropriées.

Par lettre de commande du 19 juin 2013 (*Annexe n° 1*) des ministres de l'Economie et des finances, de l'Egalité des territoires et du logement, de l'Intérieur, de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie, et du ministre délégué auprès du ministre de l'Economie et des finances, chargé du budget, adressée au vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable, à la cheffe de l'inspection générale des finances, au chef de l'inspection générale de l'administration, et au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, Inspection générale de la défense et de la sécurité civiles, son évaluation à mi-parcours a été demandée, sous la forme d'une mission d'inspection conjointe.

Cette lettre a notamment prévu une évaluation du PSR par rapport à son objectif initial à savoir : « *d'inciter les différents territoires à bâtir des projets de prévention pour garantir en priorité la sécurité des personnes, par une démarche pragmatique, partant de projets ponctuels mais sur des zones cohérentes* ». Elle demande que l'évaluation porte notamment sur :

- *l'amélioration de la sécurité des personnes ;*
- *la qualité des dynamiques territoriales de gestion du risque induites par le PSR ;*
- *la cohérence des démarches portées, vis-à-vis de la stratégie nationale de gestion des risques inondation (SNGRI) ;*
- *l'efficacité du dispositif de labellisation et de mise en œuvre des projets PAPI/PSR ;*
- *le pilotage du plan ;*
- *le bilan des engagements financiers.*

Pour effectuer cette mission, ont été désignés :

- *par le CGEDD :*
- M. Philippe LEDENVIC, ingénieur général des mines, coordonnateur de la mission

---

<sup>2</sup> Voir bibliographie p.155

<sup>3</sup> Dans son résumé, le plan, adopté début 2011, fait référence « aux 5 années à venir », l'année 2015 étant annoncée comme celle du bilan du PSR. Néanmoins, sur le volet financier, il fait référence à « la période 2011-2016 ».

- M. Christian PITIE, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts
- M. Guy BARREY, inspecteur général de l'administration du développement durable
- *par l'inspection générale des finances :*
  - M. Bertrand BRASSENS, inspecteur général des finances
- *par l'inspection générale de l'administration :*
  - M. Didier CHABROL, inspecteur général de l'administration
  - M. Philippe BODINO, chargé de mission
- *par l'inspection de la défense et de la sécurité civiles :*
  - M. Christian LE BOULAIRE, inspecteur.

La mission a développé ses travaux suivant les méthodes habituelles :

- une phase de documentation initiale ;
- une première phase de contacts au niveau central avec les principaux responsables identifiés, tant auprès du cabinet du ministre de l'Ecologie, au sein de l'administration de l'Etat, que chez différents partenaires ;
- une phase de visites et de contacts de terrain (représentants et services de l'Etat, élus et responsables administratifs des collectivités locales concernées, autres acteurs) dans 7 régions : Centre, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Languedoc-Roussillon, réalisés par tout ou partie des membres composant la Mission ; elle a également eu des échanges avec quelques représentants d'Aquitaine et d'Ile-de-France ;
- une seconde phase de contacts au niveau central, incluant notamment différents parlementaires investis dans ces questions ;
- une phase collégiale d'analyse et de rédaction du rapport ; la mission n'a pas interféré avec d'autres missions diligentées suite à des inondations récentes telles que celles survenues dans les Pyrénées en 2013. Elle a toutefois rencontré quelques-uns des acteurs concernés et a tenu compte, dans ses analyses, des informations dont elle a pu disposer sur ces événements.

Elle n'a pas pu tirer, en raison des délais trop courts, d'enseignements des inondations survenues dans l'ouest, dans le Var, les Alpes-Maritimes, en Bretagne et, de nouveau, dans les Pyrénées au début de l'année 2014.

La liste de contacts pris par la mission est fournie en annexe (*Annexe n°II*).

Conformément à la lettre de commande rappelée ci-dessus, la mission a été reçue à deux reprises, les 2 octobre et 4 décembre 2013, par le « *Comité de suivi de l'évaluation* » constitué au sein de la « *Commission mixte inondation* » (CMI). Elle a rendu compte de

ses travaux de la mission devant la CMI le 11 février 2014.

Elle n'a pas rencontré de difficulté particulière pour accomplir sa tâche et tient à remercier ici tous les responsables des différents niveaux qui ont bien voulu faciliter son travail et ses déplacements, lui consacrer du temps et alimenter sa documentation. Ces remerciements s'adressent tout particulièrement aux personnalités élues : parlementaires, présidents de conseils généraux, élus départementaux et municipaux, qui lui ont permis de bénéficier de leurs analyses et expériences.



## **Partie I**

### **LE PLAN SUBMERSIONS RAPIDES (PSR)**

**Contenu, contexte, évolutions,  
perception par les principaux acteurs**

Le PSR [1] a été adopté en 2011 par le Gouvernement dans le contexte rappelé en introduction. Il visait à apporter des réponses appropriées aux risques liés à la fois aux submersions marines et aux crues et ruissellements soudains, dont les événements de l'année 2010 avaient montré qu'ils n'avaient pas fait l'objet antérieurement de dispositions spécifiques. Il a inclus également les risques de rupture de digues. Son objectif central était et reste d'améliorer la sauvegarde des vies humaines, lorsque de tels événements se produisent. Son élaboration a conduit, pour la première fois au niveau national, à assembler, dans un même plan, des actions couvrant différents champs de la prévention contre les inondations (voir I.2).

Son contenu reprend des dispositifs qui existaient avant 2010, conforte les actions qui avaient été engagées suite à Xynthia et aux événements du Var et réserve aux travaux de protection une enveloppe conséquente, 500 M€ principalement imputés sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « fonds Barnier »). Cette enveloppe doit être engagée d'ici à la fin 2015, dans le cadre d'un appel à projets initié par la publication du PSR.

La mise en œuvre du PSR a coïncidé avec le début de mise en œuvre de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation et la préparation d'un projet de loi relatif à la modernisation de l'action publique.

Le diagnostic dressé par la mission s'appuie sur ses investigations et sur des entretiens, après avoir pris connaissance des travaux de la Commission mixte inondation et de plusieurs rapports postérieurs (septembre 2012) au lancement du PSR : le rapport d'information au Sénat, « *au nom de la mission commune d'information sur les inondations qui se sont produites dans le Var, et plus largement, dans le sud-est de la France au mois de novembre 2011* »<sup>4</sup> [5]; le rapport de la Cour des Comptes : « *Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var* » [6].

## **I.1 Un contexte légal en pleine évolution**

Les piliers de la législation existante sont :

- la loi de 1807<sup>5</sup> qui rend les propriétaires fonciers responsables de la protection de leurs biens contre les inondations, en précisant que l'intervention de l'État et des collectivités territoriales est possible mais reste facultative et peut être temporaire ;
- la loi sur l'eau de 1992 et ses divers compléments qui confient à l'État la responsabilité de la prévision, de l'alerte et la définition, sous forme de servitudes, des précautions relatives à l'urbanisation ;
- un dispositif d'indemnisation des sinistres créé par la loi de 1982, et un dispositif de financement des travaux de protection, créé dans la loi Barnier en 1995, communs à tous les risques naturels, qui rendent obligatoire la couverture du risque catastrophes naturelles par tous les contrats assurant les dommages aux biens, moyennant une cotisation forfaitaire indépendante de l'exposition au risque, couverture limitée toutefois aux seuls événements qualifiés de catastrophe naturelle par l'État ;
- une organisation des secours calquée sur la répartition des pouvoirs de police entre l'État, représenté par les préfets de département et de zone, et les maires.

La directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 « *relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation* » impose aux États d'organiser la prise en compte du risque d'inondation en cartographiant les territoires exposés, respectivement, à des phénomènes « fréquents », « moyens » et « extrêmes », en identifiant les enjeux les plus importants, en organisant par bassin

<sup>4</sup> Par Pierre-Yves COLLOMBAT, Sénateur

<sup>5</sup> Relative au « *dessèchement des marais* ». Constitue toujours une référence à l'appui de certaines jurisprudences

la prévision, l'alerte et la protection. La directive ne remet pas en cause les dispositions préexistantes relatives à la prévention, à l'indemnisation des sinistrés et à l'organisation des secours, mais oblige à structurer la répartition des compétences entre collectivités publiques et à compléter les dispositifs d'information, notamment par rapport à la fréquence des phénomènes. Elle couvre tous les types d'inondations, pas seulement les submersions rapides.

Elle a été transposée en droit français par la loi portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », du 12 juillet 2010, soit quelques mois après Xynthia et quelques jours après les événements du Var.

Ce texte prévoit notamment que « *l'Etat, les collectivités locales et leurs groupements, par leurs actions communes ou complémentaires, concourent à la gestion des risques d'inondation* ».

Il fixe une obligation pour l'autorité administrative d'établir une « *évaluation préliminaire des risques d'inondations* » (EPRI) pour chaque bassin, avant le 22 décembre 2011, consolidée dans une évaluation nationale. Allant au-delà des dispositions communautaires, la loi prévoit que, sur cette base, l'Etat doit se doter d'une « *Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation* » (SNGRI) qui définit les grands objectifs, les orientations et le cadre d'action.

Dans ce cadre, et conformément à la directive, l'autorité administrative doit identifier les « *territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important ayant des conséquences de portée nationale* », et au niveau de chaque bassin les « *territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important* » (TRI), suivant des critères nationaux. Leur liste a été arrêtée fin 2012. Elle doit également arrêter pour les territoires en question, avant le 22 décembre 2013, les cartes des surfaces inondables et les cartes des risques d'inondation. Un « *plan de gestion des risques d'inondation* » (PGRI) doit être établi avant le 22 décembre 2015, au niveau de chaque bassin pour les territoires identifiés. Enfin, les objectifs de ces plans sont déclinés dans des « *stratégies locales de gestion des risques d'inondation* » (SLGRI) pour ces territoires.

La loi décline ensuite les compatibilités qui s'imposent à ces documents stratégiques et leurs implications diverses, notamment en termes de partenariat avec les collectivités locales et d'information du public. Elle fixe enfin des obligations de mise en compatibilité des SCOT<sup>6</sup> et des PLU<sup>7</sup>, dès lors que les PGRI sont approuvés.

Le projet de SNGRI a fait l'objet de consultations au cours du deuxième semestre 2013. La mission a formulé un avis (*Annexe n°III*) sur le projet daté de juin 2013.

Il est à noter que la directive inondation, la loi et la SNGRI visent tous les types d'inondations, quelles qu'en soient les causes et les cinétiques.

Le PSR, comme l'indique son préambule, anticipait en matière de submersions rapides, la mise en œuvre de la future SNGRI, qui n'est pas encore arrêtée, dans la mesure où « *la mise en sécurité des personnes face à des phénomènes rapides* » figurera nécessairement en tête de ses objectifs prioritaires. A ce titre, les actions du plan s'inscrivent dans la dynamique de gestion des risques d'inondations découlant de la Directive, et alimentent les réflexions à ce sujet.

Le PSR présentait un calendrier général d'articulation des différentes démarches (EPRI, TRI, évaluation du PSR, PGRI, approbation...) qui inclut la présente évaluation.

---

<sup>6</sup> Schémas de cohérente territoriale

<sup>7</sup> Plans locaux d'urbanisme

## **I.2 Une mise en œuvre focalisée sur le renforcement des ouvrages de protection**

### **I.2.1 Son contenu**

Le plan s'articule en 4 axes complémentaires et indissociables :

- 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 ;
- L'amélioration de la résilience des populations.

Il présente un caractère interministériel et comprend des actions nationales de différentes natures, des actions à caractère régalien déclinées localement et des projets d'initiative locale soutenus techniquement et financièrement par l'Etat. Il offre un cadre thématique et organisationnel, des objectifs, des clefs de financement spécifiques et des enveloppes financières.

La gouvernance, le financement, la communication et l'évaluation relatifs aux actions du plan sont traités de façon transversale à ses axes. Le PSR prévoit notamment un pilotage national partenarial, relié aux instances préexistantes, ainsi qu'un pilotage local décrit en termes assez imprécis.

### **I.2.2 Sa mise en œuvre**

La mise en œuvre du PSR s'est faite dans le cadre du fonctionnement courant de l'État, sous forme de directives aux services et de programmation budgétaire, par ministère, dans le cadre des dialogues de gestion. Seule la gestion de l'appel à projets et des 500 M€ (principalement issus du fonds Barnier) affectés au Plan a nécessité la mise en place de dispositifs nouveaux et spécifiques.

Les instructions aux services ont pris la forme de circulaires du ministre de l'Ecologie (DGPR<sup>8</sup>) dont les plus importantes ont été :

- la circulaire du 12 mai 2011 « *relative à la labellisation et au suivi des projets « PAPI<sup>9</sup> 2011 » et opérations de restauration des endiguements PSR* », qui prévoit en particulier à titre exceptionnel les financements d'ouvrages de protection hors PAPI ;
- la circulaire du 5 juillet 2011 « *relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation* », avec instructions relatives à la délimitation des territoires à risque d'inondation et création d'une commission mixte inondations ;
- la circulaire du 27 juillet 2011 « *relative à la prise en compte du risque de submersions marines dans les plans de prévention des risques littoraux* ».

La remise en sécurité des ouvrages endommagés lors des événements de 2010 avait été largement réalisée avant même le lancement du PSR et l'appel à projets « PAPI » - « PSR » [2].

La mise en œuvre du PSR n'a donné lieu qu'à un minimum de coordination interministérielle, chaque structure développant (ou non) les actions dont elle est le pilote dans son domaine (sécurité civile, prévision et alerte, aménagement,...), ce qui a conduit au renseignement de tableaux de bord peu consolidés et dont la pertinence a parfois paru discutable à la mission. Le PSR a fait l'objet d'une communication trop restreinte pour mettre en valeur la vision d'ensemble qu'il porte, ou pour expliquer son articulation avec la délimitation des TRI et l'engagement, par

<sup>8</sup> Direction générale de la prévention des risques

<sup>9</sup> PAPI : Programme d'action de prévention des inondations, dans le cadre d'un appel à projets (de 2<sup>ème</sup> génération) publié début 2011, concomitamment au PSR

bassin, des consultations relatives aux évaluations préliminaires du risque d'inondation qui avaient lieu au même moment. Sa mise en place n'a pas été accompagnée de l'animation nécessaire à tous les échelons pour un plan de cette envergure. Cela n'a pas permis d'engager toutes les dynamiques territoriales attendues et en fait un objet administratif peu approprié par les acteurs.

Le pilotage a été assuré par la DGPR qui s'est appuyée sur la Commission mixte inondation (CMI) positionnée en tant qu'instance consultative de labellisation des plans d'action.

L'observation du fonctionnement du dispositif conduit à relever :

- que le pilotage national s'est très largement focalisé sur le processus de labellisation des projets de protection, contribuant à donner **au PSR l'image d'un « plan digues »** ;
- que le pilotage local ne paraît pas avoir été structuré en tant que tel, y compris dans les départements les plus concernés, **faisant du PSR un catalogue d'actions, mis en œuvre sans véritable coordination de l'action des services par les préfets dans les différents territoires.**

Evaluer de manière pertinente la mise en œuvre du plan à mi-parcours revient donc à la fois à faire le bilan des actions axe par axe, qu'elles aient été menées au plan national ou au plan local, mais aussi à apprécier l'efficacité d'une démarche globale qui n'a guère été traitée comme telle sur le terrain.

### **1.3 Des évolutions associées**

Le contexte administratif dans lequel le PSR est mis en œuvre est particulièrement mobile. Parmi les facteurs d'évolution, la mission en a relevé trois :

- **l'appel à projets de février 2011**, initialement centré sur des travaux urgents nécessaires à la protection des vies humaines, s'est orienté, en s'appuyant sur le dispositif préexistant des PAPI vers des programmes globaux associant mesures de prévention (acceptation de PPR contraignants), prise en charge de la protection et de sa maintenance par les collectivités territoriales à une échelle pertinente et renforcement des ouvrages. Les priorités en matière de travaux sont évaluées au vu d'une analyse coûts bénéfiques (ACB), portant sur l'ensemble du dispositif de protection, et prennent en compte les dommages évités plutôt que les vies humaines épargnées ;
- **les études et procédures relatives à ces travaux se sont avérées beaucoup plus lourdes et longues qu'initialement envisagé.** Au printemps 2013, ces délais ont suscité plusieurs interventions de porteurs de projets qui ont conduit à diligenter une mission du CGEDD<sup>10</sup>. Suite aux recommandations de celle-ci, des instructions ont été données aux services territoriaux de l'État de façon à simplifier, à réglementation constante, les procédures administratives en cas de confortement de digues existantes ;
- la fonction de synthèse des politiques publiques relatives à la sauvegarde des vies humaines en cas de submersion rapide, assurée depuis février 2011 par le PSR, est en passe d'être transférée, dans un cadre plus large, à la Stratégie Nationale de Gestion du Risque d'Inondation, dont la publication doit intervenir prochainement. La mise en œuvre de l'appel à projets et l'utilisation des 500 M€ dont il est doté resteront, jusqu'en 2016, les principales actions relevant spécifiquement du PSR.

Le parlement a adopté fin 2013 un dispositif législatif structurant, dans le cadre du premier volet de la loi de « modernisation de l'action publique » (loi MAP) : il fait de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations une compétence communale de droit commun,

<sup>10</sup> Rapport du CGEDD : « Mise en œuvre du Plan Submersions Rapides » sur les territoires touchés par la tempête Xynthia », Juin 2013 [7]

prévoit qu'elle sera exercée au niveau des EPCI<sup>11</sup> à fiscalité propre et financée par un prélèvement fiscal spécifique. Tout en respectant le droit de propriété, il s'agit d'une rupture par rapport à la loi de 1807 : c'est aux EPCI que revient désormais le choix du niveau de protection sur leur territoire et sa mise en œuvre, et non plus au propriétaire d'un ouvrage isolé.

Enfin, la conjoncture économique difficile à laquelle est confronté le pays nécessite de porter une attention maximale à l'efficacité administrative et à l'optimisation de l'utilisation de l'argent public.

## **1.4 La perception exprimée par les services de l'Etat**

Chacun s'accorde à reconnaître au sein des services territoriaux de l'Etat que le PSR n'est connu qu'en tant que dispositif de renforcement des ouvrages de protection, et que les autres dimensions du plan ont été prises en charge, de façon d'ailleurs inégale, par chaque service compétent, sans coordination globale.

### **1.4.1 Une articulation peu claire entre les labels « PAPI » et « PSR »**

Les interlocuteurs de la mission ont rappelé qu'en dépit d'un encadrement initial très explicite, **l'articulation entre les labels « PSR » et « PAPI » a pu connaître des interprétations évolutives**, y compris dans les débats au sein de la Commission mixte inondation. De fait, après une phase initiale de promotion de travaux isolés, sous label « PSR », les démarches PAPI, plus globales, ont été privilégiées. Certains ont ainsi encouragé des collectivités à monter un dossier PSR en vue de sa labellisation, avant de devoir constater, un an après, que ces travaux ne pouvaient pas être labellisés en dehors d'un PAPI.

### **1.4.2 Des avancées réelles, mais encore partielles**

De l'avis des responsables rencontrés, le PSR a conduit à accélérer l'élaboration des Plans de prévention des risques inondation, en particulier pour les territoires littoraux prioritaires. Si presque tous les plans de prévention des risques littoraux (PPRL) ont pu être prescrits en intégrant l'aléa submersion marine, **peu sont approuvés**, certains faisant encore l'objet de discussions difficiles, que ce soit sur la prise en compte des digues et de leur état, sur la déclinaison des aléas dans les territoires ou sur les mesures de maîtrise de l'urbanisation qui en découlent – **l'instruction de juillet 2011 ayant été interprétée de façon différenciée, conduisant à quelques incohérences manifestes non résolues**<sup>12</sup>. La démarche donne lieu à des suspicions mutuelles, en particulier dans les territoires où la culture des risques a été peu partagée : l'Etat se voit reprocher des positions trop dogmatiques ; les intentions d'aménagement des collectivités sont jugées incompatibles avec les objectifs de protection. *A fortiori*, cette élaboration est particulièrement tendue dans les territoires soumis à forte pression d'aménagement et/ou à valeur foncière élevée.

Les services sont par contre unanimes pour **constater les progrès réalisés en termes de prévision, tout particulièrement pour les crues fluviales**, sous réserve de quelques exceptions – notamment les pluies stationnaires et le ruissellement urbain. L'aléa submersion marine est désormais pris explicitement en compte. Néanmoins, **la précision des prévisions ne permet pas encore aux services qui se préparent à la crise d'en anticiper la gravité**. Les territoires touchés par des inondations récentes ont accéléré, voire achevé leurs plans communaux de sauvegarde. A l'inverse, le retard persiste dans les territoires qui n'ont pas connu d'inondations récentes et restent peu sensibilisés.

<sup>11</sup> Etablissements publics de coopération intercommunale

<sup>12</sup> Différences de cotes marines en PACA et Languedoc-Roussillon, ou sur la baie du Mont-Saint-Michel

### I.4.3 Des réformes de structure réussies, mais des inquiétudes sur l'évolution des moyens

Ces progrès sont en partie imputables à la réussite, désormais avérée<sup>13</sup>, du regroupement des compétences dans des services structurés de taille minimale : prévision de crues et contrôle des ouvrages hydrauliques, notamment. La mission se fait l'écho d'un satisfecit partagé, à l'exception de quelques rares réserves. Malgré cela, les effets des réductions budgétaires successives, sur les moyens financiers et sur les effectifs, conduisent à une **préoccupation unanime sur la pérennité des dispositifs, tout particulièrement en ce qui concerne la veille et la prévision** (programme 181), les dispositifs d'alerte (programme 128), l'entretien des digues de l'Etat et des digues à la mer (programme 113), ainsi que sur les capacités d'ingénierie pour instruire efficacement les projets, et sur les capacités résiduelles de contrôle des prescriptions d'urbanisme (programme 135) (cf. Infra).

## **I.5 La perception des collectivités**

La mission n'a rencontré que des représentants de collectivités concernées par des submersions rapides et engagées dans des PAPI ou projets PSR dont l'avancement était toutefois très variable. Il s'agissait de communes, d'EPCI, de conseils généraux et d'établissements publics et syndicats mixtes de bassins.

### I.5.1 Une prise de conscience nouvelle

Ces collectivités reconnaissent, sauf lorsque des événements plus anciens avaient déjà eu des effets similaires, que les événements de 2010 et les plans engagés (PSR, appel à projets PAPI) ont permis une prise de conscience nouvelle et la mobilisation de moyens nouveaux. Les enjeux de la submersion marine sont dorénavant pris en compte, en intégrant les conséquences des changements climatiques, et les risques de crues liés à des orages stationnaires.

Par contre, elles estiment que la prévision des effets du ruissellement, dans les zones à fort relief ou en zone urbaine reste encore mal maîtrisée, conduisant plusieurs collectivités à faire appel à un service payant.

La question des risques de rupture de digues est généralement bien connue des élus urbains et fait déjà souvent l'objet d'études en vue de leur consolidation. Les travaux de ce type sont d'ailleurs les principaux bénéficiaires des financements apportés par le PSR, dès lors que la définition de leurs programmes de travaux lui préexistait souvent.

### I.5.2 Le PSR s'ajoute à une accumulation d'outils, de plus en plus illisible

Les élus rencontrés, y compris les plus investis dans les politiques de lutte contre les inondations, **témoignent tous de la complexité et de l'enchevêtrement des outils de prévention des inondations, et de la difficulté qu'ils ont à maîtriser le rôle et la valeur ajoutée de chacun, de même que l'articulation et la cohérence de l'ensemble.** Ceci vaut *a fortiori* pour les outils de la politique de l'eau (SDAGE, SAGE, contrats de rivières, etc...), ainsi que pour les nouveaux développements des politiques littorales (notamment la stratégie nationale de gestion intégrée du « trait de côte »).

Le PSR est presque totalement méconnu d'eux. A l'inverse, le « label PSR » a été perçu très vite comme une nouvelle opportunité de financement, susceptible d'accélérer la réalisation

---

<sup>13</sup> Tout particulièrement lors des inondations de l'été 2013 dans la région Midi-Pyrénées

d'ouvrages de protection.

En revanche, **l'articulation entre « label PAPI » et « label PSR » n'a pas été comprise**, particulièrement sur les territoires touchés par Xynthia où la notion de travaux de mise en sécurité sans accroissement du niveau de protection n'avait plus grand sens, une fois les réparations d'urgence achevées. Plusieurs collectivités ont ainsi proposé à la labellisation PSR des projets qui ne pouvaient être labellisés que dans des PAPI.

Cette incompréhension a alimenté les vives critiques déjà mentionnées sur la longueur des procédures de labellisation, d'autant que leurs délais, s'ajoutant à ceux des autres procédures, n'ont pas été spécifiquement raccourcis.

Les élus ont admis que la combinaison des « labels PSR et PAPI » a indubitablement motivé de nombreuses collectivités à se structurer pour bâtir des stratégies globales de protection. Les collectivités sinistrées en 2010 avaient compris que les réparations réalisées dans l'urgence<sup>14</sup> dans les mois qui avaient suivi les événements ne constituaient pas un dispositif de protection satisfaisant et posaient parfois des problèmes de qualité, voire d'opportunité. Une grande partie des secteurs côtiers méditerranéens et ceux touchés par la tempête Xynthia sont désormais dotés de PAPI ou travaillent sur des projets bien engagés. Néanmoins, l'élaboration de tels plans implique des partenariats nouveaux entre collectivités, qui s'appuient alors sur des maîtres d'ouvrage aptes à se doter de capacités d'ingénierie nouvelles, le plus souvent des syndicats mixtes, avec un appui souvent soutenu des conseils généraux.

### 1.5.3 Les implications de la réforme récente des compétences

Les travaux de la mission se sont déroulés au moment du vote par le Parlement du premier volet de la loi MAP. Les interlocuteurs rencontrés par la mission en méconnaissaient le plus souvent les contours précis. Tous en appellent en tout cas à une déclinaison pragmatique dans les territoires, en évitant de plaquer un modèle rigide. **La mission a entendu des partisans d'une déclinaison totalement « à la carte », quand d'autres plaidaient à l'inverse pour des schémas plus structurés et organisés, s'appuyant sur des « établissements de bassin »**, que ce soit pour la prévention des inondations ou pour une action en faveur des milieux aquatiques. Cette question est abordée de façon distincte sur les grands fleuves, sur lesquels chacun admet que le rôle de l'Etat et/ou de grands établissements publics doit rester important, et sur le littoral, dont la spécificité en termes d'aléas et de compétences est souvent rappelée.

### 1.5.4 La difficulté d'obtenir de l'Etat des prises de positions cohérentes

La gestion de projets complexes, impliquant de nombreuses procédures, est encore peu maîtrisée par la plupart des collectivités **qui attendent une vision globale et coordonnée par l'Etat, mais reprochent parfois à ses services des approches trop cloisonnées**. Ainsi, face à un projet, les réponses de l'Etat portent souvent sur un objet ou sur un aspect d'une procédure, avec pour principal effet de le ralentir ou même de le bloquer.

---

<sup>14</sup> La remise en état des ouvrages de protection endommagés est souvent urgente. La loi permet de la dispenser de procédures administratives de droit commun, notamment celles imposées par le code de l'environnement. Toutefois, chaque catastrophe naturelle pose le problème des limites de cette facilité et des éventuels dérapages. Les constats de la mission et les divers rapports relatifs aux sites sinistrés en 2010 (littoral Atlantique, Var) montrent que, s'agissant des digues les « réparations d'urgence » ont parfois été accompagnées de rehausses significatives, hasardeuses quant à leurs effets sur les écoulements ; intervenus sur des sites bouleversés par l'inondation, les travaux correspondants n'ont pas, à la connaissance des interlocuteurs de la mission, eu d'impact dommageable sur les milieux naturels ; les réparations des effets de l'érosion posent davantage de problème : la remise en état antérieur est rarement possible, les risques de maladresse sont très élevés, particulièrement en site dunaire.

Suite aux réorganisations ayant abouti à regrouper des compétences pointues dans des services différents (DDT(M)<sup>15</sup> et DREAL<sup>16</sup>, parfois dans des départements et régions différents), les collectivités expriment le besoin d'un « ensemblier » qui prenne position globalement. Le préfet de département doit être cet interlocuteur dès lors que les projets ne dépassent pas les frontières départementales, mais les élus sont témoins des difficultés qu'ils peuvent rencontrer pour exercer cette mission, et le problème se complique singulièrement dans les TRI à cheval sur plusieurs départements.

**Le cas particulier des petits territoires insulaires a été évoqué spécifiquement.** Alors que les îles de la façade Atlantique sont désormais pour la plupart des sites classés, les communautés de communes souhaiteraient partager avec l'Etat une vision commune de leur avenir, pour apporter des réponses aux questions difficiles qui se posent : quel niveau et quelle stratégie de protection ? Quelle réponse adaptée en cas d'alerte ? Quel aménagement du territoire, quelle maîtrise de l'urbanisation ? Les élus entendus expriment souvent leur lassitude et leur impatience, face à un Etat « éclaté », dont les diverses composantes sont porteuses d'orientations propres, dont la mise en cohérence n'est pas toujours assurée.

La « couche » supplémentaire, annoncée avec la mise en œuvre de la directive inondation, accroît le défaut de lisibilité de l'ensemble de la politique : la notion de « territoire à risque inondation » est généralement comprise, mais sa déclinaison, sa portée, et à certains endroits ses contours, apparaissent encore comme très confus. Le souci d'une délimitation, selon une logique de bassins « fluviaux » dans un cadre national strict, ne semble pas avoir toujours conduit à délimiter des TRI cohérents avec la structuration progressive de la « gouvernance territoriale », des intercommunalités ou des syndicats mixtes, selon la logique de construction des PAPI. Peu d'élus sont en capacité de définir les contours des structures de gouvernance qui construiront la stratégie locale des TRI auxquels ils appartiennent. Dans l'attente, ils expriment *a priori* plutôt des inquiétudes.

#### **I.5.5 La culture de résilience ne progresse pas vite**

**De façon générale, les élus les plus investis dans cette responsabilité témoignent des difficultés qui sont les leurs à faire partager la culture du risque par leurs collègues et les populations concernées. Ils restent d'ailleurs minoritaires, et de trop nombreuses collectivités négligent l'information préventive, allant parfois jusqu'à un déni du risque.**

Les populations ne semblent véritablement concernées que lors des catastrophes. Le temps estompe les événements. Aucune association (voir I.7) ne porte ce sujet, dans les territoires, comme en matière de sécurité routière par exemple. Les réunions publiques sont peu fréquentées ou peu porteuses, et l'oubli survient assez vite (dans le Var, par exemple).

### **I.6 *La perception des services spécialisés, des opérateurs et des experts***

Ce paragraphe vise plus particulièrement le SCHAPI<sup>17</sup> et les SPC<sup>18</sup>, Météo France, le SHOM<sup>19</sup>, CETMEF<sup>20</sup>, ainsi que les services de secours (sécurité civile et services d'incendie et de secours – SDIS).

---

<sup>15</sup> Direction départementale des territoires (et de la mer)

<sup>16</sup> Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

<sup>17</sup> Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations

<sup>18</sup> Services de prévention des crues

<sup>19</sup> Service hydrographique et océanographique de la marine

<sup>20</sup> Centre d'études techniques maritime et fluvial

### I.6.1 Une dynamique bien engagée...

De l'aveu de tous, le PSR a créé une dynamique qui a permis d'investir en vue d'une meilleure connaissance et d'une prévision plus fine des phénomènes à l'origine des crues rapides, (connaissance des phénomènes météorologiques, niveau de la mer et bathymétrie, couverture radar du territoire métropolitain, etc...). En outre, pour les phénomènes terrestres, des progrès importants ont été réalisés en termes de « traduction » des messages de vigilance pour les territoires concernés. Toutefois, ces avancées ne répondent pas encore complètement aux besoins, notamment en matière de fiabilité des alertes et de niveau de détail des prévisions. Les services ont tous des projets, en général à l'horizon 2015, pour améliorer leur offre et mieux répondre aux attentes.

Le SCHAPI et les SPC s'estiment en situation de bien prévoir les crues fluviales sur les branches principales des cours d'eau. Il ne reste à modéliser que quelques cours d'eau secondaires. Ils s'appuient sur leur propre réseau de stations de télémessure complétées par des données, actuellement fournies par Météo France. Pour les estuaires, la modélisation est moins avancée mais devrait être achevée dans un peu plus un an. Les données de Météo France et du SHOM devraient être suffisantes pour une précision satisfaisante des hauteurs d'eau. Les deux organismes sont engagés, en s'appuyant sur la topographie LIDAR<sup>21</sup> récemment produite par l'IGN, dans la prévision cartographique des champs d'inondation ce qui correspond bien aux attentes des responsables locaux. Ce chantier devrait toutefois prendre encore plusieurs années à moyens constants.

Le SCHAPI et les SPC ne disposent pas des moyens pour prévoir le ruissellement diffus mais intense provoqué par les orages stationnaires en tête de bassin versant. Météo-France produit des prévisions de précipitation à court terme (localisation et quantité) en utilisant des radars spécialisés. Le passage de la prévision des précipitations à celle du ruissellement nécessite un travail complémentaire, faute de quoi, les messages d'alerte restent trop imprécis. Météo-France estime ne parvenir à un résultat correct que sur quelques sites, en fonction des compétences disponibles. Ailleurs, la prestation de prévision du ruissellement, qui nécessite une connaissance fine du terrain, est proposée sur abonnement par des prestataires privés.

Le SCHAPI et le SHOM se sont associés pour produire des prévisions du niveau marin. Ils utilisent une topographie des fonds et des prévisions de marée produites par le SHOM, un modèle informatique de formation des vagues et de surcotes issu de la communauté scientifique internationale et les prévisions de vent et de pression atmosphérique produites par Météo-France.

Au dire de ces services, la modélisation est actuellement très bonne (moins de 20 cm d'incertitude) en circonstances courantes mais se dégrade (40 cm d'incertitude, voire plus) en circonstances extrêmes. En outre, la méconnaissance du comportement des ouvrages sous l'effet des vagues est une limitation forte aux prévisions de submersions marines : les modélisations actuelles ne sont utilisables que pour de l'alerte.

### I.6.2 ... mais, qui reste à poursuivre

Les quatre messages principaux entendus de ces spécialistes sont les suivants :

- la couverture radar reste encore insuffisante pour disposer d'une prévision fiable sur les territoires au relief tourmenté (développé dans la partie II);
- un travail important reste à réaliser pour rendre les messages de vigilance actuellement adressés par Météo France exploitables par les services d'intervention et pour mettre fin à la banalisation actuelle de l'alerte ;
- quand l'aléa de submersion marine fera l'objet de prévisions fines, il restera, comme pour

---

<sup>21</sup> Télédétection par laser

les phénomènes terrestres, à les « traduire » pour cibler la préparation à la crise sur les territoires les plus vulnérables ;

- la pérennité des financements nécessaires à la finalisation de ces études, mais également à la chaîne de surveillance, de prévision et d'alerte n'est pas garantie, et les exercices budgétaires 2013 et 2014 suscitent même des interrogations ; la projection à moyen terme est très difficile pour les investissements nécessitant un déploiement sur plusieurs années (SAIP<sup>22</sup> - voir plus loin).

## **1.7 La perception des milieux associatifs**

La mission a rencontré quelques représentants des associations de protection de l'environnement, et notamment France nature environnement (FNE), en tant que membre de la Commission mixte inondation.

En effet, de façon générale, les mouvements associatifs sont peu impliqués dans les programmes de prévention des inondations :

- leur culture est majoritairement naturaliste et paysagère ; dans ces conditions, ils sont plus souvent perçus comme potentiellement « bloquants » vis-à-vis de travaux de protection et promeuvent plus systématiquement des solutions « douces » de prévention. Néanmoins, les échanges avec les représentants de FNE ont confirmé des positions équilibrées sur ces questions ;
- les mouvements associatifs sont très rarement associés à l'élaboration des PAPI, alors qu'ils le sont plus systématiquement dans les Commissions locales de l'eau, à l'élaboration des SAGE. Seules quelques-uns ont donc pu être rencontrés. Leurs représentants découvrent donc les projets au stade final de labellisation en CMI.

En définitive, les éventuelles difficultés environnementales des projets n'apparaissent qu'une fois les projets labellisés, à l'occasion des procédures ultérieures, et cela ne paraît pas de bonne gouvernance.

---

<sup>22</sup> Système d'alerte et d'information des populations



## **Partie II**

### **LE BILAN, AXE PAR AXE, DU PSR SON FINANCEMENT**

**et les recommandations de la mission**

L'analyse qui suit est à relier au tableau-bilan des actions du PSR dressé par la mission qui figure en *Annexe n°IV*. Elle s'appuie sur les témoignages développés dans la première partie et débouche sur les recommandations que la mission juge les mieux appropriées, compte tenu des difficultés rencontrées. Les intitulés sont ceux du PSR.

## **II.1 Axe 1 : la maîtrise de l'urbanisation et l'adaptation du bâti**

### **II.1.1 Urbanisme**

Partant du constat que les territoires sinistrés lors de la tempête Xynthia sur le littoral Atlantique étaient dotés de plans de prévention des risques de submersion insuffisants, en particulier par sous-estimation de l'événement de référence, ou ne disposaient d'aucun plan de prévention des risques (PPR), le PSR avait prescrit la publication immédiate d'une liste de PPRL prioritaires, à finaliser dans un délai de trois ans. La mise à niveau de la doctrine et sa consolidation réglementaire étaient également prévues en deux temps : instructions conservatoires, puis cadrage réglementaire. Ces dispositions concernaient en priorité les risques littoraux.

#### *II.1.1.1 Une accélération des prescriptions de PPR ; des approbations encore trop limitées*

Dans un premier temps, les préfets des territoires touchés par la tempête Xynthia ont donc été invités à repérer les zones les plus exposées<sup>23</sup>. La liste des PPR littoraux prioritaires a été validée par la circulaire du 2 août 2011. La doctrine à leur appliquer de façon conservatoire venait d'être publiée une semaine auparavant (circulaire du 27 juillet 2011).

Fin 2013, la quasi-totalité des PPR prévus par la circulaire du 2 août 2011 a fait l'objet d'un arrêté préfectoral de prescription – à l'exception de quelques communes de Charente-Maritime<sup>24</sup>, initialement considérées comme prioritaires, mais présentant en réalité moins d'enjeux.

Très chronophage pour les services de l'Etat, l'élaboration des PPR inondations (I) et des PPRL prioritaires a indéniablement progressé. La mission n'a pas pu faire un point précis sur la proportion des PPR opposables, par leur approbation définitive ou par anticipation, pour les 303 communes concernées, car les informations ne sont ni consolidées ni à jour, ce qui lui paraît regrettable.

Les PPR relatifs aux inondations fluviales et aux ruissellements quant à eux, dont certains couvrent un risque de submersion rapide, notamment par rupture de digues, n'ont pas donné lieu à directive administrative nouvelle et ont continué à progresser, à un rythme relativement lent.

Néanmoins, malgré cette accélération des prescriptions, **l'objectif d'une couverture complète des territoires exposés à risque de submersion rapide par des PPR opposables à l'été 2014** – dans le délai de 3 ans fixé par la circulaire – **ne sera pas atteint**.

Dans le Var, les PPRI, relancés après les inondations de 2010, sont en bonne voie : 10 PPRI sont approuvés sur les 14 prescrits, les 4 restants étant en phase d'enquête publique. En revanche, ailleurs en région PACA, des communes à enjeux importants, telles qu'Aix et Marseille, ne disposent pas encore d'un PPRI approuvé. Mais la prise de conscience progresse et un certain nombre de communes considère que l'existence d'un PPRI approuvé constitue un support efficace et pertinent sur lequel elles peuvent s'appuyer pour la délivrance des permis de construire (Nîmes,...).

---

<sup>23</sup> Circulaire des ministres de l'Ecologie et de l'intérieur du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010. Les zones dont les habitants étaient exposés à un risque vital, qualifiées de zones de solidarité, ont fait l'objet d'une acquisition systématique des logements au titre de l'article L. 561-1 du code de l'environnement

<sup>24</sup> Il s'agit de l'estuaire de la Seudre dont les zones inondables sont peu habitées

**D'autres sites illustrent la persistance de divergences profondes entre l'État d'une part, la population et les élus concernés d'autre part.** Cela concerne notamment les îles de Noirmoutier et de Ré, certaines zones à risques inondation dans le département du Var (5 avis défavorables de conseils municipaux sur 14 PPR) ou encore les villes d'Arles et de Fréjus, où les enjeux sont importants. La concertation y a pourtant été active et l'État s'y est montré très ouvert dans l'application de sa doctrine.

Au total cependant, la relative souplesse de ce dispositif, la mobilisation des services de l'État et l'adhésion de bon nombre d'élus et de citoyens à la doctrine définie dans les circulaires ont **permis l'approbation d'une quantité importante de PPR et une limitation réelle de l'urbanisation des zones inondables, tout au moins dans les territoires à enjeu économique modéré.**

#### *II.1.1.2 Des fondements juridiques fragiles pour des contraintes fortes*

Le deuxième temps de cet axe – la consolidation juridique des doctrines par un décret – n'a par contre pas été engagé, pour des raisons que la mission a cherché à comprendre<sup>25</sup>.

La situation décrite ci-dessus montre **les limites d'un dispositif qui impose des contraintes administratives sévères aux droits à construire, sur la base d'une législation interprétée** par de simples circulaires, parfois anciennes au surplus (1994 et 1996, pour les textes les plus importants relatifs aux PPR fluviaux). La prise en compte des conséquences attendues des changements climatiques, et en particulier de l'élévation progressive du niveau de la mer a accentué les contraintes, de façon conservatoire, mais a aussi donné lieu à des déclinaisons divergentes selon les départements ou les régions.

**La faiblesse de l'assise juridique de la doctrine et les divergences en matière de fixation des aléas de référence** ne permettent pas aux services de l'État de passer outre, lorsqu'ils sont confrontés à une contestation déterminée, capable de mobiliser une contre-expertise technique et juridique. De plus, leur position est fragilisée en cas de contentieux.

