

n° 008933-01

Juin 2013

Mise en oeuvre du plan « submersions rapides » sur les territoires touchés par la tempête Xynthia



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

Rapport n° : 008933-01

**Mise en oeuvre du plan "submersions rapides"
sur les territoires touchés par la tempête Xynthia**

établi par

Christian Pitié

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

et

Annick Hélias

Membre permanent du CGEDD

Juin 2013

Fiche qualité

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

Rapport CGEDD n° 008933-01

Date du rapport : Juin 2013

Titre : Mise en oeuvre du plan de submersion rapide sur les territoires touchés par la tempête Xynthia

Sous-titre du rapport : Pré-rapport au 15 mai 2013

Commanditaire(s) : Mme Delphine Batho, ministre de l'écologie du développement durable et de l'énergie

Date de la commande : 4 avril 2013

Auteur(e)s du rapport (CGEDD)* : Philippe Bellec (MIGT 3), Annick Hélias (3^e section), Christian Pitié (MIGT 4)

Coordonnateur(trice)* : Christian Pitié

Superviseur(e) : Marie-Line Meaux, présidente de la 4^e section du CGEDD

Selecteur(trice) : Les auteurs

Nombre de pages du rapport : 48

Mots-clés : Xynthia, PAPI/PSR

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

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

Résumé.....	7
1 Présentation de la mission.....	9
1.1 La commande	9
1.2 Le contexte	9
1.3 Le déroulement de la mission.....	11
2 État des lieux constaté par la mission d'appui.....	14
2.1 Un littoral réparé mais fragile.....	14
2.2 Une forte mobilisation des porteurs de projets sur des programmes ambitieux.....	14
2.3 ...mais exigeants en matière d'études.....	15
2.4 Un processus complexe aux délais mal maîtrisés.....	16
2.4.1 <i>Un dispositif de labellisation PAPI plus long et complexe que prévu.....</i>	16
2.4.2 <i>Un dispositif de labellisation de projets PSR exigeant et encore peu mobilisé.....</i>	16
2.5 Des collectivités territoriales sous la pression de leur population	19
2.6 Les projets des collectivités locales.....	20
3 Diagnostic et recommandations.....	21
3.1 Assurer un réel co-pilotage de la démarche PAPI.....	21
3.1.1 <i>Accroître le caractère partenarial de l'élaboration des plans d'action en renforçant la fonction de « chef de projet » au sein des services de l'État.....</i>	21
3.1.2 <i>Rendre rapidement les arbitrages nécessaires aux projets urgents.....</i>	22
3.2 Simplifier les procédures de labellisation.....	22
3.2.1 <i>Supprimer le dispositif de labellisation des projets PSR.....</i>	22
3.2.2 <i>Confier la labellisation PSR « submersion marine Xynthia » à une commission mixte inter-régionale par délégation des deux préfets coordonnateurs de bassin</i>	23
3.2.3 <i>Clarifier les postures de l'État partenaire (préfet de département) et de l'État garant (préfet coordonnateur).....</i>	23
3.3 Mieux coordonner la production des études et l'instruction des autorisations administratives.	24
3.3.1 <i>Faciliter la mise en sécurité rapide des digues à la mer existantes.....</i>	24
3.3.2 <i>Mieux proportionner les exigences d'études aux enjeux de sécurité et d'environnement et favoriser la réalisation d'un dossier unique par ouvrage.....</i>	25
3.3.3 <i>Faciliter la production des états des lieux environnementaux.....</i>	25
3.3.4 <i>Anticiper le traitement des problèmes fonciers.....</i>	25
3.3.5 <i>Construire une vision d'ensemble de enjeux patrimoniaux</i>	25
3.4 Autres points sensibles à prendre en considération	26
3.4.1 <i>Prolonger le bénéfice du taux majoré du FPRNM jusqu'à la fin du plan « submersions marines ».....</i>	26

3.4.2 Compléter les stratégies locales de prévention par la prise en compte de la gestion du trait de côte.....	26
4 Conclusion	27
1 Lettre de commande.....	29
2 Le littoral concerné.....	32
3 Organisation des structures porteuses des démarches PAPI.....	34
4 Présentation générale des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI).....	36
5 Liste des PAPI dans la zone Xynthia (par ordre géographique nord-sud).....	39
6 Liste des personnes rencontrées	41
7 Liste des projets de travaux labellisés dans le cadre des PAPI.....	43
8 Glossaire des sigles et acronymes.....	47

Résumé

Au début de l'année 2013, des interventions d'élus qui s'inquiétaient des lenteurs de mise en œuvre du plan « submersions rapides » (PSR) engagé en février 2011 sur les territoires touchés par la tempête Xynthia ont conduit la ministre de l'environnement et du développement durable à diligenter une mission d'appui du CGEDD pour analyser les causes de cette situation et, dans la mesure du possible, proposer des solutions pour y remédier à droit constant.

La mission a été confiée à Christian Pitié, coordonnateur, et Annick Hélias qui, de mars à mai 2013, ont rendu visite aux services instructeurs et aux porteurs de projets des plans d'action de prévention des inondations (PAPI) en cours d'étude ou de mise en œuvre sur le littoral atlantique entre la presqu'île de Guérande et l'île d'Oléron.

La mission d'appui a constaté une large adhésion des collectivités locales concernées aux objectifs du plan « submersions marines » et à la démarche des PAPI, une forte mobilisation des services de l'État pour conduire les procédures nécessaires. Elle a aussi noté une impatience générale des élus soucieux de répondre avant la fin de leur mandat aux attentes de leurs administrés, inquiets pour leur sécurité et la valeur de leur patrimoine. Cette impatience est d'autant plus grande que la lourdeur et la complexité des procédures administratives diligentées par l'État, et dont ils ne perçoivent pas toujours l'intérêt, est souvent perçue comme la première cause des délais.

Il apparaît qu'une partie des délais constatés jusqu'ici correspondent aux études techniques : les projets de consolidation de digues qui pouvaient exister ont été reconstruits pour prendre en compte le niveau élevé de l'océan constaté lors de Xynthia, voire des perspectives de relèvement consécutives au changement climatique. Cet objectif ambitieux est d'autant plus généralisé sur l'ensemble de la zone que les aides apportées dans le cadre du PSR (fonds de prévention des risques naturels majeurs, subventions des régions et des départements) le rendent financièrement possible pour les maîtres d'ouvrages.

Le double processus de labellisation PAPI-PSR, qui permet de mobiliser ces aides publiques lorsqu'il y a augmentation du niveau de protection des ouvrages, a pris du retard par rapport aux objectifs initiaux mais est en passe de s'achever d'ici la fin de l'année 2013, du moins pour la labellisation PAPI.

La labellisation des projets de travaux PSR, ainsi que l'instruction des autorisations administratives prévues principalement par le code de l'environnement, reste pour l'essentiel à venir. La maîtrise des délais de cette instruction est une condition du succès du PSR et suscite, malgré les efforts des services de l'État, une inquiétude légitime de la part des porteurs de projets, bien qu'à ce jour, la mission n'ait constaté aucun blocage.

La mission d'appui s'est donc efforcée d'identifier les facteurs de délais et de proposer des pistes de progrès qui, sans attendre la remise à plat d'un droit de l'environnement dont la complexité est aujourd'hui unanimement soulignée, devraient permettre, pour la mise en œuvre du plan « submersions rapides » (2011-2016) dans la zone touchée par la tempête Xynthia, de tenir des délais proches des objectifs initiaux, soit un rythme annuel de dépenses de 50 M€ sur six ans.

Pour cela, la mission formule douze recommandations détaillées dans le présent rapport.

Parmi celles-ci, elle insiste sur :

- ↑ le renforcement de la fonction de chef de projet au sein des services de l'Etat,
- ↑ la simplification des procédures de labellisation, notamment au travers de l'abandon de la double labellisation,
- ↑ la priorité à donner au confortement des digues à la mer existantes,
- ↑ la proportionnalité des exigences d'études aux enjeux,
- ↑ la nécessité d'intégrer à terme, à la stratégie locale de prévention du risque d'inondation par submersions marines, une stratégie locale relative à la gestion du trait de côte et à l'érosion dunaire.

La mission d'appui a également constaté que l'approbation par l'État des plans de prévention des risques littoraux (PPRL), qui conditionne le taux des aides du FPRNM, a pris du retard par rapport aux prévisions. Elle préconise d'ajuster en conséquence le délai pendant lequel la dérogation au taux actuel de 40 % restera applicable pour les travaux relatifs aux ouvrages de protection.

Récapitulatif des recommandations

Assurer un réel co-pilotage de la démarche PAPI

1. Accroître le caractère partenarial de l'élaboration des plans d'action en renforçant la fonction de « chef de projet » au sein des services de l'Etat,
2. Rendre rapidement les arbitrages nécessaires aux projets urgents.

Simplifier les procédures de labellisation :

3. Supprimer le dispositif de labellisation des projets PSR,
4. Confier la labellisation PAPI « submersion marine Xynthia » à une commission mixte inter-régionale par délégation des deux préfets coordonnateurs de bassin,
5. Clarifier les postures de l'Etat partenaire (préfet de département) et de l'État garant (préfet coordonnateur).

Mieux coordonner la production des études et l'instruction des autorisations administratives :

6. Faciliter la mise en sécurité rapide des digues à la mer existantes,
7. Mieux proportionner les exigences d'études aux enjeux et favoriser la réalisation d'un dossier unique par ouvrage,
8. Faciliter la production des états des lieux environnementaux,
9. Anticiper le traitement des problèmes fonciers,
10. Construire une vision d'ensemble des enjeux patrimoniaux .

Autres points sensibles à prendre en considération :

11. Prolonger le bénéfice du taux majoré du FPRNM jusqu'à la fin du plan « submersions marines »,
12. Compléter les stratégies locales de prévention des inondations par submersion marine en y intégrant une réflexion à plus long terme sur la gestion du trait de côte.

1 Présentation de la mission

1.1 La commande

La mission fait suite à des interventions d'élus se plaignant des lenteurs de mise en œuvre des plans d'action de prévention des inondations (PAPI), et tout particulièrement du programme local de sécurisation des digues prévu dans le cadre du plan « submersions rapides » (PSR) lancé à la suite de la tempête Xynthia.

Elle a été annoncée le 27 février 2013 par un communiqué de presse de la Ministre en charge de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Le 12 mars, ont été désignés pour la partie du littoral touchée par la tempête Xynthia Christian PITIE, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, coordonnateur de la mission, et Annick HELIAS, membre permanent du CGEDD. Ils ont aussitôt procédé aux premières prises de contact. Par lettre de commande en date du 4 avril 2013 figurant en annexe 1, la ministre a précisé ses attentes et demandé que la mission d'appui se déroule en deux phases :

- une première phase, rapide, permettant de dresser l'état d'avancement des projets de travaux et des procédures d'autorisation auxquelles ils sont soumis et d'analyser l'articulation des deux dispositifs de labellisation ; les recommandations de la mission viseront à optimiser, à droit constant, les procédures et dispositifs en exploitant l'ensemble des possibilités offertes notamment par le code de l'environnement ;
- une deuxième phase, pour proposer des pistes d'évolutions législatives et réglementaires relatives à la coordination des dispositifs de labellisation et des procédures d'autorisations au titre du code de l'environnement ; ces propositions pourront alimenter les prochains états généraux de la modernisation du droit de l'environnement organisés par la ministre.

En raison de la très forte attente des élus et des populations locales, les conclusions de la première phase ont été demandées sous un délai de un mois et demi.

Le présent rapport concerne cette première phase d'écoute et de recommandations, à droit constant.

1.2 Le contexte

Les 27 et 28 février 2010, la tempête Xynthia a provoqué sur le littoral atlantique une catastrophe particulièrement meurtrière et dévastatrice. L'élévation exceptionnelle du niveau de la mer et les vagues de tempête ont inondé de vastes territoires et causé de nombreux dégâts aux ouvrages de protection, principalement entre le sud de la Vendée et l'Île d'Oléron.