Parmi les points qui font difficulté, la mission a relevé :

- *la définition de l'aléa et du zonage du PPR*, conduisant à un enlisement de l'élaboration de la cartographie de l'événement de référence, mêlant une contestation des hypothèses de base du phénomène, qui incombe principalement à l'État, et des résultats de sa modélisation sur les territoires, qui devrait être moins dépendante de la méthode et des bureaux d'études choisis pour le faire ; l'institution par la loi MAP, au profit des collectivités territoriales, d'une compétence de plein exercice pour la gestion des ouvrages rend ce cadrage encore plus nécessaire ;
- *le statut et la prise en compte des digues et cordons dunaires faisant fonction de digues*, compte tenu des hypothèses de comportement retenues par les PPR (quasi transparence aux grandes crues et événements exceptionnels) et les engagements qui sont demandés à leurs gestionnaires dans le cadre des procédures de classement au titre de la sécurité publique (un niveau élevé de fiabilité est généralement exigé) ;
- *le défaut de cadrage réglementaire des dispositions qui, dans un PPR, relèvent des collectivités territoriales*, notamment les performances des ouvrages de protection dont elles sont gestionnaires, le dispositif d'alerte et de mise en sécurité ;
- *des règlements souvent binaires* – constructible ou non – laissant peu de place à des constructions non vulnérables (surélévations, mesures de sauvegarde), mais dont le respect est peu contrôlé ;

---

<sup>25</sup> Les services du ministère ont souhaité privilégier la mobilisation de leurs moyens sur d'autres actions ; ils souhaiteraient aborder l'ensemble des risques naturels, en général moins bien connus que le risque inondation ; la préparation de ce nouveau règlement doit s'appuyer sur une expertise juridique et sur un retour d'expérience fin pour éviter de générer des difficultés accrues.

- dans les zones littorales, en particulier touristiques, l'imprécision de la notion de non augmentation de la population exposée à un risque grave et de celle de population exposée durant les saisons touristiques ;
- l'impossibilité pour les services chargés de l'élaboration du PPR de s'engager sur les révisions susceptibles d'intervenir une fois réalisés les travaux programmés ou prescrits.

En outre, le fait que les PPRI et PPRL actuels ne cartographient que le seul événement de référence alors que la directive prévoit trois niveaux d'aléas, affaiblit encore la solidité juridique du dispositif en vigueur. Indépendamment de ses obligations de compte-rendu vis-à-vis de la Commission européenne, l'Etat ne s'expose-t-il pas, dans les situations les plus conflictuelles, à une multiplication des contentieux qui pourraient s'appuyer de façon opportuniste sur ce fondement ? Toute jurisprudence de ce type pourrait avoir des effets en retour sur les territoires qui ont adhéré d'emblée à la démarche.

Lors de l'élaboration des PPR, les difficultés techniques apparaissent relativement secondaires par rapport aux problèmes de doctrine, de répartition des responsabilités et parfois de moyens d'études. Néanmoins, les DDT(M) restent preneuses d'un appui méthodologique. Par exemple, la mise à disposition par l'IGN de données topographiques lisibles (les cartes « LIDAR ») a été décisive pour leur crédibilité.

**Recommandation n°1 : Afin d'accélérer l'élaboration des PPR et de garantir leur fiabilité juridique, la mission recommande que, conformément à l'action 112 du PSR, le décret prévu à l'article L.562-1 VII du Code de l'environnement soit préparé et signé dans les meilleurs délais, en s'inscrivant dans le cadre défini par la directive 2007/60/CE, en particulier par la différenciation claire des différents types d'aléas qu'elle prévoit.**

Ce décret pourrait reprendre au plus près les principes retenus dans les différentes circulaires et doctrines, utilisées jusqu'à présent et devrait au moins apporter des réponses cohérentes aux principales questions entendues par la mission, en particulier, dans la limite de ce qui relève du règlement :

- les conventions à prendre en compte pour définir les aléas de référence et exceptionnel, à court et à long terme, de façon homogène et cohérente ;
- les hypothèses à retenir concernant les systèmes de protection, en termes de dimensionnement et de robustesse ;
- les méthodes pour étudier l'impact des aléas sur un territoire considéré, dans le cas général, en prévoyant le traitement des exceptions ;
- les réponses les plus appropriées, pas uniquement en termes de droit à construire, pour réduire les risques et la vulnérabilité des territoires et des constructions.

Il devrait aussi explicitement prévoir les modalités de révision des PPR en cas de changement de l'exposition au risque, du fait notamment de la mise en service d'ouvrages de protection, afin de donner aux collectivités territoriales désormais compétentes en matière de prévention des inondations la visibilité nécessaire à la programmation de leurs actions, et de faciliter la mise à jour des documents d'urbanisme.

#### *II.1.1.3 Un suivi insuffisant*

Enfin, **le suivi a posteriori de la mise en œuvre des PPR est quasiment inexistant.** Il consiste principalement dans la gestion de certains contentieux, sujets à l'aléa de jurisprudences fluctuantes, favorisées par la faible opposabilité des doctrines.

Afin de s'assurer de l'approbation dans les meilleurs délais des PPR prioritaires, la mission **recommande qu'un suivi régulier de leur avancement soit réalisé**, dans le cadre de la mise en œuvre des PGRI. En cohérence avec ses recommandations plus générales (voir partie IV) concernant la répartition des compétences au sein de l'Etat, **elle considère que ce suivi devrait être assuré par le préfet de bassin**, pouvant s'appuyer sur les préfets de région pour les PPRL.

L'action 115 – instance nationale d'expertise pour les PPR naturels(N) sensibles – n'a pour l'instant pas été mise en œuvre. La mission n'a pas entendu d'attentes fortes sur ce volet, sinon pour mieux coordonner les doctrines entre les différents bassins. **Elle considère qu'il ne serait pas sain qu'une telle instance offre une opportunité de recours systématique. Mais il n'est pas souhaitable non plus de laisser des questions de doctrine irrésolues.** Le rapport proposera une réponse en partie IV, de façon cohérente avec les évolutions globales en matière de gouvernance, et en considérant que la mise en œuvre de sa première recommandation serait déjà de nature à circonscrire les débats sur un champ beaucoup plus restreint.

### II.1.2 Aménagement

Le PSR prévoit 4 actions sur cette thématique : il s'agit d'intégrer les mesures d'urbanisme dans des réflexions d'aménagement des territoires à plus long terme.

L'intervention de l'atelier national d'urbanisme sur les territoires sinistrés par Xynthia (action 121) s'est faite conformément aux objectifs du PSR. Néanmoins, aux dires de plusieurs participants, elle est intervenue trop tôt, à chaud, pour que les acteurs locaux soient vraiment réceptifs. Sur certains sites, elle a permis d'initier une dynamique de réflexion qui se poursuit aujourd'hui avec des acteurs locaux (Aytré, Île d'Oléron...).

Trois SCOT expérimentaux « Grenelle » (un par façade littorale) devaient être promulgués. Pour l'instant, l'appel à projets n'a pas été lancé, mais a vocation à l'être prochainement. Plus profondément, le PSR prévoyait une incitation au développement de projets d'aménagement intégrant la prévention des risques naturels et la réduction de la vulnérabilité des espaces aujourd'hui urbanisés, en s'appuyant sur le fonds Barnier.

Dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, un appel à projets a été lancé en 2012, aboutissant à retenir cinq projets, répartis sur l'ensemble des façades maritimes de métropole et d'outre-mer et représentatifs de différentes morphologies de littoral : Ault, Hyères-les-Palmiers, littoral aquitain, Petit-Bourg, Vias<sup>26</sup>.

#### II.1.2.1 *Des territoires qui se figent...*

La mission n'a pas réellement identifié de territoire sur lesquels ces démarches, combinant, dans une stratégie cohérente, protection et acceptation d'une submersion prévisible, ont été conduites à leur terme :

- de l'aveu de tous, **aucun projet de « repli stratégique », au sens de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte<sup>27</sup>, n'a pu être mis en œuvre.** La protection des zones déjà occupées, même faiblement, reste le modèle culturel que, ni le PSR, ni la stratégie nationale « trait de côte » n'ont réussi à modifier. De façon parallèle, la politique, très avancée, de classement systématique des parties non urbanisées du littoral au titre des sites conforte cette conception d'un littoral figé qui n'est plus autorisé à bouger ;
- rares sont les situations où des projets ont été conçus **dans le double intérêt d'une gestion intégrée du trait de côte et de l'érosion, et de la prévention des inondations ;**
- l'effet indirect du PSR, par la disponibilité de ressources financières accrues, a **plutôt conduit à valider, voire réaliser des projets qui « durcissent » le littoral, y compris**

<sup>26</sup> Respectivement en Picardie, PACA, Aquitaine, Guadeloupe et Languedoc-Roussillon

<sup>27</sup> « Relocalisation à long terme des activités et des biens exposés aux risques littoraux, dans une perspective de recomposition de la frange littorale »

**pour la protection de zones présentant peu d'enjeux pour les vies humaines**, comme c'est par exemple le cas pour certains ouvrages du Conservatoire du littoral, dont l'Etat est le propriétaire de fait.

De façon ciblée, l'avenir des îles de petite taille mériterait une réflexion partagée, à long terme et globale, tout particulièrement dans ce cadre. Ce point sera développé dans la partie III.

#### *II.1.2.2 ... et une urbanisation qui se poursuit, au détriment de terres agricoles*

Les pressions pour laisser urbaniser les secteurs exposés à un aléa « faible » restent très importantes, particulièrement pour des zones d'activité à proximité de pôles d'échanges (échangeurs autoroutiers, gares LGV,...). Certaines consultations ont abouti (« doctrine Rhône » dans le secteur d'Avignon) à des résultats relativement décevants : gaspillage d'un espace convoité au bénéfice de premiers arrivants, indépendamment de la valeur ajoutée réelle pour le territoire ; forte consommation de terres agricoles ; faible résilience des constructions réalisées. Ces constats restent particulièrement prégnants, notamment sur la façade méditerranéenne. L'affichage d'une stratégie territoriale cohérente avec les risques d'inondation ne s'est pas traduit par des développements à la hauteur de cette ambition.

Ailleurs, dans plusieurs bassins, les intentions de protéger des zones urbanisées au moyen de « retenues sèches » couvertes par des servitudes de « sur-inondation » dont les assujettis seraient indemnisés, en particulier en matière de pertes de récoltes, n'ont pas abouti. De façon générale, les politiques de soutien à l'agriculture et à la préservation des espaces naturels ont été peu coordonnées avec les actions de prévention des inondations alors que les synergies sont évidentes.

Quelques exceptions méritent toutefois d'être signalées, notamment la politique conduite par l'agence de l'eau Adour-Garonne qui encourage une gestion des milieux naturels favorable au maintien des champs d'inondation et à la stabilité des berges (ripisylves), et participe à l'action foncière notamment en cofinçant des acquisitions du CELRL<sup>28</sup>. Elle veille à une bonne articulation entre enjeux environnementaux et gestion des inondations, sans intervenir dans le financement des ouvrages de protection.

La mission a également eu connaissance de plusieurs projets sur la façade atlantique, consistant à utiliser les moyens de financement apportés par le PSR pour durcir la protection de polders à finalité agricole, sans agir sur la résilience des constructions qui s'y trouvent, ce qui pourrait conduire, par excès de confiance, en prévision de l'élévation du niveau des océans, à accroître l'exposition des vies humaines.

Plus profondément encore, même les projets de réduction de la vulnérabilité de l'existant sont rares (financés en partie par le fonds Barnier dans certains PAPI ou « plans grand fleuve »).

Le ministère de l'Ecologie a produit l'outil post-crise à l'usage des préfets, sur le champ du logement et de l'aménagement, prévu par le PSR. Il est accessible sur son site Internet. Aucun des acteurs de terrain rencontrés par la mission n'en avait entendu parler, faute à ce jour de l'avoir fait connaître, comme le reconnaissent les services du ministère.

Adapter les règles d'urbanisme, financer des actions de réduction de la vulnérabilité, moduler les primes et franchises d'assurance ou de garantie d'indemnisation de pertes de récoltes en cas de sur-inondation, seraient des alternatives positives pour tous à la demande de protection à tout prix et en permanence, illusoire dans la durée.

**Recommandation n°2 : La mission recommande qu'une réflexion soit engagée par le ministère de l'Ecologie et par le ministère de l'Agriculture, en concertation avec la profession agricole, pour définir un dispositif de solidarité en vue de sécuriser économiquement les activités agricoles dans les champs d'expansion de crues, afin de les pérenniser.**

<sup>28</sup> Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

### II.1.3 Construction

Le PSR prévoit plusieurs actions pour prévenir l'aggravation des risques, du fait de constructions nouvelles en zones inondables, plusieurs dérives manifestes ayant été soulignées après Xynthia et Draguignan.

Contrairement aux difficultés signalées en 2010, les « porter à connaissance » de l'aléa de référence ont pu être notifiés pour la quasi-totalité des sites vraiment sensibles. Dans la majorité des cas, les partenaires acceptent la cartographie relativement sommaire mais prudente produite par les services de l'État. La doctrine contenue dans la circulaire du 27 juillet 2011, à défaut de permettre aux PPR les plus difficiles d'aboutir, a permis de mettre fin, parfois sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme invoqué par les préfets dans le cadre du contrôle de légalité, aux pratiques les plus imprudentes en matière de construction exposées au risque de submersion marine.

#### *Une objectivation des risques insuffisamment étayée*

Lorsque celle-ci est susceptible d'être contestée en raison de l'acuité des intérêts en jeu, les services cherchent à consolider le dire de l'Etat par des études mieux étayées, mais ne parviennent pas toujours à conjurer les oppositions, ce qui peut conduire à « négocier l'aléa ». La Mission considère que ce problème pourrait être largement résolu par la mise en œuvre de sa première recommandation.

Elle estime que les outils juridiques de droit commun sont suffisants pour maîtriser les difficultés. Il s'agit notamment de l'exercice du contrôle de légalité, qui permet aux préfets de s'opposer aux permis délivrés en méconnaissance du porter à connaissance, qui précède l'opposabilité du PPR et enjoint aux maires d'invoquer l'article R 111-2 du code de l'urbanisme à l'encontre des projets « de nature à porter atteinte à la sécurité publique ». Cette faculté a été opportunément rappelée par la circulaire conjointe DGALN<sup>29</sup>-DGPR du 8 octobre 2013.

Les inquiétudes portent plutôt sur l'expertise et les moyens humains dont disposent les services départementaux de l'Etat pour répondre de façon pertinente aux arguments des collectivités territoriales et exercer les contrôles utiles. La traduction cartographique d'un phénomène de référence ne peut être justifiée par la simple application de consignes administratives lorsque les enjeux sont importants et que le comportement d'ouvrages de la responsabilité de collectivités territoriales est en cause. Le contrôle des actes d'urbanisme et leur respect sur le terrain est une tâche prioritaire pour les territoires à enjeu. Or, le maintien de moyens humains spécifiques suffisants à son exercice ne repose que sur la mobilisation des directeurs de DDTM, en l'absence de toute prise en compte par les responsables de programme (voir III.3.3).

### II.1.4 Habitat

Ce volet du PSR traite de différentes pistes pour réduire la vulnérabilité des bâtiments existants. Le référentiel national des règles de construction en zone inondable a été établi et est de bonne qualité.

Les acquisitions des logements les plus dangereux pour leurs occupants sont quasiment terminées dans les territoires sinistrés par Xynthia, mais ne le sont pas encore dans plusieurs communes du département du Var impactées par les événements de 2010. **Mal comprises par l'opinion publique, ces acquisitions ont pourtant bénéficié de conditions d'indemnisation généreuses** et ont emporté l'adhésion de la grande majorité des personnes concernées, particulièrement de celles qui avaient eu à craindre pour leur vie durant la tempête. Leur coût a été très élevé (proche de 320 M€), significativement supérieur à ce qui a été dépensé à ce jour dans le cadre de l'appel à projet PSR, alors que le dispositif est normalement réservé à des situations exceptionnelles. Mais les circonstances ont conduit à acquérir une proportion non négligeable de logements dont le caractère dangereux n'était pas toujours avéré. Cet exemple illustre l'intérêt

---

<sup>29</sup> Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

comparé des actions de prévention des axes 2, 3 et 4 du PSR ou des autres actions de réductions de la vulnérabilité.

Cinq sites pilotes concernant des territoires littoraux ont été retenus, dans le cadre de l'appel à projets « vers la relocalisation des activités et des biens », en vue de définir des « projets prioritaires de prévention et de protection globale ». Ces études sont bien en cours.

#### *II.1.4.1 Une action en partie négligée : la réduction de la vulnérabilité des campings*

La question des campings et des effets de leur « durcissement » en cas d'accueil de « mobile homes » à l'année, est apparue d'une grande acuité suite à Xynthia. Les plus vulnérables ont été identifiés, les plus dangereux ont été fermés. Un travail important a été réalisé, tant dans les territoires touchés par Xynthia que dans les départements de la façade méditerranéenne, notamment dans le Var<sup>30</sup>, en matière de recensement et de mises en place de dispositifs de réaménagements (signalétique, alerte, lieux de regroupements en cas d'urgence).

Toutefois, les démarches entreprises sont encore loin d'être achevées, les contrôles sont généralement irréguliers et les situations restent très inégales selon les territoires. Si le manque de moyen de contrôle constitue une limite réelle à l'aboutissement de cette action, le fait que les programmes de contrôle n'ont même pas été validés, sauf très rare exception, comme le prévoyait le PSR avant fin 2011, conduit plutôt à penser que cette action n'a pas fait l'objet d'un suivi vigilant. La mission la considère, au contraire, comme particulièrement engageante pour la responsabilité de l'Etat et sa mise en œuvre pourrait s'inspirer des bonnes pratiques de quelques départements – Var et Vendée, notamment (y compris pour la concertation avec les fédérations professionnelles).

***Recommandation n°3 : La mission recommande que l'action du PSR (141) qui prévoyait, dans chaque département concerné, l'élaboration d'un plan d'action pour les campings à risques, avec un programme et un échéancier arrêtés, soit mise en œuvre partout rapidement, de façon concertée avec la profession et, si possible, avec son soutien, en traitant rapidement les situations les plus critiques.***

#### *II.1.4.2 La réduction de la vulnérabilité reste le parent pauvre des politiques de prévention*

La possibilité d'exiger, via les PPR, des travaux dans les constructions existantes est, au dire des services consultés, très peu pratiquée, à la fois en raison de son caractère impopulaire et de la difficulté de son contrôle. La relance de ce dispositif qui, constitue une des actions du PSR n'a guère été suivie d'effet. **Les sommes mobilisées sur le FPRNM pour subventionner les travaux de réduction de la vulnérabilité restent faibles** (environ 300.000 €/an en moyenne sur 2010-2012). Le projet de SNGRI le prévoit pourtant comme une de ses orientations stratégiques.

Les services de l'État peuvent se montrer frileux envers certaines actions de réduction de vulnérabilité telles que le rehaussement des constructions neuves ou l'édification de niveaux refuges, lorsque des arbitrages sont nécessaires avec d'autres enjeux, tels que le caractère architectural ou, plus souvent, l'effectif de population possible en zone inondable.

En revanche, les PPR contiennent tous, de longue date, des prescriptions quant aux précautions techniques à prendre pour les constructions neuves ou les rénovations. Les informations correspondantes sont disponibles dans les services de l'État. La mise en œuvre

<sup>30</sup> L'arrêté préfectoral relatif à la sécurité des terrains de camping a été entièrement réécrit en 2012 : il impose un dispositif d'information et un système d'alerte, cohérent avec les PCS : la sous-commission sécurité camping animée par la direction départementale de la protection des populations (DDPP), comprenant des agents de la DDTM, a charge d'exercer un contrôle effectif et programmé des terrains de camping du département du Var, avec priorisation de ses visites, en lien avec le sous-préfet. Ces contrôles, qu'il est prévu d'étaler sur plusieurs années, se traduisent par des obligations de mises en conformité, aménagements, notamment de plates-formes refuges, obligation de prévoir une seconde sortie de secours, etc....

dépend très largement de la sensibilisation et de la motivation des communes. Certaines (val d'Orléans, Nîmes, Sommières, Saint-Pierre-des-Corps) se montrent très actives et paraissent obtenir des résultats encourageants, au moins en cas de travaux neufs ou de rénovation, mais elles semblent peu nombreuses.

Sur ces différents sujets, la mission n'a pu que constater que le fonctionnement du régime CATNAT est peu responsabilisant : les réductions d'indemnisation aux propriétaires qui n'ont pas respecté leurs obligations ne semblent guère pratiquées ; les arrêtés constatant l'état de catastrophe naturelle semblent se focaliser sur les dégâts, sous une forte pression médiatisée des populations concernées, et ne tiennent guère compte de la vraie gravité de l'événement, mesurée entre autres par sa période de retour.

**Dans un tel contexte, la mission regrette que la réduction de la vulnérabilité des territoires existants reste un parent pauvre des stratégies territoriales, en dépit de son faible coût et de son efficacité en comparaison des dispositifs assuranciers.**

Le ministère de l'Ecologie a informé la mission de l'élaboration en cours d'un référentiel d'actions à cette fin. Par ailleurs, c'est un des axes prévus par le projet de SNGRI.

Un responsable du ministère de l'Egalité des territoires et du logement a confirmé à la mission les difficultés rencontrées pour convaincre les particuliers d'engager volontairement de tels travaux, en l'absence de retour concret sur investissement. Mais la mission constate que, depuis 3 ans, aucune animation n'a été réellement soutenue pour promouvoir cette approche.

Dans ces conditions, parmi les mesures les plus simples et les plus souhaitables, la mission propose de privilégier les mesures réglementaires et les obligations de travaux et en particulier :

- **l'opposition**, si besoin via le contrôle de légalité, **à toute construction dont le plancher bas ne serait par hors d'eau** par rapport à l'aléa moyen de la directive,
- **la possibilité**, sauf enjeu patrimonial extrême, **de réaliser des niveaux refuges** dans les habitations.

***Recommandation n°4 : La réduction de la vulnérabilité des biens doit conduire, d'une part, à généraliser des bonnes pratiques peu coûteuses, tirées du futur référentiel de vulnérabilité et, d'autre part, à faire appliquer le principe selon lequel aucune construction neuve susceptible d'être endommagée par le phénomène de référence du PPR ne peut être envisagée.***

La mission rappelle aussi que le rôle des CAUE<sup>31</sup> est de promouvoir une architecture adaptée aux spécificités locales, notamment au caractère inondable de certains territoires. Au dire des personnes rencontrées, leurs actions ne sont guère orientées dans ce sens par les Conseils généraux. Or ils pourraient en particulier promouvoir une architecture adaptée, via des référentiels dont le non-respect, à défaut de pouvoir être sanctionné réglementairement, pourrait générer, en accord avec la profession, une hausse des primes d'assurance.

Les services de l'État rencontrés par la mission étaient peu informés des actions mises en œuvre par les gestionnaires de réseaux publics (électricité, téléphone, eau, assainissement, gaz,...) pour améliorer la résilience de leurs installations. Leur sentiment était que les progrès restaient très lents dans ce domaine.

Les consultations relatives au lancement à Montauban d'une démarche expérimentale basée sur la procédure OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat) pour rendre les logements exposés plus résilients viennent seulement d'être engagées. La Mission recommande de poursuivre activement les actions du PSR permettant de définir concrètement des opérations

<sup>31</sup> Conseils d'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement

d'amélioration de l'habitat existant – de type OPAH –, de façon cohérente avec d'autres actions de même nature (PPRT<sup>32</sup>, Habiter Mieux, etc...).

## **II.2 Axe 2 : l'amélioration de la connaissance des aléas et des systèmes de surveillance, de prévision, de vigilance et d'alerte**

Dans ce domaine essentiel, la mission a relevé une amélioration continue des performances des services de prévision des crues fluviales et surtout, l'introduction des submersions marines et des ruissellements en tête de bassin dans le champ du dispositif national d'alerte, alors qu'avant le PSR, ces phénomènes n'étaient pas traités de façon spécifique. **Le PSR a donc permis une accélération de certains programmes, mais une mobilisation accrue sur le terrain n'est visible que dans quelques zones particulièrement touchées, et les effets concrets restent encore limités.**

### II.2.1 L'amélioration de l'anticipation des submersions marines

Les catastrophes Xynthia et du Var ont souligné l'urgente nécessité de mieux connaître les phénomènes météorologiques, de les modéliser et d'informer les populations soumises au risque avec un maximum de fiabilité et dans un délai acceptable. Dès 2010, la notion de « vagues de submersion » a été rajoutée au catalogue des alertes Météo France.

#### *II.2.1.1 Les phénomènes météorologiques sont mieux connus ...*

Pour les submersions marines, le SHOM a procédé à un important travail d'analyse sur le littoral métropolitain, permettant de modéliser le risque et ses conséquences sur les côtes, en prenant en compte les facteurs de marée, de pression et de surcote liée au vent. Des relevés bathymétriques sont également en cours pour mieux évaluer les effets d'un relèvement de la mer le long des côtes. Ce travail adapté à chaque secteur devrait permettre à Météo France de diffuser, au moins 24 heures à l'avance, des alertes « météo submersion » avec une précision de 20 centimètres en situation non exceptionnelle, attendue par les différents services d'intervention pour adapter leur mobilisation, vers la fin 2014.

Le programme HOMONIM<sup>33</sup>, d'amélioration des systèmes de surveillance et de prévision des variations temporaires du niveau marin, est actuellement en cours de développement, sur la base d'une convention conclue mi-2012.

#### *II.2.1.2... mais l'anticipation de leurs effets lors d'une alerte reste encore imprécise*

Plusieurs services territoriaux ont évoqué les limites des prévisions et des alertes actuelles : leur précision est insuffisante pour éclairer le déclenchement des mesures préventives et la mobilisation des services de secours. Trois types de difficultés permettent de l'expliquer :

- la modélisation des submersions marines dépend largement du comportement des ouvrages de protection et parties érodables du littoral, et parfois de la manœuvre d'ouvrages mobiles. Les caractéristiques des ouvrages de protection étaient, en 2010, largement méconnues des services responsables de la sécurité et le sont encore souvent. La tenue à jour de leur état reste à organiser, de même que la prévision, au demeurant difficile, de leur comportement ;
- les phénomènes dommageables diffèrent sensiblement d'une fois sur l'autre : les expériences acquises ne sont que partiellement transposables ;
- la problématique est similaire pour le traitement du trait de côte.

<sup>32</sup> Plan de prévention des risques technologiques

<sup>33</sup> Historique Observation Modélisation des Niveaux Marins

La crédibilité des alertes a pu aussi être atteinte par des errements ponctuels : ainsi, en 2013, une alerte tsunami a été diffusée sur l'ensemble de la côte atlantique pour un tremblement de terre au niveau des Açores, sans qu'aucun effet perceptible ne se manifeste.

Les travaux en cours devraient contribuer à améliorer la modélisation d'ici à la fin du PSR. Par contre, les deux autres points n'ont fait l'objet jusqu'ici que d'initiatives locales, aux ambitions limitées, notamment de la part de la DDTM de Charente-Maritime et du SDIS de Vendée.

Du point de vue de la mission, pour que la prévision des submersions puisse devenir pleinement pertinente, il convient de préparer une organisation associant les services de l'Etat (préfecture, DDTM, DREAL-SPC et contrôle des ouvrages hydrauliques), le SDIS et les gestionnaires d'ouvrages.

**Recommandation n°5 : La mission recommande que les préfets de département confient aux DDTM, en relation avec les autres services, la réalisation et la mise à jour d'un inventaire, si possible cartographique, des digues à la mer et des cordons dunaires faisant fonction de digue, ainsi que des enjeux les plus vulnérables du littoral, en tenant compte de la vulnérabilité des ouvrages, diagnostiquée dans leurs études de danger.**

Par ailleurs, dans la perspective d'une prévision affinée d'ici à un an, la mission suggère que le ministère de l'Ecologie prépare en 2014 cette nouvelle étape, avec les organismes techniques compétents, en ayant pour objectif de définir l'organisation à mettre en place et les travaux complémentaires à réaliser pour pouvoir, en cas d'alerte, permettre une anticipation et une préparation efficace des dispositifs d'intervention.

Il s'agit d'une part de définir le rôle de chacun, pour articuler l'évaluation du phénomène météorologique avec la connaissance des enjeux les plus vulnérables (digues, populations ou biens), en rassemblant le maximum d'informations en amont, et d'autre part de mettre en commun toutes ces informations au profit de tous les services mobilisés lors d'une alerte.

**Recommandation n°6 : La mission recommande que, pour les alertes :**

**- le ministère de l'Ecologie définisse une organisation-type pour que les services locaux soient en capacité d'interpréter l'impact d'une alerte « submersion marine » sur les territoires touchés ;**

**- un travail de mise en forme des messages d'alerte « submersion marine » soit conjointement fait par le SCHAPI, les SPC et Météo France, pour permettre aux services d'intervention et aux maires des territoires concernés de se mobiliser de façon proportionnée.**

## II.2.2 L'amélioration de l'anticipation des dangers liés au ruissellement ou aux crues soudaines

Il s'agit de phénomènes violents dus à des orages stationnaires concentrés sur des zones peu étendues et qui ne peuvent être localisés avec une précision utile qu'avec un préavis de quelques heures. Les événements du Var et le PSR ont induit le développement d'un dispositif de prévision spécifique qui s'appuie sur des radars et des pluviomètres exploités par Météo France.

### *II.2.2.1 Une couverture radar à achever rapidement*

Météo France met en œuvre le programme radar PUMA, dans le cadre d'une convention cadre avec le ministère de l'Ecologie sur la période 2011 – 2016 (15,5 M€ apportés par le

ministère de l'Ecologie, 10,8 M€ apportés par Météo France), consistant à renouveler 9 radars existants de type C et S, et d'installer 5 radars supplémentaires de type X, mieux adaptés aux reliefs tourmentés mais sur un rayon plus faible, outre la rénovation d'infrastructures de réseau<sup>34</sup>. Ce programme est fondé sur un ordre de priorité (1, 2, 3) tant pour le renouvellement des radars existants que pour la couverture supplémentaire.

Météo France investit, dans le cadre de ce programme 4 M€ par an pour le renouvellement de deux radars (C ou S) et l'installation d'un nouveau radar X. Toutefois, fin 2016, quelques portions du territoire métropolitain ne devraient pas être couvertes, que ce soit par la couverture générale, de type C (entre Le Mans et Blois, notamment), ou par des radars de type X sur des territoires de montagne encore importants (les deux Savoie et le sud du Jura). Selon Météo France, compléter la couverture du territoire pourrait être atteint par une optimisation des futurs radars installés, voire si nécessaire par l'ajout d'un nombre limité de radars supplémentaires. De plus, presque tous les radars des DOM nécessitent une modernisation de même nature.

La mission estime que le niveau relativement modéré du coût des équipements complémentaires restant à réaliser (aux alentours de 10 millions d'euros) et les effets attendus en matière de sauvegarde des vies humaines et de réduction des dommages aux biens justifient l'achèvement d'un programme complet dans les meilleurs délais. Elle s'inquiète des difficultés budgétaires signalées par Météo-France sur le programme PUMA et formule des propositions au IV.3.1 pour accélérer et achever la couverture des territoires concernés, de façon compatible avec les capacités techniques de Météo France.

#### *II.2.2.2 Une prévision complexe pour ce type d'inondations, souffrant d'un défaut de fiabilité*

Les informations relatives aux pluies intenses collectées par Météo France sont transmises aux SPC et intégrées au message d'alerte. Des alertes au niveau infra-départemental sont proposées par abonnement aux collectivités concernées. Le système, nommé APIC<sup>35</sup>, est en place et fonctionne, mais il est diversement apprécié par les préfetures (SIDPC<sup>36</sup>) et par les élus rencontrés.

Certains estiment que l'alerte manque de pertinence : **l'usage en serait excessif et la crédibilité contestable**. En outre, Météo France ne fournit qu'une prévision de précipitation dont la traduction en matière de ruissellement et de hauteurs d'eau au sol est difficile et nécessite une connaissance fine du terrain : elle n'est pas prise en charge par les SPC pour ce type d'événement en tête de bassin versant. Le recours à d'autres prestataires privés fournissant une prestation plus complète et jugée plus fiable, voire moins chère, est devenu fréquent notamment pour des secteurs particulièrement sensibles (Argens dans le Var, par exemple) et de grandes villes (Marseille, Aix, Toulon).

**La connaissance et le traitement du ruissellement en milieu urbain sont encore peu ou mal pris en compte**. Pourtant, dans certaines régions (PACA), c'est un problème majeur. Quelques bonnes pratiques existent : Nîmes, Sophia-Antipolis, Toulon, Draguignan, mais dans certaines grandes villes très concernées (Marseille, Aix...etc.), les démarches en sont à leur début.

#### **Recommandation n°7 : La mission recommande :**

**– que la couverture radar soit complétée sur l'ensemble du territoire national dans les meilleurs délais, au besoin, en mobilisant les ressources du fonds Barnier ;**

<sup>34</sup> Les radars en bande C (longueur d'onde 5 cm) et S (longueur d'onde 10 cm), dont les antennes mesurent de 3,5 à 6,5 mètres de diamètre, ont une portée allant jusqu'à 200 kilomètres. Les radars en bande X (longueur d'onde de 3cm) ont une portée plus faible de l'ordre de 60 kilomètres, mais sont aussi de taille plus réduite (le diamètre de leur antenne est de 2 mètres)

<sup>35</sup> Avertissement Pluies Intenses à l'échelle des Communes

<sup>36</sup> Service interministériel de défense et de protection civils

***– que le ministère de l'Ecologie améliore l'interprétation des messages d'alerte et, en amont, la connaissance des secteurs les plus vulnérables ;***

***– que l'élaboration des PAPI et la mise en œuvre de la loi MAP conduisent à une gestion globale par les EPCI des risques de ruissellement, prenant en compte les réseaux d'eau pluviale et d'assainissement et la tenue de leurs ouvrages.***

### II.2.3 Renforcer la préparation à la gestion de crise et l'appui aux autorités pour les submersions rapides

Sur ce volet, le PSR ne visait que le déploiement progressif de référents inondation dans les DDT.

Suivant le relevé fourni à la Mission par la DGSCGC<sup>37</sup> : 59 départements ont déclaré un correspondant, 67 disposent d'une boîte fonctionnelle de réception vigilance. Pour renforcer le centre opérationnel départemental, 66% des DDTM sont représentées par un cadre d'astreinte, 17% par un membre d'une équipe pluridisciplinaire de spécialistes et 17% ne prennent pas en compte le risque.

**La situation reste très hétérogène.** Quand ces référents sont désignés, leur rôle et leur capacité à aider les autorités dans la gestion de crise sont très variables. Si, le plus souvent, ce sont des agents compétents dans le domaine des inondations et capables d'exploiter et d'interpréter les messages des services de prévision de crue, voire de recueillir de l'information auprès de collectivités, pour éclairer les services d'intervention, la principale difficulté pour la DDT(M) reste de dégager des moyens qualifiés et opérationnels, en complément de son organisation de crise.

**Les catastrophes ayant conduit à l'élaboration du PSR ne paraissent pas avoir modifié structurellement cette situation ni enrayé la disparition progressive des personnels qualifiés en DDT.**

La planification opérationnelle des préfetures des départements concernés ne comporte **pas toujours de volet submersion marine**. Comme explicité au III.2.1, aucune cartographie permanente (cf. supra) disponible dans les COD<sup>38</sup> ne fait apparaître les points de fragilité des digues, les zones basses ou l'inventaire précis des populations soumises au risque.

***Recommandation n°8 : La mission recommande que la mission des référents inondation dans chaque DDT soit principalement recentrée sur l'exploitation des messages d'alerte et la connaissance des enjeux les plus vulnérables, à l'interface avec les autres services, de l'Etat et des collectivités. Dans ces conditions, le profil requis est celui de spécialistes dans le domaine des inondations – plutôt que de la gestion de crise.***

La mission a pris connaissance avec grand intérêt de la circulaire du préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne précisant le rôle de ces référents. Ce pourrait être une bonne pratique à généraliser.

### II.2.4 L'amélioration de l'information des populations et de la chaîne d'alerte

Dans le domaine de l'alerte, les messages Météo France sont standardisés, depuis les consignes de vigilance édictées par la DGSCGC. Cette alerte fait l'objet d'une information des

<sup>37</sup> Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

<sup>38</sup> Commandement opérationnel départemental

différents services de l'Etat et des SDIS au niveau départemental. Le message est également envoyé aux maires concernés par le biais d'un dispositif automatisé (cf. supra). Des consignes nationales peuvent également être diffusées par le biais de médias conventionnés.

La diffusion de cette alerte aux personnes exposées à l'aléa, relève de l'autorité municipale. Or, toutes les communes ne disposent pas des moyens humains ou matériels nécessaires et l'alerte n'est pas systématiquement relayée. Seules les grandes agglomérations paraissent s'être dotées de moyens *ad hoc* : postes de commandement, réseaux de transmissions. Certaines grandes communes (Arles, Avignon...) ont développé des automates d'alerte, basés sur l'inscription volontaire des personnes soumises au risque.

Ces dispositifs fonctionnent bien pour des événements à cinétique lente ou prévisible (menace de rupture ou de surverse d'une digue surveillée) mais **s'avèrent insuffisants en cas de phénomène brutal non anticipé.**

#### *II.2.4.1 Un déploiement anormalement lent du système d'alerte*

A cette fin, l'Etat rénove et développe son réseau d'alerte et d'information des populations (SAIP). Ce dispositif comprend le réseau des sirènes, les conventions avec les grands médias nationaux (Radio France et France Télévision) et disposera à terme, de conventions avec les médias locaux couvrant les sites à risques (naturels et technologiques).

Le plan de couverture est élaboré au niveau départemental en fonction de la carte des risques. Il implique 5338 sirènes à raccorder ou à installer sur l'ensemble du territoire métropolitain dont :

- 3252 sirènes existantes de l'Etat (dont 1363 à raccorder et 1889 nouveaux équipements à installer) ;
- 965 sirènes communales ;
- 1121 sirènes privées (installations industrielles soumises à PPI<sup>39</sup>).

Le déploiement du réseau est en cours pour un montant total estimé à l'origine à 78 M€. Il est actuellement financé à hauteur de 44,7 M€ sur le Programme 128 pour la réalisation d'une première vague (dont 1293 « Etat » à raccorder, 987 à installer et 550 communales). En 2013, 6,5 M€ ont été engagés, qui devraient être suivis d'un investissement annuel de 7M€ jusqu'à la réalisation totale de cette tranche. Il reste donc 33 M€ à financer (+ 5 M€ pour les DOM).

**Mais les dates de mise en place ont été repoussées plusieurs fois, portant atteinte à la crédibilité d'un dispositif qui devrait être beaucoup plus soigneusement piloté et animé pour être efficace.**

En outre, au regard des risques de submersion marine, la couverture des grandes digues urbaines et de certains secteurs côtiers est inégalement prévue : 23 sirènes « inondation » sont programmées en Charente-Maritime, aucune dans d'autres départements littoraux. La mission ne peut que s'interroger sur les raisons de cette incohérence.

#### *II.2.4.2 Des nouveaux outils de communication encore en projet ou en test*

S'agissant du projet d'utilisation de la fonction RDS (alerte messages d'incident sur les grands réseaux routiers), l'expérimentation prévue dans le PSR sur Nice est en place depuis janvier 2014.

Des études sont menées pour développer également l'alerte au moyen de messages type SMS et panneaux à messages variables (PMV) dans les secteurs concernés. 3100 PMV seraient nécessaires, mais un plan global d'équipement et son financement par chaque niveau de compétence routière (Etat, départements, communes) restent à établir.

**La situation de l'alerte aux campings en zone inondable est également très**

---

<sup>39</sup> Plans particuliers d'intervention

**hétérogène** et l'argument d'un décalage habituel entre la fréquentation touristique et les périodes à risque reste, contre toute prudence, souvent avancé. Pour ceux qui sont autorisés à continuer leur activité, l'information préventive est généralement réalisée, mais aucun dispositif extérieur d'alerte n'existe dans la plupart des cas. La mission souhaite signaler la bonne pratique, en région Midi-Pyrénées, consistant à compléter l'alerte aux maires d'une alerte directe aux campings : dans les secteurs exposés aux crues rapides, ce complément, qui n'a pas vocation à se substituer aux responsabilités de chacun, testé par des exercices en amont, a certainement contribué à éviter des pertes de vies humaines sur un secteur non couvert par le SPC.

De façon générale, le fonds Barnier n'a pas vocation à financer le SAIP. Par contre, au regard de l'objectif de protection des vies humaines, l'implantation très rapide du dispositif dans tous les territoires à risque de crues rapides pourrait justifier son intervention à titre exceptionnel, pour un montant que la mission estime grossièrement à moins de 10 M€.

**Recommandation n°9 :** *La mission considère que le déploiement d'un système d'alerte est un des moyens parmi les plus efficaces pour protéger les vies humaines. Elle recommande :*

*- que le déploiement du SAIP s'appuie sur un pilotage mieux consolidé, à l'échelon national comme à l'échelon local ;*

*- que son financement soit consolidé, en relation avec les collectivités locales, notamment pour la prise en charge des équipements nécessaires pour son implantation ;*

*- que, par dérogation au cas général, les sirènes mises en place dans les territoires exposés à des crues rapides puissent être intégrées et prises en charge dans les PAPI.*

## **II.3 Axe 3 : la fiabilité des ouvrages et systèmes de protection**

### **II.3.1 Identification et maîtrise d'ouvrage**

Ce chantier comportait deux volets à mettre en œuvre pour la fin de l'année 2011 :

1. l'identification d'une liste de zones endiguées à risque important, déclarées prioritaires (action 311 du PSR) ;

2. l'organisation de la maîtrise d'ouvrage avec mise en place de financements additionnels et cadrage des responsabilités (actions 312, 313 et 314).

#### *II.3.1.1 Un inventaire des zones les plus vulnérables encore incomplet*

**Ce premier volet** aurait dû permettre, d'une part la programmation en urgence de travaux à financer dans le cadre du PSR, d'autre part la destruction de digues orphelines devenues nuisibles.

En pratique les informations, collectées dans le cadre des retours d'expériences consécutifs aux catastrophes récentes ou de l'étude des PPR, ont été traitées, en réponse à l'appel à projets, dans le cadre des PAPI.

Chaque PAPI comporte une identification des risques, définit des priorités et engage le processus de classement des digues anciennes au titre de la sécurité publique avec identification du gestionnaire responsable, étude de dangers et politique de confortement et d'entretien. Ce processus est engagé sur la totalité du littoral touché par la tempête Xynthia, sur les villes riveraines de grands fleuves protégées par des digues de grande hauteur (Loire, Garonne, Rhône) et, ponctuellement, en Languedoc-Roussillon et PACA. Il est encore en phase de programmation. Les travaux ne démarreront, en général, qu'à partir de cette année.