Dans un premier temps, la solidarité nationale s'est mobilisée pour reloger les personnes sinistrées et réparer les ouvrages endommagés. Ces réparations, exécutées sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales ou de leurs groupements, ont bénéficié d'aides importantes de l'État et de l'Union Européenne. Dès la fin de l'année 2010, la plupart des ouvrages endommagés avaient retrouvé une efficacité au moins équivalente à celle qui était la leur avant la tempête, suffisante pour faire face aux grandes marées mais non pour résister au renouvellement d'un événement exceptionnel.

L'État s'est ensuite engagé auprès des collectivités locales à soutenir des programmes d'action visant à améliorer prioritairement la sécurité des personnes dans le cadre d'une vision d'ensemble de la prévention des risques, intégrant la maîtrise de l'urbanisation et comprenant le renforcement des ouvrages de protection insuffisants, pour faire face dans des conditions acceptables à des événements extrêmes comparables à la tempête de Xynthia.

Pour ce faire, l'État a décidé d'intégrer les bassins de risque inondation par submersion marine dans le champ d'application des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), jusqu'alors réservés aux bassins de risque inondation par débordement fluvial, et de lancer un plan « submersions rapides » (PSR), permettant à partir de projets ponctuels d'intervenir sur des bassins de risque importants. Les crues rapides ont ainsi été intégrées à ce plan, en référence aux événements tragiques intervenus dans le Var.

Après une validation interministérielle, l'appel à projets PSR et le nouvel appel à projets PAPI ont été lancés simultanément le 17 février 2011 et font l'objet d'une procédure de labellisation dont les modalités ont été définies par une circulaire du 12 mai 2011.

Tel que définis par la circulaire du 12 mai 2011, les principes des appels à projets PAPI et PSR du 27 février 2011 peuvent être synthétisés comme suit :

- Des plans d'action de prévention des inondations, les PAPI, sont élaborés au niveau local ; ils engagent à la fois les collectivités territoriales d'un bassin de risque, regroupées autour d'un "porteur de projet", et l'État.
- Ils préfigurent les futures stratégies locales de gestion des inondations qui seront élaborées dans les territoires à risques importants identifiés conformément à la directive européenne « inondation » 2007/60/CE.
- Un dispositif financier incitatif, mobilisant le FPRNM et auquel les Régions et Départements s'associent, permet aux porteurs de projet de s'engager sur un programme de prévention ambitieux. Le financement des études nécessaires est possible dans le cadre de « PAPI d'intention ».
- Si le montant du PAPI est supérieur à 3 M€, celui-ci relève d'une labellisation par la DGPR après avis d'une « commission mixte inondations » (CMI) où les collectivités territoriales sont représentées, puis fait l'objet d'une convention qui engage les partenaires sur les actions et les financements.
- Les décisions financières relèvent du niveau ministériel (DGPR) ; elles sont déléguées au préfet de bassin pour les « petits PAPI » dont le montant du programme est inférieur à 3M€. Dans tous les cas, une instance de bassin est consultée pour contrôler la qualité technique et le respect des SDAGE.
- Les ouvrages de réduction des vulnérabilités, le plus souvent des digues, bénéficient, jusqu'au 31 décembre 2015, de contributions du FPRNM au titre du plan submersions rapides (PSR), dès lors qu'ils font l'objet d'une labellisation « PSR » assurant un haut niveau de sécurité dans sa conception, son niveau de protection et sa gestion ultérieure. Celles-ci sont accordées après une deuxième labellisation par la même commission dans le projets inclus dans des PAPI.
- Lorsque l'ouvrage « accroît le niveau de protection », la labellisation PSR ne peut intervenir qu'après celle du PAPI. Elle peut intervenir hors d'un PAPI lorsqu'il s'agit seulement de sécuriser des ouvrages existants. Il peut y avoir plusieurs maîtres d'ouvrages pour un même PAPI, autant que de propriétaires d'ouvrages labellisés.
- La construction des ouvrages labellisés au titre des PAPI et des PSR reste soumise aux procédures et autorisations administratives de droit commun. Celles-ci sont nombreuses, complexes et lourdes. On peut citer les autorisations au titre de la loi sur l'eau (après enquête publique en général), le classement au titre des ouvrages intéressant la sécurité civile, les études d'incidence sur les zones Natura 2000, les mesures compensatoires en cas d'atteinte à la biodiversité, la protections des sites et monuments classés, les autorisations de carrières, les acquisitions foncières ou autorisations d'implantation sur le domaine public maritime ou fluvial...
- La circulaire du 12 mai 2011 prévoit la désignation d'un « chef de projet » auprès du préfet de département pour représenter l'État dans le cadre du suivi du projet PAPI labellisé. L'instruction du projet de PAPI, c'est à dire la production des avis destinés à la CMI et à la DGPR, a en revanche été confiée à la DREAL ; celle-ci est chargée de consulter notamment les instances de bassin.
- L'instruction des autorisations administratives relève du droit commun, généralement du préfet de département (DDTM, ABF, voire DREAL dans le cadre de ses missions départementales).

La labellisation des projets PAPI et des opérations PSR vaut engagement de l'État sur sa participation financière, et tout particulièrement sur la mobilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier selon des règles fixées par le code de l'environnement (article L 561-1. et suivants) et surtout par les lois de finances. Le taux maximum de la contribution du FPRNM aux travaux de protection est ainsi de 40 % lorsqu'un plan de prévention des risques a été approuvé, de 25 % lorsque le PPR est prescrit. Pour les ouvrages littoraux, le taux de 25 % peut être toutefois porté à 40 % jusqu'au 31 décembre 2013, lorsque le plan communal de

sauvegarde PCS) a été arrêté par la commune.

Les collectivités territoriales abondent généralement ces aides ; il en est ainsi, dans la zone touchée par Xynthia, des conseils régionaux des Pays-de-la-Loire et de Poitou-Charentes, des conseils généraux de Charente-Maritime, de Loire-Atlantique et de Vendée. Le montage financier ainsi construit permet à toutes les collectivités du littoral d'engager le confortement des ouvrages de protection existants pour qu'ils puissent faire face à de nouvelles tempêtes et au relèvement prévisible du niveau de l'océan consécutif au réchauffement climatique.

Les collectivités concernées se sont fortement mobilisées pour élaborer leur PAPI et programmer les actions correspondantes, tout particulièrement les travaux sur les ouvrages de protection (opérations PSR).

Mais force est de constater que, trois ans après la catastrophe, si la définition des stratégies locales et programmes d'action est largement engagée sur cette partie du littoral atlantique, il n'en est pas de même des travaux destinés à améliorer le niveau de protection des populations.

Au moment du passage de la mission d'appui, en avril 2013, seuls cinq projets de travaux sur les ouvrages de protection avaient été labellisés comme opérations PSR et trois chantiers ouverts¹ ; en outre, sur certaines parties du littoral, notamment les côtes exposées à l'ouest des îles de Noirmoutier, Ré et Oléron, les phénomènes d'érosion du cordon dunaire constituent une préoccupation majeure même si ils impactent, dans l'immédiat, un nombre plus limité de constructions. Les travaux relatifs à la maîtrise du recul du trait de côte ne bénéficient pas du même niveau d'aide que ceux portant sur les ouvrages de protection et les réflexions correspondantes sont beaucoup moins avancées.

Cette situation provoque l'impatience des populations et des élus qui ont alerté la ministre en charge de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. La complexité des procédures de labellisation est mise en cause et plus encore celles des autorisations administratives, dont les élus souhaitent qu'elles soient simplifiées en vue d'alléger le coût des études et de réduire les délais qu'elles entraînent.

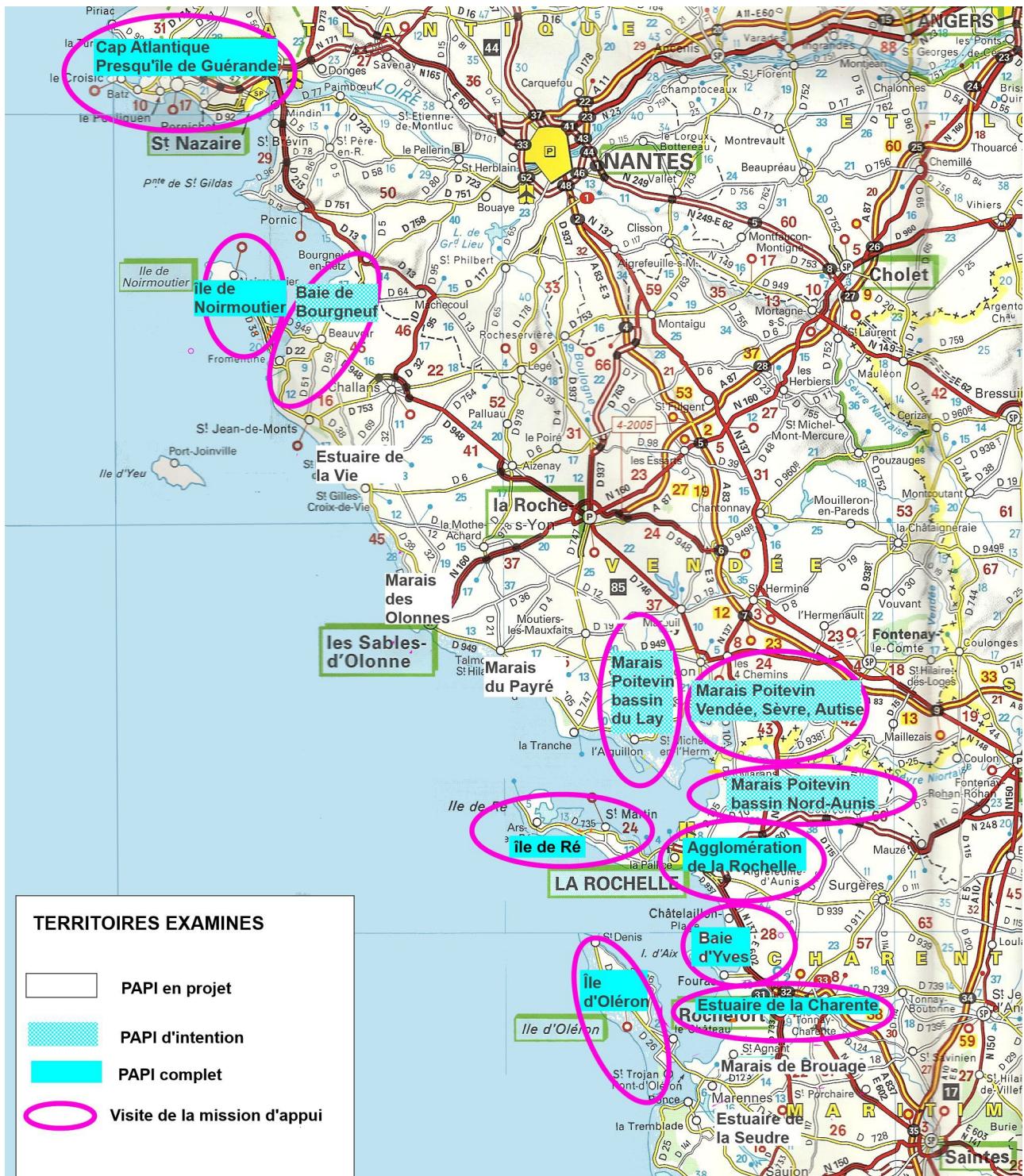
1.3 Le déroulement de la mission

Dès sa désignation en mars, la mission a pris contact avec la direction générale de la prévention des risques (DGPR) pour préciser la commande ministérielle et collecter la documentation disponible.

Elle a également contacté les préfets des régions Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes, des départements de Vendée et de Charente-Maritime, ainsi que les directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directeurs départementaux des territoires et de la mer (DDTM) concernés pour des échanges de vue sur la situation et les difficultés rencontrées. Des entretiens avec les agents en charge de l'instruction des dossiers PAPI et PSR se sont échelonnées du 11 au 23 mars.

Le 10 avril, la mission a participé à une réunion de travail avec les deux principales directions de l'administration centrale concernées, le service des risques naturels hydrauliques (DGPR-SRNH) et la direction de l'eau et de la biodiversité (DGALN-DEB).

¹ Digues de la Pergola et des Grands Relais à l'Aiguillon-sur-Mer, digue Ouest de Charron, digue du Boutillon sur l'île de Ré, digue de Port des Barques.



La mission a ensuite organisé, en liaison avec les préfets et les services de l'État, des rencontres avec les principaux porteurs de projets PAPI et PSR, les présidents des conseils généraux de Vendée et de Charente-Maritime, les parlementaires qui ont souhaité sa visite et le directeur du budget du conseil régional Poitou-Charente. Elle a également visité les communes de Nieul et Esnandes.

Ces visites se sont déroulées entre le 18 et le 21 avril pour la partie vendéenne et la presqu'île de Guérande et entre le 22 avril et le 3 mai pour la partie charentaise.

La liste des personnes rencontrées figure en annexe 6.

La mission s'est ensuite consacrée à l'exploitation des informations recueillies et à l'élaboration de

recommandations. Celles-ci ont été, dans leurs grandes lignes, validées le 23 mai lors d'une réunion de restitution avec le Cabinet de la Ministre, les directions centrales et les préfets concernés.

Le présent rapport a ensuite été rédigé. Il s'articule autour de trois parties.

La première présente l'état des lieux constaté par la mission. La seconde, à partir d'éléments de diagnostic, regroupe ses recommandations. La troisième est consacrée à ses conclusions.

2 État des lieux constaté par la mission d'appui

2.1 Un littoral réparé mais fragile

Lors de Xynthia, les digues et quais qui existaient entre la Loire et la Gironde ont été le plus souvent submergés : l'océan est monté au-dessus des plus hauts niveaux mesurés au cours du vingtième siècle², niveaux en fonction desquels les ouvrages avaient été dimensionnés. Les ouvrages portuaires ont généralement bien résisté. A l'exception de celles qui avaient été récemment confortées, les digues à la mer ont subi des dommages allant de dégâts localisés à un quasi effacement.

Les réparations ont été rapides : l'objectif de restaurer la fonctionnalité des digues à la mer pour les grandes marées de septembre 2010 a le plus souvent été tenu. Les réparations étaient toutes achevées au début de l'été 2011. Réalisées par les communes ou leurs groupements, elles ont bénéficié d'aides exceptionnelles de l'État et de l'Europe. Elles ont été réalisées dans le cadre de procédures d'urgence, dérogatoires par rapport au code des marchés et au code de l'environnement, par les entreprises du cru, selon les « errements habituels », sans véritable étude technique, ni procédure administrative, parfois avec une « revanche » (rehausse) par rapport à la situation antérieure.

Lors des travaux d'urgence, il n'a pas été signalé de dommages graves à l'environnement (au demeurant très perturbé par la tempête Xynthia).

Depuis 2011, il ne s'est pas reproduit de tempête importante et ces réparations se sont bien comportées, mais le diagnostic des experts est que leur qualité technique est inégale et que beaucoup auraient besoin d'être confortées pour résister à un événement majeur.

2.2 Une forte mobilisation des porteurs de projets sur des programmes ambitieux...

L'appel à projets PAPI de février 2011 a connu un grand succès : les communes et EPCI sinistrées de la partie du littoral atlantique comprise entre l'estuaire de la Loire et celui de la Gironde se sont regroupées en 17 bassins de risque d'inondation par submersion marine (annexe 5). A terme, chaque bassin sera doté d'une stratégie locale et d'un programme d'action pour la prévention des inondations.

Quelques mois ont été nécessaires pour que les services de l'État expliquent la démarche et s'organisent pour favoriser l'émergence de structures porteuses, pour les accompagner ainsi que les maîtres d'ouvrages, puis pour instruire les demandes de labellisations et d'autorisations de travaux.

Les conseils généraux ont également mobilisé leurs services pour offrir une assistance technique et administrative aux porteurs de projets PAPI et aux maîtres d'ouvrages, avec toutefois quelques différences de positionnement.

- En Charente-Maritime, le Conseil général, poursuivant sa politique d'intervention directe en matière de défense contre la mer, a proposé aux collectivités locales d'assurer la maîtrise d'ouvrage des projets de travaux des ouvrages de protection sous réserve qu'elles s'engagent à en assurer ensuite la gestion.
- En Pays-de-la-Loire, c'est au niveau régional que les grandes collectivités territoriales se sont organisées avec l'État pour mettre en œuvre depuis plusieurs années une politique de

² Le dépassement était de 60 cm au marégraphe de la Rochelle, d'environ 20 cm aux entrées de la Loire et de la Gironde.

défense contre la mer, en appui aux collectivités et à leurs groupements.

Le dispositif PAPI a ainsi permis l'étude de plans d'action sur tous les bassins de risque à enjeux importants mais selon des modalités différencierées. Les collectivités les plus structurées en moyens techniques et administratifs ont immédiatement engagé l'étude de PAPI complets et en ont obtenu la labellisation entre la fin 2011 et l'été 2013. C'est généralement le cas en Charente-Maritime du fait de l'intervention du conseil général mais aussi pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes îliennes.

- Les autres porteurs de PAPI, moins avancés dans leur réflexion, ont dû passer par l'étape « PAPI d'intention »³ qui permet de labelliser, et de financer, un programme d'étude. La Vendée où les propriétaires de digues sont très attachés à leur fonction de maître d'ouvrage se trouve davantage dans cette situation.
- Pour les sites aux enjeux limités et dont le montant du plan d'action dit « petit PAPI » est inférieur à 3 M€, une démarche de labellisation au niveau local est prévue.

En mai 2013, sur les 17 bassins de risque « submersion marine » de la zone Xynthia étaient ainsi labellisés :

- six PAPI « complets » (dont un avec avenant) et un en passe de l'être,
- cinq PAPI d'intention.

Quatre autres PAPI d'intention sont en cours de préparation et un est envisagé.

Les études ainsi réalisées ont permis d'identifier 84 projets de protection pour un coût d'environ 300 M€ en vue d'une réalisation s'étendant sur les années 2013 à 2018. Sur ce total, le montant des projets prévus par les PAPI complets labellisés est de 200 M€ (voir annexe 7).

Les PAPI fixent les objectifs de performance des ouvrages de protection à réaliser ou à conforter. Ces niveaux de protection doivent être cohérents avec les dispositifs d'information et de prévention (plans communaux de sauvegarde) et avec les plans de prévention des risques littoraux (PPRL) dont l'étude ou la révision a été engagée partout mais rarement aboutie à ce jour.

Dans les premiers PAPI complets, ces objectifs sont ambitieux : ils visent généralement une protection efficace des lieux habités en cas de tempête :

- occasionnant des vagues comparables à Xynthia,
- provoquant une surcote comparable avec prise en compte d'une « marge de sécurité » de 20 cm,
- survenant après que le niveau de l'océan se soit élevé de 60 cm sous l'effet du réchauffement climatique.

Cette stratégie, « Xynthia + 80 cm », permet de faire face aux événements que l'État prend en compte à l'horizon de la fin du XXI^{ème} siècle lors de l'étude des plans de prévention des risques d'inondation. Elle vise la mise en sécurité des biens, pas seulement celle des personnes.

2.3 ...mais exigeants en matière d'études

Cette stratégie implique toutefois des modifications très importantes des ouvrages existants, dont les caractéristiques techniques, voire les réparations faites en urgence ou au cours du temps, ne correspondent pas toujours au rôle de protection qui leur est aujourd'hui dévolu ; ils doivent désormais répondre à des obligations très précises en fonction de leur classement (art. R214-113 du code de l'environnement et dispositions du décret 2007-1735 du 11 décembre 2007).

Une deuxième labellisation, dite labellisation PSR, a donc été prévue pour les projets de travaux sur les ouvrages de protection. Elle a, en fait, un double objectif :

- permettre d'engager le plus rapidement possible les travaux de simple confortement des

³ Voir annexe 5.

- digues existantes (c'est-à-dire « sans augmentation du niveau de protection ») et, pour cela, de programmer les aides financières correspondantes du FPRNM, sans attendre l'élaboration d'un PAPI ;
- permettre de vérifier la qualité technique du projet, ses performances en matière de service rendu et l'organisation de sa gestion, cette vérification étant jugée nécessaire pour les travaux programmés dans le cadre des PAPI en raison de leur faible état de définition à ce stade (avant-projet sommaire, voire simple esquisse).

D'autres études, dites opérationnelles, doivent ensuite être engagées pour finaliser l'avant-projet détaillé et définir les modalités de réalisation (notamment le prélèvement des matériaux indispensables à ce type de travaux), obtenir les autorisations administratives nécessaires au titre de la police de l'eau, des sites, de l'urbanisme, de la sécurité de l'ouvrage (études de dangers) et organiser sa maintenance. Des acquisitions foncières sont parfois nécessaires lorsque la nouvelle emprise de l'ouvrage ou les prélèvements de matériaux concernent des terrains privés.

2.4 Un processus complexe aux délais mal maîtrisés

2.4.1 Un dispositif de labellisation PAPI plus long et complexe que prévu

Lors de l'appel à projets en février 2011, l'État envisageait que les PAPI soient labellisés au cours de l'année 2012 et que les travaux soient engagés en cinq ou six tranches, de volumes comparables, au cours des années 2013 à 2018.

Comme précédemment rappelé, sur les 17 PAPI envisagés, 6 avaient été labellisés par la commission mixte inondation nationale à la fin de l'année 2012 et un septième devrait l'être en juillet 2013. Il s'agit des PAPI les plus urbains, portés par des communautés de communes ou d'agglomération structurées ; leur programme de travaux est particulièrement lourd. Les dossiers PSR pour labelliser les projets sont en cours de finalisation.

Le passage des PAPI d'intention aux PAPI complets est plus laborieux : les porteurs de projets n'ont pas été en situation d'anticiper l'engagement des études exigées dans le cahier des charges PAPI et le PSR pour l'obtention des labellisations auxquelles sont subordonnées les subventions. Malgré l'aide des services des conseils généraux et de l'État, les collectivités porteuses de ces démarches sont mal à l'aise devant la complexité des procédures et la lourdeur des études que nécessite l'ambition de leurs projets de travaux. La transformation des PAPI d'intention en PAPI complets pourrait ainsi se poursuivre jusqu'au printemps 2014.

Une fois acquise la labellisation du PAPI complet, il leur faudra encore préparer les dossiers de labellisation des travaux sur ouvrages (projets PSR), puis les dossiers nécessaires aux autorisations administratives avant de pouvoir les engager.

2.4.2 Un dispositif de labellisation de projets PSR exigeant et encore peu mobilisé

Ce dispositif, qui se voulait complémentaire à celui des PAPI, devait aussi permettre d'engager rapidement des travaux de confortement d'ouvrages, sans attendre cette première labellisation, à partir du moment où ils ne correspondaient pas à une augmentation du niveau de protection.

Or, pour les digues à la mer, tous les projets prévoient une telle augmentation, de façon au minimum à sécuriser les ouvrages par rapport à un événement comparable à Xynthia. Les seuls PSR labellisés hors PAPI, à l'Aiguilon sur mer et à Charron, s'appuient sur des programmes de renforcement qui étaient à l'étude au moment de la tempête et qui ont été pris comme référence.