Toutefois, l'identification n'a pas été systématique. Quelques sites de petite dimension

peuvent avoir été oubliés, notamment des « cuvettes » endiguées susceptibles de se remplir rapidement en cas de surverse et d'occasionner une submersion très rapide et donc dangereuse. La situation des cordons dunaires ayant fonction de digues est également à prendre en compte, sur certains littoraux tels que ceux de Vendée.

A la connaissance de la mission, il n'a pas été identifié de « digue orpheline nuisible à détruire ». Les digues orphelines sont celles dont l'association syndicale gestionnaire a disparu<sup>40</sup> ou qui ne sont plus reconnues comme des digues par la collectivité qui les a construites<sup>41</sup>. Elles doivent être considérées comme des éléments du paysage appartenant au propriétaire du sol. La situation est différente pour les ouvrages hydrauliques dont la gestion est généralement encadrée par des règlements d'eau. Par contre, il peut exister des ouvrages hydrauliques (vannes, écluses ou barrages) devenus nuisibles.

**Recommandation n°10 : La mission recommande que l'inventaire des couples « ouvrages non sécurisés / sites à risques derrière des digues existantes » soit relancé et achevé rapidement, afin que les mesures utiles à la sécurité des personnes y soient mises en œuvre dans les meilleurs délais.**

### *II.3.1.2 L'émergence de maîtres d'ouvrage en capacité de porter des projets*

L'appel à projets PSR a suscité, au travers des PAPI, une organisation de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les territoires concernés. Cette organisation est toutefois souvent limitée à la réalisation des travaux pour lesquels un financement du fonds Barnier est sollicité, la gestion des ouvrages revenant par la loi de 1807 à leurs propriétaires, qui n'ont pas toujours l'assise suffisante pour assumer durablement cette responsabilité.

L'exemplarité dont l'État a souhaité se prévaloir pour les digues dont il est propriétaire s'est traduite, dans la LENE<sup>42</sup>, par la mise en place de financements plus généreux (moindre sollicitation des collectivités territoriales, échéance plus rapprochée) sur le fonds Barnier pour des projets généralement envisagés avant le PSR. Cependant, certains programmes commencés bien avant le PSR (levée de l'Authion le long de la Loire,...) ne sont pas encore achevés.

La mise en chantier du **second volet** n'a véritablement été engagée qu'avec l'ouverture, à l'automne 2013 des débats relatifs à la loi MAP : la loi crée, pour les communes, une compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, organise sa mise en œuvre au travers des EPCI à fiscalité propre et, éventuellement des EPAGE<sup>43</sup> et des EPTB<sup>44</sup>. Un dispositif de budget annexe alimenté par un prélèvement additionnel à la taxe foncière et à la taxe d'habitation est prévu à partir de 2015, mais devra être précisé par décret. La responsabilité des maîtres d'ouvrage est dégagée par le respect des prescriptions administratives et un mécanisme de servitude permettra d'intervenir sur les ouvrages privés. Ce dispositif permettra de répondre aux objectifs des actions 312, 313 et 314 du PSR. Sa mise en œuvre nécessitera une restructuration des syndicats de rivière et EPTB existants et prendra plusieurs années. **L'articulation avec la logique de la directive inondation reste à préciser.** La mission revient sur ces questions en partie IV.

<sup>40</sup> Une association syndicale peut être dissoute d'office, lorsqu'elle est restée inactive pendant plus de trois ans (ordonnance du 1er juillet 2004)

<sup>41</sup> Cas fréquents pour des ouvrages littoraux anciens construits par l'Etat

<sup>42</sup> Loi d'engagement nationale pour l'environnement

<sup>43</sup> Etablissement public d'aménagement et de gestion des eaux

<sup>44</sup> Etablissement public territorial de bassin

### II.3.2 Programmation des travaux de sécurisation des ouvrages

Le « label PSR » distingue la sécurisation des ouvrages existants sans changement du niveau de protection et l'accroissement du niveau de protection. La première était prioritaire et éligible à des opérations isolées. L'accroissement du niveau de protection était quant à lui traité de façon restrictive afin de ne pas faciliter l'ouverture de zones inondables à l'urbanisation, et admis seulement dans le cadre d'un PAPI.

Initialement, ce label permettait seulement à des opérations de mise en sécurité de sites où les « submersions rapides » pouvaient être dangereuses pour leurs occupants de bénéficier des financements exceptionnels apportés par le PSR. Ces opérations devaient, le plus souvent, consister à conforter localement des digues exposées à un risque de rupture soudaine sans modifier le « niveau de protection » du site.

L'ouverture, dès juillet 2011, de ces financements aux PAPI, plus globaux, mais pouvant accroître le niveau de protection, dispositif déjà existant et comportant son propre processus de labellisation a apporté une confusion qui n'est pas encore dissipée. Certaines opérations, initiées en vue d'un label « PSR » ont dû être redéfinies en vue d'un label « PAPI ». L'application rigoureuse des textes relatifs aux deux dispositifs conduit à une double labellisation qui allonge les procédures, indispose les porteurs de projets et dont l'abandon a été recommandé par le rapport précité du CGEDD.

*II.3.2.1 Les ambiguïtés du concept de « niveau de protection », source de la confusion entre PAPI et PSR*

**Cette distinction initialement basée sur le maintien de la hauteur des digues existantes a été source de difficultés :**

– les digues anciennes ont rarement une hauteur constante, la sécurité nécessite une marge par rapport au niveau de l'eau, particulièrement lorsque le plan d'eau est exposé aux vagues (digue à la mer),

– la doctrine administrative actuelle qui considère que toute surverse entraîne la ruine de la digue, sauf en cas de déversoirs aménagés à cet effet, a conforté la tendance au rehaussement des digues.

En pratique, les opérations isolées labellisées « *PSR sans augmentation du niveau de protection* » sont restées rares et la programmation a été faite dans le cadre des PAPI, en utilisant une analyse coûts bénéfiques pour sélectionner les opérations admissibles. En outre, dans plusieurs cas, la protection « équivalente » n'est effective que moyennant des travaux complémentaires de part ou d'autre de l'ouvrage principal. Selon le cas, certaines opérations ont été labellisées, en étendant le linéaire de digues, ce qui peut avoir un impact pour d'autres enjeux, ou à l'inverse, sans extension latérale, ne procurant ainsi qu'une protection partielle.

***Recommandation n°11 : La mission recommande qu'il ne soit plus fait référence au concept de maintien du « niveau de protection », tant que ce concept n'est pas défini de manière incontestable, soit par le règlement, soit dans des stratégies locales.***

Le label « PAPI » atteste qu'un programme d'ensemble relatif à la protection d'un bassin de risque d'inondation est performant au regard de la méthodologie d'analyse coûts bénéfiques (ACB) normalisée par le ministère de l'Ecologie, après débat en CMI et lui permet de bénéficier du fonds Barnier au titre du PSR. La doctrine retenue a l'avantage de permettre la comparaison de projets présentés par des maîtres d'ouvrage très différents. Néanmoins, elle ne dispense pas d'une analyse multicritères, qui permet de prendre en compte des avantages ou inconvénients non chiffrables.

La doctrine retenue en matière d'ACB valorise donc principalement la prévention des dégâts aux biens et les pertes de production, en tenant compte de la période de retour des événements mais ne tient pas compte des effets attendus en matière de sauvegarde des vies humaines et de la qualité de vie des populations. Ces volets sont pris en compte dans une analyse multicritère plus large. Néanmoins, la doctrine ne permet pas de traiter au même niveau des investissements de protection et les autres actions de prévention les plus efficaces pour épargner les vies humaines.

D'autre part, l'estimation des périodes de retour et l'identification de la part des travaux spécifiques à la réduction du risque d'inondation sont sources de difficultés méthodologiques. Le porteur de projet reste libre du choix du niveau de protection sans que la doctrine n'affiche un plafond au-delà duquel le fonds Barnier n'a pas vocation à être sollicité. En pratique, le calcul normalisé de l'ACB ne valorise guère les protections au-delà de l'événement centennal. Ce point de doctrine mériterait d'être explicité.

### *II.3.2.2 Un statut incompris des digues dans les PPR*

Le problème de la prise en compte de l'efficacité des digues dans les PPR reste pendant. Il est en sommeil tant que les travaux de confortement programmés n'ont pas été achevés mais se reposera lorsqu'ils le seront. Comme exposé dans le chapitre relatif à l'axe 1, il est nécessaire de préciser la doctrine de l'État sur ce point.

A *minima*, les PPR ne peuvent prendre en compte que l'état existant des ouvrages, garanti par leur arrêté de classement, sans anticiper sur la réalisation des travaux labellisés. Les porteurs de projets sont cependant légitimes pour demander un engagement sur la prise en compte de ces travaux par le PPR, une fois qu'ils seront réalisés et que leur conformité aura été vérifiée.

Selon la même logique que sa première recommandation, la mission considère que **la prise en compte des digues ne peut être définie de façon forfaitaire par une simple circulaire. Elle doit l'être par décret, les caractéristiques des ouvrages étant précisées dans leur arrêté de classement.**

Parmi les points qui devraient être traités, la mission suggère :

- le **niveau de performance exigé des ouvrages en cas de dépassement du phénomène dimensionnant** (souvent l'effet du phénomène « moyen » de la directive ou d'un phénomène moindre). Outre la fiabilité attendue jusqu'au phénomène dimensionnant, l'ouvrage ne devrait pas aggraver les dommages, notamment en cas de surverse, jusqu'à l'aléa extrême. Cela peut nécessiter la planification des points de déversement afin qu'ils ne se produisent qu'aux emplacements les moins dommageables.
- les **conditions de prise en compte du niveau de performance de l'ouvrage ; les règles de calcul de la propagation de l'inondation** en cas de dépassement du phénomène dimensionnant,
- le **niveau de protection au-delà duquel le site serait considéré comme non inondable et libéré de servitudes** restreignant son ouverture à l'urbanisation. En cohérence avec la directive, il pourrait s'agir de l'effet du phénomène extrême, défini à la fois en hauteur d'eau et en durée : les digues permettent très difficilement d'atteindre un tel niveau de protection.
- les **précautions minimales exigibles** dans un site endigué de façon fiable pour le phénomène de référence du PPR.

La prise en compte des ouvrages obéit à une logique différente de celle de leur labellisation. Il est nécessaire, pour rendre la stratégie lisible, que les phénomènes de référence de l'ACB et du PPR soient les mêmes. Une approche conforme à l'esprit de la directive, initiée sur le littoral Xynthia suite à un récent rapport du CGEDD [7], est de considérer que les financements PSR peuvent raisonnablement être mobilisés pour se protéger contre l'événement centennal (« système

de protection résistant à l'aléa de référence »). Mais l'ouverture à l'urbanisation ne semble possible que pour les terrains protégés contre l'événement « extrême », la protection correspondante ne devant alors pas être subventionnée. Elle est au demeurant souvent hors de portée.

### *II.3.2.3 Le cumul et la longueur des procédures, peu cohérents avec une protection « rapide » des vies humaines*

Enfin, alors que les travaux de simple réparation après sinistre, réalisés le plus souvent sans faire appel au processus PSR, ont été généralement rapides (moins d'un an dans le cas du littoral Xynthia) en raison, non seulement, de l'allègement des procédures dont ils ont bénéficié, mais aussi de la simplicité de leur conception (il suffit de commander le retour à l'état antérieur)<sup>45</sup>, les « mises en sécurité » des programmes PAPI/PSR s'avèrent beaucoup plus longues à réaliser. Aux dires des collectivités et syndicats mixtes entendus, elles passent nécessairement par :

– l'acquisition ou, à défaut, la maîtrise du foncier nécessaire pour réaliser une partie des travaux. Des durées de 18 mois ont ainsi été signalées pour y parvenir, en mobilisant les dispositions législatives et réglementaires existantes (constat de carence, mise en demeure) ;

– la définition d'un projet, dont l'ingénierie requiert un haut niveau de technicité, et qui doit être accompagné d'une évaluation de type « étude d'impact », dans laquelle le seul volet « étude des dangers » constitue à lui seul un « morceau de bravoure » : comme rappelé ci-dessus l'ouvrage doit être conçu pour minimiser les risques de rupture, par surverse ou par brèche, en exposant les enjeux existants *a minima* ;

– la labellisation (PSR ou PAPI), qui traite uniquement de l'opportunité du projet sous l'angle de la « protection » – et en corollaire, de l'attribution d'un concours du fonds Barnier – ne préjuge pas du résultat **d'autres procédures, désignées communément comme « environnementales », dont l'effet le plus fréquent est de prolonger de plusieurs mois les délais de préparation avant réalisation.** Parfois, certains enjeux de fond contribuent à accroître la difficulté dans la définition du projet, *a fortiori* s'ils ont été abordés avec l'Etat en aval de la phase de définition.

Ainsi, la mission a pu lister :

- l'autorisation de défrichement, alors qu'au moins sur les digues fluviales, leur gestion vertueuse a pu conduire à l'émergence d'une biodiversité ordinaire, voire d'espèces protégées<sup>46</sup> ;
- l'autorisation au titre de la loi sur l'eau<sup>47</sup>, principale traduction réglementaire de l'acceptation du projet ;
- la dérogation à destruction d'espèce protégée, qui nécessite d'anticiper la réalisation d'inventaires annuels de ces espèces sur les terrains concernés ;
- l'avis de l'autorité environnementale, qui aborde l'ensemble des enjeux environnementaux du projet, de façon transversale et globale ;
- l'autorisation de travaux en réserve ou en site classé.

### *II.3.2.4 La nécessité d'accélérer le processus d'autorisation de travaux en site classé*

Aux yeux de la mission, ce dernier volet (site classé) nécessite une attention particulière : il s'agit d'une autorisation ministérielle qui, à ce titre, doit faire l'objet d'un avis de l'autorité environnementale du CGEDD, pour respecter le principe d'indépendance posé par la directive « projets ». Or, une grande partie du littoral concerné est désormais classé : la plupart des projets à venir sont donc concernés. Outre la longueur des procédures, ce statut peut induire des

<sup>45</sup> Au risque, parfois rencontré, de devoir reprendre entièrement certaines réparations ultérieurement

<sup>46</sup> La présence d'arbres est à l'inverse à éviter

<sup>47</sup> Voir livre II du Code de l'environnement

contraintes sur les matériaux utilisés pour la réalisation des ouvrages. Il peut en outre faire difficulté lorsque des stratégies de déplacement des ouvrages ou de recul seraient souhaitables dans une optique d'économie ou de sécurité.

Lorsqu'elles ont été réalisées « en série », ces étapes n'ont permis d'engager des travaux qu'après plusieurs années (de 3 à 5 ans) : même si, à l'expérience de tous les territoires inondés jusqu'à maintenant, il est illusoire de le réduire très fortement (la modification d'une protection touche aux droits des tiers et à l'environnement), **ce délai est incompréhensible pour la population, surtout lorsque pendant la crise une protection rapide lui a été promise**<sup>48</sup>. La validation d'un choix de protection par la labellisation, qui intervient assez tôt, accroît paradoxalement cette incompréhension.

La mission a entendu les témoignages convergents suivants :

- la lettre du ministre du 24 octobre 2013, faisant suite à un premier rapport du CGEDD « à droit constant », a été saluée comme un premier pas apprécié ;
- les élus ont été le plus souvent agacés de « découvrir » ces différentes étapes de façon séquentielle ;
- ils attendent beaucoup de la deuxième phase de la mission du CGEDD, qui doit faire des propositions d'évolution du droit pour optimiser ce processus, sans pour autant remettre en cause les enjeux de fond des différentes procédures. Ce point sera développé en partie IV.

Dans un premier temps, s'appuyant sur les conclusions de la première phase d'expertise du CGEDD, la mission propose leur généralisation.

**Recommandation n°12 : La mission recommande que l'Etat désigne, pour chaque projet de « système de protection », un « chef de projet Etat » dans la DDTM du département concerné, chargé d'accompagner le porteur du projet, pour le bon déroulement de l'instruction concomitante des différentes procédures en association avec tous les services de l'Etat concernés, en commençant par l'optimisation du calendrier du projet, tenant compte des délais de chaque procédure, dans l'état actuel du droit, et de leur articulation.**

Néanmoins, pour l'avenir, à l'expérience de toutes les inondations vécues ces dernières décennies, il paraît essentiel de rappeler dès que possible que **si la reconstitution urgente des caractéristiques fonctionnelles d'un ouvrage nécessaire à la sécurité publique ne nécessite que peu ou pas de préalables administratifs, la promesse d'une protection renforcée dans des délais rapides est illusoire.**

### II.3.3 Renforcement des contrôles de sécurité des ouvrages de protection

La réorganisation des services de contrôle des digues a été faite. Pour autant que la mission puisse en juger sur la base des entretiens qu'elle a conduits, elle est satisfaisante. Néanmoins, compte tenu du fait que les services de contrôle sont désormais concentrés dans quelques capitales régionales, la mission a pu parfois constater que les préfets de certains départements les méconnaissaient, au risque de ne pas les associer à des réunions où leur compétence est requise, ou ne les considéraient pas nécessairement comme placés sous leur autorité.

Ces services pourraient corriger simplement cette interprétation erronée de la RéATE<sup>49</sup> en se faisant mieux connaître de tous les préfets de département de leur territoire de compétence. Il

<sup>48</sup> Dès lors que les PSR correspondaient à des travaux « sans modification du niveau de protection », cette incohérence est encore plus criante. Il en va autrement pour les PAPI : personne n'irait toucher à un mur porteur sans se soucier des effets pour le reste du bâtiment.

<sup>49</sup> Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat

pourrait être rappelé à ceux-ci de penser à les associer systématiquement aux réunions qui les concernent, aux côtés de la DDT(M).

*La nécessaire clarification de l'opportunité et des critères de classement des digues*

Le contrôle ne peut être utile que pour les digues classées dont les caractéristiques de référence ont été définies : le travail de classement des digues anciennes est en cours mais encore partiellement réalisé. **Il se heurte à de nombreuses difficultés :**

- réticence des maîtres d'ouvrage pour s'engager sur la gestion de l'ouvrage ; ce problème, actuellement majeur, devrait s'atténuer avec l'entrée en vigueur de la compétence obligatoire (loi MAP) ;
- manque de clarté de la doctrine sur les suites à donner lorsque les caractéristiques constatées d'une digue ne sont pas celles qui sont souhaitées : une digue n'est pas un barrage que l'on peut vider pour faire disparaître un danger, la notion de digue dangereuse au point de devoir en prescrire le démantèlement est théorique ; à la connaissance de la mission, elle ne s'applique guère qu'à des ouvrages mobiles.
- morcellement de la propriété et de la maîtrise d'ouvrages des digues ;
- discontinuité des linéaires côtiers, associant digues et cordons dunaires faisant fonction de digues, alors même que ces cordons dunaires contribuent eux aussi à assurer la protection des zones rétro-littorales et sont susceptibles de constituer des zones de fragilité en cas de submersions marines.

Dans le contexte de la loi de 1807, les textes actuels ne permettent pas d'obliger à faire : c'est le gestionnaire qui choisit le niveau de protection. Ils conduiraient plutôt à prescrire l'information des riverains et l'organisation de leur évacuation préventive en cas d'alerte météo, mais cela ne relève pas des services de contrôle des digues... La mise en œuvre de la loi MAP doit conduire à la définition d'une doctrine de classement cohérente, sur chaque bassin de risque, selon des critères généraux, afin d'éviter des démarches systématiques de protection, y compris sur des territoires présentant peu d'enjeux humains.

***Recommandation n°13 : La mission recommande qu'à l'occasion de la mise en œuvre de la directive inondation et de la loi MAP, le ministère de l'Ecologie clarifie les critères de classement des digues, en référence à des objectifs de protection.***

En corollaire, elle recommande que le ministère indique aux préfets et aux services compétents la conduite à tenir vis-à-vis d'ouvrages qui ne seraient pas classés ou en cas de non-conformité des digues classées.

Enfin, comme toutes les tâches imputées sur le BOP<sup>50</sup> 181, le contrôle des digues est soumis à une tension croissante sur les effectifs mobilisables. Il est à craindre que le contrôle des digues en soit victime.

***Recommandation n°14 : Afin de consolider les effets de la restructuration des services de contrôle des ouvrages hydrauliques, la Mission recommande que leur mission soit placée à un niveau suffisant de priorité, compte tenu de l'enjeu de sécurité des personnes, pour qu'ils disposent des effectifs nécessaires, dans le cadre de la répartition des moyens disponibles.***

<sup>50</sup> Budget opérationnel de programme

### II.3.4 Des compétences à développer

Comme l'avait prévu le PSR, l'association France Dignes vient d'être créée<sup>51</sup>. Venant d'être constituée, la Mission ne l'a pas rencontrée.

Néanmoins, au cours de ses différents entretiens, les interlocuteurs de la mission ont encore regretté la forte hétérogénéité d'approche, de compétence et de qualité des bureaux d'étude intervenant dans ce domaine. Enfin, selon certains d'entre eux, il n'existe pas encore de lieux d'échange et **une attente forte pour une expertise technique nationale de référence s'est exprimée à plusieurs reprises.**

La mission fait l'hypothèse que cette action progresse, peut-être plus lentement que prévu. Mais elle a également permis de révéler la nécessité d'un tel complément – ce point sera développé également dans la parties III.2.2.

## **II.4 Axe 4 : l'amélioration de la résilience des populations**

L'axe 4 vise à l'acquisition d'une culture du risque par les acteurs institutionnels et les citoyens-acteurs, préalable nécessaire à la résilience de la population à une submersion rapide. À l'expérience de ces entretiens, la mission a eu une nouvelle fois la confirmation de ce que la compréhension des phénomènes et la maîtrise des bons comportements de sauvegarde, sont les clés d'une confiance partagée, elle-même garante d'une gestion de crise et de post-crise facilitées, et d'une relation constructive dans les actions de prévention et de prévision. En outre, cette confiance n'est possible que si cette acculturation s'inscrit dans la durée : certains conflits et incompréhensions n'ont pu être résolus qu'après intervention de missions de médiation, puis des échanges réguliers sur plusieurs années. Le risque « inondations », ne fait, en ce sens, pas exception aux autres. La loi du 13 août 2004 de « modernisation de la sécurité civile », dans ses articles 4 et 5, édicte que « *toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile* », et impose « *une sensibilisation à ce domaine lors de la scolarité obligatoire* ».

L'observation confirme **une forte diversité des approches sur les territoires**. Le regard que peuvent porter les citoyens sur la culture du risque, et en conséquence ce qui leur paraît acceptable ou pas en fonction des enjeux reste très variable. Sans que ce soit une règle absolue, les territoires récemment frappés par des submersions sont plus "dynamiques" que les autres. Cependant, même s'il n'y a pas d'oubli, la mission a de nouveau entendu des dénis conduisant à la contestation de la reproductibilité des phénomènes ou à la négociation de l'aléa. L'exemple du Var est frappant à ce sujet, même si des progrès sont notables. Chez ceux qui ont été touchés il y a plus longtemps, la mémoire, non entretenue, s'est estompée.

Certes, de telles actions de long terme nécessitent éducation, acculturation, recherche scientifique et historique. L'évaluation du PSR montre qu'on est encore loin des résultats escomptés. Soit les actions ne sont pas conduites, soit elles sont conduites de manière hétérogène, et peu sont arrivées à échéance. Il faut noter néanmoins de bonnes pratiques observées sur le terrain, qui montrent que des progrès sont réalisables.

### II.4.1 Amélioration de la connaissance

L'acquisition de connaissances bathymétriques complètes, portée par le SHOM est bien avancée. A contrario l'amélioration de la connaissance du fonctionnement du milieu marin à l'origine de la submersion et de l'érosion avance peu, pour des raisons de mandat et de moyens du CETMEF, conduisant à une interprétation stricte du mandat qui lui est confié : contribution aux

---

<sup>51</sup> Association loi 1901, créée le 22 mai 2013 par quelques gestionnaires de digues : <http://www.france-dignes.fr/>

actions définies par le PSR, élaboration de référentiels techniques, expertise sur des projets dont il est saisi.

Si l'« *observatoire national des risques naturels* » a bien été créé, on constate un manque de moyens pour les observatoires territoriaux et une carence de travail partenarial avec le CELRL. La clef réside, aux yeux de la mission :

- dans la définition d'une maille territoriale adaptée aux enjeux, en tenant compte des collectivités prêtes à se mobiliser. Compte tenu des initiatives déjà lancées et des moyens mobilisables, **l'échelon régional** semble le plus « économe » et le plus cohérent pour les enjeux littoraux, à quelques rares exceptions près (voir partie III) ;
- dans la définition des règles de mise en commun et de partage des données assurancielles, en préservant leur confidentialité : des démarches unilatérales paraissent vaines, ces observatoires nécessitant la mise en commun de nombreuses données éclatées, mais la confidentialité ne peut durablement rester un prétexte pour faire obstacle à une connaissance améliorée des risques et de la sinistralité. Même si la mission n'a pas approfondi ce point, elle recommande que des échanges avec les professionnels permettent de trouver une solution pour dépasser cette question de confidentialité.

**Recommandation n°15 : La mission recommande que l'intégration du CETMEF au CEREMA<sup>52</sup>, en association avec l'IRSTEA<sup>53</sup>, conduise à la constitution d'une expertise technique de référence dans le domaine des inondations / submersion marine et de tenue des digues et ouvrages.**

Dans la continuité de l'action du CETMEF, il pourrait non seulement mettre à disposition son expertise sous la forme de référentiels techniques, mais aussi :

- approfondir des connaissances concernant les phénomènes d'érosion, de flux sédimentaires, de tenue des ouvrages, etc...
- construire une ingénierie de référence sur les systèmes de protection, en s'appuyant sur un collège composés d'experts d'horizon diversifiés et complémentaires (par exemple, issu d'universités)
- produire des guides ou dossiers pilotes pour les maîtres d'ouvrages (à l'image de l'ex-SETRA<sup>54</sup>), voire les accompagner sur des projets complexes.

#### II.4.2 Information préventive.

Le rappel de l'obligation de réalisation des « Documents d'information contre les risques majeurs » (DICRIM), n'a pas été fait de façon systématique. Bien que « l'information aux acquéreurs et locataires » (IAL) se soit renforcée dans les zones touristiques à occupation saisonnière, la situation des populations non permanentes y est mal prise en compte. L'intégration cartographique de l'historique des inondations dans les DICRIM semble en revanche réalisée.

Par contre, la pose des repères de crues, opération pourtant simple qui incombe clairement aux communes (ou agglomérations), concourant à la mémoire des risques et à la compréhension, n'est pas suffisamment avancée, en dépit des financements accordés par l'Etat pour la faciliter. La mission a entendu de nombreux arguments difficiles à admettre : les repères pourraient être difficiles à poser et leur maintien en place aléatoire ; ils n'auraient pas d'effet sur une population

<sup>52</sup> Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

<sup>53</sup> Institut national de recherche en sciences et technologies de l'environnement et de l'agriculture

<sup>54</sup> Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements

rétive. Pour interpréter ces déclarations, des hypothèses complémentaires s'imposent :

- l'affichage du risque aurait un impact défavorable sur la valorisation du foncier et du bâti ;
- leur pose peut être perçue comme stigmatisante, si la commune voisine ne fait pas de même, ou pour le bâtiment support.

Par ailleurs, la mission a pris connaissance des conclusions et recommandations du rapport du CGEDD relatif à l'information préventive, auquel le tableau de bord de suivi du PSR fait référence. Elle ne peut que s'étonner que les pratiques informatives soient plus systématiques vis-à-vis d'autres risques naturels et ne suscitent pas le même genre d'excuses.

Son analyse est que ces repères sont non seulement utiles pour les habitants qui ont vécu ces catastrophes mais aussi indispensables pour les nouveaux arrivants, *a fortiori* lorsque des aménagements ont été réalisés qui peuvent donner l'illusion d'une protection absolue. Elle considère en outre que **cette mémoire des inondations devrait être traduite en repères verticaux, mais aussi latéraux**, l'urbanisation s'étant parfois étendue avec le temps sur des espaces de mobilité de certaines rivières.

Dans ces conditions, la mission considère que la pose de repères de crues doit être une action cohérente avec le reste de la stratégie portée dans un PAPI. L'Etat et ses établissements publics, ainsi que les collectivités publiques doivent montrer l'exemple sur leurs propres bâtiments et ouvrages. Le PAPI doit prévoir à la fois leur pose et leur entretien dans la durée.

**Recommandation n°16 : La mission recommande que les financements apportés sur fonds Barnier pour la réalisation de travaux sur des ouvrages, dans les PAPI labellisés, ne soient effectivement engagés qu'à la condition expresse que les repères de crue aient été posés préalablement, en veillant à ce qu'ils soient posés de façon concomitante sur l'ensemble du territoire du PAPI.**

Le reste des actions du PSR relatives à l'information préventive a connu des progrès très limités. Le bilan de la mise en place des « *Commissions départementales de prévention des risques naturels majeurs* » (CDPRNM) a bien été réalisé, mais il démontre que, lorsque leur composition a été arrêtée, elles se réunissent rarement, et sont peu opérationnelles. La mission considère pourtant qu'il est indispensable de réunir les parties prenantes du département pour définir des stratégies cohérentes de prévention de façon mieux coordonnée (voir partie III).

Dès lors que le tableau de bord de suivi du PSR établi par la DGPR proposait que le bilan approfondi de cette action s'appuie sur les conclusions et recommandations du rapport du CGEDD récemment publié, la mission s'en remet à ces recommandations pour les autres actions du PSR.

#### II.4.3 Mémoire des submersions passées

Aucune des actions dans ce domaine n'est réalisée. La mission s'interroge sur les raisons pour lesquelles elles ont été négligées, alors que chacun s'accorde à considérer un « bon ancrage mémoriel » (suivant l'expression d'un élu rencontré) comme un préalable essentiel. Les justifications avancées sont, soit le manque de moyens, soit le caractère non prioritaire. Il serait paradoxal que l'Etat s'abstienne des actions du PSR qui le concernent, dès lors qu'il invite les autres partenaires à s'engager, au moment même où le projet de Stratégie nationale rappelle l'importance de cet axe.

**Recommandation n°17 : La mission recommande que le ministère en charge de l'écologie relance les actions 431, 432 et 433 du PSR.**

#### II.4.4 Démarches de mise en sûreté et de sauvegarde

Le but premier de la résilience en cas d'inondation est d'acquérir des actes réflexes en situation d'urgence, pour préserver les vies humaines. Il faut donc une imprégnation répétitive dès le plus jeune âge. Il faut aussi connaître le risque local, pour y adapter son comportement lorsqu'il se manifeste. Il faut enfin entretenir ces capacités.

##### *II.4.4.1 Sensibiliser les jeunes aux risques d'inondation : un dispositif encore en construction*

L'intégration des submersions rapides dans la formation « Prévention et secours civiques » prévue pour les élèves de 3<sup>ème</sup> (PSC1), bien que réalisée par les organismes de formation prestataires ou par l'Education nationale, est extrêmement difficile à suivre sur le terrain, et à évaluer. Elle ne fait pas partie des programmes et reste à l'initiative des chefs d'établissement. Elle toucherait aujourd'hui 200.000 élèves par an soit environ 20% de la cible, et cette proportion devrait s'améliorer.

L'Education nationale a mis en place une coordinatrice et une équipe pédagogique nationales. Le financement est assuré. Reste à finaliser le réseau de formateurs (2 par établissement) et à résoudre quelques points relatifs aux matériels pédagogiques. Des dispositifs complémentaires existent, au sein desquels la thématique « inondations » pourrait prendre sa place : module "apprendre à porter secours" destiné aux classes primaires (a démarré en 1995), des PPMS (plans particuliers de mise en sûreté), mis en place dans chaque établissement (circulaire du 29/05/2002) dans le but de faire des exercices et de posséder la culture de son environnement. La mission en prend bonne note et souhaite la poursuite de cette action, le risque inondation pouvant être utilisé comme thème illustratif dans chaque discipline.

A titre d'exemple, le SDIS des Alpes Maritimes a créé une structure de "citoyenneté" et des modules de formation à destination des collégiens, en partenariat avec le CNFPT<sup>55</sup> et le rectorat.

##### *II.4.4.2 L'acculturation au risque sur chaque territoire reste faible et inégale*

L'obligation de réaliser un « Plan communal de sauvegarde » (PCS) là où un PPR est prescrit, est effective. La réalisation de ces PCS obligatoires reste partielle : 6069 sur 11348, soit 53,5 % (ce taux était de 20,6 % en 2010 (*source DGSCGC*)). Dans les territoires parcourus par la Mission, les taux peuvent être plus élevés dans certains départements (Vendée et Charente-Maritime), mais nettement plus faibles dans d'autres (Haute-Garonne). La réalité qualitative des PCS et leur suivi dans le temps, ne sont pas encore évalués. Des plans intercommunaux apparaissent dans plusieurs agglomérations.

La constitution d'une « réserve communale de sécurité civile » (RCS) notamment pour favoriser la mise en œuvre du PCS, n'est pas systématisée. Seules 545 RCS ont été créées en France métropolitaine, depuis la loi de 2004. Les réserves de sécurité civile sont pourtant un bon vecteur de résilience, d'une part pour leurs membres, citoyens mieux résilients. D'autre part, elles agissent en appui de l'autorité communale pour diffuser la culture du risque, contribuer aux exercices, s'intégrer au plan communal de sauvegarde.

Il est à noter que des RCS ont été mises en place dans les communes non encore dotées de PCS pourtant obligatoires. L'accompagnement par les services de l'Etat au niveau départemental (SIDPC, DDT) ou des départements (SDIS) pour favoriser l'élaboration des PCS reste très hétérogène. Il nécessite de dégager des moyens propres pour décliner les outils et du temps pour se rendre sur le terrain.

La formation des élus (notamment des maires) est déficiente dans les domaines des risques, de la crise et de la résilience. Le dispositif de formation des élus est basé sur des démarches volontaristes. Il n'existe pas de formation, voire d'information, à la « prise de poste ». Parmi les formations proposées, la gestion des crises et des risques occupe une part extrêmement faible et n'est pas fortement demandée.

---

<sup>55</sup> Centre national de formation professionnelle territoriale

La mission a eu connaissance de plusieurs bonnes pratiques dans certains départements :

- la mise en place d'une mission d'appui opérationnel au bénéfice des communes par la préfecture du Var. Elle mutualise les compétences pour assurer une bonne information et un appui aux communes ;
- un soutien de l'association des maires du département et du SDIS, en Vendée, pour aider les communes à élaborer leur PCS ;
- une culture du risque et de la résilience des populations, encouragée notamment par la Métropole Nice Côte d'azur, en veillant à faire du citoyen un acteur de sa propre sécurité et en développant l'éducation civique, sous des formes appropriées à chaque âge<sup>56</sup> ;
- la commune de Figanières (Var), montre qu'il n'est pas nécessaire d'atteindre une taille critique pour développer des comportements résilients. La sauvegarde des personnes y a été définie « objectif prioritaire ». L'information préventive aux comportements qui sauvent est assurée auprès des écoles et du collège, des citoyens par des ateliers et réunions d'information, et aussi des élus. 3 exercices annuels sont programmés. La mairie s'est dotée d'une salle de crise secourue par groupe électrogène, les établissements sensibles sont équipés d'émetteurs récepteurs, des patrouilles de repérage et de mesure des niveaux sont organisées en situation de fortes pluies.

Sur le fond, l'acculturation de chaque territoire au risque nécessite une appropriation de ses aléas et enjeux spécifiques et l'apport de réponses concrètes, pragmatiques et simples. Dans ces conditions, la mission a une nette préférence pour les démarches « en régie », avec le soutien des services les plus directement impliqués.

**Recommandation n°18 : La mission recommande :**

- **que soient montées par les préfectures, avec le concours des conseils généraux, SDIS et/ou des associations départementales de maires, des équipes polyvalentes d'appui à la mise au point des PCS par les communes ;**
- **d'orienter les PCS vers des plans plus pratiques et opérationnels (fiches réflexe « inondations ») et les mettre en cohérence avec le dispositif ORSEC ;**
- **que ces équipes polyvalentes aident au développement de réserves communales de sécurité civile sur le terrain.**

*II.4.4.3 L'acculturation et l'entretien de la résilience grâce aux exercices restent insuffisants*

Les exercices consacrés au risque inondation se multiplient, mais n'ont pas encore mobilisé tous les départements concernés. Toutes thématiques de risques confondues, la DGSCGC affichait un objectif de 2 exercices par zone de défense, et 4 exercices par département. L'objectif est atteint pour les zones, mais seulement pour 61 départements. Le risque inondations ne représente que 10% du nombre d'exercices organisés en 2013, alors qu'il avait été annoncé comme prioritaire pour 2013. Aucun exercice majeur « inondation » n'a été programmé par le SGDSN<sup>57</sup> en 2013, ni en 2014. Il est évoqué pour 2015. En 2013, 26 départements ont fait des exercices sur la thématique inondation (contre 22 en 2011 et 12 en 2012). 34 exercices départementaux inondations ont été réalisés en 2013, soit la somme du nombre d'exercices organisés les 3 années précédentes.

<sup>56</sup> Ces actions ont bénéficié en 2012 d'une reconnaissance officielle par l'ONU sous la forme d'une labellisation « ville intelligente », dans le cadre de la Stratégie internationale des Nations-Unies pour la prévention des catastrophes (UNISDR)

<sup>57</sup> Secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale

La DGSCGC assure annuellement un retour expérience des exercices et des situations réelles : il a produit 28 recommandations en 2013. Les cinq recommandations suivantes sont en cours d'intégration dans le guide ORSEC inondations (en cours d'élaboration interministérielle, piloté par la DGSCGC) ;

- disposer d'une modélisation des terres potentiellement inondées ;
- mettre en cohérence les dispositifs ORSEC et PCS en leur donnant une dimension plus pratique et opérationnelle ;
- un travail sur les enjeux en zones inondables est à redéfinir (la faiblesse des moyens d'alerte est relevée) ;
- l'information préventive de la population sur la conduite à tenir doit constituer une préoccupation des préfetures (le manque de sensibilisation de la population est constaté) ;
- il est important que le COD (et/ou le PC crue) puisse être opérationnel à temps.

L'implication et la formation des sous-préfets et le renforcement de leur rôle, ne se font que sur des territoires spécifiques. Ailleurs, cela concerne les directeurs de cabinet. Sa systématisation est en projet pour 2014.

## **II.5 Actions structurantes**

### **II.5.1 Gouvernance**

*Seuls quelques volets ont été traités*

Le PSR comportait plusieurs volets en matière de gouvernance : la gouvernance nationale (et notamment la création de la Commission mixte inondation), le processus de labellisation, la déclinaison locale, l'évaluation et la communication.

Le processus de labellisation a été analysé au II.3.2. La mission a pu constater que le PSR n'avait fait l'objet d'aucune déclinaison locale ni d'aucune communication spécifiques. Outre les tableaux de bord présentés de façon régulière devant la CMI, cette mission et ce rapport constituent la principale étape d'évaluation du PSR. Reste donc à aborder la question de la gouvernance nationale.

*Une Commission mixte inondation bienvenue, mais à faire évoluer*

La mission a pris connaissance des travaux de la Commission mixte inondation, notamment de ses comptes-rendus. Elle a été entendue deux fois par le comité de suivi ad hoc, créé pour cette évaluation. Elle a en outre entendu plusieurs de ses membres séparément – et en particulier des représentants du monde associatif, peu associés en règle générale à l'élaboration des PAPI et des PSR.

La *Commission Mixte Inondation* (CMI) nationale est saluée, depuis sa création, comme le premier lieu de débat pour la prévention des risques inondation. Ses travaux ont été appréciés.

Pour autant, diverses interrogations ou critiques ont été émises au sujet :

- de sa représentativité, sa composition (territoriale) étant très marquée par les suites de Xynthia ;
- de son mandat, pour l'instant imprécisément défini : la CMI est susceptible d'être saisie par l'administration sur l'ensemble du champ de la lutte contre les inondations. Les ordres du jour et les comptes-rendus de la CMI démontrent qu'au moins au cours des deux premières années, la CMI s'est largement consacrée à la labellisation de PAPI et de PSR, et de façon secondaire à d'autres sujets. Compte tenu du caractère chronophage et de plus en plus

technique de ces labellisations, n'ayant *in fine* rejeté aucun des dossiers instruits par les territoires<sup>58</sup>, leur instruction a, par la suite, été délégué à une commission technique.

- de son rôle d'instance de second niveau, après un premier examen des dossiers en commissions au sein des comités de bassin, facteur de lenteur accrue des procédures.

Par conséquent, la mission s'interroge sur le rôle et la composition de la CMI et de sa commission technique avec plusieurs objectifs :

- quelle place pour la CMI, par rapport à la gouvernance des bassins, sachant qu'un des côtés positifs de la CMI est qu'elle s'est intéressée à la submersion marine ?
- quelle composition de la CMI, pour représenter les différentes sensibilités « géographiques » et les différents types d'aléas ? comment améliorer la prise en compte en amont des enjeux environnementaux ?
- quelle complémentarité avec une commission technique, dont tous les interlocuteurs de la mission ont souligné qu'elle devrait être un lieu d'expertise et d'appui technique national ?

La mission propose des réponses à ces différentes questions dans la partie III.

## II.5.2 Le financement du PSR

Au-delà du bilan financier du PSR, tel qu'il apparaît notamment dans les comptes-rendus des travaux de la CMI et dans les rapports annuels du FPRNM, la mission s'est plus particulièrement intéressée à la cohérence de la mise en œuvre des diverses sources de financement au regard de leurs finalités, à la qualité de l'information disponible et à l'appréciation du risque de non-soutenabilité budgétaire en comparant les ambitions du plan et les ressources disponibles. L'annexe V analyse les modalités de fonctionnement et de suivi du fonds Barnier et compare différentes options pour leur amélioration (Cf. recommandations au III.4).