Une fois le PAPI labellisé, le niveau des aides publiques (Etat – FPRNM, Région, Département) est acquis et, pour les maîtres d'ouvrage, la labellisation PSR apparaît alors comme une des nombreuses autorisations administratives nécessaires aux travaux. Les démarches relatives à ces autorisations sont mal ressenties, les maîtres d'ouvrages ayant du mal à admettre que les

autorisations administratives de projets labellisés n'ailent pas de soi.

a) Des dossiers PSR exigeants

Les dossiers des projets PSR (voir annexe 7) servent à apprécier, selon douze critères, la qualité des projets par rapport aux objectifs contenus dans le PAPI et aux exigences de sécurité. Les maîtres d'ouvrage ne disposent pas toujours des éléments nécessaires pour les établir au moment de la labellisation des PAPI. Il en est ainsi de l'analyse de vulnérabilité de l'ouvrage ou, si celui-ci a déjà fait l'objet d'un classement en ouvrage de protection, de l'étude de danger correspondante. Il en est de même de l'analyse coût-avantage (ACB). Une telle analyse doit déjà figurer dans le PAPI complet dès lors que son coût dépasse les 2 M€ mais celle-ci doit être précisée et être ciblée sur l'ouvrage concerné par les travaux et les enjeux de la zone qu'il protège.

Les services de l'État ont bien recommandé aux structures porteuses des PAPI comme aux maîtres d'ouvrage d'engager, dès le lancement de la démarche, les études nécessaires à l'engagement des travaux, mais sans toujours être exhaustifs ou précis sur la nature et le contenu de ces études, ce qui leur sera ensuite reproché.

Toutefois, des échanges entre les porteurs de projets et la mission, il ressort que la principale raison de cette absence d'anticipation des études relatives aux travaux vient de leur réticence à les engager sans avoir la garantie que leurs projets soient validés et donc financés. Les PAPI d'intention leur ont apporté cette garantie mais avec des délais supplémentaires.

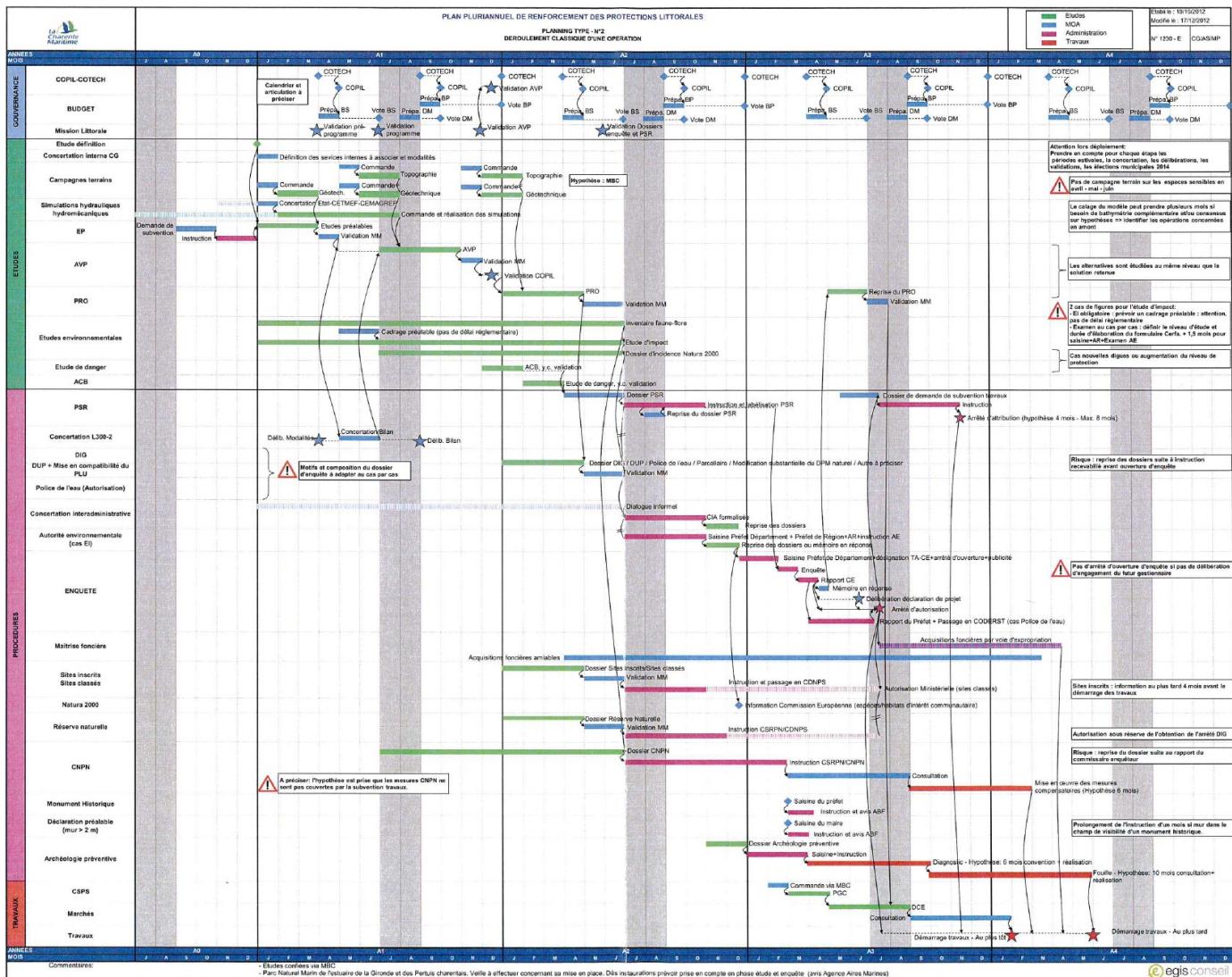
Dans les faits, l'élaboration de ces dossiers ne pose pas trop de problèmes aux maîtres d'ouvrage dotés d'une ingénierie solide comme le conseil général de Charente-Maritime, les agglomérations littorales ou encore certaines communautés de communes. Il n'en est pas de même des autres maîtres d'ouvrage qui, devant la difficulté, en contestent même la nécessité (étude de dangers). Pour eux, toutes ces études sont dilatoires. Ayant assuré l'entretien de leurs ouvrages depuis de nombreuses années avec des moyens modestes, ils admettent mal de devoir faire appel à des bureaux d'études agréés pour « leur prescrire ce qu'ils doivent faire ».

b) Des autorisations administratives de droit commun qui se surajoutent

Il s'agit des dossiers relatifs à la police de l'eau, à Natura 2000, à la protection des sites, impliquant la réalisation d'études d'incidences, voire d'études d'impact avec enquêtes publiques. Les procédures correspondantes servent à vérifier le respect des intérêts correspondants, à justifier que les choix ont été faits après vérifications des diverses options possibles, conformément au droit européen.

Au temps nécessaire pour réaliser ces études et élaborer les dossiers, s'ajoutent ainsi les délais d'instruction, de consultation, avant décision.

Ce processus est familier aux maîtres d'ouvrages d'aménagements tels que ports, infrastructures portuaires ou projets urbains mais pas a priori aux maîtres d'ouvrage de digues et ouvrages hydrauliques à la mer, habitués à traiter la plupart des travaux comme de simples réparations et, jusqu'à une date récente, à s'appuyer, pour la maîtrise d'œuvre et les démarches administratives, sur l'ingénierie des services départementaux de l'État.



Le planning type (ci-dessus) établi selon la méthode PERT⁴ pour le compte du conseil général de Charente-Maritime afin de suivre les opérations dont il avait accepté d'assurer la maîtrise d'ouvrage, a largement contribué à faire prendre conscience aux collectivités qui l'interrogeaient, des délais nécessaires aux procédures.

Lorsque des acquisitions foncières sont nécessaires, les délais de procédures augmentent considérablement, surtout si ces acquisitions doivent se faire par expropriation. Or, le renforcement des ouvrages à la mer exige généralement un élargissement de leurs bases, des accès pour l'entretien, sans parler des matériaux nécessaires, qu'il est souhaitable de prélever à proximité pour réduire les coûts de transport.

Afin d'éviter ces procédures et les délais qui leur sont afférents, plusieurs maîtres d'ouvrage ont exprimé le souhait de pouvoir renforcer leur ouvrage sur le domaine public maritime, voire y prélever des matériaux, ce qui n'est pas sans soulever des réserves fortes de la part des services de l'État.

Ainsi, le volume des travaux engagés (marchés signés) au 31 décembre 2013 devrait être

⁴ La méthode PERT (Project evaluation and review technique) est une méthode conventionnelle utilisable en **gestion de projet** : elle permet de représenter et d'analyser de manière chronologique les tâches et le réseau de tâches à réaliser avant de lancer un projet puis en suivre l'exécution.

d'environ 20 M€, très en dessous de l'objectif annuel de 50 M€. Il est encore difficile de faire une prévision pour 2014 ; le chiffre sera certainement plus élevé mais, en l'absence de nouvelle dynamique, le montant de 50 M€ aura peu de chance d'être atteint cette année-là aussi.

Le constat est donc d'un inquiétant retard au démarrage du plan « submersions rapides ».

2.5 Des collectivités territoriales sous la pression de leur population

Tous les élus rencontrés ont fait état des pressions de leur population, impatiente voire inquiète de « ne pas voir venir de travaux » trois ans après Xynthia. Cette impatience est décrite comme « très forte » et illustrée par des interpellations en réunion publique, le développement de mouvements associatifs qui s'expriment par des publications voire des manifestations. La mission l'interprète comme une conséquence de,

- ↑ la publicité qui a été donnée au plan « submersions rapides » (plan « digues »),
- ↑ la perception que la qualité des réparations d'urgence, au moins sur certains sites, est insuffisante pour assurer leur fiabilité en cas de nouvel événement majeur,
- ↑ les informations sur l'aléa données lors des concertations relatives à l'élaboration (ou la révision) des PPRL,
- ↑ la prise de conscience de l'impact négatif de l'exposition au risque sur les valeurs immobilières et, surtout, l'espoir que la réalisation de travaux de protections permettrait d'atténuer cet impact grâce à une nouvelle révision des PPRL.

Les attentes ne portent pas seulement sur les ouvrages susceptibles d'être subventionnés par le FPRNM ; l'érosion des dunes, qui se manifeste à chaque tempête voire à chaque grande marée, est une préoccupation majeure lorsque des habitations sont proches ou que la dune contribue à la fermeture d'un polder. C'est souvent le cas sur les îles.

Les élus estiment que leur crédibilité dépend de leur capacité à répondre à ces attentes d'ici les prochaines échéances électorales et imputent les délais à la lourdeur des procédures. Leurs attentes en matière de "simplification" dépendent de l'avancement de leurs études : ceux dont les projets sont déjà labellisés demandent seulement une accélération de la délivrance des autorisations administratives ; d'autres réclament des "procédures d'urgence" les affranchissant de toute contrainte, comme pour les premières réparations, au lendemain de la tempête.

Tous se plaignent cependant de la multiplicité des dossiers et des étapes à franchir, du grand nombre des interlocuteurs mal coordonnés dans les services de l'État (démarche PAPI, protection des sites, normes de sécurité des ouvrages de protection, prise en compte de la biodiversité, cohérence avec le SDAGE au niveau du bassin...), des demandes tardives d'études ou de dossiers complémentaires souvent générées par une certaine indécision. Peu en sont arrivés au stade de la production des études d'impact avec enquêtes publiques mais tous s'inquiètent par avance des exigences de l'administration, qu'ils jugent disproportionnées aux enjeux réels, et de la propension supposée des services à « ouvrir le parapluie » en demandant un maximum de pièces « pour éviter tout risque de contentieux ».

Le fait que les projets de travaux labellisés PSR soient susceptibles d'être remis en cause lors de l'instruction des autorisations administratives est une source d'incompréhension et d'inquiétude.

L'articulation des procédures de labellisation PAPI et PSR d'une part, et d'autorisation des travaux, d'autre part, avec le classement des ouvrages au titre de la sécurité publique et l'exigence d'une étude de danger associée à ce classement, semble souvent mal comprise et, dans tous les cas, peu lisible même s'il s'agit d'une situation provisoire dans l'attente de la publication du décret « digues », ce qu'ignore la plupart des élus rencontrés par la mission.

La demande unanime, tant des porteurs de PAPI que des maîtres d'ouvrage de projets PSR, est de trouver à leurs côtés un interlocuteur unique de l'État en situation de personnaliser le

partenariat dont celui-ci se prévaut, de porter sa parole, de répondre aux interrogations, de susciter les arbitrages nécessaires et d'obtenir un traitement diligent par les services instructeurs, c'est-à-dire un « chef de projet » chargé de faire, dans toute la mesure du possible, aboutir leur projet. La situation est un peu différente en Charente-Maritime du fait que le Département est maître d'ouvrage de la grande majorité des projets PSR, mais elle ne va pas sans soulever d'autres difficultés,

- d'une part, les services techniques du Conseil Général ne sont pas en situation de discuter avec les élus locaux de l'adéquation de leurs attentes avec la politique de prévention de l'État,
- d'autre part, ces collectivités, futurs gestionnaires des ouvrages, ne sont pas en situation de prendre la dimension exacte de leur responsabilité à venir.

2.6 Les projets des collectivités locales

Les projets de travaux proposés par les collectivités territoriales sont de plusieurs natures. La mission distingue plusieurs approches :

- conforter les digues à la mer endommagées lors de Xynthia, qui ont presque toutes⁵ été réparées ; leur hauteur en crête a souvent été « rectifiée » pour atteindre le niveau de l'océan constaté lors de Xynthia mais sans garantir contre la formation de brèches ; le confortement vise une plus grande solidité avec une marge de sécurité raisonnable ;
- réparer et renforcer les clapets, écluses et digues de retour, souvent en mauvais état avant la tempête, plus fréquemment contournés qu'endommagés lors de Xynthia et qui constituent un élément du dispositif de défense contre la mer ;
- rehausser ou remanier les quais et ouvrages portuaires dont la cote s'est avérée insuffisante lors de Xynthia et qui ont permis le passage de l'inondation même lorsqu'ils ont (c'est en général le cas) bien résisté ;
- rehausser ou renforcer des digues fluviales (en amont des écluses) pour réduire le risque d'inondations par l'eau douce en cas de concomitance des événements.

Mais, même dans le cas de simple confortement sur place de digues existantes, les maîtres d'ouvrages ne disposaient presque jamais de projets immédiatement réalisables, Xynthia ayant remis en cause les références relatives au niveau de l'océan. Sur cette partie du littoral, tant en Vendée qu'en Charente-Maritime, les collectivités territoriales avaient étudié, suite aux tempêtes de 1999, des programmes de confortement, qui bien que non officiellement validés par les services de l'État, pouvaient faire l'objet de travaux sous le régime des grosses réparations avec un minimum de procédures administratives. Cette référence s'est ainsi trouvée remise en question.

Elle l'a été d'autant plus que, comme indiqué plus haut, les maîtres d'ouvrage ont le plus souvent choisi un niveau de protection « Xynthia + 80 cm » qui nécessite des surélévations de digues pouvant dépasser le mètre. Un tel résultat ne peut être obtenu sans revoir complètement la structure de l'ouvrage sous peine de rendre celui-ci fragile et dangereux.

De nouvelles études techniques ont donc du être entreprises au lendemain de l'appel à projets.

⁵ La digue nord de Charron, le long de la Sèvre, qui n'a fait l'objet que de travaux sommaires, constitue une exception remarquable et polémique.

3 Diagnostic et recommandations

Sur le territoire concerné par la tempête Xynthia, l'avancement des études constaté par la mission d'appui permet la présentation de tous les PAPI devant la commission mixte inondations d'ici le 31 décembre 2013.

Le dispositif dit « petits PAPI » permettra de programmer dans des délais raisonnables les plans d'action de prévention relatifs aux bassins de risques moins exposés.

Même si ce délai de près de trois ans pour faire aboutir des plans d'action cohérents depuis le lancement de l'appel à projets PAPI peut être jugé élevé, il ne paraît pas opportun à la mission de remettre en cause la pertinence de cette démarche, mais plutôt de faire en sorte que les PAPI engagés et surtout les travaux programmés aboutissent dans les meilleurs délais en améliorant la coordination des procédures d'instruction, tant des labellisations que des autorisations administratives.

En effet, sauf pour les quelques sites où des arbitrages sur les programmes de travaux sont encore nécessaires⁶, l'enjeu n'est plus désormais la labellisation des PAPI mais la délivrance des labellisations PSR et des autorisations administratives de droit commun pour les travaux, labellisations et autorisations dont les procédures sont souvent peu avancées.

Ainsi, le processus de labellisation des PAPI a bien joué son rôle mais il s'inscrit dans un dispositif administratif trop complexe.

Le dérapage constaté dans le calendrier de mise en œuvre des projets PSR, l'impatience des populations et des élus, obligent à s'interroger sur les mécanismes qui ont conduit à cette situation. La lourdeur et la multiplicité des procédures administratives de droit commun ont certainement une large part de responsabilités mais elles étaient déjà connues lorsque les objectifs et le calendrier du PSR ont été établis.

La mission d'appui a identifié quatre pistes d'amélioration possibles pour accélérer l'engagement des travaux sur les ouvrages de protection sans remettre en cause les textes de niveau législatif ou réglementaire.

3.1 Assurer un réel co-pilotage de la démarche PAPI

3.1.1 Accroître le caractère partenarial de l'élaboration des plans d'action en renforçant la fonction de « chef de projet » au sein des services de l'Etat

Les plans d'action pour la prévention des inondations (PAPI) constituent des exercices partenariaux qui engagent, chacun dans leur domaine de compétence, l'Etat et diverses collectivités territoriales. L'Etat est notamment responsable, au niveau local, de la production et de l'élaboration des plans de prévention des risques littoraux (PPRL), du classement et du contrôle des ouvrages intéressant la sécurité publique, de la coordination des interventions et des mesures de secours au niveau supra-communal en cas de crise.

Dès le lancement des appels à projets PAPI et PSR, les services, DREAL et DDTM, se sont mobilisés pour expliquer la démarche et les dispositifs de labellisation et sensibiliser les collectivités à l'intérêt de se structurer par bassin de risque. Ils se sont également organisés pour assurer le suivi des projets et répondre au mieux aux attentes exprimées par les maîtres d'ouvrages.

La circulaire du 12 mai 2011 prévoyait toutefois que ce partenariat s'exercerait grâce à la désignation, auprès du préfet de département, d'un « chef de projet » chargé de représenter l'Etat auprès

⁶ Il s'agit des digues à la mer le long des polders des baies de Bourgneuf et de l'Aiguillon.

des porteurs de projets et des maîtres d'ouvrages⁷.

Mais si des schémas d'organisation ont rapidement été mis au point, une seule lettre de mission avait, en mai 2013, été rédigée en ce sens.

Ne fonctionnant pas en mode projet, les chefs de services ont rarement été en situation de s'impliquer sur le fond lors de l'élaboration des PAPI pour repérer en amont les propositions susceptibles de faire difficulté, assurer la liaison avec les autres services de l'État concernés et organiser en tant que de besoin les arbitrages nécessaires.

Pour la mission d'appui, cette faiblesse de la fonction de chef de projet explique une grande partie du mécontentement des élus rencontrés : multiplicité des interlocuteurs de l'État, succession de demandes d'études complémentaires, difficulté de savoir qui décide, absence de ressenti, de la part de certains services de l'État, d'une volonté suffisante de faire aboutir un projet commun. Elle explique aussi que les PAPI soumis à la CMI aient pu faire, du moins jusqu'à présent, l'objet d'un nombre significatif de réserves qui nécessitent pour être levées plusieurs mois de négociation avant de pouvoir mettre à la signature des partenaires financiers les conventions.

Pour donner davantage de corps au partenariat, il serait nécessaire que le chef de projet puisse s'appuyer sur une équipe-projet constituée dans les services, en cohérence avec les principales problématiques identifiées (autorisations administratives, contrôle sécurité, autorisations environnementales, suivi financier, gestion du DPM, etc.) et qu'il animerait durant toute la durée du programme PAPI « post-Xynthia ». Le chef de projet devra aussi pouvoir s'appuyer sur les experts du réseau scientifique et technique ministériel ainsi que sur le CGEDD.

3.1.2 Rendre rapidement les arbitrages nécessaires aux projets urgents

Le premier résultat à attendre du renforcement du partenariat et de la fonction de chef de projet devrait être l'adoption de solutions现实的 pour assurer la mise en sécurité des digues à la mer qui ne sont pas encore en état de se comporter de façon satisfaisante en cas de renouvellement à court terme d'un événement comparable à Xynthia. Comme expliqué plus loin, un renforcement en plusieurs étapes pourra être nécessaire pour que cette mise en sécurité puisse intervenir rapidement dans le respect de la législation en vigueur.

De façon à pouvoir atteindre l'objectif d'examen de tous les PAPI complets en cours d'étude par la CMI d'ici la fin de l'année 2013, les discussions utiles devront s'achever d'ici la fin du mois de septembre 2013. Les chefs de projet s'appuieront à cet effet sur le RST et les experts du CGEDD.

3.2 Simplifier les procédures de labellisation

3.2.1 Supprimer le dispositif de labellisation des projets PSR

Le plan « submersions rapides » a prévu une labellisation complémentaire des projets PSR pour les projets d'ouvrages de protection, même s'ils étaient programmés dans les PAPI, dès lors que les travaux correspondaient à une élévation du niveau de protection. Cette double labellisation permet d'assurer une bonne application de la politique de prévention du risque inondation dans les bassins de risque et de veiller à la qualité des travaux sur les ouvrages.

Le prix à en payer est une multiplication des comparutions devant des commissions et un alourdissement des procédures et des délais, d'autant plus que cette labellisation spécifique des ouvrages ne saurait -à droit constant- les dispenser des demandes d'autorisations liées aux travaux.

Compte-tenu de l'état d'avancement des PAPI dans la zone Xynthia, et notamment de la relative précision fonctionnelle des esquisses d'ouvrages qu'ils contiennent, la mission préconise, sur le territoire correspondant, la suppression du dispositif de labellisation des projets PSR.

⁷ En référence à l'article 27 du décret n°2004-374 relatif au pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

Le volet budgétaire de la labellisation (décision de subvention) pourrait être traité selon les pratiques de droit commun dans le cadre de la programmation établie dans les PAPI.

Le contrôle de la qualité du projet et l'examen de l'étude de danger pourraient avoir lieu dans le cadre de la régularisation de l'ouvrage permise par l'article L 214-6 du code de l'environnement. En effet les digues et ouvrages concernés ne bénéficient presque jamais d'autorisations conformes à la législation actuelle. Depuis 2006 leur régularisation n'est plus de droit mais peut faire l'objet des procédures partielles justifiées par l'état dans lequel elles se trouvent, notamment étude de dangers et examen du projet par le service de contrôle des digues⁸.

Il conviendra de veiller à ce que la précision des esquisses contenues dans les PAPI encore à labelliser reste suffisante.

Il est à noter que la simplification ainsi proposée porte sur les procédures (examen par des commissions mixtes) mais n'a qu'un effet limité sur le contenu des études.

3.2.2 Confier la labellisation PSR « submersion marine Xynthia » à une commission mixte inter-régionale par délégation des deux préfets coordonnateurs de bassin

Le dispositif de labellisation PAPI a été construit à partir du dispositif des PAPI « fluviaux » pour lesquels les enjeux de coordination sont très importants (solidarité amont aval). Il mobilise des commissions mixtes « inondation » au niveau national (CMI) et de bassin (CIB) et parfois de niveau régional par délégation du préfet coordinateur, après consultation des instances de bassin (Pays de la Loire).

Le dispositif est plus complexe pour les projets du département de Charente-Maritime concernés par deux bassins, Loire-Bretagne et Adour-Garonne.

Si les PAPI complets les plus importants de cette portion du littoral sont déjà labellisés, il n'en est pas de même des projets PSR.