### II.5.2.1 *Rappel des dispositifs de financement vis-à-vis des risques naturels.*

Il existe en France plusieurs dispositifs d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et de financement de la prévention :

- **le régime « Catastrophes Naturelles » (CATNAT)** étend aux effets des catastrophes naturelles les assurances qui couvrent les dommages aux biens. Il est alimenté par un prélèvement sur les primes d'assurances, dont le taux (12%) est arrêté par l'Etat. Le déclenchement de l'indemnisation est décidé au coup par coup par l'Etat qui précise au travers d'un arrêté ministériel l'événement et le territoire concerné. Des dispositifs particuliers sont prévus pour les biens non assurables des collectivités territoriales ou encore au titre des calamités agricoles. D'autres interventions financières sont possibles, à titre facultatif : fonds de solidarité de l'Union européenne, soutien des conseils généraux et régionaux.
- **le financement de la prévention** relève du budget général des collectivités compétentes. Leurs projets, mais aussi diverses autres dépenses telles que l'étude par l'Etat des plans de prévention des risques et l'expropriation de constructions dangereuses pour leurs occupants peuvent être financés par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit « fonds Barnier » lui-même alimenté par un prélèvement sur le régime CATNAT. Le fonds Barnier a été largement mobilisé pour exproprier les maisons dans les « zones de solidarité » délimitées suite à la tempête Xynthia. Les travaux de protection peuvent, eux aussi, être subventionnés par les conseils généraux et régionaux.

---

<sup>58</sup> Y compris certains dossiers dont les caractéristiques peuvent prêter à débat. L'examen de trois dossiers a été ajourné

### II.5.2.2 Articulation entre le FPRNM et le PSR

Le FPRNM a été créé par la loi du 2 février 1995, essentiellement pour financer les expropriations de biens exposés à un risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines. L'utilisation de ses ressources a été progressivement élargie. Il intervient dorénavant pour prévenir les effets de certaines catastrophes naturelles via le financement d'actions de prévention. Il contribue aux dépenses de l'Etat et permet de subventionner les actions des collectivités locales et de l'Etat (dans ce cas, en complément des programmes budgétaires 181 et 113). La Caisse centrale de réassurance (CCR) en assure la gestion comptable et financière. Ses recettes sont, sur la base du taux de 12 %, d'environ 190 M€ par an.

Si ce fonds ne concerne pas que les risques liés aux diverses submersions rapides, la protection contre les inondations en est la cible essentielle. Les PAPI et le PSR sont largement éligibles à ce fonds. En particulier, le PSR prévoit que « *l'engagement de 1.200 km de confortement de digues (et la réalisation de plans de prévention des risques littoraux prioritaires) devra être financé sur une enveloppe de l'ordre de 500 M€ sur la période 2011/2016, soit 70 à 80 M€ / an en moyenne prise sur le FPRNM...* »<sup>59</sup>.

### II.5.2.3 Engagements financiers découlant de la labellisation des projets PAPI / PSR

Le tableau de l'annexe VI détaille les engagements de tous les projets labellisés au niveau national fin 2013.

Le montant des crédits effectivement consommés<sup>60</sup> au titre du FPRNM pour les PAPI et PSR n'est pas disponible à ce jour et n'a pu être reconstitué. Un premier outil opérationnel de suivi est en cours de développement et devrait être opérationnel d'ici à l'été 2014. Seuls sont connus les crédits prévisionnels programmés à fin 2013, sur la base du bilan actualisé des projets labellisés en CMI.

La Mission précise toutefois que la labellisation de projets ne signifie pas engagement de crédits, cet engagement étant subordonné à des contraintes techniques et financières, et ne préjuge pas des délais de mise en œuvre. Pour les raisons explicitées au II.3, le taux d'engagement et a fortiori de réalisation est ainsi significativement plus faible. A ce stade, on ne dispose donc pas d'un bilan précis, pour piloter l'utilisation du fonds, sur la durée du PSR et même après : la Mission estime que c'est regrettable.

Fin 2013, ont été labellisés par la CMI et les bassins des travaux impliquant un montant total de 970 M€, avec un soutien du FPRNM à hauteur de 383 M€ et une participation de l'Etat de 10,5 M€ (programme 181 : 8,5 M€ ; programme 113 : 2 M€). Ces projets portent sur environ 335 kilomètres de digues, dont 120 kilomètres disposent d'ores et déjà d'un label PSR doté de 66 M€ de FPRNM, les autres étant dans des PAPI labellisés (estimation FPRNM : 114 M€). Néanmoins, ces PAPI peuvent aussi comporter d'autres travaux ou actions en relation avec les crues rapides. Il n'a pas été possible à la mission d'en cerner le volume.

#### **A quels travaux correspondent les montants cités dans ce rapport ?**

Le volet financier du Plan Submersions Rapides était annoncé de la façon suivante :

« *Sur la période 2011-2016, l'État devrait pouvoir mobiliser de l'ordre de 500 M€ (mobilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs) permettant de soutenir l'engagement d'environ 1200 km de travaux des collectivités territoriales et en particulier de confortement d'ouvrages (ouvrages de l'Etat et des autres gestionnaires).* »

Depuis le lancement du PSR et de l'appel à projets PAPI 2<sup>ème</sup> génération, **la CMI a labellisé 929 M€ de projets**. De façon complémentaire, les instances de bassin ont labellisé **39,9 M€ de projets**. Pour l'essentiel, il s'agit de PAPI, que ce soit sur des territoires exposés à des crues lentes ou à des crues rapides. Mais ces montants incluent aussi des PSR, en dehors de PAPI. La **mobilisation du fonds Barnier** pour ces projets s'élève, respectivement, à 369,3 M€ et 14 M€, soit au total, **383,3 M€**

<sup>59</sup> Rapport annuel 2012 du FPRNM, l'ajout entre parenthèses ne figurant toutefois pas en tant que tel dans le document décrivant le PSR, très succinct sur ces aspects budgétaires

<sup>60</sup> Les données issues du rapport annuel du FPRNM sont en montants délégués aux services déconcentrés de l'Etat et non en consommation effective de crédits relevant strictement du PSR

Au total, ces programmes et projets incluent **335 kilomètres de digues**, 300 dans les labellisations nationales et 35 dans les labellisations de bassin.

On peut décomposer ces financements comme suit :

1. des **projets labellisés PSR hors PAPI** : il s'agit en règle générale de projets isolés de confortement d'ouvrages, entrant dans le champ strict du PSR (submersion marine, crue rapide, digues en mauvais état protégeant directement des vies humaines). Ceci concerne **18 projets d'un linéaire total de 90,5 kilomètres, pour un montant de travaux de 105 M€, dont 47,5 M€ de FPRNM**

2. des **projets labellisés PSR dans des PAPI labellisés** : le processus actuel prévoit que, lorsque que le renforcement d'une digue existante, au besoin son rehaussement, conduit au renforcement du niveau de protection sur le bassin considéré, il est nécessaire de labelliser un PAPI, puis de labelliser « PSR » chaque ouvrage séparément. Ceci concerne **11 projets d'un linéaire total de 29 kilomètres, pour un montant de travaux de 46,6 M€, dont 18,6 M€ de FPRNM**.

3. des **projets dans des PAPI labellisés, pas encore « labellisés PSR »** : selon la même logique, ces projets sont mentionnés dans les PAPI, mais pas encore labellisés PSR. Ceci concerne **108 projets d'un linéaire total de 215 kilomètres, pour un montant de travaux de 283,2 M€, dont 113,8 M€ de FPRNM**

Il découle des alinéas précédents que les projets labellisés incluent **d'autres travaux pour un montant proche de 500 M€, soutenu par le FPRNM à hauteur de 200 M€**. Sans que la mission puisse décomposer ces montants, ceux-ci concernent :

. d'autres travaux dans des PAPI labellisés, sur des bassins exposés à des submersions marines ou à des ruissellements.

. des travaux importants dans des PAPI sur des bassins exposés à des crues lentes (par exemple, gestion dynamique des crues, par retenues sèches en amont).

L'explicitation de ces distinctions est donc nécessaire à la compréhension des constats de ce rapport, concernant la question de la soutenabilité des labels accordés et la gestion plus globale du fonds Barnier.

Projets PSR	Linéaires concernés (en kms)	Montants totaux (en M€)	Dont part FPRNM (en M€)
Projets PSR hors PAPI (1)	90,5	105,0	47,5
Projets PSR dans PAPI (2)	29,0	46,6	18,6
Projets PSR dans PAPI non encore labellisé PSRs (3)	215	283,2	113,8
Total (1 à 3)	334,5	434,8	179,9

La mission constate que la portée de cet engagement n'a pas été suffisamment définie et n'a pas donné lieu, dès le départ, à un décompte spécifique des travaux sur les digues en question. Cette clarification aurait facilité un suivi effectif de l'usage des 500 M€ et une appréciation plus globale de la "soutenabilité" (voir plus loin) du fonds Barnier, en distinguant mieux l'usage du fonds au regard de la typologie des dépenses.

De plus, même si le PSR avait envisagé des taux supérieurs d'intervention du fonds pour le renforcement des ouvrages domaniaux, la mission a relevé que deux projets avaient bénéficié, sans formalisme excessif, de taux de 55 % et 65 %, pour des montants significatifs, alors que le PSR faisait référence au taux de 40 % comme taux plafond relevé par la loi Grenelle 2<sup>61</sup>. La mission ne conteste ni l'opportunité de ces projets<sup>62</sup>, ni le respect formel des procédures, mais il reste que la mobilisation du fonds Barnier s'est substituée, dans ces deux cas, à des crédits budgétaires.

De surcroît, les crédits dégagés pour le PSR ont suscité une intense mobilisation autour de nombreux projets. Le long processus de labellisation peut laisser penser que chacun a été analysé de façon approfondie. En outre, la CMI a eu le souci d'homogénéiser sa doctrine, ajournant sa

<sup>61</sup> La mission interprète, implicitement, que l'Etat a proposé, pour ces deux cas de digues domaniales, la prise en charge par le fonds Barnier, de la part de 20 %, correspondant traditionnellement à celle des maîtres d'ouvrage dans les autres configurations, par défaut de crédits budgétaires

<sup>62</sup> Pour la protection des vies humaines et, pour l'un de ces ouvrages, dans un accord global ayant conduit l'Etat à convenir d'un transfert de propriété à la ville concernée

décision sur quelques projets.

Néanmoins, cette méthode peut donner le sentiment d'un traitement « premier présenté, premier servi », et deux questions s'imposent :

- la CMI s'est-elle donné les moyens de rejeter des projets dont le niveau de priorité était à l'évidence moins élevé que d'autres en gestation ?
- Ses décisions ont-elles été éclairées par une vision à moyen terme de l'affectation des ressources du Fonds ?

Sans remettre en cause la validité des engagements ainsi pris, la pertinence de ces questions a conduit la Mission à approfondir la question de la cohérence entre les différents outils de financement de la prévention et de l'indemnisation des inondations (voir III.4).

#### *II.5.2.4 Le défaut de suivi ne permet pas d'apprécier la soutenabilité des engagements du PSR*

La soutenabilité des engagements budgétaires du PSR doit s'apprécier à deux niveaux : l'enveloppe initialement prévue pour les digues ne semble pas adaptée pour la réalisation de 1.200 kilomètres de digues ; les ressources du FPRNM pourraient se révéler contraintes, au rythme actuel des labellisations.

S'agissant de l'enveloppe des 500 M€, la mission souligne qu'il ne s'agit que d'une enveloppe indicative prise sur les ressources du FPRNM. Même si l'objectif de 1.200 km de digues était une simple cible indicative et s'il n'est pas certain que les 335 km labellisés correspondent *a priori* aux travaux les plus indispensables et urgents, il est probable que la consommation de ces crédits ne devrait pas dépasser les 500 M€ à l'horizon 2015 du fait des lenteurs de réalisation. Mais cette enveloppe sera très probablement insuffisante pour la réalisation des 1.200 km mentionnés.

S'agissant d'un montant indicatif et non limitatif, ces constats n'emportent pas à ce titre de conclusions en termes de soutenabilité budgétaire. Mais ils font s'interroger sur la compatibilité dans le temps de ces objectifs, s'ajoutant à tous les autres relevant du FPRNM<sup>63</sup>, avec les ressources prévisionnelles du fonds.

Pour répondre à cette question, la mission ne peut que constater qu'en l'état, les informations disponibles sont très largement insuffisantes.

Aucun des services centraux interrogés des ministères chargés des finances et du développement durable ne réalise, à ce jour, de suivi consolidé sur la consommation effective des crédits au regard des engagements pris. De ce fait, le risque que l'Etat se trouve un jour en difficulté pour honorer les engagements qui découlent de fait de la labellisation des projets ne peut être écarté, même si ce risque a peu de probabilité d'occurrence à court terme.

Dans l'immédiat, ce risque est faible, car les délais de réalisation des travaux sont toujours plus longs que prévus. Néanmoins, même à court terme, le risque existe sous deux formes :

- celui d'accumuler des restes à payer et donc d'avoir un suivi non optimisé de la trésorerie – il n'y a pas en outre possibilité de s'assurer qu'une opération n'a pas fait l'objet d'un sur-financement ;
- celui de prendre un engagement qui ne pourrait pas être suivi, lors de l'appel des crédits.

Ce risque est croissant avec le temps.

La situation prévisionnelle de la trésorerie à l'horizon 2015 (Cf. tableau ci-dessous) confirme l'intérêt d'une telle réflexion dans une vision pluriannuelle :

---

<sup>63</sup> Et notamment l'expropriation de constructions dangereuses pour leurs occupants. Ce poste de dépense a été très élevé après Xynthia

**Estimation 2008 – 2015 des dépenses et ressources du FPRNM  
et de la part relative aux PSR / PAPI**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013 prévision	2014 prévision	2015 prévision
Ressources (M€)	69,9	144,3	210,1	352,9	198,1	204,0	198,0	198,0
Dépenses <sup>1</sup> (M€)	66,7	85,2	260,9	299,1	121,2	178,5	251,1	238,1
dont PSR / PAPI				6,1 <sup>2</sup>	3,7 <sup>2</sup>	32,4 <sup>2</sup>	40,0 <sup>2</sup>	20,0 <sup>2</sup>
Acquisitions amiables suite à la tempête Xynthia			205	100,5	11,9		???	
Solde de trésorerie	15,2	74,3	23,6	77,4	154,2	179,7	126,6	86,5

1 : Montants délégués aux services déconcentrés de l'Etat par arrêté interministériel

2 : Submersions rapides

3 : Suite aux événements de début 2014

Source : rapport 2012 de gestion du FPRNM, actualisé pour la mission par les services du ministère en charge de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie

**Au total, il n'y a actuellement pas de méthode nationale de suivi projet par projet mais seulement des pratiques locales hétérogènes : pas de suivi normalisé des restes à payer, pas de restitutions financières partagées.** Pour autant, la DGPR effectue à son niveau un suivi fin, en liaison avec les autres responsables de programme, mais surtout avec les services déconcentrés, de tous les programmes concernés : budgétaires (181, 113) et fonds Barnier.

Des améliorations et rationalisations ont certes été apportées par la CMI dans la gestion du PSR et ses bilans annuels sont de qualité, mais restent perfectibles. Le suivi du fonds est assuré en son sein par un comité de gestion (qui se réunit deux fois par an). L'intervention de la CCR (caisse centrale de réassurance), qui gère le fonds, est « transparente » (hébergeur).

Le suivi de la dépense se fait via deux circuits comptables différents :

- les DREAL ont une bonne connaissance des crédits engagés et ordonnancés et des demandes de paiement. Les DREAL de bassin sont généralement les interlocuteurs qualifiés des DD/DRFiP<sup>64</sup> ;
- les paiements sont effectués par les DD/DRFiP, qui reçoivent les fonds à répartir. Dans le cadre du fonds Barnier, les crédits sont délégués sans correspondance entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. Il n'y a ainsi pas de correspondance avec les crédits budgétaires, gérés sous CHORUS dans le cadre de la LOLF (programme 181).

En outre, ces crédits sont gérés de façon fongible par rubriques définies dans des arrêtés interministériels, ce qui est de bonne pratique mais ne facilite pas la traçabilité des crédits consommés au regard des engagements pris, dans la mesure où les projets n'avancent pas du tout au même rythme. Ce système est d'autre part lourd, car des crédits du fonds non consommés dans une DD/DRFiP doivent « remonter » par l'échelon national, avant délégation dans autre DD/DRFiP.

Au surplus, les informations disponibles en DD/DRFiP concernant les financements du PSR ne sont pas agrégées de manière exploitable au niveau central. Compte tenu des périmètres de compétences différents, la consolidation des paiements au regard de chaque engagement pris n'est pas disponible, même si une reconstitution est toujours possible. La DREAL de bassin est un bon échelon d'intégration des informations, mais elle n'a pas de correspondant dans l'organisation des services extérieurs du ministère des Finances **équivalent à un « DRFiP » de bassin.**

<sup>64</sup> Direction départementale / régionale des finances publiques

**Dans ces conditions, il n'y a pas actuellement de suivi consolidé des paiements au niveau de l'Etat.** En conséquence, il existe un risque de perte de vision d'ensemble des opérations financées sur le fonds Barnier, ce qui doit être corrigé dès que possible par **la mise en place rapide d'un dispositif de gestion qui réponde à ces exigences de base.**

Des propositions en ce sens sont développées dans la partie III.



## **PARTIE III**

### **LES RESULTATS DU PSR**

**Propositions pour une intégration  
dans une approche globale et cohérente**

L'analyse du bilan factuel de la mise en œuvre du PSR conduit la mission à **tirer des conclusions globales quant à ses objectifs** (l'amélioration de la sécurité des personnes, la qualité des dynamiques territoriales de gestion du risque induites par le PSR, la cohérence des démarches portées vis-à-vis de la SNGRI, l'efficacité du dispositif de labellisation) et à **faire des propositions et recommandations complémentaires, dans une approche globale cohérente.**

### **III.1 Améliorer en priorité la sécurité des personnes**

L'amélioration de la sécurité des personnes était et reste l'objectif premier d'un plan conçu en réponse à des catastrophes meurtrières. La mission a donc tenté d'apprécier dans quelle mesure cet objectif a été atteint à mi-parcours.

Comme le bilan ci-dessus l'indique point par point, des progrès significatifs ont été réalisés dans certains domaines essentiels, et notamment :

- la prise en compte de phénomènes négligés jusqu'alors, comme les surcotes marines et les orages stationnaires ;
- l'amélioration de la connaissance de ces risques par la mobilisation du réseau scientifique et technique (Météo France et le Service hydrographique et océanographique de la Marine notamment) ;
- l'organisation de l'alerte de la population et la préparation à la gestion de crise, traduites notamment dans des Plans communaux de sauvegarde (PCS) ;
- l'émergence de programmes ambitieux de protection des zones à fort enjeu pour les vies humaines ;
- l'accélération de la mise au point des plans de protection contre les risques d'inondation ou littoraux (PPRI, PPRL) ;
- et, jusqu'à un certain point, le recensement des campings et le diagnostic des risques associés.

Quoique n'ayant pas dans son champ d'investigation l'analyse des inondations intervenues l'été dernier dans le bassin de la Garonne, la mission a relevé au cours de ses visites que de premiers effets bénéfiques des progrès mentionnés ci-dessus ont probablement contribué à en minimiser les victimes, en particulier grâce à une bonne gestion de l'alerte et de la crise dans les campings. Une préparation spécifique avait été réalisée dans les départements de la Haute-Garonne et des Hautes-Pyrénées, qui a produit ses effets.

Cependant, elle a aussi constaté que l'essentiel de l'énergie des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités territoriales, notamment dans les zones les plus touchées par les submersions récentes mais aussi dans des bassins fluviaux exposés, a été consacré à l'axe 3 du plan, c'est-à-dire aux dispositifs de protection (digues littorales ou fluviales), auquel des moyens importants ont d'ores et déjà été attribués, alors même que les objectifs poursuivis concernent de façon secondaire la sécurité des personnes.

Hormis quelques exemples remarquables de bonnes pratiques (Nice, Toulon, Nîmes, Châlons-en-Champagne entre autres), on constate à **l'inverse des carences et des retards regrettables dans d'autres domaines déterminants**, à la fois pour des raisons de mobilisation insuffisante et du fait de financements trop limités, dont ci-dessous quelques exemples :

- l'information complète et sincère des populations par les collectivités, par tous les moyens appropriés, reste trop souvent négligée, pas toujours involontairement ; comment expliquer par exemple le retard de la mise en place des « repères de crues » ?

- si le recensement et le diagnostic des campings exposés a été généralement fait, peu de suites concrètes y ont été données, hors les cas les plus criants et le cas particulier du Var. Des fermetures définitives, des réductions d'emprises, des aménagements de sécurité, des plans de sauvegarde effectifs, des exercices réguliers, restent à décider ou à organiser sur la majeure partie du territoire ;
- il en va de même de certaines zones basses du littoral et derrière des digues fluviales, dont le recensement n'est pas achevé, pour lesquelles l'information de la population résidente ou saisonnière et la mise au point de plans d'évacuation dans des PCS actualisés, ne sont pas faits en de nombreux sites ;
- la qualité des prévisions météo et des alertes qui en découlent reste imparfaite, faute d'un équipement et de moyens de fonctionnement appropriés ;
- la problématique posée par l'insuffisance de capacités de certains ouvrages pluviaux et l'absence de coordination des investissements afférents entre collectivités territoriales voisines, non traitée dans le PSR (2 morts en 2012 à Toulon).

Au total, la mission estime que la priorité à accorder à la préservation des vies humaines a des exigences spécifiques qui doivent être mieux prises en compte par les acteurs territoriaux, et qu'il incombe à l'Etat et à ses représentants de les faire prévaloir. Faute d'afficher suffisamment cette priorité et de la faire décliner par ses services, elle peut être non pas perdue de vue, mais relativisée.

**Trois ans après les événements qui ont suscité le PSR, des dispositifs de connaissance, de prévention, d'information, d'alerte et de gestion de crise, dont l'impact est essentiel à la préservation des vies humaines, sont restés à des stades d'avancement insuffisants, voire inexistant, alors que leur coût est bien inférieur aux opérations de génie civil qui ont été prioritaires.**

A l'heure actuelle, tout concourt à une absence de différenciation des enjeux de la lutte contre les inondations : mobilisation des financements des dommages et de la prévention, consolidation des ouvrages de protection, y compris pour protéger des fonctions très différentes, cloisonnement des différentes politiques pour des objets proches (submersion marine, érosion côtière, protection du littoral, protection des sites, etc..), règles de protection dans les PPR en « tout ou rien » pour les personnes et les biens.

Aussi, la mission recommande de **considérer la sécurité des personnes comme le premier enjeu de la lutte contre les inondations**, et de traiter la préservation des biens et la protection de l'environnement et du patrimoine comme des enjeux de second rang.

Ceci aurait pour double conséquence :

- de permettre une protection des biens plus responsabilisante pour chacun (que ce soit en termes de permis de construire ou de protection assurancielle), en tenant compte de la gravité et des temps de retour des aléas,
- de ne pas sacrifier les enjeux d'environnement et de patrimoine au bénéfice des actions de prévention, mais d'adapter au besoin certaines procédures, lorsque des vies humaines pourraient être en jeu (par exemple, pour des bâtiments nécessaires à la protection des populations pendant une alerte, voire pour les procédures relatives aux digues de classe A ou B).

### **III.2 Promouvoir des stratégies territoriales, globales et intégrées**

Il n'est pas douteux que les prises de conscience déjà évoquées, dont l'origine principale est à rechercher dans le vécu des catastrophes par les populations et les responsables élus, se sont traduites par des dynamiques territoriales, encouragées sinon suscitées par les financements spécifiques apportés par le PSR. Le nombre et l'importance des dossiers présentés à la CMI en vue d'une labellisation attestent de cette dynamique, qu'on relève bien entendu surtout dans les régions touchées.

Un constat en découle *de facto* : les dynamiques locales – réelles – se sont nouées pour l'essentiel autour de projets de protection, dont l'utilité n'est pas discutable dans la plupart des cas, mais qui peuvent conduire à négliger les autres logiques que le plan préconisait pourtant expressément (axe 2, axe 4). Dans une culture partagée entre collectivités locales et services de l'Etat, qui priorise les travaux pour se protéger, plutôt que des remises en cause ou des approches de résilience plus difficiles à concevoir et à faire accepter, **le PSR est largement vécu comme un « plan digues »**. La mission n'a pas observé, sauf exception, un pilotage global actif par les préfets de département, qui imposerait la déclinaison effective des quatre axes du plan, à des responsables locaux qui n'en privilégient naturellement qu'une partie.

La loi MAP doit conduire à définir des stratégies équilibrées, portées par les territoires, dans un cadre rénové et simplifié.

#### **III.2.1 Mettre en place de façon cohérente les nouvelles compétences des collectivités**

La mission a fréquemment entendu les regrets, partagés par tous ses interlocuteurs, de ce que les politiques de lutte contre les inondations devenaient de moins en moins lisibles. Cette perplexité s'accroît souvent quand sont présentées, en parallèle, les politiques d'aménagement (PLU, PLUI, SCOT), les politiques de l'eau (SAGE, contrats de rivières), les politiques de lutte contre les inondations (PAPI, TRI, PSR), dans un contexte institutionnel évolutif de surcroît. où l'ensemble du territoire est désormais quadrillé d'EPCI et où la loi MAP récemment adoptée prévoit des nouvelles responsabilités pour les communes et pour les métropoles.

Dès l'origine, la transposition en droit français de la directive inondation a bien prévu la cohérence entre les politiques de l'eau et les politiques de lutte contre les inondations à l'échelle du district (i.e. bassin) hydrographique : ainsi, les futurs PGRI seront les volets « inondation » des prochains SDAGE. Néanmoins, la majorité des agences de l'eau ont indiqué à la mission qu', à ce jour, elles ne concourent pas, par leurs financements, à la lutte contre les inondations, craignant de devoir y consacrer des moyens substantiels. De plus, cette organisation des PGRI par sous bassin fluvial conduit à une approche qui ne permet pas de prendre en compte de façon appropriée des enjeux littoraux et marins.

La mission fournit en annexe VII, une illustration de cette situation, par la juxtaposition des différents zonages utilisés dans ces politiques.

Elle tire de ses échanges quelques principes qui pourraient être retenus au moins comme horizon d'action, en gardant à l'esprit qu'il est important de s'appuyer sur les dynamiques existantes qui ont fait leurs preuves et qu'on ne saurait promouvoir un modèle unique :

- **la loi MAP confie désormais aux EPCI une compétence obligatoire** en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations : ce qui permet de couvrir l'ensemble du territoire, charge à chaque EPCI de définir les moyens d'assumer cette nouvelle responsabilité ;
- **les « syndicats mixtes de bassin »**, quels que soient leurs noms, **sont les structures les mieux appropriées**, sous réserve d'une taille critique suffisante, pour réunir **les moyens**

**d'une maîtrise d'ouvrage efficace** pour concevoir, élaborer et proposer aux collectivités concernées les réponses adaptées, de façon cohérente sur l'ensemble du bassin. Ils permettent l'association de toutes les collectivités qui souhaitent s'impliquer activement dans la gestion de ces problématiques, et d'éviter deux écueils : une taille trop faible<sup>65</sup>, et principalement sur les affluents des grands fleuves, la difficulté de réunir un consensus ;

- **les métropoles et les départements ont les capacités, s'ils le souhaitent, d'assumer cette fonction.** En particulier, suite à la deuxième phase de décentralisation, ces structures disposent d'une ingénierie routière, qui est de même nature que celle qui est nécessaire aux travaux de protection, même si elle doit être spécialisée (axe 3).

Compte tenu du vote récent de la loi MAP, des conseils généraux pourraient estimer que leur implication dans ces questions n'est plus souhaitable ou possible. Ils resteront cependant investis dans les SDIS, dans l'ingénierie, y compris en appui à d'autres collectivités, et dans des travaux de protection liés à leur réseau routier. Dans ces conditions, ils conserveront non seulement une légitimité, mais aussi des capacités d'intervention intéressant les autres collectivités pour le risque de submersion marine.

S'agissant des départements littoraux, leur implication dans la « gestion du littoral », que ce soit en matière d'érosion côtière et de cordon littoral, de défense contre la mer, en cohérence avec la politique en matière d'espaces naturels sensibles, ou en appui à l'action du Conservatoire du littoral, restera incontournable en dehors des grandes agglomérations portuaires et côtières. La Mission a pu constater que cet appui pouvait prendre la forme d'une maîtrise d'ouvrage directe ou d'une assistance à maîtrise d'ouvrage.

Enfin, le rôle structurant et multithématique des plans Grands Fleuves pour le Rhône, la Loire et la Seine demeure, eu égard au rôle central de l'Etat dans des politiques nécessairement interrégionales, sous l'angle des solidarités amont/aval et rural/urbain. La Mission considère que **l'Etat devra accompagner les EPCI concernés, avec les éventuels syndicats mixtes existants, pour la mise en œuvre des TRI le long de ces grands fleuves.**

**Recommandation n°19 : La mission recommande que les conséquences des dispositions votées dans la loi MAP soient tirées :**

- **dans la Stratégie nationale de gestion des risques inondation (précision des responsabilités), notamment en articulant les instruments issus de la Directive (PGRI, SLGRI) avec ceux dont l'initiative reviendra aux collectivités territoriales désormais compétentes en matière de gestion des risques inondation sur leur territoire,**
- **par l'élaboration des textes réglementaires nécessaires à l'application de la Stratégie nationale et de la loi MAP (décrets « aléa » et digues),**
- **par la construction d'un schéma de gouvernance cohérent permettant de couvrir tant les bassins fluviaux que le littoral.**

Quant à la loi de 1807, les modifications législatives intervenues (loi Grenelle 2 et loi MAP) suggèrent d'en revoir les principes et le contenu sur ces questions, pour éviter tout malentendu ou conflit.

Dans tous les cas, l'Etat devra privilégier, dans toute la mesure du possible, des systèmes de gouvernance qui permettent de préserver la cohérence entre les politiques de l'eau et de lutte contre les inondations et de ces politiques elles-mêmes, au sein de sous-bassins ou de portions de

<sup>65</sup> Soit par défaut de la masse critique nécessaire à l'exercice de leur responsabilité, soit en étant centrés sur les grandes agglomérations au détriment de la solidarité avec les territoires plus ruraux

littoral eux-mêmes cohérents.

### III.2.2 Elaborer les stratégies sur la base d'aléas indiscutables

La prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme reste très insuffisante si l'on en juge par les difficultés rencontrées par les représentants de l'Etat pour élaborer, jusqu'à leur approbation, les PPRI – ce qui reste encore souvent à faire -. Cette situation ne peut se résumer à des difficultés ponctuelles ou administratives. Elle résulte de divergences de fond avec certains élus locaux, qui, sous la pression de leur population, résistent aux contraintes parfois fortes qui peuvent en résulter, ou dès lors que le contenu actuel des PPRL, tels que les encadrent les codes de l'environnement et de l'urbanisme, ne leur laisse ni responsabilité ni marge de manœuvre pour organiser leur protection et leur adaptation au caractère inondable de leur cadre de vie.

**Des outils légaux existent pour que l'Etat impose les solutions qui permettent d'optimiser la sécurité des personnes, mais leur mise en œuvre paraît difficile, souvent faute de légitimité technique et administrative suffisante, au-delà même de certains contextes locaux.**

La déclinaison par l'Etat des phénomènes de référence ne conduit pas toujours à une traduction, dans les plans de protection, en zonages suffisamment robustes sur le plan scientifique et technique pour s'imposer. Les points de vue éventuellement différents, fondés parfois sur des contre-études, de collectivités territoriales – dorénavant compétentes en matière de prévention des inondations – devront être davantage pris en considération.

Aussi l'Etat, pour l'exercice de ses pouvoirs régaliens ultimes et, le cas échéant, d'un arbitrage entre territoires voisins, devra pouvoir faire appel à une autorité scientifique de référence, pour lui permettre de trancher des divergences d'interprétation que connaissent les différents bassins et façades maritimes, que les élus ne manquent pas de stigmatiser et qui peuvent alimenter certaines tendances naturelles à minimiser les risques. En outre, les élus seront d'autant mieux armés pour justifier devant leurs habitants la position de l'Etat que celle-ci sera solidement argumentée et sans failles.

***Recommandation n°20 : Afin de pouvoir évoquer ces questions, la mission considère qu'il conviendrait :***

- de constituer un collège d'experts techniques de niveau national, sous la responsabilité du CEREMA, de dimension réduite, qui pourrait être saisi de toute question scientifique, technique ou méthodologique, pour émettre des avis sur toute controverse de cette nature ;***
- de soumettre toute divergence d'interprétation, pouvant conduire à des positions différentes selon les bassins, pour avis, à la Commission mixte inondation en partie recomposée.***

Dans tous les cas, il s'agit d'avis consultatifs, sur des questions de doctrine générale – et pas sur des cas particuliers –, la responsabilité ultime revenant au Gouvernement et au Parlement.

### III.2.3 Diagnostiquer et réduire la vulnérabilité des sites à fort enjeu

Dès lors qu'on accorde la priorité absolue à la protection des vies humaines, la mission rappelle ici simplement ses recommandations visant à ***traiter en priorité des sites les plus vulnérables, selon des actions de réduction adaptées à chaque type de site, déjà identifiés dans le PSR : les campings à risque, les zones basses du littoral et derrière les digues***

*fluviales, les zones habitées derrière des digues inadaptées.*

### III.2.4 Renforcer la résilience de la population

La protection a le plus souvent primé sur la réduction de la vulnérabilité et sur la résilience des populations exposées. Que ce soit au travers d'actions nationales (« agriculture en zone inondable »), de bassin (actions en faveur de bassin d'expansion de crues) ou de sous-bassin / ou secteur littoral, **la mission recommande que les stratégies, à tous les échelons (SNGRI, PGRI, SLGRI), comportent trois piliers équilibrés** : prévision / protection / résilience.

Cette dernière consiste à faire du citoyen un acteur éclairé et mature, grâce à une meilleure connaissance des risques, une bonne intégration des gestes et comportements en situation d'urgence, et une bonne connaissance de son environnement. Elle permet aussi un dialogue plus apaisé dans les étapes de prévention et de préparation à la crise, jusqu'au retour à la normale.

C'est une ambition de formation et d'acculturation. Les bases et les réflexes en sont acquis pendant l'enseignement primaire et secondaire. Les SLGRI offrent la possibilité d'adapter ces bases et réflexes aux conditions locales.

**Recommandation n°21 : La mission recommande que soit mis en place un dispositif national d'amélioration de la résilience, décliné au niveau local (par l'Etat et les collectivités). Ce dispositif s'appuierait sur la sensibilisation généralisée des jeunes, l'acculturation aux risques sur chaque territoire et son entretien par des exercices.**

### III.2.5 Des stratégies spécifiques pour les territoires insulaires

La mission a pu relever, à de nombreuses reprises, la spécificité des territoires insulaires et les difficultés qu'ils rencontrent actuellement sur de multiples volets de la lutte contre les inondations, du fait de la superposition de plusieurs contraintes de droit commun :

- contrairement à ce que prévoyait la loi de 1807, il ne peut y avoir de stratégie que sur l'ensemble du territoire de l'île ;
- en période d'alerte, les territoires peuvent se retrouver isolés, sans communication avec le continent : la stratégie de réponse doit donc prévoir les moyens de se protéger pour toute la population de l'île, d'une façon ou d'une autre (étages, zones refuges,...) ;
- les modalités de rupture des ouvrages de protection prises en compte dans les études de dangers et les stratégies de prévention et d'alerte, doivent tenir compte du caractère insulaire (les digues sur les 4 faces ne seront probablement pas sollicitées en même temps) ;
- le concept de repli stratégique paraît peu praticable : si certains territoires sont par nature inondables, c'est rarement « au profit » d'autres territoires de l'île ;
- il s'agit le plus souvent de sites classés ou bénéficiant de statuts de protection de niveau équivalent, reconnaissance d'un patrimoine d'exception. Comme tout territoire protégé, il doit faire l'objet d'un plan de gestion, mais ce plan ne saurait être contradictoire avec les enjeux de protection des vies humaines. Ces diverses contraintes peuvent justifier de concours exceptionnels de l'Etat, comme ce fut le cas de la digue du Boutillon<sup>66</sup> sur l'île de Ré, mais aussi de financements locaux responsabilisants, à l'image d'un « droit d'accès »

<sup>66</sup> Cette digue coûteuse n'assure aucune protection directe de vies humaines, mais préserve les communications entre plusieurs secteurs de l'île.

mis en place par certaines îles pour financer leur « exception ».

Or, si la protection s'impose à court terme pour les îles les plus habitées, le relèvement du niveau des mers, conséquence des changements climatiques, justifie que ces collectivités définissent, en partenariat avec l'Etat, un projet de territoire à long terme<sup>67</sup>, qui prenne en compte des cotes significativement supérieures à celles connues lors des tempêtes Klaus et Xynthia. Tous les experts confirment en effet que les niveaux atteints lors de ces épisodes auraient pu être significativement supérieurs, si la conjonction des phénomènes avait été plus défavorable encore : il serait alors stérile de tenter de se protéger contre un aléa dont la fréquence rendrait les protections inopérantes. Ce projet doit pouvoir conduire à des adaptations législatives et réglementaires, si nécessaire, et, en premier lieu, dans le décret faisant l'objet de la première recommandation de la mission. Outre la protection des populations en place, la question doit être posée de l'opportunité de nouveaux arrivants, dans des sites par nature dangereux à long terme.

Outre la recommandation n°22 ci-dessous et celles qui seront formulées à l'issue de la phase 2 de la mission d'appui du CGEDD en vue de simplifier les procédures applicables à certains ouvrages de protection, **la mission recommande que l'appui du CGEDD soit sollicité pour expliciter une doctrine pour les plans de gestion des sites classés soumis à risque de submersion marine.**

### **III.3 Mettre les dispositifs et les organisations en cohérence avec la directive inondation et la loi**

#### III.3.1 Fondre le PSR dans la SNGRI

Il est malaisé pour la mission de juger de la cohérence des démarches portées vis-à-vis de la SNGRI, en raison de l'état intermédiaire d'avancement de sa mise au point à ce jour. Dans l'avis qu'elle a été amenée à fournir sur le document provisoire soumis à la consultation, elle a notamment estimé que le projet ne faisait pas suffisamment ressortir les enjeux, qu'il ne les hiérarchisait pas clairement, et qu'il ne présentait pas une gouvernance lisible, d'autant plus nécessaire que le PSR – plan d'action imposé par les circonstances – avait lui-même complexifié les dispositifs. Elle a également relevé que l'accent n'était pas suffisamment mis sur le « *mieux savoir pour mieux agir* » qui est pourtant un élément clef en amont d'une stratégie efficace.

Elle a eu connaissance de la nouvelle version présentée fin novembre 2013, et a pris acte des améliorations apportées. Elle estime qu'il pourrait être davantage tenu compte des constats faits à l'occasion du bilan de la mise en œuvre du PSR, ce qui paraît possible malgré le délai fixé. L'affichage de cette politique gouvernementale, dans l'esprit de la directive européenne et en application de la loi, est une opportunité de simplification et de clarification qui devrait être pleinement saisie, surtout dans la foulée de l'adoption des dispositions, cruciales pour la lutte contre les inondations, votées dans le premier volet de la loi de modernisation de l'action publique.

**La plupart des acteurs rencontrés ont déploré la complexité des procédures et leurs délais excessifs, et exprimé le découragement qui peut en résulter.** La mission a en effet constaté, comme l'avait fait celle du CGEDD en début d'année, qu'au-delà des travaux réalisés en urgence après les événements, très peu de projets PSR validés ont été véritablement engagés sur le terrain dans les zones touchées par la tempête Xynthia (cf. infra : dispositif de labellisation) et dans le Var. Les bonnes volontés locales se sont en particulier heurtées à :

- des problèmes juridiques lourds (accès au foncier, statut des ouvrages...etc) ;

---

<sup>67</sup> Au moins à un horizon qui permette le maintien dans des conditions réalistes du caractère habitable de ces îles

- des divergences de conception des aléas : points de vue multiples d'experts, positions mal coordonnées des services de l'Etat, défaut d'arbitrage ;
- des maîtrises d'ouvrage insuffisamment structurées pour assumer des dossiers aussi complexes ;
- des retards occasionnés par les enjeux et procédures environnementaux et les procédures y afférant, toujours traitées en dernier lieu et donc jugées responsables des blocages.

La mission estime donc que plusieurs verrous restent à lever pour que les dynamiques, qu'on sent présentes en particulier dans les territoires les plus touchés, soient véritablement productives.

La loi MAP, adoptée fin décembre, – si elle s'accompagne de toutes les clarifications nécessaires – devrait créer de meilleures conditions de prise de responsabilité locale. Mais l'Etat lui-même n'est pas exempt de critiques fondées sur sa réactivité et la cohérence de ses réponses.

Dans la mesure où le PSR est très peu connu en tant que tel, et n'a pas généré une gouvernance ad hoc et du fait que le label PSR devient sans portée au fur et à mesure de l'approbation des PAPI, la mission a recommandé, dans son avis sur le projet de Stratégie Nationale qu'il y soit intégré, de façon appropriée, en conservant l'approche globale en 4 axes qui demeure pertinente et a une portée globale. En conséquence, les actions du PSR pourraient être reprises de façon cohérente dans les PGRI et l'ensemble du dispositif s'en trouverait simplifié.

**Recommandation n°22 : La mission recommande d'intégrer les actions du PSR dans les stratégies (nationale, de bassin, locale) de gestion des risques d'inondation, selon les différents axes qu'il prévoyait.**

Pour les projets qui rempliraient encore les caractéristiques et conditions de labellisation PSR (« maintien du niveau de protection », nonobstant le faible nombre de cas auxquels ce concept s'applique, maître d'ouvrage identifié, etc..) au plus tard jusqu'à la fin de l'appel à projet PAPI, la mission suggère qu'ils soient examinés selon des critères équivalents aux précédents, en veillant à un ratio similaire d'investissement par rapport aux populations protégées. Si cette approche était retenue, il conviendrait d'explicitier ce processus, pour les PSR hors PAPI. Pour les PSR dans des PAPI, la mission serait favorable à une extension du bénéfice de la circulaire du 24 octobre 2013<sup>68</sup>.

### III.3.2 Simplifier radicalement les dispositifs

Les dispositifs prévus par la loi Grenelle II doivent s'imposer à tout autre dispositif préexistant, dans un objectif de simplification radicale, pour une meilleure lisibilité de la politique de lutte contre les inondations. La mission considère qu'il convient, pour la bonne appropriation par tous de ce nouveau contexte, de s'appuyer pleinement sur l'outil le mieux connu, qui correspond à l'esprit de la directive : le PAPI.