Si le ministère ne retient pas la recommandation de la mission de supprimer cette seconde labellisation, il serait très souhaitable de faire évoluer le dispositif de labellisation des projets PSR en proposant aux deux préfets coordonnateurs de bassin, après consultation de leurs instances de bassin respectives, de déléguer les labellisations PAPI et PSR relatives au « littoral Xynthia » à une commission inter-régionale spécifique, en faisant ainsi évoluer la commission inondation de bassin (CIB) la plus concernée, celle de Loire-Bretagne pour assurer cette fonction.

3.2.3 Clarifier les postures de l'État partenaire (préfet de département) et de l'État garant (préfet coordonnateur)

Plusieurs élus ont fait part à la mission de leurs interrogations sur l'identification de l'autorité décisionnelle quand la labellisation était confiée à une instance de bassin, voire à une commission régionale, et sur la nécessité de maintenir des consultations à tous les niveaux (départemental, régional, bassin, national). Certains d'entre eux ont exprimé le souhait que le processus de décision soit plus lisible et que le niveau de décision soit le plus proche des acteurs locaux.

Le « chef de projet » ne peut être juge et partie. C'est la raison pour laquelle le ministère (DGPR) a confié l'instruction des projets PAPI et PSR à la DREAL, mais cette instruction se fait, selon la circulaire de mai 2011, sous l'autorité du préfet de département.

Il serait plus cohérent (et plus lisible) que l'instruction des projets de labellisation soit confiée aux DREAL sous l'autorité des préfets coordonnateurs de bassin, ce qui conforterait la DREAL de bassin en tant que garant de la cohérence de la politique de prévention des risques d'inondation.

La « commission inter-régionale spécifique » spécifique évoquée au paragraphe précédent pourrait constituer le support des consultations prévues par les textes au niveau du bassin.

La mission recommande que les deux préfets coordonnateurs de bassin se concertent avec leurs

⁸ Ce service, rattaché à la DREAL des Pays de la Loire est commun à cette région et à Poitou-Charentes.

comités de bassin pour mettre en place une commission inter-régionale spécifique compétente pour l'ensemble de la zone touchée par la tempête Xynthia durant la mise en œuvre du PSR.

3.3 Mieux coordonner la production des études et l'instruction des autorisations administratives

Si les PAPI doivent mieux intégrer dans la définition de leur calendrier de programmation les délais nécessaires à l'instruction des autorisations des travaux sur ouvrages, il est tout autant possible et même fortement souhaitable que les services de l'État s'organisent pour faciliter et accélérer ces instructions.

Pour cela, plusieurs pistes sont possibles. La mission en a identifié cinq.

3.3.1 Faciliter la mise en sécurité rapide des digues à la mer existantes

Une fois les travaux d'urgence achevés, les projets proposés par les collectivités territoriales prévoient presque toujours l'augmentation du niveau de protection des ouvrages même lorsqu'il s'agit de les conforter sur place. Il est en effet prévu, a minima, de les mettre en état de ne plus subir de défaillance majeure en cas de nouvel événement comparable à Xynthia alors qu'elles avaient généralement été prévues pour un événement de moindre ampleur ; il y a bien « augmentation du niveau de protection ».

Or la circulaire du 12 mai 2011 ne permet pas le financement des travaux « avec augmentation du niveau de protection » sans la labellisation préalable d'un PAPI. Cette exigence a notamment pour objet d'assurer la globalité du plan de prévention et d'en vérifier la cohérence.

L'objectif de démarche coordonnée est ainsi atteint mais cela conduit, au plan administratif, à traiter la quasi-totalité des travaux de confortement de digues existantes comme des travaux particulièrement impactant le milieu et à exiger les procédures lourdes, notamment des études d'impact avec enquête publique.

L'obligation de recourir à ces procédures lourdes mais plus encore, il est vrai, les aléas retenus dans le cadre de l'élaboration ou la révision des plans de prévention des risques littoraux (PPRL), menées parallèlement, ont encouragé les maîtres d'ouvrage à projeter des travaux d'un niveau d'ambition maximale (la protection à Xynthia + 80 cm évoquée plus haut). Pour de tels travaux, il est évident que des études approfondies sont effectivement indispensables alors qu'une étape de confortement moins ambitieuse mais réalisable plus rapidement aurait pu être pertinente pour répondre à l'impatience ces populations, et permettre d'étudier sereinement, sans craindre la catastrophe toujours possible à la prochaine grande marée, une solution plus durable.

La mission d'appui recommande d'utiliser les souplesses contenues dans les articles L 214-6 et R 214-18 du code de l'environnement pour permettre aux maîtres d'ouvrages qui le désirent de réaliser une première étape de mise en sécurité des digues à la mer régulièrement implantées et dont l'objectif serait de permettre à ces digues de résister sans dommage majeur à un événement équivalent à Xynthia (protection à « Xynthia + 0 cm »). Par mise en sécurité, il faut entendre capacité à ne pas subir de brèche majeure et à limiter les venues d'eau autour des lieux habités à un niveau non dangereux pour leurs occupants. Il ne s'agit pas de garantir l'étanchéité. Les digues qui avaient été confortées selon les règles de l'art peu avant Xynthia (par exemple la digue Pacaud à Saint-Trojan d'Oléron) ont eu le comportement souhaité et peuvent constituer une référence.

Il n'est pas proposé pour autant de revenir aux facilités consenties lors des travaux d'urgence : les projets devront être réalisés par un maître d'œuvre en situation d'engager sa responsabilité et vérifiés par les services de contrôle des digues ; ils devront être accompagnés d'une étude de dangers dont le contenu sera suffisant pour permettre de régulariser le classement au titre des ouvrages intéressant la sécurité publique, et le chantier devra a minima faire l'objet d'une étude d'incidences au titre de la police de l'eau, complétée en tant que de besoin par une étude d'incidences Natura 2000.

3.3.2 Mieux proportionner les exigences d'études aux enjeux de sécurité et d'environnement et favoriser la réalisation d'un dossier unique par ouvrage

Le principe de proportionnalité des exigences dans le contenu des études aux enjeux locaux constitue un élément fondateur du droit européen. En l'absence de cadrage préalable, les exigences formulées par certains services instructeurs mais aussi certains bureaux d'études, semblent s'en éloigner. Les retours des porteurs de projets lors des entretiens avec la mission d'appui invitent à l'appliquer avec plus de détermination. Le développement des échanges entre chefs de projet et services instructeurs devrait être de nature à fournir des éléments d'appréciation plus circonstanciés ainsi que des éléments de cadrage préalable.

À la lumière des entretiens auxquels la mission d'appui a participé, il convient d'être particulièrement attentif aux points suivants :

- Études de dangers : la circulaire du 16 avril 2010 est parfois invoquée par des bureaux d'études pour proposer des études d'une complexité excessive dans les cas simples ;
- Études d'impact : il convient certes que les maîtres d'ouvrage justifient leurs choix mais les demandes des services instructeurs de détailler les solutions de substitution peuvent aussi traduire une hésitation à expliciter leurs réticences envers la solution proposée.
- Analyses coût-bénéfice : la même dérive a été signalée pour ces études.

Par ailleurs, il serait souhaitable dès maintenant, sans attendre la phase deux de la présente mission, de demander aux maîtres d'ouvrage de compléter leur dossier des pièces nécessaires aux différentes autorisations plutôt que d'exiger pour chaque procédure un dossier spécifique.

3.3.3 Faciliter la production des états des lieux environnementaux

Il est de la responsabilité des maîtres d'ouvrage de vérifier et d'actualiser si besoin les états des lieux nécessaires aux études d'impact ou d'incidences. Dans le cas particulier des travaux sur le littoral touché par Xynthia, une organisation mutualisée et aussi anticipée que possible, suscitée par les chefs de projets avec l'appui des services de l'État, permettrait tout à la fois d'économiser du temps et de l'argent et de développer une approche globale et hiérarchisée des enjeux environnementaux sur cette zone littorale.

3.3.4 Anticiper le traitement des problèmes fonciers

Les digues robustes sont les digues larges. Les confortements nécessitent de la surface et des matériaux. Les problèmes d'implantation sur le domaine public maritime, de localisation des prélèvements de matériaux, de négociation avec les riverains, particulièrement les agriculteurs avec mobilisation des organisations foncières (SAFER, EPF), devraient être abordés avec l'appui des chefs de projets dès les premières phases de réflexion relatives au choix des solutions. L'implication active de la commune est indispensable pour que des solutions amiables puissent être adoptées côté « terre ».

3.3.5 Construire une vision d'ensemble de enjeux patrimoniaux

Les préoccupations relatives à la protection du patrimoine monumental et paysager conduisent parfois à préconiser des solutions maçonnées ou des matériaux particuliers dont le coût est élevé. Dans certains secteurs urbains, il peut s'agir d'un embellissement du site parfaitement légitime mais qu'il n'est pas justifié d'imputer au programme de prévention des inondations. Ailleurs, pour les ouvrages de grande longueur, les surcoûts peuvent être dissuasifs. Les premiers cas traités sont susceptibles de faire jurisprudence et de conduire à des préconisations intenables dans la durée. Il est souhaitable d'identifier dès que possible les sites qui feront l'objet d'un traitement coûteux de façon à pouvoir faire une sélection compatible avec le budget global du PSR.

3.4 Autres points sensibles à prendre en considération

3.4.1 Prolonger le bénéfice du taux majoré du FPRNM jusqu'à la fin du plan « submersions marines »

La dérogation permettant d'accorder un taux de 40 % aux travaux sur les ouvrages de protection, bien que le PPRI ne soit pas encore approuvé mais simplement prescrit, était liée aux engagements de l'État de finaliser tous les PPRL de la zone sinistrée dans les 3 ans⁹ qui suivait la catastrophe, soit le 31 décembre 2013. Or, si leur élaboration ou leur révision est bien engagée sur l'ensemble de la zone, leur approbation est encore loin d'être acquise. Les raisons en sont multiples (plan de charge des services, négociations difficiles avec les collectivités...)

Aussi la mission propose-t-elle de proroger cette dérogation à l'échéance réaliste de l'approbation des PPRL par les préfets, a maxima avant celle du plan « submersions marines », à savoir fin 2015, et a minima de la prolonger d'un an.

3.4.2 Compléter les stratégies locales de prévention par la prise en compte de la gestion du trait de côte

Les PAPI littoraux définissent une stratégie locale de prévention du risque inondation par submersion marine sur des territoires soumis à ce type de risque. Sur une partie des PAPI des territoires touchés par Xynthia, particulièrement les îles, l'érosion des cordons dunaires constitue également un risque aussi prégnant que l'inondation par submersion d'ouvrages de protection. Les enjeux en termes de vies humaines sont généralement moindres mais le danger pour les biens tout aussi évident, progressant à chaque tempête voire à chaque grande marée. En outre, certaines dunes fragiles constituent une partie de l'endiguement du polder situé en arrière.

Le problème est évoqué par les PAPI concernés mais, en général, sans prendre position sur les solutions à envisager.

L'État a publié en 2012 les orientations de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Les consultations relatives à la déclinaison locale de cette stratégie ont été engagées mais progressent difficilement dans la mesure où elles impliquent souvent des choix difficiles voire douloureux.

Il est important qu'elles aboutissent rapidement pour que les PAPI littoraux puissent intégrer à la stratégie locale inondation par submersion marine une stratégie de plus long terme liée à la gestion stratégique du trait de côte.

⁹ Temps moyen fixé comme objectif aux services de l'État pour faire approuver un plan de prévention des risques (PPR).

4 Conclusion

Les inquiétudes des collectivités territoriales quant à la lenteur de la mise en œuvre du plan « submersions rapides » sur les territoires touchés par Xynthia résultent de la lourdeur du processus de double labellisation auquel viennent s'ajouter les procédures usuelles d'autorisations de travaux, particulièrement complexes pour des ouvrages de protection à la mer en raison de leur situation administrative.