Comme le prévoit la loi, **la Stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI) sera l'instrument de la prise en compte d'un TRI par les collectivités locales concernées et l'Etat. Elle doit être conforme aux textes en vigueur pour être approuvée, ce qui lui donne une portée réglementaire, et donc opposable.**

**Le PAPI, porté par un maître d'ouvrage, en sera le volet contractuel.** Il pourrait

<sup>68</sup> Qui a supprimé le besoin d'une labellisation « PSR » pour certains projets inclus dans des PAPI, moyennant certaines conditions

conserver un caractère volontaire au-delà de 2016 sur les territoires hors TRI.

**La mise en cohérence serait assurée par un préfet coordinateur désigné pour chaque TRI.** Sa première responsabilité serait de s'assurer d'une gouvernance adaptée et du bon achèvement de la SLGRI dans des délais prescrits.

**Il n'est pas souhaitable que plusieurs PAPI, a fortiori s'ils sont portés par plusieurs maîtres d'ouvrage, soient menés sur un même territoire à risque.** Pour atteindre cet objectif à terme, sans interrompre les dynamiques locales, la mission suggère qu'on envisage au cas par cas, soit le plus souvent d'adapter le périmètre du ou des PAPI au TRI, soit, lorsque le périmètre d'un PAPI labellisé présente une cohérence forte, d'adapter le périmètre du TRI, voire de le scinder. Jusqu'à l'atteinte de cet objectif, l'Etat assurera la coordination stratégique des PAPI. La mission recommande alors qu'aucun d'eux ne puisse être labellisé indépendamment l'un de l'autre.

Outre le traitement proposé ci-dessus pour les labels PSR, la mission estime opportun de s'en remettre à la mission « post-Xynthia phase 2 », dans le prolongement des suites de la phase 1, pour proposer les mesures de simplification de nature à résoudre les difficultés listées dans le paragraphe III.3. A ses yeux, celles-ci pourraient porter sur :

- les moyens d'**accélérer la maîtrise foncière par les maîtres d'ouvrage**, en application de la loi MAP ;
- l'**intégration des procédures environnementales dès l'amont des projets**, pour éviter le déroulement des différentes procédures en série. Une élaboration avec des associations pertinentes permettrait en outre d'anticiper et de résoudre les principales difficultés environnementales qui, aujourd'hui, n'apparaissent que sur le tard ;
- une **gestion plus rapide des procédures dérogatoires les plus longues**, à condition de fixer un cadre de gestion précis *a priori* ;
- une **expérimentation s'inspirant des autres expérimentations en cours** dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement, comme les Etats généraux l'ont d'ailleurs déjà prévu<sup>69</sup>.

### III.3.3 Clarifier l'exercice des responsabilités de l'Etat

Les propositions de la mission s'appuient sur ses deux principaux constats :

- la confusion entre les différents niveaux (central, bassin, région, département), aggravée par l'absence de cadrage réglementaire ;
- la difficulté pour les préfets de département de maîtriser toutes les composantes, qui se reporte sur les porteurs de projet en quête d'arbitrage.

Dès lors que le décret rappelé en recommandation n°1 serait intervenu, la mission estime que l'échelon de définition de la stratégie et de suivi de sa mise en œuvre est celui du bassin hydrographique, le département restant l'échelon opérationnel et souhaite proposer une articulation cohérente entre les différents niveaux de décision, avec le souci, toutefois, d'une réponse spécifique pour les enjeux littoraux. A quelques exceptions près, ces enjeux sont généralement cohérents avec l'échelon régional.

- Pourrait relever du **niveau national** : la fixation des grands principes applicables dans les 6 bassins et sur les trois façades maritimes par l'adoption de la SNGRI, la fixation du cadre

---

<sup>69</sup> Décision du Comité interministériel de modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013  
Page 19 : « Trois axes principaux découlent de cette feuille de route : [...] le second axe vise à améliorer les procédures applicables à la réalisation de projets pour : [...] la gestion de construction de digues sur la façade atlantique. »

réglementaire qui sécurise juridiquement les outils de la lutte contre les inondations, la répartition des moyens à mobiliser entre les différents bassins et façades. L'échelon national veille à la bonne mise en œuvre de la directive inondation, et à son avancement dans les TRI – le cas échéant en les adaptant. Pour ce faire, il peut s'appuyer sur la CMI, pour recueillir son avis sur les projets de réglementation, de doctrines et de programmation budgétaire, et sur un collège scientifique et technique à haut niveau pour l'aider à anticiper toute question émergente et disposer d'un éclairage sur les questions techniques complexes.

- Pourrait relever du **niveau de bassin** : la préparation du PGRI, la labellisation de tous les PAPI et l'allocation des moyens budgétaires délégués dans des BOP de bassin – que la mission propose d'étendre à tous les bassins –, son exécution et son suivi – en particulier s'agissant des actions identifiées comme prioritaires – et le signalement à l'échelon central de toute difficulté de mise en œuvre justifiant un arbitrage. La mission propose en conséquence que le préfet de bassin dispose d'un pouvoir d'évocation sur les préfets de département, sur le modèle de celui dont bénéficient d'ores et déjà les préfets de région. Ce volet n'exonère pas l'échelon national de son rôle général d'audit de la mise en œuvre des politiques publiques.
- Pourraient relever du **niveau régional**, par dérogation à la règle précédente, les mêmes fonctions de coordination et de suivi pour les risques de submersion marine sur le littoral – sauf quelques exceptions (Cf. ci-après).
- **L'échelon départemental reste sur le terrain l'ensemblier des différentes politiques de l'Etat**, dans le cadre des compétences régaliennes et de sécurité des préfets de département, qui doivent pouvoir s'appuyer sur les différents services départementaux et régionaux compétents. De façon similaire à la recommandation de la mission post-Xynthia phase 1, la mission recommande la désignation, pour chaque territoire, de chefs de projet chargés d'apporter une vision globale en étroite coordination avec tous les services.

Dans ces conditions, le préfet de bassin s'assurerait du suivi de la bonne mise en œuvre de l'ensemble des axes de la stratégie, et la mission estime qu'il serait souhaitable qu'il dispose à cet effet d'un pouvoir d'évocation dans le même esprit que celui prévu pour les préfets de région par le décret 2010-146 du 16 février 2010. Il lui reviendrait alors de soulever à l'échelon national toutes les questions de doctrine ou d'interprétation laissées ouvertes par la réglementation.

- Pourrait enfin relever d'une **coordination spécifique**, un territoire à risque qui dépasse les limites administratives, comme c'est le cas du littoral situé entre les estuaires de la Loire et de la Gironde, couramment dénommé « territoire Xynthia ». Des difficultés de gouvernance spécifiques expliquent en partie les problèmes rencontrés au moment de la tempête Xynthia, mais aussi, 3 ans après, pour la mise en œuvre du PSR :
  - ce territoire est à cheval sur deux bassins, deux régions, trois départements ;
  - deux TRI sont à cheval sur deux départements (et même l'un d'entre eux sur deux régions), alors même qu'ils présentent des enjeux très importants ;
  - la DREAL Pays-de-Loire assure le contrôle des ouvrages hydrauliques sur l'ensemble de ce littoral. A cette exception près, la plupart des sujets nécessitent de mobiliser les compétences de plusieurs services différents placés sous l'autorité de préfets différents.

La mission a entendu de la plupart de ses interlocuteurs plusieurs exemples de différences de doctrine, réservant un sort souvent différent aux mêmes questions de part et d'autres des frontières administratives.

**Recommandation n°23 : la mission recommande que :**

- **les responsabilités des différents échelons de l'Etat soient réparties, de façon complémentaire entre les différents niveaux, en cohérence avec la directive inondation et avec la loi MAP, en prenant en compte la spécificité des submersions marines ;**
- **de façon spécifique, la coordination des doctrines de l'Etat sur le littoral Xynthia (du nord de la baie de Bourgneuf jusqu'à La Tremblade) soit exercée par un haut-fonctionnaire, placé sous l'autorité du préfet de bassin Loire-Bretagne, mais présent sur ce territoire, au plus près des préfets des trois départements concernés. L'une de ses premières missions pourrait consister à définir des doctrines cohérentes pour les territoires insulaires de ce littoral.**

En outre, face aux inquiétudes récurrentes dont les préfets, les DREAL et les DDT(M) se font l'écho concernant l'évolution des moyens pour l'exercice de leurs missions *a minima*, il ne leur est pas apporté de réponse cohérente par les différents responsables de programme, certaines actions étant même de fait orphelines.

En synthèse de l'ensemble des constats de la mission, l'Etat doit disposer de moyens :

- pour la mise en œuvre de la directive inondation (et notamment, l'élaboration des PGRI, des cartographies et l'appui à l'élaboration des SLGRI)
- pour la prévision des crues et pour leur traduction vis-à-vis des enjeux (Cf. référent inondation, notamment)
- pour le contrôle des ouvrages hydrauliques
- pour l'entretien des digues domaniales, au moins à court et moyen terme
- pour l'exercice du contrôle de légalité de façon proportionnée aux enjeux.

Si les moyens budgétaires pour la prévention des risques naturels sont de plus en plus mobilisés par le programme 181, les effectifs des DDTM sont alloués principalement par le programme 135 (Urbanisme, Territoires, Aménagement, Habitat) et insuffisamment par le programme 181.

Outre qu'au vu de la nature des missions effectivement réalisées, **ce découpage historique ne correspond pas à l'esprit de la LOLF**, l'évolution connue à ce jour du programme 135, sur un périmètre beaucoup plus large, renforce les inquiétudes de la mission sur la capacité des DDTM à consacrer les moyens suffisants pour ce socle de priorités.

Cette question lui semble devoir être arbitrée explicitement avec l'ensemble des responsables de programme concernés et ne pas être laissée à la disposition implicite de la Mission ministérielle « Egalité des territoires, logement et ville », marginalement concernée par la prévention des risques, mais soumise à des réductions d'effectifs très importantes sur la période 2014-2016.

**Recommandation n°24 : La mission recommande que, dans le contexte des différentes réformes qui touchent à l'organisation et aux moyens de l'Etat, en particulier l'application du droit des sols, un arbitrage explicite soit rendu, à l'échelon interministériel, entre les différents programmes, afin de s'assurer de l'exercice des missions prioritaires listées ci-dessus, tout particulièrement sur les territoires sur lesquels les pressions de construction sont les plus fortes.**

### **III.4 Faire évoluer les modalités de financements : articulation entre les outils, programmation et suivi**

L'ouverture d'opportunités de financement a suscité, de la part des services de l'Etat en charge, en association avec les grandes collectivités concernées, un élan spécifique de rénovation d'ouvrages dont il a jusqu'à nouvel ordre la charge, et dont l'entretien était depuis longtemps délaissé, faute de moyens budgétaires. Des dossiers très importants ont ainsi été validés par la CMI (Toulouse, Troyes,...etc.). L'utilité et l'urgence de tels travaux, compte tenu des risques encourus par les populations, n'est certes pas discutable, certains travaux prévus dans des PAPI restent encore à mettre en œuvre (notamment dans le Var, à Fréjus par exemple) mais la mission ne peut pas ne pas s'interroger :

- sur le paradoxe d'un PSR mis en place en réponse à des submersions marines et à des ruissellements, et dont une proportion significative des moyens affectés à ce jour, l'est sur des aménagements fluviaux que l'Etat n'avait pu assumer ;
- sur la conformité à l'esprit de la LOLF et à la nécessaire transparence des financements publics de la substitution de moyens extrabudgétaires (fonds Barnier) à des crédits d'Etat, même défailtants.

Ces constats doivent être pris en compte, pour que la déclinaison territoriale de la SNGRI ne reste pas limitée à certains registres. **Une remise à plat de l'articulation des financements disponibles doit également être opérée, pour éviter d'être contraint à un nouveau relèvement du taux des prélèvements additionnels sur les contrats d'assurance**, qui a atteint ses limites et suscite des réserves légitimes de la profession, sans parler des assurés eux-mêmes.

La mission a ainsi souhaité approfondir :

- les conditions de l'arbitrage entre les différents outils nationaux de financement de la prévention et de l'indemnisation des risques naturels (programmes budgétaires dont 181, fonds Barnier, régime CATNAT notamment) ;
- le caractère pertinent et partagé ou non de la remontée des informations relatives à la gestion du fonds Barnier (suivi de la consommation, rattachement des paiements à des projets, suivi des restes à payer et des crédits non consommés,...).

#### **III.4.1 Retrouver de la cohérence dans l'utilisation des différents outils de financement**

##### *III.4.1.1 Un régime CAT-NAT peu vertueux ?*

A travers la gestion des crédits, la question de l'équilibre entre prévention et indemnisation est posée : indépendamment de son caractère bénéfique pour réduire les risques, un des effets de la prévention est de contribuer à réduire les indemnisations. Mais, une première source patente d'économies consisterait à rendre le système d'indemnisation plus vertueux. En particulier, le régime CATNAT est très consommé sur des risques récurrents, dont l'économie pourrait être faite, si le champ du fonds était mieux circonscrit et appliqué de façon plus rigoureuse et si les mesures de prévention étaient mieux mises en œuvre. **A l'heure où la directive européenne sur les inondations encourage à une gestion différenciée des risques en fonction de leur fréquence, cette approche pourrait être généralisée à tous les types de risques.**

En outre, le défaut d'incitativité des indemnisations CATNAT vis-à-vis des pratiques « illégales » paraît dommageable. La réforme de ce régime reste un objectif des administrations financières mais les populations concernées et les élus locaux, relayés par les médias, sont plutôt demandeurs d'une extension des risques couverts. Les assureurs quant à eux sont réticents à des dispositions qui en compliqueraient la gestion, sous réserve d'une définition précise des

exclusions<sup>70</sup>.

*III.4.1.2 Des financements non budgétaires substitués à des crédits budgétaires qui font défaut, avec l'assentiment de leurs gestionnaires*

Les financements du fonds Barnier ne rentrent pas dans la catégorie des prélèvements obligatoires, ce qui peut conduire à en augmenter la ressource insensiblement dans des conditions de gestion insuffisamment rigoureuses : le taux de prélèvement est passé en quelques années de 4% à 8% puis 12% de la part CATNAT des primes d'assurance. Parallèlement, une baisse des crédits budgétaires du programme 181 est intervenue, ce qui revient de fait pour partie à une débudgétisation. En outre, à 7 reprises, le champ des projets pouvant bénéficier du fonds Barnier a été élargi (jusqu'au passage d'un cofinancement à financement intégral, sur un champ de plus en plus large). Le plus souvent, ces extensions ont été arbitrées et votées, dans l'attente de la réforme visant à rendre le régime CATNAT plus incitatif.

Un tel fonds extrabudgétaire s'est avéré utile pour faire face à des dépenses importantes et urgentes (réparation de digues, expropriations, ...), mais son existence a conduit l'Etat à le mobiliser pour la remise en état des digues sous maîtrise d'ouvrage Etat à un taux majoré, par défaut de crédits budgétaires suffisants.

**Le fonds Barnier** a évolué sous l'impulsion des parlementaires vers des investissements ciblés de prévention et **est désormais devenu un outil de financement quasi-systématique des investissements de prévention, souvent comme palliatif à un défaut d'entretien courant**. En outre, il serait de bonne gestion à l'ère de la LOLF que l'Etat et demain les collectivités locales pratiquent un amortissement des investissements consentis pour les digues, et que leur entretien soit budgété.

*III.4.1.3 Articuler et prioriser les financements*

L'analyse du bilan du PSR a conduit à plusieurs interrogations concernant l'utilisation de l'enveloppe de 500 M€ :

- le PSR financera-t-il des ouvrages prioritaires ?
- au fur et à mesure que les projets seront présentés, sera-t-il toujours possible de les financer ?

De surcroît, la mission n'a pu que constater, à l'inverse, que certaines actions de prévention de natures différentes, mais au moins aussi efficace pour protéger des vies humaines, étaient difficiles à financer, n'étant pas éligibles au fonds Barnier (complément de la couverture radar et du système d'alerte dans les territoires exposés aux crues rapides).

En définitive, il conviendrait de retrouver cohérence et rigueur en termes de doctrine budgétaire dans l'usage respectif des différentes sources de financement principales que sont le régime CAT-NAT, le fonds Barnier, les programmes budgétaires (181 notamment) et à l'avenir la taxe prévue par la loi MAP. **Ceci plaide une nouvelle fois pour la relance de la réforme du régime CAT-NAT, pour le rendre plus vertueux, que ce soit vis-à-vis des pratiques illégales ou pour préciser la notion d'« événement d'intensité anormale » de la loi de 1982**, cohérente avec l'approche de la directive inondation qui prévoit une gestion du risque en différenciant trois types d'aléas : fréquent, moyen, exceptionnel.

**Recommandation n°25 : La mission recommande de relancer la réforme du régime CAT-NAT, pour le rendre plus vertueux**

<sup>70</sup> La loi 2014-58 du 27 janvier 2014 prévoit toutefois que « le montant des primes d'assurance contre le risque inondation et celui des franchises tiennent compte, à due proportion, de la réduction qui résulte des actions de prévention »

La mission estime également opportun **de mobiliser les ressources du fonds Barnier selon une hiérarchisation en fonction des enjeux**, pouvant conduire à des phasages et des arbitrages privilégiant des moyens de prévention (prévision / alerte, protection, réduction de la vulnérabilité) plus efficaces que d'autres.

**Recommandation n°26 : La mission recommande, simultanément :**

- **de rendre éligibles au fonds Barnier les actions de prévention les plus efficaces pour protéger les vies humaines ;**
- **de définir a priori une hiérarchisation pour l'utilisation du fonds Barnier, cohérente avec les enjeux à protéger, de manière à privilégier les actions les plus efficaces.**

#### III.4.2 Améliorer la gestion du FPRNM

La mission souhaite que le principe suivant lequel la soutenabilité budgétaire du FNPRNM devrait être garantie en permanence, tout au long de la mise en œuvre du PSR, et dorénavant de la Stratégie nationale, soit retenu. Cela conduirait nécessairement à considérer que toute modification de taux de prélèvement relèverait d'un choix politique assumé et non plus d'un ajustement par défaut pour répondre à des besoins qui auraient été insuffisamment prioritaires.

Cela passe entre autres par une meilleure capacité d'anticipation du rythme de consommation des crédits et donc l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) reposant sur une programmation effective des travaux par le maître d'ouvrage, avec un échéancier prévisionnel des paiements. La labellisation d'opérations nouvelles par la CMI pourra ainsi tenir compte des crédits disponibles, l'engagement de nouveaux crédits étant conditionné par la vérification que ceux-ci sont disponibles.

Constatant la carence du suivi du FPRNM à l'occasion de la mise en œuvre du PSR qui en a significativement étendu le périmètre, la mission a souhaité conduire, avec les différents services concernés, une analyse approfondie en vue de mettre en place **un système efficace de programmation et de suivi du fonds Barnier**, dont elle développe ici les conclusions et propositions :

- l'option de mise en place d'un tableur de suivi *sui generis* partagé ne fournit aucune garantie de fiabilité et de pérennité
- dans l'immédiat, une gestion sous CHORUS<sup>71</sup> ne peut être que partielle, via des comptes de tiers et en cas de cofinancement budgétaire. La vraie valeur ajoutée de CHORUS disparaît alors lorsque les financements reposent sur le fonds Barnier et sur des financements des collectivités locales, sans recours complémentaire à un financement budgétaire (programme 181). L'éventualité d'une intégration du fonds Barnier au Budget de l'Etat par le biais d'un fonds de concours, qui déboucherait sur sa gestion dans CHORUS, présente plusieurs inconvénients techniques et politiques
- cette approche inverserait les rôles en termes de légitimité de la maîtrise d'ouvrage.
- cela supposerait réglées au préalable différentes questions de principe, et en particulier celle de l'intégration aux prélèvements obligatoires du prélèvement sur le régime CATNAT, rompant alors le lien vertueux du financement de la prévention en déduction de celui des indemnités, incitant à une optimisation globale.

Il est rappelé que le fonds Barnier n'a pas le même statut ni les mêmes objectifs que les

<sup>71</sup> Application informatique de gestion du budget de l'Etat, intégrant tous les niveaux de la dépense, depuis l'affectation des crédits jusqu'à la liquidation et désormais, commune à tous les ministères

programmes budgétaires gérés sous CHORUS. En définitive, la mission estime que cette approche pourrait présenter certains avantages, mais aussi des inconvénients sérieux, et qu'une solution globalement plus intéressante existe via l'utilisation du logiciel **PRESAGE**, puis **SYNERGIE**<sup>72</sup>, **au niveau régional**. En effet, PRESAGE est devenu un outil de pilotage au niveau local et également un outil d'information au niveau national (et communautaire)<sup>73</sup>.

En l'état et sans investigations approfondies menées par l'Agence de Services et de Paiement (ASP), PRESAGE semble pouvoir répondre<sup>74</sup>, sans évolution significative, aux besoins de suivi financier du fonds Barnier et est d'ailleurs déjà utilisé dans plusieurs régions à cette fin. L'ensemble des données qui seront alors présentes dans PRESAGE pourront faire l'objet d'une restitution.

#### *En termes de suivi et de transparence a posteriori*

Les opérations financées par le fonds Barnier seraient suivies dans PRESAGE, moyennant les paramétrages nécessaires, qui devront être étudiés par l'administration en charge (DGPR) en relation avec le gestionnaire (ASP), avec le concours d'un groupe de travail *ad hoc* comprenant notamment des représentants des services déconcentrés (DREAL, DRFIP, DDTM, etc...)

#### *En termes de d'optimisation de gestion*

Un suivi annualisé, mis en place à l'initiative du MEDDE dans toutes les régions sous le pilotage et la coordination de l'échelon de bassin, permettrait alors de faire comme si le fonds était géré en autorisations d'engagement et crédits de paiement, pour éviter que des stocks de crédits engagés et délégués mais non payés ne se constituent dans des conditions non maîtrisées. Ceci suppose que la gestion du fonds soit régionalisée par décret, à l'instar de la quasi-totalité des programmes budgétaires. Elle éviterait que plusieurs services n'engagent en parallèle des crédits en méconnaissance de ceux engagés par d'autres (par hypothèse fongibles).

#### *En termes de programmation*

Cette régionalisation conduirait également à une meilleure programmation régionale, dans le cadre d'objectifs stratégiques fixés, sous le pilotage du préfet de région, en liaison avec les préfets de départements (en CAR)<sup>75</sup>, de façon cohérente avec les propositions de gouvernance proposées par la mission – à l'exception du littoral Xynthia, néanmoins. Cette approche faciliterait également l'exercice de la fongibilité des crédits non encore consommés et donc une gestion et un suivi optimisés.

La mission estime que ces préconisations constitueraient un réel progrès par rapport à la situation actuelle et devraient pouvoir être mises en œuvre sans difficultés lourdes.

**Recommandation n°27 : La mission recommande de gérer les crédits du fonds Barnier, sous PRESAGE, puis SYNERGIE. Dans cet objectif, elle recommande de régionaliser la gestion du fonds par décret.**

<sup>72</sup> L'application SYNERGIE prendra la suite de PRESAGE pour la programmation 2014-2020

<sup>73</sup> Plus de 100 programmes différents sont gérés. Ils représentent près de 100 milliards d'euros de crédits sur la période 2007-2013. 6.000 à 7.000 utilisateurs sur l'ensemble du territoire national – qu'ils soient issus des services de l'Etat, des collectivités ou d'autres organismes – utilisent quotidiennement PRESAGE

<sup>74</sup> Sous réserve de s'assurer de l'absence d'obstacle à utiliser l'outil

<sup>75</sup> Comité de l'administration régionale

Philippe LEDENVIC



Conseil général de  
l'environnement et du  
développement durable

Christian PITIE



Conseil général de  
l'environnement et du  
développement durable

Guy BARREY



Conseil général de  
l'environnement et du  
développement durable

Bertrand BRASSENS



Inspection générale des  
finances

Didier CHABROL



Inspection générale de  
l'administration

Philippe BODINO



Inspection générale de  
l'administration

Christian LE BOULAIRE



Inspection de la défense et de la  
sécurité civiles



**ANNEXE I**

**LETTRE DE COMMANDE DU 19 JUIN 2013**



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES  
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

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

Paris, le **19 JUIN 2013**

**Le ministre de l'économie et des finances**

**La ministre de l'égalité des territoires et du logement**

**Le ministre de l'intérieur**

**La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie**

**Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**

**à**

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

**Madame la Cheffe de l'inspection générale des finances**

**Monsieur le Chef de l'inspection générale de l'administration**

**Monsieur le Directeur de la sécurité civile et de la gestion des crises,  
Inspection de la défense et de la sécurité civile**

**Objet** : Mission d'inspection conjointe. Évaluation à mi-parcours du plan submersions rapides

Les événements dramatiques survenus le 27 février 2010 lors du passage de la tempête Xynthia sur une partie très importante de la façade Atlantique, de la Manche et de la Mer du Nord, ont mis en évidence la nécessité de renforcer notre politique de gestion des risques de submersion marine, et de mettre en œuvre des mesures durables pour pallier les défaillances des digues. Les événements tout aussi dramatiques du Var du 15 juin 2010, liés à un événement d'inondation par crues soudaines et ruissellement, ont également montré la nécessité d'améliorer les dispositifs de vigilance et d'alerte pour ce type d'inondation.

Dans ce contexte, le Plan Submersions Rapides (PSR), plan national et interministériel de prévention des submersions marines et des crues rapides a été lancé en février 2011 pour une durée de 6 ans (2011-2016).

Ce plan prévoit, en 2013, un « *bilan intermédiaire des actions labellisées (PSR et PAPI) [...] permettant d'affiner la pertinence des mesures envisageables pour atteindre les objectifs définis dans les stratégies locales et les moyens nécessaires pour les atteindre* ».

Dans ce cadre, nous vous demandons qu'une mission d'inspection conjointe soit diligentée pour mener une évaluation à mi-parcours de ce plan. La mission réalisera le bilan intermédiaire et formulera les propositions qui s'imposent.

En outre, la mission évaluera le PSR vis-à-vis de son objectif initial, à savoir, « *d'inciter les différents territoires à bâtir des projets de prévention pour garantir en priorité la sécurité des personnes, par une démarche pragmatique, partant de projets ponctuels mais sur des zones cohérentes* ». Aussi, l'évaluation portera particulièrement sur les réalisations et potentialités de réalisation du PSR au regard de :

- ▲ l'amélioration de la sécurité des personnes ;
- ▲ la qualité des dynamiques territoriales de gestion du risque induites par le PSR ;
- ▲ la cohérence des démarches portées, vis-à-vis de la stratégie nationale de gestion des risques inondation (SNGRI) ;
- ▲ l'efficacité du dispositif de labellisation et de mise en œuvre des projets PAPI/PSR.

Cette évaluation examinera également le pilotage du plan (gouvernance et animation) et comprendra un volet financier qui fera notamment le bilan des engagements prévisionnels pris dans le cadre des projets labellisés. Ce bilan financier présentera les montants contractualisés par année et par source de financement (FPRNM, crédits budgétaires, crédits des Agences de l'eau, crédits des collectivités territoriales...) tout en s'attachant à examiner l'usage de ces sources de financement au regard de leur objet initial.

Chacun de ces aspects fera l'objet de propositions d'amélioration, contribuant à la préparation de la mise en œuvre de la SNGRI.

Pour mener cette évaluation, la mission d'inspection veillera à l'articulation de ses travaux avec ceux menés parallèlement sur des sujets communs, et notamment la mission d'appui sur les procédures de réalisation des travaux labellisés « PAPI/PSR », et l'évaluation des dispositions visant l'information préventive des citoyens vis-à-vis des risques, confiées au CGEDD. La mission veillera également à l'articulation de ses travaux avec les évaluations menées à la demande du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, dont une concerne, en 2013, la politique de l'eau.

Le PSR s'appuie sur une gouvernance nationale, à l'instar de celle de pilotage national de la politique de gestion des risques d'inondation. Les orientations stratégiques et objectifs quantifiés du PSR sont ainsi validés par un comité de pilotage interministériel et présentés en Commission Mixte inondation (CMI), ainsi qu'une fois par an au conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM) ainsi qu'au comité national de l'eau (CNE).

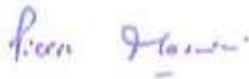
Un comité de suivi de l'évaluation, composé de porteurs et de bénéficiaires du PSR, mandaté par la CMI du 27 mars 2013, est représentatif de cette gouvernance. Nous souhaitons que la mission présente ses travaux à ce comité de suivi, qui préparera les avis que la CMI rendra sur le programme d'évaluation de la mission d'inspection, sur une restitution à mi-parcours de son avancement, ainsi que sur le rapport final d'évaluation.

L'évaluation s'appuiera notamment sur des auditions de l'ensemble des parties prenantes au PSR, et des bénéficiaires du plan, parmi lesquels : les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat, des porteurs de projets PAPI/PSR et leurs partenaires, des collectivités, des professionnels du secteur (assurances, universitaires, sécurité civile, professionnels du bâtiment, etc.). Une attention particulière sera prêté à la mesure de la conscience du risque parmi les populations et les élus concernés par un projet PSR.

Nous vous remercions de bien vouloir nous transmettre le rapport définitif de cette mission en janvier 2014.

Vous pourrez mobiliser les administrations concernées en tant que de besoin, tout au long du processus d'évaluation, et en particulier au sein de la DGPR, la mission PSR, en charge du déploiement du plan.

Le Ministre de l'Économie et des Finances



Pierre MOSCOVICI

La Ministre de l'Égalité des Territoires et du  
Logement



Cécile DUFLOT

Le Ministre de l'Intérieur



Manuel VALLS

La Ministre de l'Écologie, du Développement  
Durable et de l'Énergie



Delphine BATHO

Le ministre délégué auprès du ministre de  
l'Économie et des Finances, chargé du  
Budget



Bernard CAZENEUVE



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

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

**Le vice-président**

Référence CGEDD n° 009151-01

La Défense, le **26 JUIL, 2013**

**Note**

à l'attention de

Monsieur Philippe LEDENVIC,  
ingénieur général des mines

Monsieur Guy BARREY,  
inspecteur général de l'administration  
du développement durable

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

Par lettre du 19 juin 2013, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'égalité des territoires et du logement, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre délégué chargé du budget ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'Inspection générale des finances (IGF), à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection de la défense et de la sécurité civile (IDSC) de diligenter une mission d'évaluation à mi-parcours du plan submersions rapides.

Je vous confie cette mission, dont M. Christian de JOANNIS de VERCLOS, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, est le superviseur. Sa coordination sera assurée par M. Philippe LEDENVIC. Elle est enregistrée sous le n° 009151-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur le souhait des ministres de disposer du rapport final pour le 31 janvier 2014.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Le vice-président par intérim,

  
Patrice PARISE

Copies : Mme la présidente et M. le secrétaire de la 4ème section  
Mme la coordonnatrice de la MIGT Paris  
M. Christian de JOANNIS de VERCLOS, 4ème section



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

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

La Défense, le **26 JUIL. 2013**

Le vice-président

à

Monsieur le ministre de l'économie  
et des finances

Référence CGEDD n° 009151-01

Par lettre du 19 juin 2013, conjointement avec la ministre de l'égalité des territoires et du logement, le ministre de l'intérieur, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre délégué chargé du budget, vous avez demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'Inspection générale des finances (IGF), à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection de la défense et de la sécurité civile (IDSC) de diligenter une mission d'évaluation à mi-parcours du plan submersions rapides.

Je vous informe qu'au titre du CGEDD j'ai désigné M. Philippe LEDENVIC, ingénieur général des mines, M. Guy BARREY, inspecteur général de l'administration du développement durable, et M. Christian PITIÉ, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, pour effectuer cette mission.

Par intérim,

Patrice PARISÉ

Copie : Mme la cheffe de l'IGF



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

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

La Défense, le **26 JUIL. 2013**

Le vice-président

à

Madame la ministre de l'égalité des territoires  
et du logement

Référence CGEDD n° 009151-01

Par lettre du 19 juin 2013, conjointement avec le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'intérieur, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre délégué chargé du budget, vous avez demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'Inspection générale des finances (IGF), à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection de la défense et de la sécurité civile (IDSC) de diligenter une mission d'évaluation à mi-parcours du plan submersions rapides.

Je vous informe qu'au titre du CGEDD j'ai désigné M. Philippe LEDENVIC, ingénieur général des mines, M. Guy BARREY, inspecteur général de l'administration du développement durable, et M. Christian PITIÉ, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, pour effectuer cette mission.

Par intérim,

  
Patrice PARISÉ

Copie : M. le directeur du cabinet (METL)



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

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

La Défense, le **26 JUIL. 2013**

Le vice-président

à

Monsieur le ministre de l'intérieur

—  
Référence CGEDD n° 009151-01

Par lettre du 19 juin 2013, conjointement avec le ministre de l'économie et des finances la ministre de l'égalité des territoires et du logement, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre délégué chargé du budget, vous avez demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'Inspection générale des finances (IGF), à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection de la défense et de la sécurité civile (IDSC) de diligenter une mission d'évaluation à mi-parcours du plan submersions rapides.

Je vous informe qu'au titre du CGEDD j'ai désigné M. Philippe LEDENVIC, ingénieur général des mines, M. Guy BARREY, inspecteur général de l'administration du développement durable, et M. Christian PITIÉ, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, pour effectuer cette mission.

Par intérim,



Patrice PARISÉ



Copies : M le chef de l'IGA  
M le chef de l'IDSC  
M le directeur général de la sécurité civile  
et de la gestion des crises



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

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

La Défense, le **26 JUIL. 2013**

Le vice-président

à

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

Référence CGEDD n° 009151-01

Par lettre du 19 juin 2013, conjointement avec le ministre de l'économie et des finances, la ministre de l'égalité des territoires et du logement, le ministre de l'intérieur et le ministre délégué chargé du budget, votre prédécesseur a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'Inspection générale des finances (IGF), à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection de la défense et de la sécurité civile (IDSC) de diligenter une mission d'évaluation à mi-parcours du plan submersions rapides.

Je vous informe qu'au titre du CGEDD j'ai désigné M. Philippe LEDENVIC, ingénieur général des mines, M. Guy BARREY, inspecteur général de l'administration du développement durable, et M. Christian PITIÉ, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, pour effectuer cette mission.

Par intérim,

Patrice PARISÉ

Copies : M. le directeur du cabinet (MEDDE)  
Mme la directrice générale de la prévention des risques





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

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

La Défense, le 26 JUIL. 2013

Le vice-président

à

Monsieur le ministre délégué  
chargé du budget

Référence CGEDD n° 009151-01

Par lettre du 19 juin 2013, conjointement avec le ministre de l'économie et des finances, la ministre de l'égalité des territoires et du logement, le ministre de l'intérieur et la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, vous avez demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'Inspection générale des finances (IGF), à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection de la défense et de la sécurité civile (IDSC) de diligenter une mission d'évaluation à mi-parcours du plan submersions rapides.

Je vous informe qu'au titre du CGEDD j'ai désigné M. Philippe LEDENVIC, ingénieur général des mines, M. Guy BARREY, inspecteur général de l'administration du développement durable, et M. Christian PITIÉ, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, pour effectuer cette mission.

Par intérim,



Patrice PARISÉ

Copie : Mme la cheffe de l'IGF

**ANNEXE II**  
**INTERLOCUTEURS RENCONTRES PAR LA MISSION**



## **Ministère de l'Ecologie - Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement**

### *Cabinet du Ministre*

Amélie RENAUD, conseillère technique

### *Direction générale de la prévention des risques (DGPR)*

Patricia BLANC, directrice générale

Marc JACQUET, chef du service des risques naturels et hydrauliques

Thierry HUBERT, adjoint au chef de service

Jean-Marc KAHAN, directeur du service technique de l'énergie électrique, des grands barrages et de l'hydraulique

Jean-Philippe LALANDE, chef de la mission de coordination du PSR

Michaël PREVOST, adjoint au chef de la mission

André BACHOC, chef du Service centrale d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations

Isabelle LELEU, chef de Service - adjointe

### *Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)*

Jean-Marc MICHEL, directeur général

Philippe GUILLARD, directeur général adjoint

Etienne CREPON, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Colas DURRLEMAN, directeur de projet coordination et développement des actions territoriales

Alby SCHMITT, adjoint au directeur de l'eau et de la biodiversité

Hélène MONTELLY, chef du bureau du littoral et du domaine public maritime naturel

### *Commissariat général au développement durable (CGDD)*

Christine LAGARENNE, sous-directrice de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Natacha CHRISTIN, chargée de mission risques au bureau d'évaluation des politiques des risques, de l'eau et des déchets

### *Météo France*

Olivier GUPTA, président-directeur général, par intérim (à la date de l'entretien)

Patrick CHASSAGNEUX, responsable du département des missions institutionnelles

Jean-Marie CARRIERE, directeur de la prévision

### *Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CETMEF, intégré au CEREMA au 1.1.2014)*

Joël L'HER, directeur de l'ingénierie (à la date de l'entretien)

### *Conservatoire de l'espace littoral et des espaces lacustres (CELRL)*

Odile GAUTHIER, directrice générale

Patrick BAZIN, responsable du département de la gestion du patrimoine

## **Ministère de l'Économie et des Finances**

### *Direction générale du trésor (DGT)*

Anne BLONDY-TOURET, cheffe du bureau ASSUR 1

Gaël CERTAIN, adjoint à la cheffe de bureau

David PARLONGUE, adjoint à la cheffe de bureau

### *Direction du budget (DB)*

Yoann BARBESOL, chef du bureau du développement durable (4BDD)

*Direction générale des finances publiques (DGFIP)*

Philippe ZAPLETAL, chef de secteur, réglementation dépenses de l'Etat (bureau CE-2A)  
Cyril EDOT, rédacteur

*Agence de Services et de Paiement (ASP)*

Edward JOSSA, président

Haguit ZIMMELS, chef de service PRÉSAGE/SYNERGIE, direction des interventions régionales de l'emploi et des politiques sociales

Nathalie HEBERT, directeur adjoint, direction des interventions régionales de l'emploi et des politiques sociales

M. Rémi GEORGES, directeur des interventions régionales de l'emploi et des politiques sociales

M. Olivier FORNER, directeur de programme PRÉSAGE/Synergie

*Caisse centrale de réassurance (échanges téléphoniques)*

Hervé BARROIS, directeur juridique et fiscal de CCR ;

Philippe ROBERT, responsable de la gestion des fonds publics gérés par la CCR

## **Ministère de l'Intérieur**

*Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise (DGSCGC)*

Michel PAPAUD, directeur général

Charles GIUSTI, sous-directeur de la planification et de la gestion de crises

## **Ministère de la Défense**

*Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM)*

Laurent KERLEGUER, directeur des opérations, de la production et des services

Didier JOURDAN, chef du projet HOMONIM

## **Cour des Comptes**

Cyrille SCHOTT, conseiller maître

## **Associations**

*Assemblée des départements de France (ADF)*

Claude MIQUEU, vice-président du conseil général des Hautes-Pyrénées et président de la commission de planification du comité de bassin Adour-Garonne

Philippe HERSCU, chef de service territoires

*Association française des EPTB*

Daniel MARCOVITCH, président, président de la CMI

*Centre européen de prévention du risque inondation (CEPRI)*

Marie-France BEAUFILS, présidente. Mme BEAUFILS est également vice-présidente de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles

Stéphanie BIDAULT, déléguée générale, membre de la CMI

*Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)*

Christophe DELCAMP, directeur-adjoint des assurances de biens et responsabilité

*France nature environnement (FNE)*

Sébastien LE BRIERO, membre du réseau juridique, avocat au barreau de Paris, membre de la

CMI  
Hélène UDO, réseau ressource en eau et milieux aquatiques

*Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA)*  
Catherine TRACA, secrétaire-générale-adjointe

*Mission risques naturels auprès des sociétés d'assurance (MRN)*  
Roland NUSSBAUM, directeur, membre de la CMI

*Institut français des formateurs aux risques majeurs et protection de l'environnement (IFFO-RME)*  
Danielle BAZIN

## **Parlementaires**

*Sénat*  
Marie-France BEAUFILS, **sénatrice d'Indre-et-Loire**  
Pierre-Yves COLLOMBAT, **sénateur du Var**

*Assemblée Nationale*  
Dominique BUSSEREAU, **député de Charente-Maritime, président du Conseil général**  
Olivier FALORNI, **député de Charente-Maritime,**  
Bruno RETAILLEAU, **député de Vendée, président du Conseil général**  
Suzanne TALLARD, **députée de Charente-Maritime**

## **Bassin Adour-Garonne**

Henri-Michel COMET, **préfet de la région Midi-Pyrénées**, préfet de bassin

André CROCHERIE, directeur de **DREAL Midi-Pyrénées**, délégué de bassin Adour-Garonne  
Laurence PUJO, directrice adjointe  
Eric PELLOQUIN, chef du service risques naturels  
Hilaire DOUMENC, division prévention des risques et prévision des crues

Laurent BERGEOT, directeur général de l'**Agence de l'eau Adour-Garonne**  
Aline COMEAU, directrice générale adjointe  
Nicolas HEBERT, adjoint au directeur des ressources en eau et milieux aquatiques  
Sylvie JEGO, chargée de mission milieux aquatiques et inondations

*Haute-Garonne*  
Danièle GAY, directrice-adjointe de la **DDT Haute-Garonne**  
David MORELLATO, mission digues et barrages

Marc SEGUELA, direction infrastructures, travaux, énergie de la **Ville de Toulouse**

*Haute-Pyrénées*  
Nathalie CENSIER, directrice-adjointe de la **DDT des Hautes-Pyrénées**

*Tarn-et-Garonne*  
Marc TISSEIRE, directeur de la **DDT du Tarn-et-Garonne**  
Jean-André CAMEL, bureau prévention des risques naturels et technologiques

## ***Région Aquitaine***

Emmanuelle BEAUDOIN, directrice de la **DREAL Aquitaine**

## **Bassin Loire-Bretagne**

### ***Région Centre***

Nicolas FORRAY, directeur de **DREAL Centre**, délégué de bassin Loire-Bretagne, membre de la CMI

Pascaline COUSIN, chef de service-adjoint du Service Loire et bassin Loire-Bretagne

Noël MATHIEU, directeur général de l'**Agence de l'eau Loire-Bretagne**

Olivier RAYNARD, directeur de la délégation Poitou-Limousin

Jean-Claude EUDE, directeur général de l'**Etablissement Public Loire** (*échange téléphonique*)

Jean-Luc ROY, directeur de l'eau et de l'exploitation

### **Loiret**

Simone SAILLANT, directrice de la **DDT du Loiret**

Jean-Michel CONSTANTIN, service Loire risques transports

Hugues SAURY, **maire d'Olivet**, conseiller général du Loiret

Anne d'AULX, adjointe au **maire d'Orléans**, membre de la CMI

## ***Région Pays-de-Loire***

Christian GAILLARD DE LAVERNEE, **préfet de la région Pays-de-Loire**

Sandrine GODFROID, secrétaire générale de l'administration régionale Pays-de-Loire

Denis MUSARD, SGAR Pays-de-Loire

Jérôme LECOMTE, directeur-adjoint du cabinet du préfet de région

Nadia MATHEY, SIDPC de Loire-Atlantique

Hubert FERRY-WILCZECK, directeur de la **DREAL Pays-de-Loire**

Gaëlle FAVREL, responsable de la division risques naturels

Ludovic BOCQUIER, chargé de mission risques naturels

Olivier BOUJARD, division hydrologie, hydrométrie et prévision des crues

### **Loire-Atlantique**

Françoise DENIS, Chef du service transports et risques de la **DDTM de Loire-Atlantique**

Pascal MARIGIL, lieutenant-colonel, chef de groupement d'opérations du SDIS de Loire-Atlantique

Fabrice DURIEUX, directeur de l'environnement et des énergies primaires de **Cap Atlantique**

Alain DORE, directeur du **SIVU port de La Baule – Le Pouliguen**

### **Vendée**

Jean-Benoît ALBERTINI, **préfet de Vendée**

Frédéric LAVIGNE, directeur de cabinet du préfet de Vendée

Henri MERCIER, SIACED PC de Vendée

Claude MAILLOT, directeur de la **DDTM de Vendée**  
Florence RICHARD, chef du service de la gestion durable de la mer et du littoral  
Grégory COURBATIEU, chef du service eau, risques et nature

Philippe CHABOT, directeur départemental adjoint du **SDIS de Vendée**

Jacques OUDIN, vice-président du **Conseil général de Vendée**, membre de la CMI

Noël FAUCHER, président de la **Communauté de Commune de l'Île de Noirmoutier**, suppléant de la Présidente du CEPRI, membre de la CMI

Jean-Claude RICHARD, président du **Syndicat-Mixte du Marais Poitevin – Vendée Sèvre Authize**  
Fabrice ENON, directeur

Pascal MEGE, directeur du **Syndicat-Mixte du Marais Poitevin – bassin du Lay**

### ***Région Poitou-Charentes***

Elisabeth BORNE, **préfète de la région Poitou-Charentes**  
Laëtitia NICOLAY, chargée de mission environnement territoires ruraux - Marais poitevin, SGAR Poitou-Charentes

Anne-Emmanuelle OUVRARD, directrice de la **DREAL Poitou-Charentes**  
Marie-Françoise BAZERQUE, directrice-adjointe  
Hubert VIGOUROUX, chef du service risques technologiques et naturels  
Hervé DUPOUY, division risques naturels

Daniel PARIZOT, directeur du budget et des finances du **Conseil régional Poitou-Charentes**

### **Charente-Maritime**

Béatrice ABOLLIVIER, **préfète de Charente-Maritime**  
Michel TOURNAIRE, secrétaire général de la préfecture de Charente-Maritime  
Bruno CRUCHANT, directeur de cabinet de la préfecture de Charente-Maritime  
Michel GOURIOU, chef du SIDPC

Commandant DUMAS, **SDIS de Charente-Maritime**

Raynald VALLEE, directeur départemental de la **DDTM de Charente-Maritime**  
Eric SIGALAS, directeur adjoint  
Serge HALIOUA, chef du service littoral  
Frédéric MARBOTTE, service eau biodiversité et développement durable

Lionel QUILLET, président de la **Communauté de Communes de l'Île de Ré**, représentant le **Conseil général de Charente-Maritime**

Jean-Louis LEONARD, **maire de Châtelailon**, membre de la CMI

## **Bassin Rhône-Méditerranée**

### ***Région Rhône-Alpes***

Jean-François CARENCO, **préfet de la région Rhône-Alpes**, préfet de bassin

Patrick VAUTERIN, directeur-adjoint du **DREAL Rhône-Alpes**, délégué de bassin

Yves PICOCHÉ, chef du service de la prévention des risques

Nicolas GUERIN, chef de service-adjoint

Christophe BALLEET-BAZ, chargé de mission Plan Rhône

Patrick BARJU, directeur du pôle gestion publique de la **DRFIP de Rhône-Alpes**

Martin GUESPEREAU, directeur-général de l'**Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse**

### ***Région Languedoc-Roussillon***

Pierre de BOUSQUET, **préfet de la région Languedoc-Roussillon**

Nicolas de MAISTRE, **sous-préfet Béziers**

Didier KRUGER, directeur de la **DREAL Languedoc-Roussillon**

Sébastien DUPRAY, chef du service risques

David RANFAING, division risques naturels et littoral

Bernard DESSIMOULIE, directeur du pôle gestion publique de la **DRFIP Languedoc-Roussillon**

Michel DEBLAIZE, délégué Languedoc-Roussillon de l'**Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse**

Pascal PINET, directeur-général-adjoint, chargé de l'aménagement durable du territoire du **Conseil Régional Languedoc-Roussillon**

### **Hérault**

Mireille JOURGET, directrice de la **DDTM de l'Hérault**

Jean-Claude HEMAIN, directeur des services publics, de l'environnement et des transports de l'**Agglomération de Montpellier**

Nicolas ZUMBIEHL, direction de l'eau

Géraldine VACQUIER, directrice du **Syndicat du Bassin du Lez**

Anne BOURSIAIC, chargée de mission PAPI Lez

### **Gard**

Hugues BOUSIGES, **préfet du Gard**

Jean-Pierre SEGONDS, directeur de la **DDTM du Gard**

Patrice THOMAS, directeur de l'eau, de l'environnement et de l'aménagement rural du **Conseil général du Gard**

Vincent ALTIER, chef du service pluvial de la **Ville de Nîmes**  
Jean-Luc NUEL, chef du projet PAPI « Cadereau »

Reine BOUVIER, **maire du Caylar**

Brigitte AGUILA, **présidente de la CLE du SAGE Vistre**  
Sophie SERRE-JOUVE, directrice de l'**EPTB Vistre**  
Stéphanie BARAILLE, chargée de mission PAPI

### *Pyrénées-Orientales*

René BIDAL, **préfet des Pyrénées-Orientales**

Francis CHARPENTIER, directeur de la **DDTM des Pyrénées-Orientales**

Jean-Luc SIRAC, directeur de l'eau, de l'agriculture et de l'environnement du **Conseil général des Pyrénées-Orientales**  
Anne MARTY, chargée de mission « digues de l'Agly »

Francis CLIQUE, vice-président, en charge de l'hydraulique de l'**Agglomération de Perpignan**  
Thierry VAUTIER, directeur de l'environnement et de l'eau

### **Région Provence-Alpes-Côte d'Azur**

Michel CADOT, **préfet de la région PACA**  
Raphaëlle SIMEONI, secrétaire-générale-adjointe  
Vincent BERTON, directeur de cabinet du préfet de région  
Jean-Denis PETIT, chef du SIRACED-PC  
Jean-Marc ROBERT, mission de préparation et de gestion de crise

Pierre CASTOLDI, **sous-préfet d'Arles**

Laurent NEYER, directeur-adjoint de la **DREAL PACA**  
Thibaud NORMAND, chef du service prévention des risques  
Annick MIEVRE, service énergie construction air et barrages, unité concessions hydrauliques et ouvrages hydrauliques

### *Bouches du Rhône*

Gilles SERVANTON, directeur de la **DDTM des Bouches-du-Rhône**  
Anne-Cécile COTILLON, directrice-adjointe  
Bénédicte MOISSON DE VAUX, chef du service urbanisme  
Paul GUERO, pôle risques naturels  
Hubert CALLIER, chef du service territorial d'Arles  
Cyril VANROYE, chef du service mer – littoral

Marc DUMAS, lieutenant-colonel, chef du groupement opérations **SDIS des Bouches-du-Rhône**  
Bernard PUGET, lieutenant-colonel, chef du groupement prévention prévision  
J F GALLIBERT, capitaine, groupement opérations  
M. TIMERMANN, groupement prévention prévision

## Alpes-Maritimes

Adolphe COLRAT, **préfet des Alpes-Maritimes**

Jean-Eric WINCKLER, directeur de cabinet

Jean-Jacques CADIOUX, SIDPC

David BARJON, directeur-adjoint de la **DDTM des Alpes-Maritimes**

Bernard CARDELLI, chef du service eau et risques

Patrick BAUTHEAC, colonel, directeur départemental du **SDIS des Alpes-Maritimes**

Anne SATTONNET, chargée de mission pour la prévention des risques naturels et technologiques au **Conseil général des Alpes-Maritimes**

Cyril MARRO, directeur des risques

Anne-Marie MALLAVANT, adjointe au directeur des routes

Caroline CERAULO, service rivières

Katia SOURRIGUIERRES, service rivières

Philippe PRADAL, premier adjoint au **maire de Nice**

Claire SANSON, responsable suivi hydraulique et pluvial à la **Communauté d'Agglomération Nice-Côte d'Azur**

Philippe ALMOT, directeur adjoint et responsable de la prévention des risques urbains

## Var

Laurent CAYREL, **préfet du Var**

Pierre GAUDIN, secrétaire général

Jean-Christophe BOUTONNET, chef du bureau de la préparation et de la gestion de crise

M. PASSETAT, bureau de la préparation et de la gestion de crise

Stanislas CAZELLES, **sous-préfet de Draguignan**

Jean-Michel MAURIN, directeur de la **DDTM du Var**

Nicolas JEANJEAN, directeur-adjoint

Albert GRENIER, adjoint au directeur

Michel KAUFMAN, chef du service aménagement durable, délégué à la mer et au littoral, pôle risque, service territorial Toulon et Est Var

Hervé SCHIL, chef de la Mission I – “Etablissements recevant du public” de la **DDPP du Var**

Eric MARTIN, colonel, directeur du **SDIS du Var**

Anne THEVENOT, responsable milieux aquatiques et rivières et inondations au **Conseil général du Var**

François PATOUREAUX, vice-président de la **CCI du Var**

Sylvie PARCINEAU, responsable aménagement du territoire à la **CCI du Var**

Isabelle DEMOULIN, élue à la **Chambre des métiers du Var**

Yannick CHENEVARD, vice-président de la **communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée**, adjoint au maire de Toulon

Mr THIBAUT, directeur-général-adjoint

Gilles NEVEU, ingénieur

Bernard CHILINI, maire de **Figanières**, membre de la CMI

Francis TOSI, premier adjoint au **maire de Fréjus**, délégué au foncier et à l'aménagement du territoire  
Mr RASMUS

Christine PILON, adjointe à la sécurité de la **Ville d'Hyères**  
M. CORTES, responsable gestion des risques, responsable PCS  
Fabrice WERBER, directeur de la prévention et de la sécurité

Gilbert GALLIANO, **maire de Taradeau**

Gérard TORTORA, président du **Syndicat intercommunal d'aménagement de la Nartuby**

Association **Vivre installés au Val d'Argens (VIVA)**

Jean-Noël BRANDEBURGER, président  
Gérard VALLEE, conseiller technique

### **Seine-Normandie**

Alain VALLET, directeur de la **DRIEE Île-de-France**  
Pierre-Louis DUBOURDEAU, chef du service prévention des risques et nuisances  
Anne-Sophie LECLERE, adjointe au chef de la délégation  
Nicolas MONIE, chef du pôle hydrologie et prévention des crues



**ANNEXE III**

**AVIS DE LA MISSION SUR  
LE PROJET DE STRATEGIE NATIONALE  
DE GESTION DU RISQUE INONDATION**





INSPECTION  
GÉNÉRALE  
DES FINANCES

INSPECTION  
GÉNÉRALE  
DE L'ADMINISTRATION

CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE

INSPECTION DE LA  
DEFENSE ET DE LA  
SECURITE CIVILES

Paris, le 6 novembre 2013

**Objet :** Avis de la mission PSR sur le projet de SNGRI.

Madame la Directrice générale,

Dans le cadre de la mission interministérielle d'évaluation à mi-parcours du "Plan Submersions Rapides", le cabinet écologie et vous-mêmes avez souhaité que nous vous adressions un avis sur le projet de "Stratégie nationale de gestion du risque d'inondation", dans des délais compatibles avec la consultation en cours. Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-dessous une contribution, avec les précautions qu'il nous semble nécessaire de préciser en préambule. Cette contribution, débattue au sein de la Mission, n'engage bien entendu que ses membres.

### *Préambule*

En dépit des nombreux entretiens déjà conduits, la Mission n'a rencontré la commission technique de la Commission mixte inondation que le 2 octobre, et a prévu de réaliser des déplacements dans les départements les plus concernés entre le 24 octobre et le 14 novembre. Sa vision reste donc, à ce jour, partielle. Par ailleurs, conformément à la note de cadrage validée, son champ couvre principalement les crues rapides. Cette approche nous permet certes de tester la robustesse du projet de stratégie sur ce type d'aléa, mais fixe une limite à cet avis.

Les premières analyses de la Mission permettent de poser de façon assez solide quelques éléments de diagnostic et de prendre position sur le projet de stratégie. Au-delà, la Mission prévoit de faire dans son rapport final des recommandations en matière de pilotage, de consolidation de l'expertise, de simplification de la gouvernance et des procédures et d'aborder globalement la question des financements des différents volets de la politique de lutte contre les inondations.

## **1. Une stratégie nationale : pour quoi faire ?**

L'exposé du contexte qui figure dans le projet ne nous paraît pas faire ressortir suffisamment les enjeux et la valeur ajoutée de la stratégie.

Alors que la Directive cadre inondation ne prévoit de stratégie que par « *district* » (en France, les grands bassins hydrographiques), la loi française a prévu l'élaboration d'une stratégie nationale. Dans ces conditions, après avoir entendu plusieurs avis exprimant des doutes sur l'intérêt même d'une telle démarche, **la mission considère au contraire que ce document est une opportunité pour faire une synthèse didactique de dispositions réparties dans des textes de statuts divers (lois, règlements, directives gouvernementales), apporter une vision nationale claire de la gestion des risques d'inondation qui s'imposera aux districts, simplifier et clarifier l'articulation des instances et outils existants en la matière.** Elle ne peut en effet se limiter à une simple reformulation, ou à une mise en perspective de la politique en vigueur, et à des propositions d'inflexions, sans risquer alors de constituer une couche perturbatrice dans l'application de la directive.

Pour ce qui concerne son champ d'investigation, la Mission souhaite évoquer trois points :

***l'avenir du PSR n'est pas précisé dans le projet.*** La Mission a constaté que ses objectifs et les moyens financiers qu'il a apportés, font dorénavant partie intégrante de la stratégie de l'Etat pour la gestion du risque d'inondation. Mais le Plan, en tant que tel, n'est quasiment pas connu dans les territoires, sauf des acteurs les plus concernés, notamment dans les régions sinistrées en 2010. Parfois même, il a pu être un élément perturbateur et retardataire au regard de la démarche PAPI. La mission propose que la SNGRI, prenant acte de ses acquis, confirme la pérennité des objectifs du PSR et précise qu'une maintenance responsable des ouvrages devra prendre la suite de l'effort exceptionnel de remise en état des digues dangereuses financé dans le cadre du plan ;

**la déclinaison de la directive par grand bassin fluvial (district) ne permet pas de prendre en compte de façon cohérente la question de la submersion marine.** La Mission a été frappée par le fait que la plupart de ses interlocuteurs nationaux, de bassin et régionaux appliquent implicitement des logiques « *terrestres* », alors que les risques de submersion marine relèvent d'approches spécifiques. Elle estime que la stratégie devrait comporter **un volet littoral**, traitant spécifiquement des aléas qui les caractérisent, et prévoyant une gouvernance appropriée. Cela permettrait aussi de prévenir tout risque d'incohérence entre deux bassins sur le littoral (en Charente-Maritime ou dans la Manche, notamment) voire entre deux régions (baie de l'Aiguillon, estuaire du Rhône) ;

**la définition des aléas et des risques de submersion n'est pas faite.** Une des premières actions du PSR prévoyait que « *le Gouvernement entamerait, de façon prioritaire pour les risques d'inondations soudaines de cours d'eau ou par submersion marine, un travail de définition par décret des modalités de qualification des aléas et des risques, les règles générales d'interdiction, de limitation et d'encadrement des constructions, de prescription de travaux de réduction de la vulnérabilité, ainsi que d'information des populations* ». Trois ans après, ce travail n'est pas effectué, alors même qu'il a été fortement recommandé par toutes les missions et tous les rapports post-Xynthia et que les modalités de définition de ces aléas restent vivement contestées. Malgré cela, des circulaires comportant des dispositions dans ce domaine ont été récemment envoyées, qui apparaissent donc fragmentaires.

**La Mission estime que la stratégie ne peut pas rester silencieuse sur ce point et que ces règles doivent être érigées en socle national s'imposant à tous.** En particulier, la stratégie devrait, comme le requiert la directive européenne, définir les responsabilités associées aux concepts d'événement fréquent, moyen ou extrême, qui sont des éléments structurants de l'ensemble. Pour l'instant, la portée de ces notions importantes n'est définie que de façon partielle dans une simple circulaire. Le lien entre les concepts de la Directive et ceux actuellement utilisés nous paraît relever de la stratégie nationale. Les acteurs de terrain ont manifestement besoin d'une clarification à ce niveau. L'identification de l'événement moyen à l'aléa de référence des PPRI contribuerait à la lisibilité du dispositif.

## 2 Avis sur le projet soumis à la consultation

De façon purement formelle, le plan du document mériterait d'être plus lisible et structuré. Un affichage clair est essentiel, puisqu'il conditionnera la compréhension par les acteurs et déterminera les priorités d'action.

### 2.1 Grands objectifs

Cette première partie devrait être structurée en tirant les conséquences de l'évaluation préliminaire préconisée par la directive, y compris par une analyse critique de la situation existante. A ce stade, le projet ne porte pas d'appréciation sur cette situation et le lien avec les objectifs proposés n'apparaît pas clairement.

Sur la base de ses premiers entretiens, la Mission estime quant à elle que, dans la continuité des orientations affirmées, notamment dans le PSR :

***la sauvegarde des personnes (terme à préférer à celui de protection) reste bien une priorité absolue*** ; elle est recherchée par des actions de prévention (prévision, alerte, mise en sécurité, formation des personnes à un comportement résilient) que la nécessaire maîtrise des coûts ne saurait remettre en cause ou même retarder ;

***les enjeux de la préservation des biens et du patrimoine devraient faire distinctement l'objet d'un deuxième grand objectif***, et ne pas être traités seulement au détour du troisième. A défaut de préciser clairement ces enjeux, les objectifs à atteindre risquent de rester confus. Cette préservation est recherchée au travers d'actions de réduction de la vulnérabilité, d'implantation non vulnérable des biens nouveaux et d'actions de protection des biens existants, dans les limites d'une véritable pertinence économique de l'investissement public ;

**La mission estime que la stratégie devrait être une opportunité pour aborder la question des financements de façon globale dans le troisième grand objectif.** La priorité actuellement accordée, au travers du PSR, trop souvent perçu uniquement comme un plan digues, au rattrapage de la consolidation de digues existantes laissées à l'abandon pendant plusieurs décennies (cf. notamment les cas de Toulouse ou d'Orléans), et l'absence de rationalisation du fonds « catastrophes naturelles » conduisant à une charge d'indemnisation excessive, pourraient conduire à négliger le financement d'autres actions importantes (entretien courant des digues, moyens de vigilance et d'alerte, actions de réduction de la vulnérabilité...etc.).

La mission partage pleinement l'ambition de l'appropriation du risque inondation par tous les acteurs. A la lumière de ses premiers entretiens, elle considère que c'est un pré-requis indispensable à la définition de choix correctement hiérarchisés par les territoires. Il ne semble toutefois pas rempli dans de nombreux cas observés.

Des réflexions sont en cours en vue de mettre à contribution les bénéficiaires des protections pour le financement de celles-ci, et de responsabiliser, au travers des cotisations d'assurance et de la gestion du fonds catastrophes naturelles, les personnes qui construisent en zone inondable. La stratégie ne peut complètement anticiper la conclusion de ces débats difficiles, mais elle peut en rappeler les objectifs et afficher une volonté d'aboutir rapidement.

### 2.2 Orientations stratégiques (défis)

Tant le choix de ces orientations que l'ordre dans lequel elles sont présentées sont cruciaux. La mission donne ci-dessous son point de vue sur les « défis » choisis et sur des aspects connexes, ainsi que sur l'ordre de présentation.

### 2.2.1 « Développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrage pérennes »

**Une gouvernance efficace est la condition évidente du succès d'une stratégie.** La mission a pu constater que les dispositifs mis en œuvre depuis une quinzaine d'années, notamment la montée en puissance des EPTB, les SAGE, les PAPI, la CMI, ont permis des progrès importants, notamment en matière de coordination des études et des actions à l'échelle de bassins de risques, mais l'objectif d'une gouvernance adaptée et de maîtrises d'ouvrage pertinentes et pérennes est loin d'être atteint.

L'implication facultative des collectivités territoriales, héritée de l'histoire, nécessite manifestement des réformes de fond, auxquelles la Directive inondations invite. Cette question est heureusement abordée par le projet de loi de modernisation de l'action publique en cours d'examen : une nouvelle compétence obligatoire et un instrument nouveau pour le financement des ouvrages ont été adoptés par le Sénat.

**La mission considère que le projet de stratégie devrait tirer toutes les conséquences de ces dispositions structurantes. Cela devrait conduire à différer quelque peu sa publication, ou à défaut à prévoir dans sa première édition qu'un complément lui sera apporté dès que la loi aura été adoptée.**

Les personnes que la Mission a rencontrées ont unanimement insisté sur **la complexité et l'enchevêtrement des dispositifs accumulés au cours des années** (plans Grands Fleuves, PAPI, SAGE, contrats de rivières, PSR, etc...). Selon les territoires, les acteurs locaux se sont appropriés certains d'entre eux et en ignorent d'autres. L'articulation entre PAPI et PSR est jugée particulièrement confuse. Au total, la coordination entre la politique de l'eau, celle de l'urbanisme et la gestion du risque d'inondation est très inégalement assurée. La directive inondation introduit quant à elle de nouveaux concepts et de nouveaux sigles : TRI, PGRI, SLGRI ce qui ne manque pas d'ajouter à la confusion, source d'inefficacité, de délais supplémentaires si ce n'est d'incohérences.

La mission estime indispensable que **la stratégie procède explicitement à une simplification radicale de ces concepts et de ces gouvernances** qui permettrait la mise en œuvre de la Directive dans la continuité de pratiques et de sigles bien acquis, et l'intégration des objectifs et des moyens du PSR, appelé à disparaître en tant que tel. Une meilleure définition de la portée de ces sigles peut également être nécessaire, notamment au regard de leur compréhension par le juge administratif lorsqu'il est saisi. Elle proposera vraisemblablement dans son rapport final une cible et un processus de transition. **Dans ces conditions, ne serait-il pas préférable que la finalisation de la stratégie nationale tienne compte des conclusions validées de l'évaluation du PSR, comme elle intégrerait les conséquences de la loi MAP évoquée ci-dessus ?**

### 2.2.2 « Mieux savoir pour mieux agir »

Cette orientation doit être déclinée à plusieurs niveaux : national, pour une meilleure connaissance des aléas ; local, pour une meilleure culture du risque ; à un niveau intermédiaire pour définir des stratégies cohérentes, adaptées à des territoires différents.

**au niveau national**, la mission estime que nombre d'actions de l'axe 2 du PSR ont d'ores et déjà permis de progresser vers une meilleure modélisation des risques et une meilleure anticipation. Elle pense qu'il convient d'accentuer la mobilisation des services et de réserver les moyens nécessaires, peu coûteux en comparaison de travaux ou d'indemnités, pour consolider le dispositif existant et affiner la prévision des inondations, ainsi que pour renforcer en amont la prise de conscience des risques par les habitants ;

**au niveau local**, la mission a pu constater que le dispositif d'alerte météo et de prévision des crues ou submersions marines avait sensiblement progressé. A contrario, elle a été frappée de constater à quel point les populations restent encore peu conscientes des exigences de la prévention, malgré les efforts de certains responsables locaux, sauf dans les zones les plus durement touchées. Les possibilités nouvelles de financement pour la mise à niveau des ouvrages existants, paraissent avoir renvoyé au second plan les autres enjeux, pourtant essentiels, du PSR et de la future stratégie.

Ceci plaide pour que ce volet, dans la ligne de ce que prévoyait le PSR, soit à la fois plus développé et mis en œuvre de façon effective.

**au niveau intermédiaire** enfin, la mission a pu constater à quel point, sur un sujet aussi technique, la déclinaison de la politique nationale nécessite de pouvoir s'appuyer sur des compétences d'ingénierie solides. Il s'agit d'une ressource rare et fragile, qui nécessite d'être consolidée à un niveau suffisant. La mission estime que cet enjeu devrait être au cœur de la stratégie et plaide pour que la gouvernance du dispositif en tienne pleinement compte, que ce soit au sein des services de l'Etat ou au sein des collectivités territoriales.

En première approche, la mission considère que la taille critique peut difficilement être atteinte à un échelon infra-départemental, sauf dans les grandes agglomérations. A ce stade, la mission n'a rencontré qu'un EPTB mais considère que c'est une option possible, sous réserve que ces EPTB disposent bien des compétences et des capacités financières nécessaires, ce qui n'est pas toujours le cas.

### 2.2.3 « Aménager durablement les territoires »

Comme l'orientation précédente, celle-ci semble avoir été peu développée dans la plupart des territoires, selon les premiers constats de la Mission, à l'exception de la prescription de la plupart des PPRI-L prioritaires et des travaux menés sur les territoires les plus directement touchés.

La Mission estime que le projet assemble et reformule des orientations générales, mais présente **un caractère insuffisamment stratégique**. Dans la mesure où le PSR est le plus souvent assimilé à un « *plan digues* », sa gestion n'a pas encouragé l'engagement rapide de stratégies plus globales. La directive cadre inondation, à l'inverse, impose l'élaboration de telles démarches sur les territoires à risque inondation (TRI). Mais le projet ne précise pas les moyens de parvenir à un tel résultat.

A fortiori, **les autres dimensions d'un aménagement durable sont rarement rappelées**, que ce soit dans une stratégie assumée de gestion du trait de côte ou en matière de préservation des enjeux environnementaux, abordés le plus souvent de façon subsidiaire, postérieurement à des labellisations qui n'en tiennent pas vraiment compte. Selon certains interlocuteurs de la Mission, les récriminations visant la longueur des procédures découlent en partie de la prise en compte tardive des procédures proprement environnementales dans les processus, et du caractère insuffisamment partenarial, y compris au sein des services de l'Etat, de ces derniers.

### 2.2.4 « Apprendre à vivre avec les inondations »

Les premiers interlocuteurs de la Mission lui ont souvent fait part de leur impuissance à apporter des réponses acceptables et efficaces sur ces volets. A titre d'exemple, elle note que si l'inventaire, requis par le PSR, des campings et autres habitats temporaires a été globalement réalisé sur l'ensemble du territoire, les suites concrètes, envisagées par la circulaire d'avril 2010, restent parcellaires et ne sont véritablement ambitieuses que dans quelques territoires récemment sinistrés (Midi-Pyrénées, par exemple). Ce point devra donc rester une priorité stratégique.

## 2.2.5 Ordre des orientations

Compte tenu de ces différents commentaires, la mission considère que l'ordre logique des orientations stratégiques devrait plutôt être le suivant :

*mieux savoir pour mieux agir*, car la connaissance doit précéder l'action ;

*aménager durablement les territoires*, qui doit être l'axe central de la stratégie ;

*apprendre à vivre avec le risque inondation*, pour impliquer les publics concernés ;

simplifier et articuler les procédures, pour une approche globale et partagée des projets dans les territoires, afin de replacer les questions de gouvernance comme un moyen au service des orientations.

### Les membres de la mission

L'inspecteur général  
des finances



Bertrand BRASSENS

L'inspecteur général  
de l'administration



Didier CHABROL

Membre permanent  
du CGEDD



Guy BARREY

L'inspecteur à la  
sécurité civile



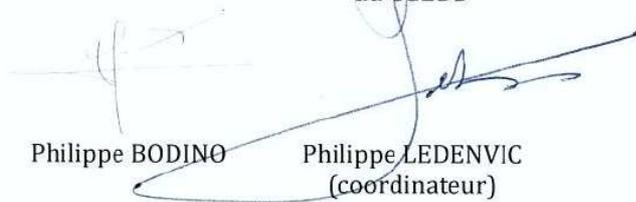
Colonel Christian LE  
BOULAIRE

Le chargé de mission



Philippe BODINO

Membre permanent  
du CGEDD



Philippe LEDENVIC  
(coördinateur)

Membre permanent  
du CGEDD



Christian PITIE

**ANNEXE IV**  
**BILAN ANALYTIQUE DU PSR**  
**A MI-PAROURS**



Référence de l'action	Intitulé	Bilan à mi-parcours	Commentaires	Appréciation
<b>Actions structurantes</b>				
Financement	- mobilisation de 500 M€, permettant de soutenir l'engagement de d'environ 1.200 km de travaux de confortement	Programmation à fin 2013 : 970 M€ de travaux, 383 M€ de fonds Barnier + 10,5 M€ de crédits d'Etat, pour environ 335 km de digues	Objectif atteint en programmation. Linéaire de digue par contre en retrait. Réalisation très en retrait, compte tenu des délais divers	+
Gouvernance nationale	- création et fonctionnement de la CMI	Fait	CMI très focalisée à l'origine sur les démarches de labellisation. A permis de faire émerger des éléments de doctrine, mais labellisations de plus en plus technique nécessitant une expertise ad hoc appropriée. Peu de sollicitation de la CMI sur d'autres sujets. Peu de retour, en matière de doctrine, vers les maîtres d'ouvrage.	++
	- pilotage interministériel du PSR	Fait	Pilotage interministériel effectif au niveau central. Par contre, peu de « transmission » à l'échelon territorial : plusieurs points d'insuffisante coordination dans les territoires	-
	- un memento à l'usage des porteurs de projets locaux sera élaboré au premier semestre 2011	Fait		+++
	- labellisation des projets	Fait	Plusieurs demandes de simplification du processus de labellisation (niveau de délégation, longueur de la procédure, double labellisation Le PSR n'a pas réellement créé de dynamiques locales en soi. Parce que complexe, mal connu, perturbant. Certaines actions et coordinations transversales sont encore un peu troublées par les effets post RéATE (DDTM, DDP, SIDPC, SDIS)	++
	- dynamiques et gouvernances locales	Non fait		-
Communication	- plan de communication proposé par le comité de pilotage	Non fait	Le défaut de communication sur le PSR et les actions engagées dans son cadre entraînent un gros déficit d'image du plan au bénéfice du label, conduisant à l'assimilation du PSR à un « plan digues ». Peu d'interactivité avec les territoires – pas d'adaptation du PSR en conséquence	Alerte

<b>Axe 1 La maîtrise de l'urbanisation et de l'adaptation du bâti</b>				
<b>1.1 Urbanisme</b>				
111	- publication d'une liste prioritaire de PPRL avant fin mars 2011	Fait	CDPRNM non mobilisées	+++
	- réalisation / révision des PPRL prioritaires dans un délai maximal de 3 ans	Probablement non fait	Blocage de plusieurs PPR de territoires à forte pression foncière en raison : difficultés à produire une modélisation convaincante de l'aléa, faiblesse du support juridique pour imposer la doctrine de l'Etat et responsabiliser les collectivités territoriales	+
112	- donner un caractère réglementaire aux règles d'élaboration des PPRN intégrant submersion marine et changements climatiques	Non fait	Fait par circulaire dans des termes qui posent des problèmes d'interprétation. Interprétation différente de la submersion marine en PACA et LR. Grande fragilité juridique.	Alerte
	- élaborer une doctrine en termes de constructibilité derrière les ouvrages de protection		Prise de conscience encore insuffisante de la dangerosité intrinsèque des digues. Incompréhension du statut des digues dans les PPR.	
113	- processus type permettant de faciliter le regroupement des acteurs pour constituer une maîtrise d'ouvrage	Quelques avancées de syndicats mixtes, sur une base volontaire	Loi MAP votée le 26 décembre 2013	-
114	- instructions conservatoires pour la prise en compte de la submersion marine et des risques de ruissellement	Fait, principalement dans les territoires touchés récemment par des submersions marines ou par ruissellement	Circulaire de juillet 2011.	++
115	- instance nationale d'expertise pour les PPRN les plus sensibles	Non fait	Peu d'attente dans les territoires. Dans un cas, attente exprimée pour un lieu d'échanges permettant de veiller à la cohérence des positions des services de l'Etat. Quelques cas de recours cabinet / DGPR / CGEDD	/
116	- renforcement des contrôles des permis de construire (contrôle de légalité, contrôle de travaux)	<b>Pas de pilote pour cette action</b>	Application variable en fonction des effectifs disponibles. Compte tenu des fortes réductions des effectifs de l'ADS, difficulté pour pérenniser cette action. Echantillonnage, déclaratif subi, nombreux contentieux. Constructions sans permis. Poids des POS résiduels.	Alerte
	+ interdiction de dépôts de produits dangereux post-crise + statistiques régulières	Pas traité Non fait		-
<b>1.2 Aménagement</b>				
121	- travaux pilotes de l'atelier "littoral" en Charente-Maritime	Fait – en cours		+
122	- promotion de 3 SCOT "Grenelle" expérimentaux (1 par façade littorale)	Appel à projet pas encore lancé		-
123	- incitation au développement de projets d'aménagement intégrant la prévention des risques naturels et la réduction de vulnérabilité des espaces aujourd'hui urbanisés en s'appuyant sur le FPRNM	Aucun exemple cité	La réponse à cette question réside surtout dans le maintien des activités agricoles en zones inondables.	-
124	- création d'un outil post-crise à l'usage des préfets, sur le champ du logement et de l'aménagement	Fait	Inconnu des services territoriaux (en particulier en Midi- Pyrénées à l'occasion des événements de 2013)	++
<b>1.3 Construction</b>				
131	- amélioration du "porter à connaissance" / diffusion des AZI	Fait, sauf sur certains territoires	Eviter des dérives perfectionnistes ou dilatoires	++
132	- utilisation de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme	Pas de vision consolidée sur le territoire national	Apparemment, très variable selon les territoires : très forte implication à certains endroits, très en retrait sur d'autres. Certaines collectivités font le calcul qu'elles courent un risque (financier) supérieur à utiliser le R.111-2, plutôt que de ne pas accorder un permis de construire	-
133	- dispositions interdisant les PC tacites dans des zones précisées dans les PPR	Abandonné	Proposition de loi désormais non soutenue	-

Référence de l'action	Intitulé	Bilan à mi-parcours	Commentaires	Appréciation
<b>1.4 Habitat</b>				
141	- ré-examen de l'ouverture des campings en vue d'une adaptation des règles de gestion, voire d'une interdiction pour les cas les plus dangereux. Validation d'un plan pluri-annuel avant la fin de l'été 2011	Inventaire fait. Quelques fermetures de campings particulièrement dangereux. Par contre, gros retard sur les suites : à l'exception de quelques départements, pas de plan pluri-annuel validé	Des textes sont-ils nécessaires ? Un modèle type de cahier des charges ?	Alerte
142	- référentiel national des règles de construction en zone inondable et, en particulier, de la réduction de la vulnérabilité au risque inondation du bâti existant	Fait		++
143	- travailler sur des OPAH résilients. Expérimentation à Montauban	Non fait	Expérimentation pas encore initiée sur Montauban	-
144	- 8 projets prioritaires de prévention et de protection global	Appel à projet lancé. 5 projets en cours	Un projet concerne la ville d'Hyères	++
145	- soutien à la mise en place de MOUS dans le cadre d'ateliers locaux pour la réalisation de secteurs résilients	Non fait		-
146	- information des particuliers sur les obligations des PPRN	Non fait		-
147	- contrôle par échantillonnage des travaux obligatoires	Non fait		-
148	- étude quant à la possibilité de modifier la valeur limite de 10 % de la valeur vénale des biens pour les travaux de réduction de la vulnérabilité	Non fait		-

## Axe 2 – Amélioration de la connaissance des aléas et des systèmes de surveillance, de prévision, de vigilance et d'alerte

<b>2.1. Amélioration de l'anticipation des dangers liés au ruissellement ou aux crues soudaines</b>				
211	- programme d'amélioration des systèmes de surveillance et de prévision des variations temporaires du niveau marin	Projet HOMONIM : convention faite. Programme en cours		++
212	- mise en place d'un volet "vagues - submersions" de la vigilance météorologique	Fait	Trop d'alertes ne se concrétisent pas. S'ensuit l'effet "au loup"	++
213	- développement progressif et mise en place opérationnelle de modèles océanographiques côtiers, dont zones estuariennes	En cours	Modélisation complète disponible fin 2014 sur le littoral. Travail commencé sur l'estuaire de la Loire, fini sur le l'estuaire de la Gironde	++
214	- connaissance précise et synthétique des principaux "liens à la mer" des zones littorales basses	Non fait, en général	Indispensable pour passer de la simple alerte à une prévision permettant de planifier la gestion de crise	--
215	- acquisition d'informations précises sur les territoires	Non fait		-

<b>2.2 Amélioration de l'anticipation des dangers liés au ruissellement ou aux crues soudaines</b>				
221	- mise en place progressive d'un premier service d'avertissement signalant le caractère exceptionnel des cumuls de pluies intenses à l'échelle infra-départementale	Fait (gros travail dans le Var et les Alpes-Maritimes)	Météo-France offre une prestation sur abonnement dans les zones où la couverture radar est suffisante. Appréciation contrastée par les bénéficiaires, demandeurs en outre d'une prévision de ruissellement	++
222	- renouvellement et extension des réseaux de radars météorologiques et de pluviomètres au sol, pour mieux couvrir, de façon pérenne, les territoires particulièrement concernés par les ruissellements ou les crues soudaines	Fait en partie	Couverture standard accélérée. Problème de pérennisation dans le temps des moyens du réseau (investissement + ETP)	+
223	- consolidation du réseau surveillé par l'Etat au titre de la prévision des crues	Fait, opérationnel et déjà mis à l'épreuve	Reste quelques anomalies sur certains sous-bassins (Allier).	+++
224	- appui aux collectivités sur les dispositifs d'avertissement	Fait, surtout en PACA	Plusieurs collectivités se tournent vers d'autres prestataires que Météo-France, dont la prestation est considérée comme insuffisamment fiable précise, plus coûteuse, et moins proche du terrain. Système PREDICT considéré comme plus opérationnel  Besoin d'une meilleure prise en compte du ruissellement urbain	++

<b>2.3 Renforcer la préparation à la gestion de crises et l'appui aux autorités pour les submersions rapides</b>				
231	- référent départemental inondation dans les DDTM	Très inégal selon les bassins et les régions	Missions plus sélectives que dans la circulaire.	+

<b>2.4 Améliorer l'information des populations et la chaîne d'alerte</b>				
241	- rénovation du SAIP	Progression très lente	Besoin d'un pilotage ferme du projet + préservation des moyens nécessaires. Ne concerne pas que les submersions rapides. Délais repoussés régulièrement, difficiles à argumenter sur le terrain. Certaines agglomérations commencent à s'équiper, ou à se substituer.	--
242	- étudier la diffusion des bulletins de suivi de la vigilance météorologique par téléphone	Etudié et fait	Diffusion des bulletins météo par téléphone et/ou SMS essentielle. La question de l'acquittement des alertes téléphoniques demeure partielle	++
243	- expérimentation RDS pour vigilance et alerte rapide	En cours	Opérationnel début 2014	++

## Axe 3 – La fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection

<b>3.1 Identification et maîtrise d'ouvrage</b>				
311	- identification de la liste des "zones endiguées à risque important immédiat"	Non fait, en général, sauf sur territoire Xynthia	Ce travail est en cours à un rythme variable, à la fois à l'occasion de l'élaboration des EDD des ouvrages ou à l'occasion de l'élaboration des PAPI. Dans le PSR, c'était une action urgente. Dépistage insuffisant des petites cuvettes profondes, derrière d	Alerte
312	- organiser les MOA et gestionnaires d'ouvrage	Engagé, mais encore beaucoup de digues sans maîtrise d'ouvrage structurée	La loi MAP change de fait l'enjeu de cette action. Il reste à la mettre en œuvre dans tous les territoires	--
	- exemplarité de l'Etat	Quelques opérations emblématiques (Toulouse, Dunkerque), d'autres en retard (levée du val d'Authion)	Financement sur FPRNM peu formalisé. Compte tenu de la loi MAP, quelle transition pour les digues domaniales ?	+
313	- taxe de financement de l'entretien des ouvrages	Adopté le 26 décembre 2013		+++
314	- encadrement juridique de la responsabilité des MOA	Adopté le 26 décembre 2013		+++

Référence de l'action	Intitulé	Bilan à mi-parcours	Commentaires	Appréciation
<b>3.2 Sécurisation des ouvrages existants (à niveau de protection constant)</b>				
321	- poursuite des opérations d'identification des ouvrages pour les digues maritimes ou fluviales	Fait partiellement		-
322	- réalisation des diagnostics initiaux	Fait partiellement		-
323	- mise en place d'un premier programme précis de travaux de réhabilitation	Globalement très peu avancé. Circulaire signée par le Ministre fin octobre 2013	Les travaux d'urgence ont été réalisés en 2010. Au vu des PSR labellisés, très peu de travaux ont donc été « validés », encore moins réalisés. Voir analyse des projets labellisés	Alerte
324	- augmentation des niveaux de protection des systèmes d'endiguement	Forte mobilisation. Labellisation de nombreux nouveaux PAPI, incluant des enjeux de submersion marine	Contenu et consistance variable. Voir analyse des projets labellisés (avec volet PSR / littoral). Nécessité de mettre en cohérence la doctrine avec la philosophie de la directive jouant sur les trois niveaux d'aléa	+
<b>3.3 Réorganisation des services de contrôle sous l'autorité du préfet</b>				
331	- réorganisation des services de contrôle, agissant sous l'autorité du préfet	Fait	Le PSR ne disait pas explicitement qu'il s'agissait des préfets de département. Certains services de contrôle ne comportent pas encore la taille critique et n'ont pas encore acquis la reconnaissance dans l'ensemble de leur territoire d'intervention	++
332	- respect des obligations imposées aux MOA	Fait	Deux problèmes à signaler : certains éléments de doctrine contestés pour les études de danger ; certains processus sans fin avec relances multiples	++
	+ démantèlement des "ouvrages en déshérence devenus dangereux"	Non fait	Le processus en cours a même pour effet de se focaliser exclusivement sur la consolidation / reconstruction	-
333	- bilan annuel des E.I.S.H.	Fait	N'était pas dans le PSR	
<b>3.4 Des compétences à développer</b>				
341	- agrément des bureaux d'étude	Fait	Constat d'une trop grande « autonomie » dans l'interprétation des textes et d'une trop grande disparité des méthodes	+
342	- soutien à la création d'un lieu d'échanges sur les digues	Fait. Création de France Dignes	Création très récente	++
<b>Axe 4 – Améliorer la résilience des populations aux submersions rapides</b>				
<b>4.1 Amélioration de la connaissance</b>				
411	- amélioration de la connaissance du fonctionnement du milieu marin à l'origine de la submersion et de l'érosion		Limité par les capacités du CETMEF	-
412	- acquisition de connaissances topographiques et bathymétriques complètes	En cours. Bien avancé		++
413	- promotion d'observatoires du littoral	Non fait	Observatoire national des risques naturels créé. Manque probable de moyens pour des observatoires territoriaux. Problématique de l'accès aux données de sinistralité. Pas de travail partenarial avec le CELRL pour des observatoires régionaux ou départementaux	-
<b>4.2 Information préventive</b>				
421	- rappel de l'obligation de réalisation des DICRIM, incluant l'inventaire des repères de crues historiques, pose de repères et information dans les zones les plus à risques (dont IAL)	Pas fait de façon systématique	Si quelques communes se soucient des repères de crues, beaucoup invoquent encore divers prétextes pour ne pas les poser	-
422	- intégration cartographique de l'historique des submersions dans les DICRIM			+
423	- étude de renforcement de l'IAL dans les zones touristiques à occupation saisonnière	Situation des populations non permanentes mal prises en compte	Vaut pour les populations saisonnières, mais aussi pour toutes les autres populations de passage	-
424	- portail internet sur les zones à risques	Fait	Peu actif	-
425	- bilan de la mise en place des CDPRNM	Fait	Il est éclairant sur le faible caractère opérationnel de cette commission départementale.	-
426	- action d'information spécifique à destination des magistrats	Non fait	Action sans pilote au contenu non défini	/
<b>4.3 Mémoire des submersions passées</b>				
431	- création d'une semaine de la prévention du risque	Non fait	Mentionnée comme non prioritaire par la DGPR	-
432	- actions de communication en région sur la mémoire des inondations, en liaison avec le ministère de la culture	Non fait		-
433	- montage d'une exposition sur les submersions à dispositions des collectivités locales	Non fait	Faute de moyens	-
<b>4.4 Démarches de mise en sûreté et de sauvegarde</b>				
441	- intégration des conséquences des submersions dans la formation PCSI	Fait	Le dispositif Education Nationale existe et se complète. Très difficile à suivre sur le terrain, et à évaluer. 20 % des élèves seraient touchés.	+
442	- constitution d'une réserve communale pour la mise en oeuvre du PCS	Non fait		-
443	- accompagnement pour favoriser l'élaboration des PCS	Fait dans quelques départements selon des dispositifs spécifiques	Nécessité de dégager des moyens propres par les collectivités, par le SDIS et par les préfetures. Des bonnes pratiques existent sur le terrain.	-
444	- obligation d'un PCS dès la prescription d'un PPR	Fait	Compte tenu de la prescription parfois tardive des PPR, certains PCS viennent seulement d'être engagés. 53,5% des PCS obligatoires sont réalisés.	+
445	- intégration des axes rouges dans les PCS	Non traité par la Mission		
446	- renforcement du rôle des sous-préfets et formation des préfets et des sous-préfets	Non fait	La gestion de crise reste du ressort des directeurs de cabinet sous l'autorité des préfets de département. L'implication des sous-préfets reste des exceptions sur certains territoires plus exposés aux risques	-
447	- apport des éléments méthodologiques nécessaires à cette approche	Non fait	Pour la même raison	-
448	- organisation d'exercices	Fait dans les départements Yynthia et en Midi-Pyrénées. Non fait ailleurs	Les exercices inondations représentent 10% du nombre total d'exercices. 34 ont été organisés en 2013. Le retour d'expérience de Midi-Pyrénées plaide pour la généralisation de ces exercices, tout particulièrement dans les territoires exposés au risque de ruissellement : la rapidité d'une réaction appropriée est le moyen le plus efficace	-



**ANNEXE V**  
**LA GESTION DU FONDS BARNIER**



## La gestion du fonds Barnier

### 1. La procédure actuelle d'utilisation du FPRNM

Le **ministre en charge de l'écologie prend** en tant que de besoin **un arrêté** « portant affectation des sommes nécessaires au paiement des dépenses afférentes à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques prévisibles et aux actions d'information préventive sur les risques majeurs ». Cet arrêté prévoit qu'un certain montant, prélevé sur les disponibilités du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM ou fonds Barnier), est affecté au paiement des dépenses visées par l'arrêté sur la base d'un tableau annexé (liste d'opérations par départements).