Les structures porteuses des démarches PAPI, comme les maîtres d'ouvrage des projets de renforcement des digues, ne sont pas tous dotés d'une ingénierie technique, administrative et financière suffisamment solide pour faire face à la complexité des procédures exigées (étude de dangers, analyse coût-bénéfice ou encore étude d'impact). Cette lourdeur procédurale, compensée par de puissantes incitations financières, n'a toutefois pas empêché une large adhésion au dispositif PAPI et on ne peut que s'en féliciter.

Ces inquiétudes doivent cependant interpeller l'État sur le pilotage du double dispositif de labellisation mis en place pour gérer ces deux plans intégrés, PAPI et PSR (maîtrise des différentes phases, gestion des arbitrages, levée des réserves, clarté des décisions) comme sur l'efficacité de l'accompagnement des porteurs de projet prévus dans le cadre de la démarche partenariale des PAPI.

La simplification du processus de labellisation et un engagement plus efficace des services de l'État aux côtés des collectivités locales et de leurs groupements devraient être de nature à répondre à une grande partie des mécontentements exprimés, sans que soient pour autant remises en cause les exigences des cahiers des charges PAPI-PSR en matière de sécurité des ouvrages et de qualité environnementale.

Toutefois, le niveau ambitieux de protection des ouvrages retenu par les collectivités nécessite généralement de faire table rase des projets préexistants ; dans quelques cas difficiles cela ne permet pas d'espérer une mise au point des projets d'ici le printemps 2014 alors que la fragilité des ouvrages existants est patente. La mise au point rapide d'une solution d'attente, engageant aussi peu que possible l'avenir, pourrait être utile. Cela concerne notamment la digue nord de Charron et quelques digues de front de polder en Vendée.

Par ailleurs, l'état d'avancement des projets constaté par la mission plaide pour ne pas arrêter au 31 décembre 2013 l'attribution du taux d'aide de 40 % du FPRNM en l'absence de PPR approuvé. Une prolongation d'au moins un an de cette dérogation semble nécessaire (délai de prolongation à établir en fonction de l'état d'avancement des PPRL). Une telle mesure serait de nature à rassurer les élus sinon les populations.

Enfin, la mise en sécurité des digues qui n'ont fait l'objet que de réparations sommaires après la tempête nécessite une diligence particulière mais doit respecter des exigences de qualité technique et environnementale qui ne permettent plus le retour aux pratiques expéditives justifiées par l'urgence. C'est un point qui mérite un effort particulier de communication auprès des maîtres d'ouvrage comme des services instructeurs.

Annick Hélias

Membre permanent du CGEDD

Christian Pitié

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

1 Lettre de commande.....	28
2 Le littoral concerné.....	30
3 Organisation des structures porteuses des démarches PAPI.....	32
4 Présentation générale des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI).....	34
5 Liste des PAPI dans la zone Xynthia (par ordre géographique nord-sud).....	37
6 Liste des personnes rencontrées	39
7 Liste des projets de travaux labellisés dans le cadre des PAPI.....	41
8 Glossaire des sigles et acronymes.....	44

1 Lettre de commande



156-2013

→ S7
S4

(
- 4 AVR. 201

Patrice PARISÉ
- 4 AVR. 2013

La ministre

Paris, le

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

à

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

Objet : Mission d'appui pour l'accompagnement des projets sur les territoires concernés par la tempête Xynthia et recommandations quant à l'articulation du dispositif de labellisations PAPI/PSR et des instructions environnementales associées.

PJ : 2

Les collectivités touchées par les inondations et submersions se sont fortement mobilisées pour élaborer des programmes de prévention des inondations (PAPI) fondés sur une stratégie et un programme global d'actions, adaptés à leur territoire et pour étudier des ouvrages visant à garantir la protection des populations (PSR).

L'instruction de ces dossiers PAPI et PSR répond aux règles fixées par la circulaire du 12 mai 2011. Elle conduit à une labellisation qui permet de bénéficier de financements de l'Etat ou du Fonds Barnier.

Les projets d'ouvrages de protection ainsi programmés, leur mise en œuvre font l'objet d'études plus détaillées et d'instructions techniques par les services de l'État. Les autorisations au titre du code de l'environnement de ces projets relèvent de plusieurs réglementations et peuvent entraîner dans le cas où le maître d'ouvrage n'a pas anticipé la production des dossiers requis, des délais d'études et d'instruction que les élus et la population jugent trop longs.



C'est pourquoi j'ai souhaité lancer en deux phases une mission d'appui auprès des services de l'Etat pour identifier la nature exacte des difficultés rencontrées et les mesures qui permettraient de faciliter la concrétisation des projets, dans le respect de la réglementation et de l'environnement, avec une priorité donnée aux territoires victimes de la tempête Xynthia.

• **1^{ère} phase : État des lieux et optimisation des processus**

Dans un premier temps, je vous demande de dresser un état des lieux des projets lancés et restant à réaliser et d'analyser les instructions en cours. Ce travail sera mené en lien étroit avec les préfets de région et de département concernés.

- Concernant le processus d'autorisation des travaux prévus par les PAPI /PSR et ses liens avec le processus de labellisation par la CMI, à droit constant, sur les territoires concernés par la tempête Xynthia,

Vous proposerez des adaptations dans les modalités d'instruction pour que les services de l'Etat puissent optimiser les délais de délivrance des autorisations, tout en garantissant la qualité de l'instruction environnementale et la sécurité juridique des actes.

Vos propositions porteront en particulier sur des modalités d'organisation fonctionnelle et sur la production de notes de recommandations pouvant être remises aux collectivités, comme par exemple « la notice d'accompagnement des maîtres d'ouvrages de travaux de protection des populations contre les submersions marines » produite par la DREAL Pays de Loire et qui pourrait être déclinée et adaptée aux territoires concernés.

- Concernant l'articulation et l'optimisation à droit constant des deux processus de labellisation des plans et programmes d'une part et d'autorisations des travaux d'autre part

Vous formulerez des recommandations générales quant à l'organisation du processus d'autorisation des travaux prévus par les PAPI /PSR et ses liens avec le processus de labellisation par la CMI. Elles devront permettre d'optimiser ces processus et de réduire les délais de concrétisation des projets, dans le respect des objectifs de protection des populations et de préservation de l'environnement.

Ce travail sera conduit à droit constant, en exploitant l'ensemble des possibilités offertes par le Code de l'environnement (par exemple, l'autorisation de programmes de travaux prévue par l'article L122.1.2 ou ses équivalents « eau » : R214-42, 43 et 44) et en réfléchissant sur l'articulation entre les 2 processus d'autorisations et de labellisation.

C'est pourquoi j'ai souhaité lancer en deux phases une mission d'appui auprès des services de l'Etat pour identifier la nature exacte des difficultés rencontrées et les mesures qui permettraient de faciliter la concrétisation des projets, dans le respect de la réglementation et de l'environnement, avec une priorité donnée aux territoires victimes de la tempête Xynthia.

- **2^{ème} phase : Pistes d'évolutions législatives et réglementaires relatives à la coordination entre labellisations PAPI/PSR et autorisations environnementales.**

Dans un second temps, la mission d'appui pourra proposer des pistes de réflexion quant à des évolutions réglementaires ou légales permettant de faciliter un travail parallèle entre labellisations PAPI/PSR et autorisations au titre du code de l'environnement.

Ces pistes pourront alimenter les états généraux de la modernisation du droit de l'environnement prévus dans la feuille de route du gouvernement pour la transition écologique

Le Préfet de Région Pays de la Loire et le Préfet de Vendée ont formulé des propositions que vous trouverez ci-jointes. La Préfecte de Charente-Maritime a fait part de ces mêmes attentes. Vous vous attacherez ainsi à expertiser les modalités proposées.

En raison de la très forte attente locale des élus et des populations, je vous remercie de me faire part de vos premières conclusions et propositions sous un mois et demi pour la première phase et trois mois pour la seconde phase.

Vous pourrez mobiliser les administrations concernées, en particulier les DREAL et DDT-M concernées ainsi que la mission "Plan Submersion Rapide" (PSR) de la DGPR, la Direction de l'Eau et de la Biodiversité, et, en tant que de besoin, le CGDD et la Direction des Affaires Juridiques du MEDDE.



Delphine BATHO

Copie :

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



2 Le littoral concerné

De l'estuaire de la Loire à la Gironde, le littoral Atlantique est une côte basse, succession d'estuaires et de marais s'appuyant sur quelques points hauts naturels.

Depuis que le niveau des océans s'est stabilisé à la fin de la dernière glaciation, voici cinq mille ans, ce littoral n'a cessé d'évoluer. Initialement, l'eau pénétrait profondément à l'intérieur des terres, formant notamment les golfes des Pictes et des Saintons ; les points hauts étaient des îles ; des bancs de sables correspondant aux dunes du littoral glaciaire se trouvaient à l'ouest de la côte actuelle.

Les golfes ont été progressivement comblés par les apports des fleuves et par les sables marins charriés par les tempêtes ; ils sont devenus des marais ; le phénomène a été amplifié par la surrection, toujours en cours, du bocage Vendéen (jusqu'à 3 mm par an).

À partir du Moyen Âge, l'homme a isolé de la mer une partie des marais et les a transformés en polders, en complétant les dunes littorales naturelles par des digues artificielles. Cela a permis l'installation d'une végétation d'eau douce, d'abord des pâturages puis des cultures. Le sol des polders atlantiques est au-dessous du niveau des grandes marées mais au-dessus de celui du niveau moyen de la mer ce qui permet, à marée basse, l'évacuation des eaux continentales.

L'histoire du littoral Vendéen et Charentais est ainsi une longue succession de récits de constructions de digues et de catastrophes dues aux tempêtes, qui, périodiquement, endommageaient les ouvrages en détruisant biens et récoltes et parfois noyaient une partie des habitants. Les bancs de sable naturels (dunes) étaient eux aussi remaniés par les tempêtes. Sous l'effet des vents et courants dominants, ils se déplacent généralement vers le sud ou vers l'est.

Depuis la fin du dix-neuvième siècle, les progrès du génie civil ont rendu les ouvrages plus robustes ; les grandes catastrophes sont devenues plus rares mais l'endiguement est devenu plus audacieux et s'est étendu jusque vers 1970, moment où les préoccupations environnementales et la baisse de valeur des terres agricoles y ont mis fin. La configuration du trait de côte, qui n'avait cessé d'évoluer, s'est alors figée pour quelque temps.

Le développement de l'agriculture a été, sur le littoral, remplacé par celui du tourisme et de la villégiature : l'hébergement a occupé une grande partie des points hauts du littoral et s'est aventuré dans les polders inondables.

Aujourd'hui la quasi-totalité du littoral est aménagée. Seules les zones rocheuses peu vulnérables à l'érosion, restent complètement à l'état naturel. Les dunes sont, à minima, végétalisées pour modérer l'érosion, les marais sont tous aménagés en polder, les zones urbanisées bénéficient d'aménagements complémentaires pour les protéger des submersions exceptionnelles.

On compte ainsi 14,5 km d'endiguements liés à l'exploitation des marais salants de Guérande, 103 km de côtes artificialisées sur les 276 km du littoral vendéen, 230 km sur les 470 km du littoral charentais. En outre, la partie aval de tous les cours d'eau est endiguée ou équipée d'écluses pour empêcher les remontées d'eau salée.

À quelques exceptions près, ces ouvrages avaient été dimensionnés en fonction des événements intervenus depuis le début de l'expansion touristique (années 1960) qui, même si certains d'entre eux sont restés dans les mémoires (1979 – 1999), n'avaient pas été excep-

tionnels quant au niveau atteint par l'océan.