**Cet arrêté est notifié au président de la caisse centrale de réassurance (CCR)**, lui-même chargé de transférer la somme en question au CBCM<sup>76</sup> placé auprès du ministre de l'économie et des finances, qui à son tour la met à la disposition des DDFiP des départements concernés par la liste susvisée.

Enfin, **les préfets concernés engagent et ordonnancent** la somme qui leur revient et rendent compte de l'utilisation des crédits. Ils demandent si besoin à leur DDFiP de reverser à la CCR, via le CBCM Finances, le reliquat éventuel de la somme affectée.

Pour ce faire, **les préfets signent une « convention relative à l'attribution d'une subvention de l'Etat pour un projet d'investissement au titre du fonds de prévention – compte 461-74 (du ministère de l'Ecologie) »** avec les bénéficiaires des crédits du fonds. Le paiement de l'aide intervient, sous réserve de la disponibilité des crédits, sur justification de la réalisation de l'opération.

**L'ordonnateur secondaire délégué** est le préfet de région. **Le comptable assignataire** est le DD/DRFIP de la région.

### 2. Analyse technique des différentes options possibles pour améliorer la gestion du fonds

#### 2.1 Un tableur adapté

La solution « tableur partagé » entre les DREAL et DR/DDFIP n'est pas fiable, car elle suppose que toutes les données soient bien rentrées ; or, à la différence d'une gestion sous CHORUS ou PRESAGE, il ne s'agirait pas d'une traçabilité obligatoire et exhaustive des crédits mais d'un suivi *ex-post* manuel et donc avec d'importants risques d'oublis.

#### 2.2 Une gestion sous CHORUS

Des discussions ont eu lieu fin 2012 entre les directions concernées du ministère des finances et de l'environnement concernant la recherche d'une gestion du fonds Barnier via CHORUS, non en mode « budgétaire » mais sous forme de « compte d'affectation spécial ». Elles n'ont pu aboutir.

Cette approche est en effet complexe s'agissant de fonds non budgétaires et en tout état de cause ne pourrait inclure de manière satisfaisante les dépenses pour lesquelles il n'y a pas de cofinancement par des fonds budgétaires et donc transitant par CHORUS (programme 181 par ex.). « *CHORUS Dépense* » ne gère en effet que des crédits budgétaires (le programme 181 essentiellement pour le PSR). Il est rappelé que le fonds Barnier n'a pas la personnalité juridique

---

<sup>76</sup> Contrôleur budgétaire et comptable ministériel

ni les mêmes objectifs que ceux inclus dans les programmes gérés sous CHORUS (ce qui supposerait à tout le moins des adaptations de codages dans CHORUS. En outre et du fait de l'origine de ses ressources, les dépenses correspondantes ne sont pas incluses dans les prélèvements obligatoires.

Aussi, la vraie valeur ajoutée de CHORUS est réduite lorsque les financements reposent sur le fonds Barnier et sur des financements des collectivités locales, sans recours complémentaire au programme 181, puisque ces financements locaux ne sont pas retracés en comptabilité.

Le fonds Barnier est certes suivi sur compte de tiers dans « *CHORUS Compta* », mais sans comporter systématiquement le détail de chaque opération, étant rappelé qu'un arrêté de délégation de crédits porte sur plusieurs opérations. Il n'y a dès lors ni suivi par opérations ni suivi en distinguant les engagements et les paiements.

La transposition à la gestion du fonds Barnier de la technique des fonds de concours permettrait de le suivre sous Chorus et donnerait lieu :

- ◆ à un arrêté du ministre du budget pour ouvrir sur les programmes les crédits supplémentaires d'un montant égal à la recette encaissée. En pratique, cet arrêté serait annuel, comme l'est, aujourd'hui, celui créant le fonds Barnier ;
- ◆ une fois la recette encaissée, elle pourrait être mise à disposition du BOP ayant généré cette contribution. Lorsque le RPROG<sup>77</sup> mettra ces crédits à disposition sur le BOP, ils seront fléchés sur le numéro de fonds de concours du programme de la DDTM ou de la DREAL. Concrètement, le RPROG renseignera le numéro de fonds de concours dans la mise à disposition. L'enveloppe du BOP sera ajustée à la hausse, à hauteur de la contribution reçue ;
- ◆ ensuite, le dispositif est celui de la dépense classique (avec engagement juridique puis demande de paiement)<sup>78</sup>. Ce dispositif repose sur une réglementation existante et sur Chorus. Il n'y a donc pas a priori d'évolutions réglementaires ou informatiques à prévoir ;
- ◆ dès lors que le n° de fonds de concours est bien saisi, ce dispositif permet d'avoir une parfaite traçabilité des opérations en AE et en CP, au niveau du fonds de concours, puis à un niveau plus détaillé, au niveau de l'opération qui serait identifiée par un n° d'engagement juridique propre.

Une gestion sous CHORUS implique par ailleurs de désigner un comptable assignataire au « bon niveau », ce qui ne serait pas simple au regard de la diversité des situations. Ainsi, le Programme 181 est à l'échelle d'une région ou mieux encore d'un bassin. D'où d'inévitables problèmes de cohérence en termes de niveau de pilotage.

Toutefois, cette approche soulève diverses difficultés : le dispositif implique un pilotage budgétaire précis qui, aujourd'hui, n'existe pas puisque les dépenses des fonds Barnier ne sont pas budgétées. Dans ce cadre, devraient être prévues des modalités de conventionnement strictes, notamment pour définir la date de versement par la collectivité au fonds de concours (l'idéal étant un versement dès le début de l'opération pour éviter la mise en œuvre de la technique de l'avance sur fonds de concours). Surtout, ce dispositif suppose un changement d'approche des relations avec les collectivités, qui interviendraient comme co-financeurs de l'Etat, même lorsque ces dernières sont maîtres d'ouvrage.

En définitive, la mission préfère une gestion du fonds Barnier sous PRESAGE puis SYNERGIE, telle que précisée ci-dessous. Cette approche ne résout pas toutes les difficultés actuelles en termes de transparence et de suivi mais constituera un réel progrès.

---

<sup>77</sup> Responsable de programme

<sup>78</sup> Techniquement, le gestionnaire devra indiquer dans l'engagement juridique (EJ) le n° de fonds de concours. Concrètement, en passant l'EJ dans CHORUS, le gestionnaire devra servir une case s'appelant "Fonds" qui est renseignée par défaut à "N/A" et donc remplacer cette mention par le n° du fonds de concours de son programme.

### 2.3 Une gestion sous PRESAGE / SYNERGIE

PRESAGE dont la première version remonte à 2000, est une application informatique développée pour le suivi des programmes européens et des politiques publiques de l'État en région. Son objectif principal est la mise à disposition des partenaires d'un programme toutes les informations nécessaires à l'instruction, au suivi, au contrôle et à l'évaluation des politiques européennes et nationales. Il participe ainsi à l'efficience, à l'efficacité et à l'évaluation des politiques publiques.

Initialement développé pour le suivi des programmes européens, son champ d'intervention a été élargi depuis 2007 au suivi des politiques nationales de l'État en région avec, notamment, les Contrats de Projets État - Région (CPER). Il permet en outre le suivi de politiques nationales telles que les pôles d'excellence rurale ou le suivi de certains budgets opérationnels de la LOLF. Plus récemment, PRESAGE a été retenu comme outil de suivi du Programme d'Actions Territoriales pour la Restructuration des Armées (PATRA). Début 2009, il a été choisi par le gouvernement pour assurer la gestion des dossiers relevant du Plan de relance économique.

PRESAGE est devenu un outil de pilotage au niveau local et également un outil d'information au niveau national, et Communautaire.

- ◆ plus de **100 programmes différents** sont gérés. Ils représentent près de 100 milliards d'euros de crédits sur la période 2007 – 2013 ;
- ◆ **6 000 à 7 000 utilisateurs** sur l'ensemble du territoire national – qu'ils soient issus des services de l'État, des collectivités ou d'autres organismes – utilisent quotidiennement PRESAGE.

PRESAGE sera maintenu jusqu'au terme de l'année 2017 pour la programmation 2007-2013. Cependant, SYNERGIE prendra la suite de PRESAGE pour la programmation 2014-2020. Les premières briques fonctionnelles de SYNERGIE seront disponibles dès le second semestre 2014.

SYNERGIE reprendra notamment la programmation 2014 / 2020 des futurs CPER.

Concernant le fonds Barnier, l'approche technique pourrait être la mise en place dans SYNERGIE d'un programme ad hoc, « FONDS BARNIER » avec une codification adaptée.

Chaque opération financée par le fonds Barnier sera rattachée à ce programme. Les autres cofinancements devraient être recensés. Il conviendrait d'examiner comment les données en autorisation d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) seraient rentrées – et par qui – dans l'application PRESAGE puis SYNERGIE.

A ce jour, l'engagement des crédits repose sur une « convention (type) relative à l'attribution d'une subvention de l'Etat pour un projet d'investissement, au titre du programme 181 et/ou du FPRNM »<sup>79</sup> Cette convention précise la date limite prévisionnelle de début et de fin de travaux et est accompagné d'une annexe financière avec un plan de financement faisant apparaître la part de financement des divers co-financeurs.

Comme proposé précédemment, la gestion des opérations cofinancées par le fonds Barnier suivront le même circuit que les opérations cofinancées par l'Europe. Ces opérations seront gérées par les services gestionnaires actuels (DDTM...).

Le paiement aux bénéficiaires du fonds Barnier interviendra après présentation des dépenses et de cofinancements autres que le fonds Barnier. Ce dernier viendra compléter le montant restant à couvrir.

---

<sup>79</sup> Cf. exemple de convention d'attribution d'une subvention au titre du programme 181 ou du FPRNM, annexée à la fin de cette note

### 2.3.1 Actuellement un usage partiel et très perfectible de PRESAGE dans le suivi du fonds Barnier

Le fonds Barnier apparaît comme un financeur rattaché, suivant les cas, aux programmes régionaux CPER (Contrat de projets Etat - Régions) ou interrégionaux CPIER (conventions de massif et plan fleuve). Sur cette base, une extraction a été réalisée à partir de PRESAGE en recherchant tous les projets pour lesquels le fonds Barnier est inscrit dans le plan de financement. Une extraction permet de faire l'état des lieux suivant : 14 régions métropolitaines saisissent déjà les dossiers relatifs au fonds Barnier dans PRESAGE : Ile-de-France, Picardie, Haute-Normandie, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Franche-Comté, Bretagne, Poitou-Charentes, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Paca. La Réunion saisit également ses projets dans PRESAGE.

Les dossiers les plus anciens ont été créés en décembre 2006 en Languedoc-Roussillon et les plus récents en juin 2013 en Poitou-Charentes.

Seuls les projets programmés ont été pris en compte dans l'extraction. Il a été recensé 386 projets programmés dans l'application pour les montants suivants :

**Tableau 1**

<b>Coût total programmé</b>	<b>Fonds Barnier programmé</b>	<b>Montant engagé</b>	<b>Montant payé</b>
<b>413 301 316,71</b>	<b>123 439 461,57</b>	<b>69 099 128,33</b>	<b>39 492 542,74</b>

Source : PRESAGE

Le suivi des opérations du fonds Barnier dans PRESAGE est sommaire et aussi incomplet que le suivi dont dispose l'administration dans CHORUS aujourd'hui, même si les deux suivis sont différents.

Lorsque c'est le cas, dans Présage, la DDTM effectue un suivi par opération, mais uniquement pour les crédits du fonds Barnier, donc sans prendre en compte les cofinancements, et elle intègre les dépenses dans Présage semble-t-il manuellement (cela signifie que le lien entre Chorus et Présage qui existe pour la gestion des fonds européens n'existe pas pour la gestion du fonds Barnier)<sup>80</sup>.

Actuellement, il n'y a d'informations concernant le fonds Barnier rentrées dans PRESAGE que s'il y a un cofinancement CPER (programme 181), sans que la réciproque soit vraie (la saisie d'un dossier en CPER n'implique pas la saisie du cofinancement Barnier mais cela est possible au cas par cas, ce que font les 14 régions). Les informations sont rentrées dans PRESAGE par le SGAR ou la DDTM.

En définitive, il est constaté que les données relatives aux engagements et aux paiements ne sont pas toutes saisies dans PRESAGE alors que l'opération a été programmée ce qui ne permettra pas une évaluation financière fine du plan à mi-parcours. La plus-value apportée par le suivi actuel dans PRESAGE demeure donc à ce stade modeste.

<sup>80</sup> Rappel : dans Chorus, ne sont suivis que les crédits propres du fonds Barnier, uniquement en dépense et non en engagement, et uniquement au niveau d'un arrêté et donc sans avoir le détail de chaque opération (un arrêté comportant plusieurs opérations).

2.3.2 Une gestion sous PRESAGE / SYNERGIE ne peut à elle seule régler toutes les difficultés observées

Une des principales difficultés est que par construction, le fonds Barnier fonctionne actuellement sur le principe AE = CP, c'est à dire pas sur une gestion annualisée, même pour des dépenses s'échelonnant sur plusieurs années. Par certains côtés, cela constitue une anomalie, car tous les autres co-financeurs (collectivités locales essentiellement, parfois Etat via les crédits budgétaires) gèrent et suivent leurs crédits sur une base pluriannuelle annualisée en AE/CP. Cette caractéristique du fonds Barnier, qui rend plus difficile la traçabilité des dépenses et notamment des crédits non consommés, présente en contrepartie l'avantage d'une plus grande fongibilité budgétaire aux mains des préfets de département.

### 2.3.3 L'intérêt d'un suivi généralisé via PRESAGE puis SYNERGIE

La préconisation qui pourrait être faite serait d'effectuer dans PRESAGE un suivi des opérations du fonds Barnier à l'identique de ce qui se fait en matière de fonds européens, à savoir d'une part remontée automatique des informations de dépenses sur les crédits du fonds Barnier de CHORUS dans PRESAGE, et d'autre part saisie des cofinancements et des opérations de dépenses effectuées par les co-financeurs, informations à obtenir auprès d'eux. Il est important de relever à ce titre que PRESAGE est potentiellement multi-financeurs alors que dans CHORUS, il n'y a que la partie des crédits transitant par la DD/DRFIP.

Il conviendrait alors d'établir un lien informatique entre CHORUS/SYNERGIE et PRESAGE, ce qui est déjà fait pour les fonds européens. Toutefois, les fonds européens sont gérés uniquement au niveau régional dans CHORUS, alors que les dépenses du fonds Barnier sont payées par chaque DDFiP en fonction du département concerné. **Il faut donc expertiser la possibilité d'établir un lien entre CHORUS "départemental" et PRESAGE "régional", ou même de préférence d'envisager la possibilité de suivre dans Chorus les crédits du fonds Barnier uniquement au niveau régional.** Il faudrait passer alors de la DDFIP à la DRFIP mais ce serait en cohérence avec la régionalisation en cours de « *CHORUS Dépense* ».

### **Conclusion : les conditions d'une généralisation utile d'une gestion sous PRESAGE / SYNERGIE**

La solution consistant à utiliser PRESAGE pour suivre la gestion des opérations du fonds **Barnier paraît préférable, car plus simple à mettre en œuvre, que la solution** consistant à utiliser Chorus. **S'agissant de PRESAGE, la gestion également complexe avec de nombreux donneurs d'ordres dans le cadre du FSE montre que le suivi des crédits du fonds Barnier serait techniquement faisable. En outre,** l'outil PRESAGE est d'ores et déjà utilisé par une partie des services instructeurs pour le suivi des opérations bénéficiant d'un financement au titre du fonds Barnier.

**En l'état et sans investigations approfondies menées par l'ASP, PRESAGE semble pouvoir répondre, sans évolution forte, aux besoins de suivi financier du fonds de prévention des risques naturels majeurs. Ce suivi est conditionné à la création des opérations bénéficiant d'un financement au titre de ce fonds et à la mise à jour des données dans PRESAGE.**

L'ensemble des données présentes dans PRESAGE pourront faire l'objet d'une restitution. Des valorisations de données plus avancées pourraient être satisfaites au travers de l'infocentre PRESAGE à condition que les données existent dans l'application mais aussi dans les fichiers transmis à l'infocentre.

Il convient à ce stade de :

- ◆ bien définir les informations pertinentes à rentrer dans PRESAGE puis SYNERGIE, de s'assurer de leur exhaustivité, de savoir qui les rentre et enfin sous quelle forme une restitution doit être prévue ;
- ◆ vérifier qu'une circulaire soit bien la base légale nécessaire pour imposer que toute opération financée à partir du fonds Barnier y figure ;
- ◆ examiner les modalités financières d'une telle gestion.

A l'issue de ses travaux, la mission a arrêté les conclusions provisoires suivantes :

- les opérations financées par le fonds Barnier seraient suivies dans PRESAGE, moyennant les paramétrages nécessaires, qui devront être étudiés par l'administration en charge (DGPR) en relation avec le gestionnaire (ASP), avec le concours d'un groupe de travail *ad hoc* comprenant notamment des représentants des services déconcentrés (DREAL, DDTM, etc...) ; néanmoins il a été acté que ce suivi ne résoudra pas par lui-même la question de la programmation des paiements, et d'une façon plus générale les carences actuelles de la gestion comptable et financière du fonds ;

- un suivi annualisé, qui permettrait de faire comme si le fonds était géré en AE-CP, pour éviter que des stocks de crédits engagés et délégués mais non payés ne se constituent dans des conditions non maîtrisées comme aujourd'hui, serait mis en place, à l'initiative du MEDDE dans toutes les régions – comme c'est déjà le cas ici ou là ; il a été convenu que pour favoriser cette évolution indispensable, la régionalisation de la gestion du fonds (Préfet de région – DREAL – Comptable assignataire), à l'instar de la plupart des programmes budgétaires, pourrait être proposée ; elle relève d'un décret ; elle éviterait que plusieurs services n'engagent des crédits (par hypothèse, fongibles), et imposerait une meilleure programmation régionale, dans le cadre d'objectifs stratégiques fixés, sous réserve d'un pilotage par le préfet de région en liaison avec les préfets de départements (en CAR), pour garantir l'équilibre géographique et thématique de l'emploi du fonds. Cette approche faciliterait également de faire remonter au niveau régional le stock de crédits non encore consommés et donc un meilleur suivi (en effet, ces crédits sont actuellement utilisés par les préfets de département dans le cadre de la fongibilité des crédits qui leurs sont délégués) ;

- l'éventualité d'une intégration du fonds Barnier au Budget de l'Etat par le biais d'un fonds de concours, qui déboucherait sur sa gestion dans CHORUS, supposerait réglées au préalable différentes questions de principe, et en particulier celle de l'intégration de la taxe alimentant le fonds aux prélèvements obligatoires.

En définitive, la mission a conscience que l'approche qu'elle préconise ne répond pas à toutes les attentes en termes de transparence financière, celles-ci ne pouvant être atteintes qu'en renonçant à la logique d'un fonds extrabudgétaire sans personnalité morale, mais qui a par ailleurs fait ses preuves en termes de souplesse, de réactivité et de fongibilité. Pour autant, ces préconisations constitueraient un réel progrès par rapport à la situation actuelle et devraient pouvoir être mises en œuvre sans difficultés insurmontables.



PREFET DE L'HERAULT

Direction Départementale  
des Territoires et de la Mer

**DDTM 34**

Service

Etat et Risques

Unité

Prévention des Risques Naturels  
et Technologiques

Montpellier, le

**Convention  
relative à l'attribution d'une subvention de l'Etat  
pour un projet d'investissement  
au titre du**

**Programme 181 – Action 10 - Chapitre 0181.02 - Article (46 papi ou 58 hors papi) (8J)  
Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (Fonds Barnier) Compte 461.74**

**Entre l'Etat représenté par le Préfet de la Région Languedoc-Roussillon, Préfet de  
L'Hérault**

**et**

**Monsieur le Maire de comX ou Président du XXX, bénéficiaire de l'aide d'Etat, ci-  
après dénommé «le bénéficiaire»,**

- VU le décret n° 62.1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique;
- VU le décret n° 75.1164 du 16 décembre 1975 portant classement des investissements et les textes qui l'ont modifié;
- VU le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des Préfets, à l'organisation et à l'action des Services de l'Etat dans les régions et départements;
- VU le décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des Administrations de l'Etat;
- VU le décret n° 2000-1241 du 11 décembre 2000 pris pour l'application des articles 10 et 14 du décret n° 99.1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissements;
- VU le décret n° 2003-367 du 18 avril 2003 modifiant le décret n° 99.1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement;
- VU l'arrêté du 05 juin 2003 relatif à la constitution du dossier pour une demande de subvention de l'Etat pour un projet d'investissement;
- VU l'arrêté interministériel du xxxxxxxxxxxxxx portant affectation des sommes nécessaires au financement des études et travaux de prévention contre les risques

naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage ;

Ou

**VU** la subdélégation de crédits n° xxxxxxxx du xx xxxxxx 20xx ;

**VU** la décision du xx xxx xxxx autorisant le commencement de l'opération avant que le dossier ne soit réputé complet ou l'attribution de la subvention ;

**VU** la demande présentée par la Commune de xxxxxxxxxxx ou le Syndicat xxxxxxxxxxxxx déposée le XX, et complétée le XX, le dossier ayant été déclaré complet par accusé de réception du xxxxxxxxxxxxxx, ou le dossier ayant été réputé complet le xxxxxxxxxxxxx (2 mois après le dépôt du dossier) ;

**VU** la décision de proroger le délai de rejet implicite de la demande de subvention de 6 mois ou 1 an, en date du xx xxx xxxx, soit jusqu'au xx xxx xxxx ;

**Il est convenu ce qui suit :**

#### **PREAMBULE**

Le bénéficiaire (SIRET X) dispose d'un correspondant unique qui est le service responsable suivant :

**Direction Départementale des Territoires et de la Mer de l'Hérault**

**Service Eau et Risques**

**Unité "Prévention des Risques Naturels et Technologiques"**

Bâtiment OZONE – 181 place E. Granier – CS 60556 – 34064 Montpellier Cedex 2 ;

#### **ARTICLE 1 : OBJET**

Le bénéficiaire s'engage à réaliser l'opération suivante :

**OpX**

Les caractéristiques de l'opération visée au présent article et les modalités de mise en œuvre sont décrites dans les annexes techniques et financières jointes (précisant notamment le coût de l'opération, le plan de financement, le calendrier prévisionnel des réalisations ...) qui constituent, avec le présent document, les pièces contractuelles de la convention.

#### **ARTICLE 2 : DISPOSITIONS FINANCIERES**

**2.1 Imputation budgétaire :** L'aide de l'Etat est imputée sur le Programme 181 – Action 10 – Chapitre 0181/02 – Article (**46 PAPI ou 58 hors PAPI**) (8J) du budget du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer.

Ou

**2.1 Imputation budgétaire :** L'aide de l'État est imputée sur le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs, compte 461-74 (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer).

**2.2 Coût de l'opération :** Le montant prévisionnel de la dépense subventionnable est de xxxxxxxxxx € H.T.

**2.3. Montant et taux de l'aide** : Le taux de la subvention de l'Etat est de xx % du coût prévisionnel éligible. En application de ce taux, le montant maximum de l'aide financière est de XXX €. Ce montant est un montant maximum prévisionnel : le montant définitif sera établi par application du taux de l'aide à la dépense réelle justifiée plafonnée à la dépense subventionnable prévisionnelle indiquée ci-dessus.

En cas de modification du plan de financement initial, le bénéficiaire devra en informer le service responsable cité à l'article suivant, et une réduction de l'aide sera effectuée, le cas échéant, afin de respecter le taux maximum d'aide publique autorisé.

### **Article 3 : COMMENCEMENT D'EXECUTION ET DUREE DE L'OPERATION**

Le bénéficiaire s'engage à commencer l'opération au plus tard dans un délai de deux ans, à compter de la notification de la présente convention, et à informer sans délai le service responsable cité en préambule de ce commencement d'exécution.

Le défaut de commencement de l'opération, dans le délai précité, entraîne la caducité de la présente convention (sauf autorisation de report limitée à un an, par avenant, sur demande justifiée du bénéficiaire avant expiration de ce délai).

L'opération devra être terminée dans un délai de quatre ans, à compter de la date de déclaration de début d'exécution (sauf prorogation accordée par avenant pour une période ne pouvant excéder quatre ans, en cas de nécessité justifiée par le bénéficiaire avant l'expiration du délai initial, liée à la complexité du projet ou à des circonstances particulières ne résultant pas de son fait, et à condition que le projet ne soit pas dénature).

### **Article 4 : MODALITES DE PAIEMENT**

**4.1. Le paiement** de l'aide intervient, sous réserve de la disponibilité des crédits, sur justification de la réalisation de l'opération.

**4.2. L'ordonnateur secondaire** délégué est le Préfet de la Région Languedoc-Roussillon, Préfet de l'Hérault.

**4.3. Le comptable assignataire** est le l'Administrateur Général des Finances Publiques de la Région Languedoc-Roussillon et de l'Hérault.

#### **4.4. Calendrier des paiements** :

Des acomptes, jusqu'à 80 % du montant maximum prévisionnel de l'aide, peuvent être payés sur justification des dépenses.

Le solde, de 20 % minimum, sera calculé au prorata des dépenses effectivement encourues et dans la limite du montant maximum prévisionnel de l'aide, déduction faite de l'avance et des acomptes antérieurement versés.

Les versements des acomptes et du solde seront effectués sur production par le bénéficiaire de la justification des dépenses réalisées sur la base des factures acquittées, accompagnée d'un état récapitulatif, qu'il certifie exact, et d'une déclaration par laquelle il précise le montant et l'origine des aides qui lui ont permis de réaliser finalement son projet.

Si l'état récapitulatif inclut des dépenses qui ne peuvent donner lieu à production de factures, celui-ci devra être certifié par un expert comptable ou un organisme de contrôle tel que commissaire aux comptes).

La demande de paiement du solde et les pièces justificatives et factures acquittées des dépenses (ou certification de l'expert-comptable ou commissaire aux comptes) doivent être impérativement déposées dans les deux mois suivant la fin du délai d'exécution de quatre années prévu à l'article 4, éventuellement prorogé.

**4.5. Compte à créditer** : Les paiements sont effectués au compte ouvert au nom de :

- Titulaire : **XXX**
- Banque : **XX**
- Agence : **X**
- Code Banque : **XXXXX**                      - Code Guichet : **XXXXX**
- Compte : **XXXXX**                              - RIB : **XXXXX**

#### **ARTICLE 5** : SUIVI

L'opération sera réalisée selon le plan de financement et le plan de réalisation retracés dans les annexes technique et financière jointes à la présente convention.

Le bénéficiaire est tenu d'informer régulièrement le service instructeur de l'avancement de l'opération. A cet effet, la remontée des factures et autres justificatifs certifiés de dépense devra respecter le calendrier annexé à la présente convention.

En cas de modification du plan de réalisation ou du plan de financement, le bénéficiaire devra communiquer les éléments au service responsable visé à l'article 3.

En cas d'abandon de l'opération, le bénéficiaire est tenu d'en informer le même service visé au préambule pour permettre la clôture de l'opération.

#### **ARTICLE 6** : REDUCTION, REVERSEMENT, RESILIATION

Il sera mis fin à l'aide et le reversement partiel ou total des sommes versées sera exigé en cas de refus du bénéficiaire de se soumettre aux contrôles ou de non respect des clauses de la présente convention, en particulier :

- de non-exécution partielle ou totale de l'opération ;
- de différence constatée entre les plans de financement initial et final induisant un dépassement du taux maximum du cumul d'aides publiques directes ;

- de changement dans l'objet de la subvention ou dans l'affectation de l'investissement sans autorisation préalable expresse donnée dans les mêmes formes que la décision attributive;
- de dépassement du délai d'exécution de quatre ans, prévu à l'article 4, prorogé le cas échéant.

Le bénéficiaire qui souhaite abandonner son projet peut demander la résiliation de la convention.

Il s'engage, dans les cas visés au présent article, à procéder au reversement des sommes indûment perçues dans les plus brefs délais et, au plus tard, dans le mois qui suit la réception du titre de perception.

#### **ARTICLE 7 : LITIGES**

En cas de litige, le tribunal compétent sera le Tribunal Administratif de Montpellier.

Le Bénéficiaire

Fait à Montpellier, le

Pour le Préfet et par délégation,  
La Directrice Départementale des Territoires et de la Mer  
de l'Hérault et par délégation,  
Le Chef du Service Eau et Risques

**Guy LESSOILE**

Visa du Contrôleur Financier

## ANNEXE TECHNIQUE

### I - Intitulé de l'opération :

La présente opération concerne **OpX**,  
et notamment  
**xxxxxxxx**

### II - Objectif de l'opération :

**xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx**.

### III - Contenu de l'opération et modalités de mise en œuvre (notamment calendrier prévisionnel) ; date de commencement et d'achèvement :

L'opération consiste en **xxxxx**.

Elle devrait démarrer en **xxxxx**, avec une durée prévue pour les travaux de **xxx**.

**ANNEXE FINANCIERE**

**I - Devis descriptifs et estimatifs :**

Désignation	Qté	montant (HT)	éligible / Etat	total (HT)
Total H.T.				

**II - Plan de financement :**

financier	éligible	%	Montant	% / opération
Etat				
Région				
Département				
FED ER				
Autofinancement				
<b>T O T A L</b>				



## **ANNEXE VI**

### **FINANCEMENTS DES PROJETS LABELLISES (FIN 2013) ANALYSE DES PSR LABELLISES (FIN 2012)**





PSR inclus dans un PAPI	Maitre d'ouvrage / porteur du projet	Ilots	Région(s)	Département(s)	Séances CMI				Montant (€ HT)	Subvention Etat (€)	PPROM	P101	P113
Recherche et diagnostic de pollution active													
0 Aménagement concerté de Port-de-Berthon	CG 47	AG	PC	47	12/07/2012				234 400	433 790	433 790		
0 Aménagement concerté de la Garenne-Boutillon	CG 47	LR	PC	47	12/07/2012				1030 000	410 000	410 000		
0 Relèvement de la zone de l'aire de Prodigue	S.I.V.H de portée La Bède- Le Prodigue	LR	PL	44	10/07/2013				728 550	2501 020	2501 020		
0 PSR Dunes d'Anarimes	Syndicat Interdépartemental d'Aménagement de Val de	08010	LR	30	12/07/2012				913 000	364 000	364 000		
0 Protection Steignan	Syndicat Mixte de la Vallée de l'Ybat de Libron	08010	LR	34	19/12/2012				640 000	2560 000	2560 000	0	
0 PSR Yveron	S.A.G.B.	08010	SA	69	19/12/2013				698 700	2701 542	2701 542		
<b>Total PSR inclus dans un PAPI</b>					6				2648 010	14 591 612	14 591 612	0	0
PAPI complets (nombre)		PAPI d'insertion (nombre)	PSR hors PAPI (nombre)	Nombre totale de projets	Montant total (M€)	Montant part. Etat (M€)	Montant total par projet (M€)	Montant part. Etat par projet (M€)					
2012		14	12	4	20	351	140	11,7					4,7
2013		12	9	3	22	201	12	12,9					5,5

**Analyse des PSR labellisés jusqu'à fin 2012**

PSR labellisé	Date CMI	Coûts (M€)			Longueur km	Statuts réglementaires				Enjeux protégés			Opportunité	
		Coût total	Apport FPRN M	Proportion		PAPI ?	tection ?	PPRI ?	PCS ?	population permanente	population temporaire	Type de risque	Impact du PSR	Points de vigilance
Digue ouest de Charron	12/07/11	3,61	1,45	40%	7,42	Non	+	Prescrit	Oui	1000+	+++	Submersion	Post-Xynthia	
Vimeu	12/07/11	18,00	2,52	14%	1,00	Non	=	Prescrit	?	5000	+	Submersion	Opportunité	Vulnérabilité latérale. Besoin d'une consolidation sur une autre digue
Agglomération Troyenne	20/03/12	17,86	7,14	40%	14,80	Non	=	Oui	Oui	17800	?	Rupture	Harmonisation du niveau de protection RD /RG	Maîtrise foncière + Impact rive gauche ?
Ver-sur-mer	20/03/12	3,77	1,51	40%	0,97	Non	=	Prescrit	Oui	280 maisons (50 / 50)		Submersion	Post-Xynthia	Coût élevé pour enjeu limité
Digue du Boutillon (île de Ré)	12/07/12	10,35	4,14	40%	0,72	Oui	=	Prescrit	Oui	2000	35000	Submersion	Post-Xynthia	Coût très élevé pour un enjeu spécifique
Aimargues	12/07/12	9,14	3,65	40%	6,10	Oui	+	Oui	Oui	4173	?	Rupture	Post-PAPI 1	
Port-des-Barques	12/07/12	3,34	1,34	40%	1,75	Oui	+	Prescrit	Oui	1835	?	Submersion	Post-Xynthia	Enjeu ostréicole fortement pris en compte
Digue des Mattes	12/07/12	3,86	1,45	38%	20,50	Non	=	Prescrit	?	1250	+++	Submersion	Post-Xynthia	Pallie le défaut d'entretien ?
Dunkerque – digue des Alliés	17/10/12	4,85	2,67	55%	0,90	Non	=	Prescrit	Oui	41770	?	Submersion	Post-Xynthia	
Sérignan	19/12/12	6,40	2,56	40%	3,20	Oui	+	Oui	Oui	2462	?	Submersions, ruptures	Post PAPI 1	
Digues de Toulouse	27/03/12	37,00	24,22	65%	15,90	Non	=	Oui	Oui	48000	+ 50000	Rupture	Opportunité	Complétude de la protection ?
Etier du Pouliguen	10/07/12	7,25	2,90	40%	8,00	Oui	+	Prescrit	Oui	PAPI : 12.500	+++	Submersion	Post-Xynthia	Démarrage PSR, poursuite PAPI

<b>Totaux</b>		125,43	55,55	44%	81,26									
---------------	--	--------	-------	-----	-------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Post PAPI 1 : les projets ont été conçus et initiés avant le PSR, dans la foulée d'un premier PAPI



## **ANNEXE VII**

### **CARTES DES ZONAGES DES TRI, PAPI ET EPTB SUR LES BASSINS**

**ADOUR-GARONNE**

**LOIRE-BRETAGNE<sup>81</sup>**

**RHÔNE-MEDITERRANEE**

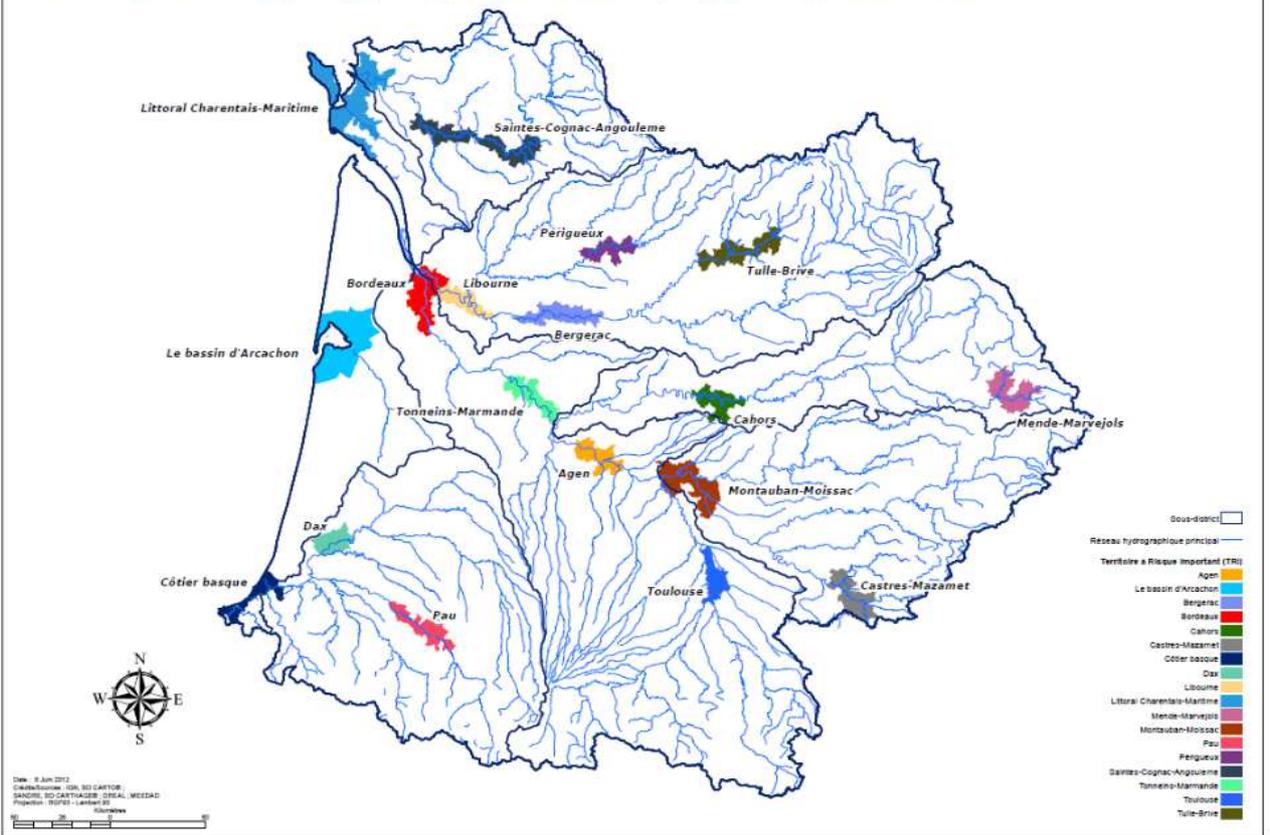
**SEINE-NORMANDIE**

---

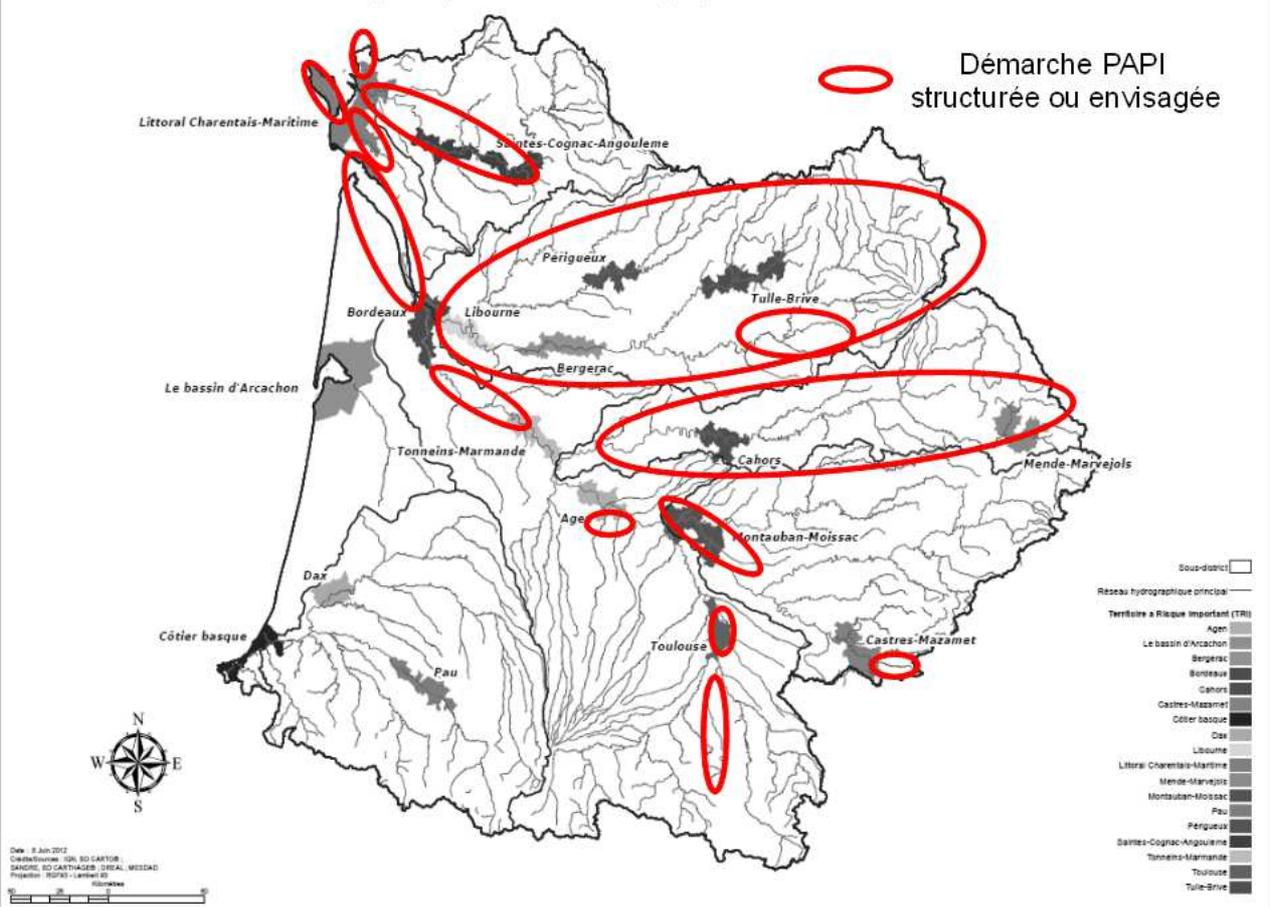
<sup>81</sup> Sauf ETPB



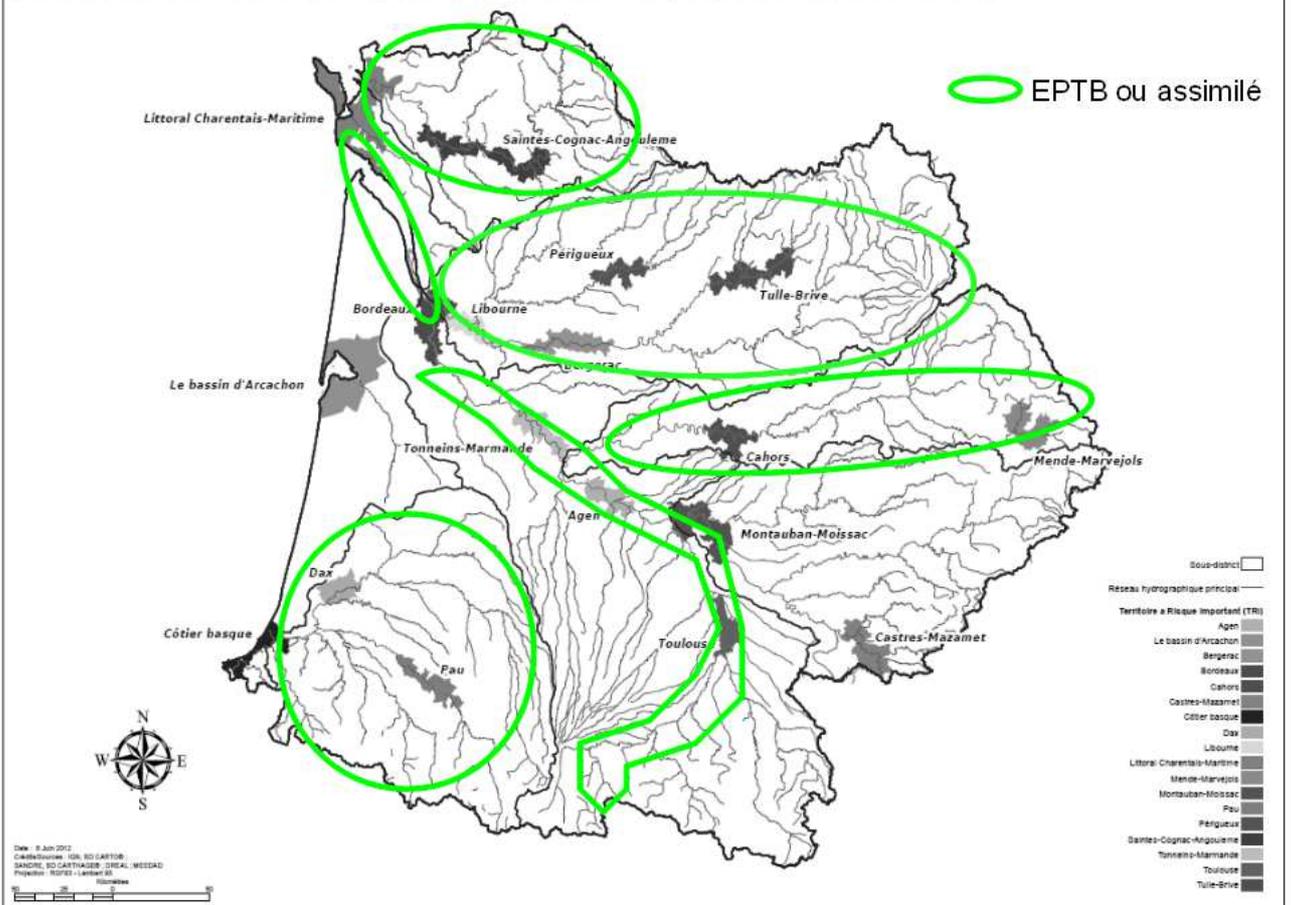
Directive Inondation - Territoires à Risques Importants d'inondation (TRI) sur le bassin Adour-Garonne



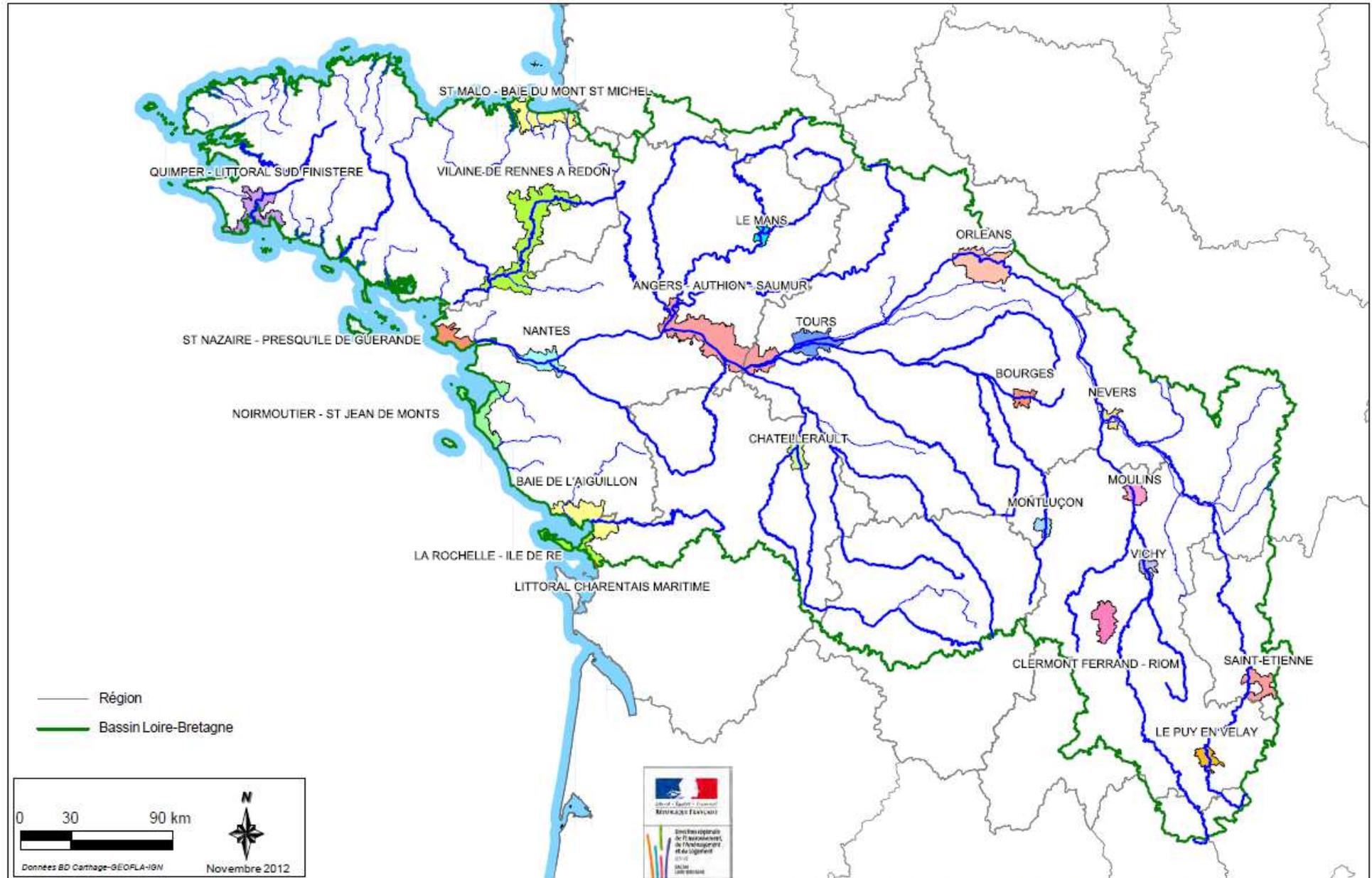
Directive Inondation - Territoires à Risques Importants d'inondation (TRI) sur le bassin Adour-Garonne



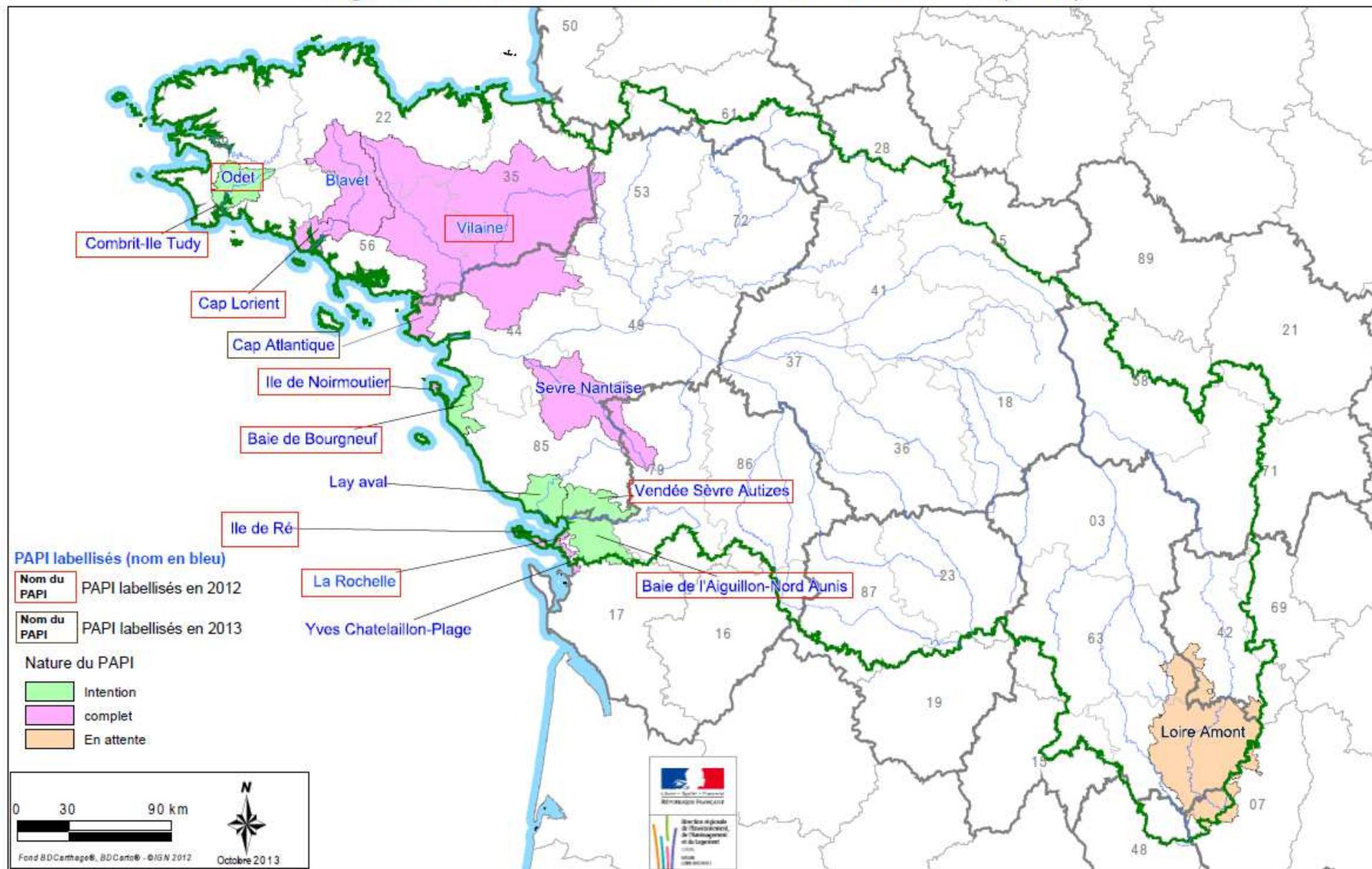
Directive Inondation - Territoires à Risques Importants d'inondation (TRI) sur le bassin Adour-Garonne



# TERRITOIRES A RISQUE IMPORTANT

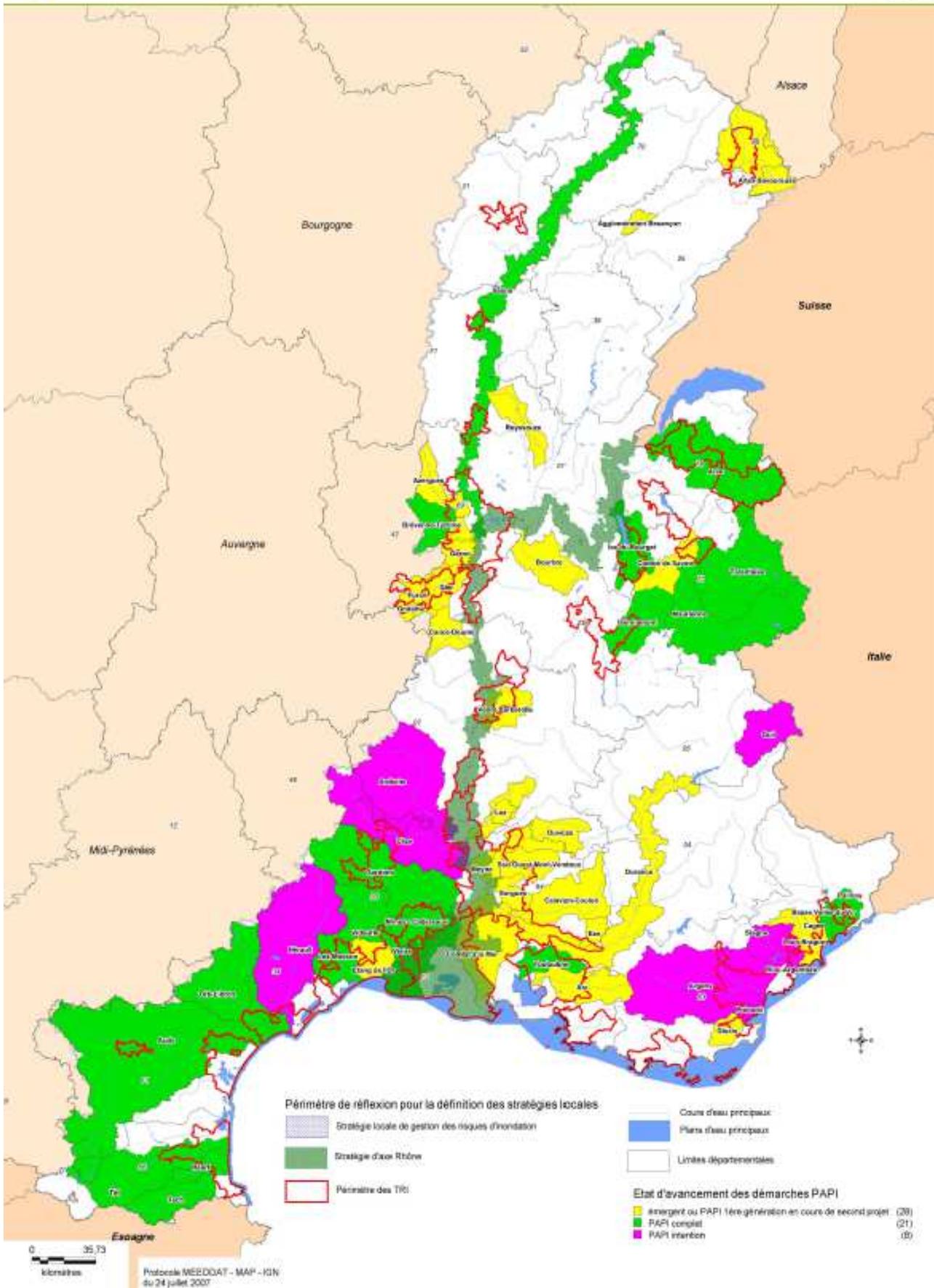


## Suivi des projets de Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI)

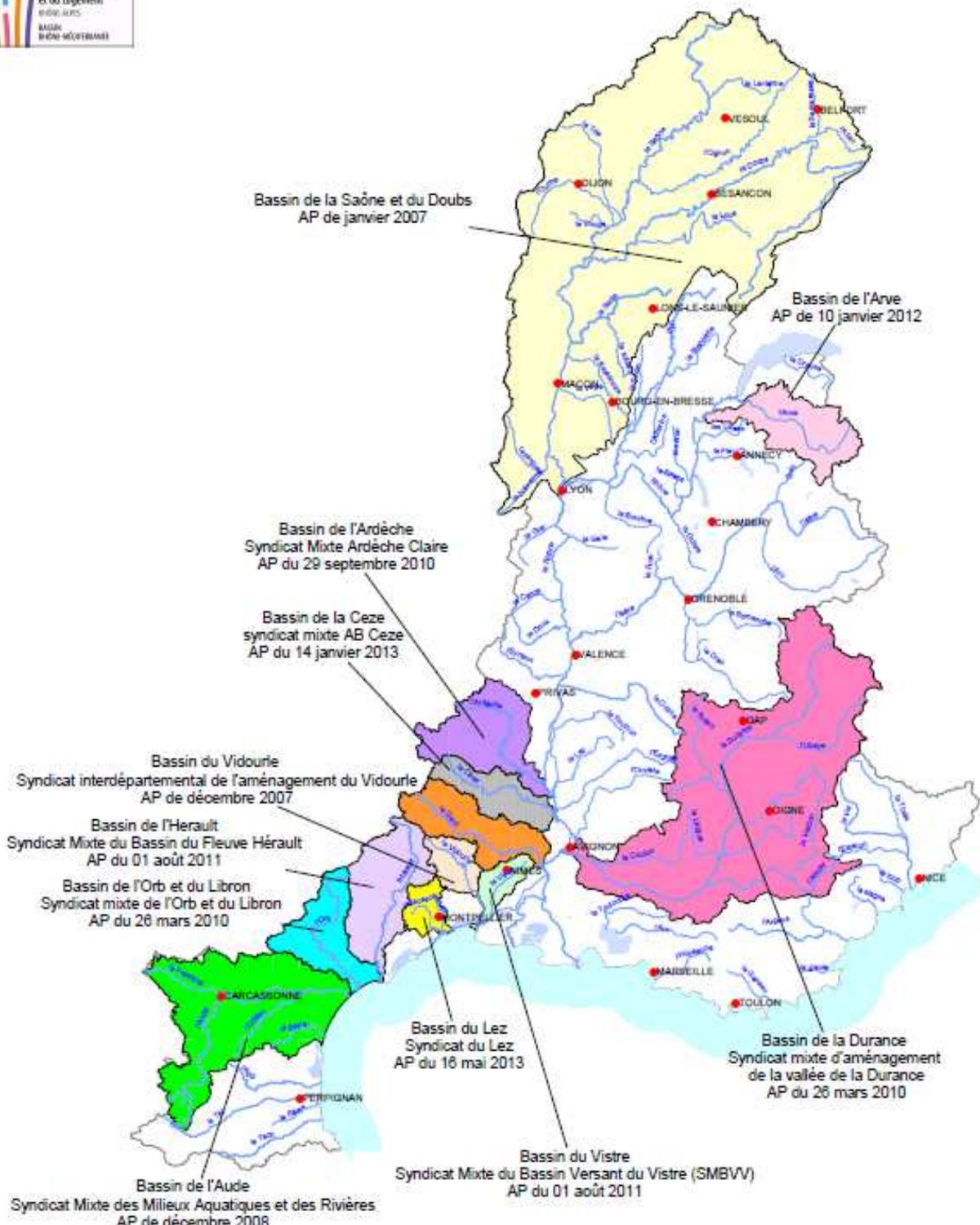


**DREAL** de Bassin Loire-Bretagne

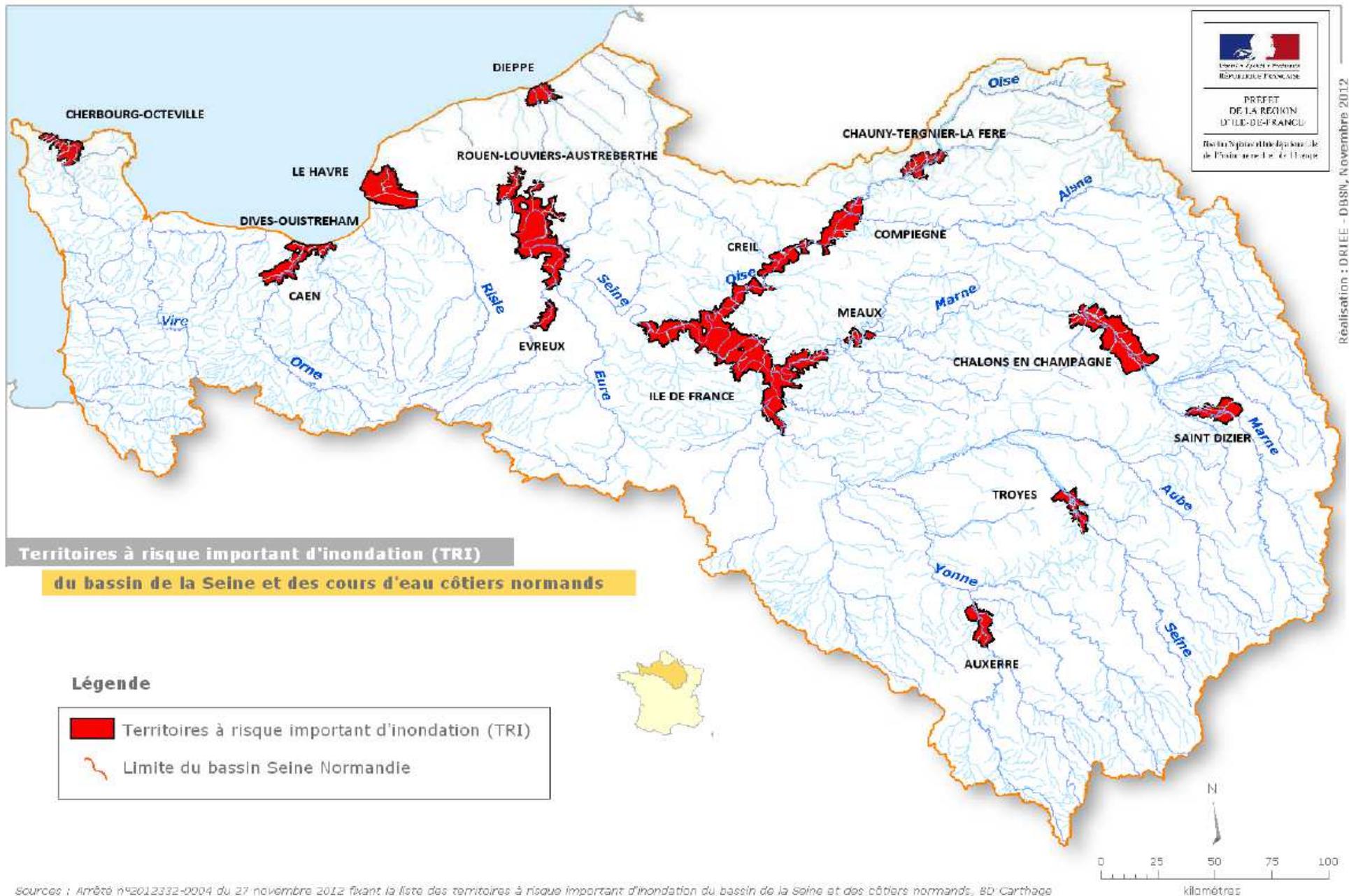
5, avenue Buffon - BP 6407 - 45064 Orléans Cedex 2 - Tél. : 02 36 17 41 41 - Télécopie : 02 36 17 41 01  
E.mail : dre-al-centre@developpement-durable.gouv.fr - Site Internet : www.centre.developpement-durable.gouv.fr



**Procédure de reconnaissance ou de création d'EPTB**  
**Etat d'avancement au 30/09/13**

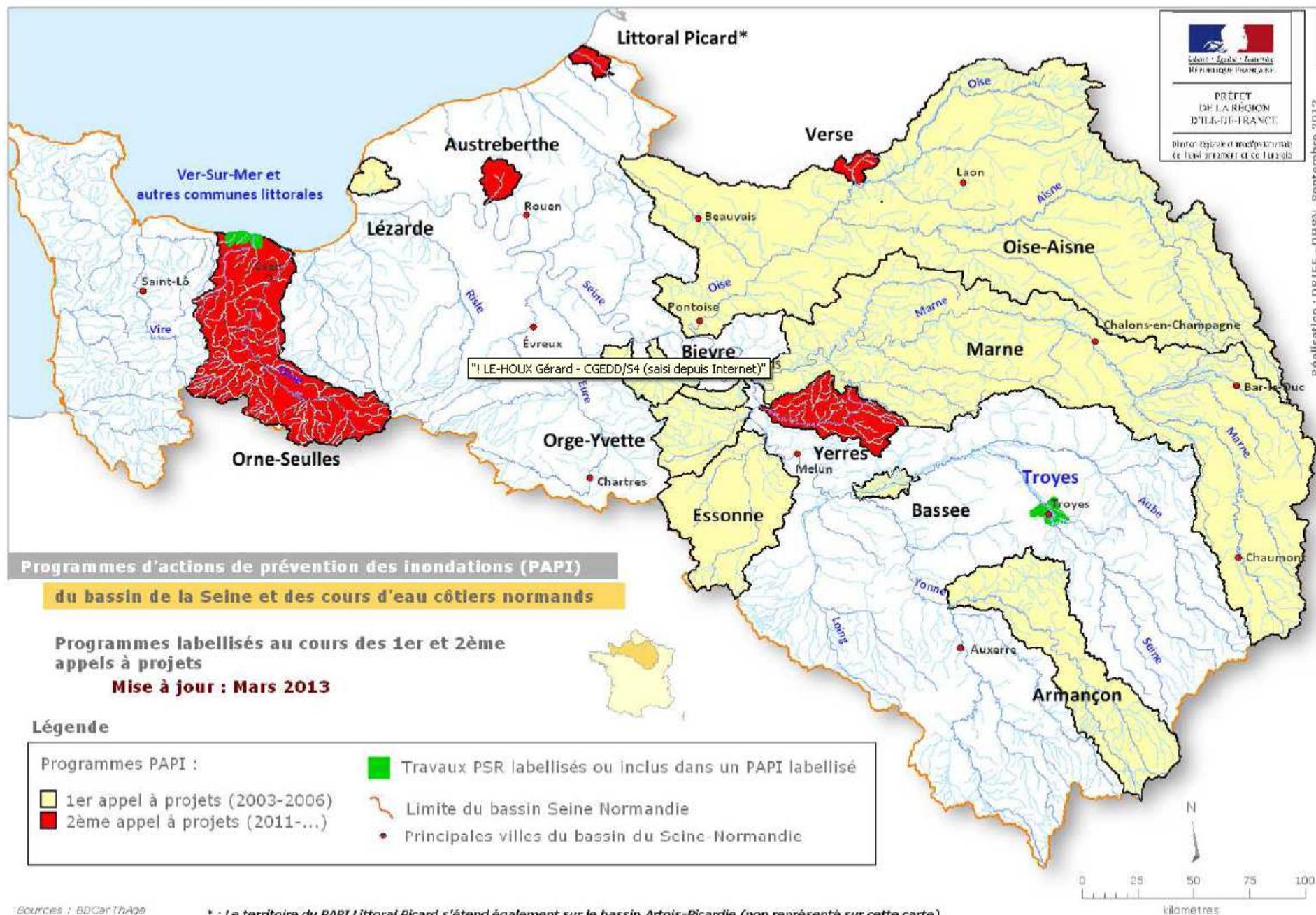


Sources de données : DREAL - Agence de l'eau  
 Fonds cartographiques : BD Carthage® / BD Cartho IGN  
 Délégation de bassin Rhône-Méditerranée / sept 2015



  
 PRÉFET  
 DE LA RÉGION  
 D'ÎLE-DE-FRANCE  
 Bureau Supérieur et Département de l'Équipement et de l'Énergie

Réalisation : DRIEE - DBSN, Novembre 2012



  
 PRÉFET  
 DE LA RÉGION  
 ÎLE-DE-FRANCE  
 Directeur régional et interdépartemental  
 de l'Aménagement et de la Gestion de l'Eau

Réalisation : DRIEE - DBSN, septembre 2012.

**Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)  
du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands**

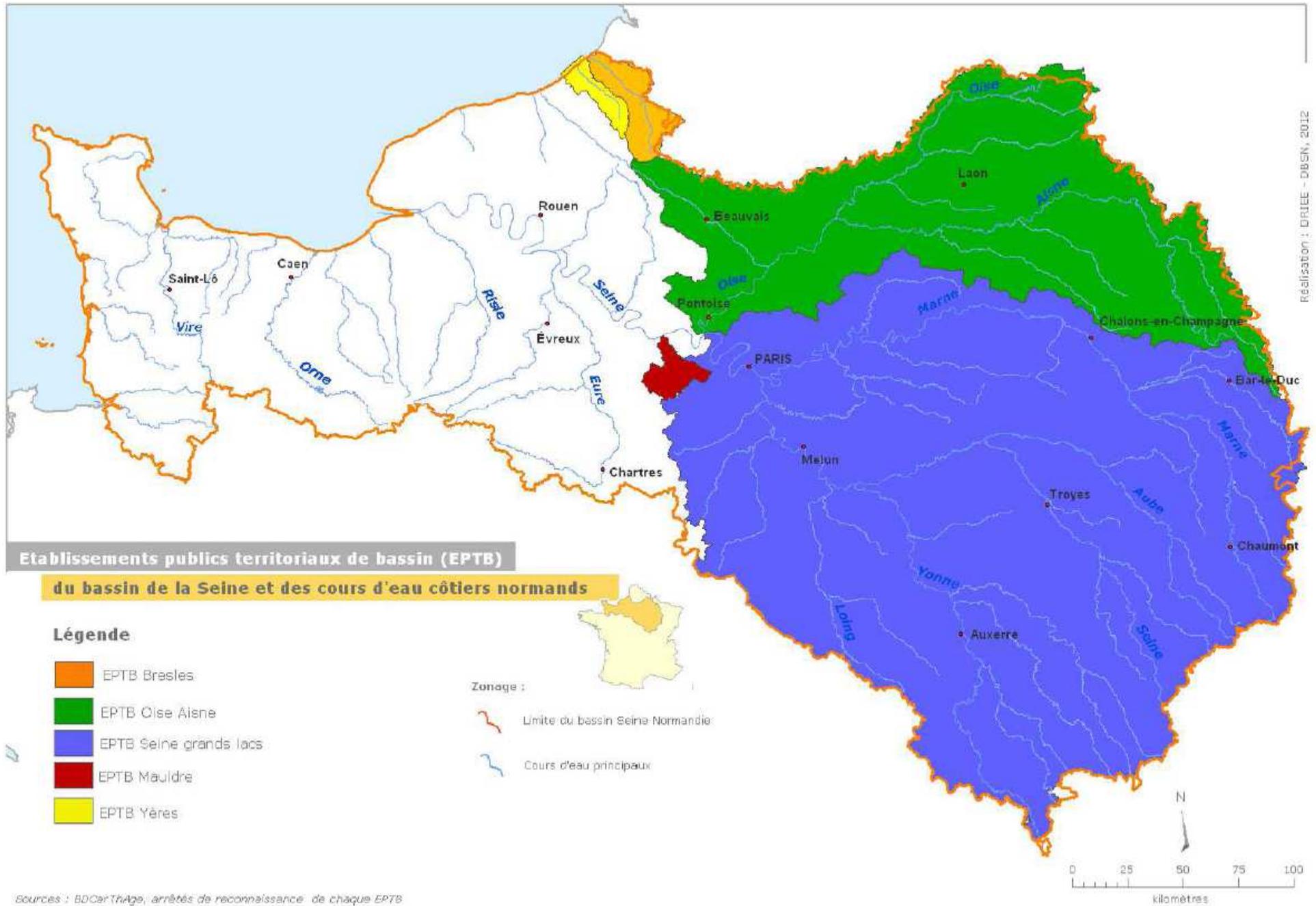
**Programmes labellisés au cours des 1er et 2ème  
appels à projets  
Mise à jour : Mars 2013**

**Légende**

Programmes PAPI :	
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: yellow; border: 1px solid black;"></span> 1er appel à projets (2003-2006)	<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: green; border: 1px solid black;"></span> Travaux PSR labellisés ou inclus dans un PAPI labellisé
<span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: red; border: 1px solid black;"></span> 2ème appel à projets (2011-...)	 Limite du bassin Seine Normandie
	 Principales villes du bassin du Seine-Normandie

Sources : BDCarTR/Age

\* : Le territoire du PAPI Littoral Picard s'étend également sur le bassin Artois-Picardie (non représenté sur cette carte)





## Glossaire

<b>ACB</b>	Analyse coûts bénéfiques
<b>APIC</b>	Avertissement pluies intenses à l'échelle des communes
<b>ASP</b>	Agence de services et de paiement
<b>BOP</b>	Budget opérationnel de programme
<b>CAR</b>	Comité de l'administration régionale
<b>CATNAT</b>	Régime « Catastrophes naturelles »
<b>CAUE</b>	Conseil d'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement
<b>CCR</b>	Caisse centrale de réassurances
<b>CDPRNM</b>	Commission départementale des risques naturels majeurs
<b>CELRL</b>	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
<b>CEREMA</b>	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
<b>CETMEF</b>	Centre d'études techniques maritime et fluvial
<b>CGEDD</b>	Conseil général de l'environnement et du développement durable
<b>CHORUS</b>	Progiciel pour la gestion des comptes publics de l'Etat
<b>CMI</b>	Commission mixte inondation
<b>COD</b>	Commandement opérationnel départemental
<b>CPER</b>	Contrat de plan Etat - Région
<b>DDPP</b>	Direction départementale de protection des populations
<b>DDT(M)</b>	Direction départementale des territoires (et de la mer)
<b>DGALN</b>	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
<b>DGPR</b>	Direction générale de la prévention des risques
<b>DGSCGC</b>	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
<b>DGT</b>	Direction générale du trésor
<b>DICRIM</b>	Document d'information contre les risques majeurs
<b>DR/DDFIP</b>	Direction régionale / départementale des finances publiques
<b>DREAL</b>	Direction régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement
<b>EPAGE</b>	Etablissement public d'aménagement et de gestion des eaux
<b>EPCI</b>	Etablissements publics de coopération intercommunale
<b>EPRI</b>	Evaluation primaire des risques d'inondation
<b>EPTB</b>	Etablissement public territorial de bassin
<b>FNE</b>	France Nature Environnement
<b>FPRNM</b>	Fonds de prévention des risques naturels majeurs ou « fonds Barnier »
<b>IAL</b>	Information acquéreur locataire
<b>IRSTEA</b>	Institut national de recherche en sciences et technologies de l'environnement et de l'agriculture
<b>LIDAR</b>	Téledétection par laser
<b>Loi ENE</b>	Loi d'engagement national pour l'environnement ou LENE ou Loi Grenelle 2
<b>Loi MAP</b>	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014
<b>LOLF</b>	Loi organique sur les lois de finances
<b>OPAH</b>	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
<b>PAPI</b>	Programme d'action de prévention des inondations
<b>PCS</b>	Plan communal de sauvegarde
<b>PGRI</b>	Plan de gestion du risque d'inondation
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>PLUI</b>	Plan local d'urbanisme intercommunal
<b>PPR</b>	Plan de prévention des risques
<b>PPRI</b>	Plan de prévention des risques inondation
<b>PPRL</b>	Plan de prévention des risques littoraux
<b>PPRN</b>	Plan de prévention des risques naturels

<b>PRESAGE</b>	Système d'information de gestion des fonds européens en France
<b>PSR</b>	Plan submersion rapide
« <b>PSR</b> »	Label pour les projets de digue « sans modification du niveau de protection »
<b>RCS</b>	Réserve communale de sécurité civile
<b>RéATE</b>	Réforme de l'administration territoriale de l'Etat
<b>SAIP</b>	Système d'alerte et d'information des populations
<b>SCHAPI</b>	Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations
<b>SCOT</b>	Schéma de cohérence territoriale
<b>SDAGE</b>	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
<b>SAGE</b>	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
<b>SDIS</b>	Service départemental d'incendie et de secours
<b>SETRA</b>	Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements
<b>SGDSN</b>	Secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale
<b>SIDPC</b>	Service interministériel de défense et de protection civiles
<b>SHOM</b>	Service hydrographique et océanographique de la marine
<b>SLGRI</b>	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
<b>SNGRI</b>	Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
<b>SPC</b>	Service de prévision des crues
<b>TRI</b>	Territoire à risque inondation

## Bibliographie

- [1] Plan Submersions Rapides (janvier 2011)
- [2] Appel à projets PAPI (février 2011)
- [3] Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (2012-2015)
- [4] Plan national d'adaptation au changement climatique (2011-2015)
- [5] Rapport d'information au Sénat, au nom de la mission commune d'information sur les inondations qui se sont produites dans le Var, et plus largement, dans le sud-est de la France au mois de novembre 2011, par M. Pierre-Yves COLLOMBAT, Sénateur, septembre 2012
- [6] Rapport de la Cour des Comptes : « Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var », septembre 2012
- [7] Rapport du CGEDD : « Mise en œuvre du Plan Submersions Rapides » sur les territoires touchés par la tempête Xynthia », juin 2013

## Références législatives et réglementaires

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

Loi du 16 septembre 1807 relative aux dessèchements des marais

Loi 1992-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau

Loi 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 »

Loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Décret 2010-146 du 16 février 2010 relatif à modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements

Arrêté ministériel du 27 avril 2012 relatif aux critères nationaux de caractérisation de l'importance du risque d'inondation

Arrêté ministériel du 6 novembre 2012 relatif aux territoires dans lesquels il existe un risque important d'inondation, ayant des conséquences de portée nationale, voire européenne

*Des arrêtés des préfets de bassin arrêtent la liste de tous les TRI dans chaque bassin*

Circulaire des ministres de l'Ecologie et de l'intérieur du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010

Circulaire du ministre de l'Ecologie du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets « PAPI 2011 » et opérations de restauration des endiguements PSR

Circulaire du ministre de l'Ecologie du 5 juillet 2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation

Circulaire du ministre de l'Ecologie du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques littoraux

Instruction du gouvernement du 20 octobre 2011 relative aux ouvrages de protection contre les inondations et les submersions, à leurs enjeux de protection et à leur efficacité

Circulaire du ministre de l'Ecologie du 24 octobre 2013 relative aux actions d'appui à la mise en œuvre de projets PAPI et PSR sur les territoires concernés par la tempête Xynthia