La tempête Xynthia du 28 février 2010 a montré qu'ils étaient très souvent insuffisants pour protéger efficacement les habitations et les activités économiques qui s'étaient implantés dans les zones menacées par les submersions marines et l'érosion dunaire, et que leur maintenance avait parfois été négligée. À la fin du 20^{ème} siècle, le niveau de l'océan pris en compte pour les calculs était souvent inférieur de 50 cm à ce qui a été observé. Il semble que les derniers événements comparables quant au niveau atteint par l'océan datent de 1940 ou 1941 (avec une étendue géographique moindre toutefois) et qu'il s'en soit produit un ou deux par siècle dans le passé.

Pour le futur, les perspectives de hausse du niveau des océans sous l'effet du réchauffement climatique doivent inciter à la prudence. Il est recommandé de prendre en compte Xynthia + 20 cm pour le court terme et Xynthia + 60 cm à l'horizon de la fin du siècle actuel.

3 Organisation des structures porteuses des démarches PAPI

La situation en la matière est très différente dans les 3 départements visités.

– **En Charente-Maritime :**

Le conseil général assiste depuis plusieurs années les collectivités locales et leurs groupements dans le renforcement des ouvrages à la mer, dont beaucoup sont des ouvrages orphelins, en acceptant de prendre la maîtrise d'ouvrage des travaux. Par ailleurs, les collectivités de cette partie du littoral sont structurées autour d'organisations relativement fortes comme l'agglomération rochelaise, les îles de Ré et d'Oléron, mais aussi la ville de Chatelaillon. L'estuaire de la Charente bénéficie de l'appui d'un établissement public de bassin. Les ouvrages fluviaux et de marais restent de la compétence des syndicats de rivière ou de marais qui peuvent s'appuyer sur un service technique mutualisé, l'UNIMA (union des syndicats de marais).

Dans ce département, sur les sept bassins de risques littoraux identifiés, cinq PAPI complets ont pu être labellisés en 2012. Deux sont à des stades moins avancés :

- ↑ les études du PAPI du bassin Nord Aunis sont en cours dans le cadre d'un PAPI d'intention labellisé, avec la problématique spécifique de la baie de l'Aiguillon et du marais poitevin concernés par 2 autres PAPI vendéens (c'est un dossier sensible) ;
- ↑ l'autre concerne la vallée de la Seudre dont la démarche portée par la structure porteuse du SAGE est en cours (les enjeux y sont moindres).

– **En Vendée :**

Dans ce département, le conseil général apporte également son appui aux collectivités locales, sans toutefois prendre la maîtrise d'ouvrage des travaux. Le contexte institutionnel et historique y est très différent et explique la situation constatée. Les associations syndicales de marais sont très attachées à leurs ouvrages et l'organisation des collectivités locales en groupement spécifique se révèle de ce fait plus complexe.

Sur les 7 bassins de risques littoraux, un seul PAPI complet a été labellisé, celui de la communauté de communes de l'Île de Noirmoutier, elle aussi, comme les autres îles, fortement organisée. Pour les 6 autres bassins, on note :

- ↑ 3 PAPI d'intention labellisés portés :
 - par une double structure dans la baie de Bourgneuf,
 - par le syndicat mixte du marais poitevin mais avec deux structures distinctes pour le bassin du Lay d'une part, pour le bassin Vendée, Sèvre, Autizes d'autre part, alors qu'a été identifié au niveau du grand bassin Loire-Bretagne un bassin de risque cohérent, la baie de l'Aiguillon.
- ↑ 3 petits PAPI en cours d'élaboration dont l'un n'a pas encore désigné de structure porteuse de la démarche ; la maîtrise d'ouvrage y est particulièrement éparsillée ce qui rend plus difficile la recherche d'un consensus, mais il est vrai également que les enjeux y sont de moindre importance.

Ces collectivités sont directement confrontées à l'élaboration des dossiers nécessaires aux

démarches de labellisation des stratégies locales de prévention comme au montage des dossiers de travaux sans toujours disposer de l'ingénierie administrative et technique nécessaire, ce qui explique le passage obligé par des PAPI d'intention.

– **En Loire-Atlantique :**

La zone la plus touchée par la tempête Xynthia est la presqu'île de Guérande. Les collectivités locales sont regroupées dans une communauté d'agglomération, Cap-Atlantique, là encore fortement organisée. Après un démarrage un peu difficile, la démarche PAPI a été réellement prise en charge par l'intercommunalité et devrait se traduire très prochainement par la labellisation d'un PAPI complet.

Cette organisation n'est sans doute pas encore définitive et reste perfectible au regard des objectifs poursuivis, mais la mission estime que la démarche pragmatique adoptée pour avancer est pertinente. Le temps passé à la mettre en place (adaptation des statuts des structures porteuses des démarches PAPI) n'est pas du temps perdu et les résultats sont à saluer.

4 Présentation générale des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI)

Les programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI), lancés en 2002, ont pour objet de promouvoir une gestion intégrée des risques d'inondation en vue de réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement¹⁰. Outil de contractualisation entre l'État et les collectivités, le dispositif PAPI vise à la définition et à la mise en œuvre d'un plan d'action global et cohérent à l'échelle du bassin de risque d'inondation, plus précisément à :

- encourager l'organisation des acteurs locaux au premier rang desquels les collectivités autour d'une démarche de gestion de risque animée par une structure pilote, de renforcer les capacités administratives, techniques et financières de cette dernière afin qu'elle puisse assurer ou coordonner la maîtrise d'ouvrages des différentes actions programmées ;
- faire émerger des stratégies locales, explicites et partagées, de gestion des inondations autour de sept axes qui en assurent la cohérence :
 1. *la connaissance et la culture du risque* ;
 2. *la surveillance et la prévision* ;
 3. *l'alerte et la gestion de crise* ;
 4. *la prise en compte du risque dans l'urbanisme (PPRL)* ;
 5. *la réduction de la vulnérabilité des biens exposés* ;
 6. *les travaux de ralentissement des écoulements* ;
 7. *les ouvrages de protection* ;

Ces stratégies locales de gestion du risque inondation doivent également rechercher la cohérence avec les autres politiques publiques mises en œuvre sur les territoires concernés dans une perspective de développement durable en matière notamment d'aménagement, de gestion de l'eau, de préservation de la biodiversité ;

- de mobiliser les moyens financiers nécessaires auprès des différents partenaires et d'en assurer la programmation, ainsi que le suivi et l'évaluation dans le temps ; en ce qui concerne l'Etat, la principale source financière mobilisée est le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds Barnier, complété par des crédits budgétaires du MEDDE.

10 Cf. lancement circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets PAPI et des opérations de restauration des endiguements PSR ; plaquette « cahier des charges des PAPI » (non datée) : document « aide méthodologique – instruction, labellisation et contractualisation - dossiers PAPI et PSR » -V2 (mars 2012)

Ce mécanisme constitue une modalité d'application de l'article 33¹¹ (toujours en vigueur) de la loi du 16 septembre 1807, relative au dessèchement des marais, qui :

- confère au gouvernement (à l'État) la compétence de « constater la nécessité de construire des digues »,
- impute prioritairement la dépense aux bénéficiaires de la protection,
- permet au Gouvernement d'accorder des secours,

Il s'inscrit aussi désormais dans le cadre de la directive européenne du 25 avril 2007, relative à la gestion et l'évaluation du risque d'inondation.

À la suite des catastrophes liées à la tempête Xynthia et aux inondations dans le Var, le dispositif PAPI a été rénové et élargi aux inondations par submersion marine, en fait à l'ensemble des aléas inondation, à l'exclusion des débordements de réseau. Il constitue également un dispositif de transition pour la mise en œuvre des futurs plans locaux de gestion du risque inondation (PLGRI) de la directive inondation (DI) transposée dans le droit français dans la loi dite Grenelle 2 en 2010¹² et qui devront être mis en œuvre à partir de 2015.

À cette occasion, quelques modifications ont été apportées au dispositif de labellisation PAPI et au cahier des charges correspondant :

- l'appel à projets est désormais permanent¹³ afin de permettre aux porteurs de projets de préparer leur dossier sans la pression d'une échéance ;
- La typologie des PAPI a été adaptée en fonction de la maturité des projets (PAPI d'intention et PAPI complet) mais aussi de leur importance (« petit PAPI » pour les projets de moins de 3 M€) ;
- les projets de PAPI sont examinés par un comité partenarial au niveau national (commission mixte inondation) ou local (pour les petits PAPI), regroupant entre autres des représentants de l'État et des collectivités locales. Ces instances bénéficient par ailleurs d'un appui du réseau scientifique et technique (RST) pour expertiser la qualité des projets soumis à la labellisation.

a) le cahier des charges

Le projet finalisé d'un PAPI complet doit contenir les informations suivantes :

- une partie « stratégie » comprenant un diagnostic du territoire face au risque inondation et la présentation d'une stratégie locale cohérente et adaptée aux problématiques identifiées, des objectifs poursuivis en termes de gestion des risques d'inondation et des mesures à mettre en œuvre ;
- une partie « programme d'actions » définissant le programme d'action selon les 7 grands axes d'intervention, hiérarchisé par priorité, son calendrier et son plan de financement, ainsi que les résultats d'une analyse coût-bénéfice ;

11 Article 33 Lorsqu'il s'agira de construire des digues à la mer, ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables, la nécessité en sera constatée par le Gouvernement et la dépense supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt aux travaux ; sauf le cas où le Gouvernement croirait utile et juste d'accorder des secours sur les fonds publics.

12 Loi n°2010-788 portant engagement national pour l'environnement (art. 221) et décret 2011-277.

13 Dépôt des dossiers de candidature possibles jusqu'en 2015.

- une partie « gouvernance » précisant les modalités de gouvernance locale et les liens avec les démarches de gestion de l'eau (du type SAGE ou contrat de milieu) ainsi que les politiques d'aménagement du territoire (SCOT, PLU).

La définition d'une telle stratégie globale et partagée et du programme d'action qui la met en œuvre peut nécessiter du temps, des moyens d'animation et d'études spécifiques ; c'est la raison pour laquelle la phase d'émergence du projet portée précédemment par les PAPI « couveuses » a été maintenue, voire encouragée, sous la forme de PAPI d'intention afin de permettre aux collectivités et acteurs locaux de se concerter préalablement sur les actions à mener et de pouvoir subventionner les études nécessaires à leur mise au point tant technique qu'administrative.

Les PAPI d'intention, dont la durée doit être fixée au préalable, ont donc pour objectif l'élaboration d'un dossier de labellisation de la stratégie locale de prévention des inondations et du programme d'action associé et de fédérer les maîtres d'ouvrage autour d'une structure pilote de la démarche.

Le contenu des dossiers	
Dossier de labellisation PAPI :	Dossier de labellisation PSR :
<p>Dossier de labellisation PAPI :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. une fiche de synthèse 2. les statuts de la structure porteuse 3. le périmètre du bassin de risque 4. le dossier de labellisation proprement dit : <ol style="list-style-type: none"> 4.1.le diagnostic du territoire (caractéristiques, enjeux en zone inondable, stratégie de gestion du risque, y compris par rapport au changement climatiques) 4.2.la stratégie de prévention, y compris en matière d'urbanisation 4.3.l'analyse coût-bénéfice (ACB) 4.4.les fiches actions 4.5.l'annexe financière 5. le projet de convention avec l'accord de principe des co-financeurs 6. les lettres d'intention des maîtres d'ouvrage des travaux (quand ce n'est pas la structure porteuse) 	<p>Dossier de labellisation PSR :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. l'identification de la zone à protéger par l'ouvrage (ou par le système de protection) en fonction des performances annoncées par le maître d'ouvrage ainsi que les zones impactées indirectement 2. la description du système de protection 3. l'identification du maître d'ouvrage (s'il y en a plusieurs, d'un maître d'ouvrage coordinateur) ainsi que du gestionnaire si le maître d'ouvrage n'en est pas le gestionnaire 4. l'arrêté préfectoral de classement de l'ouvrage NB - si la performance de l'ouvrage correspond à une crue centennale, une digue B est reclassée en A 5. le diagnostic territorial <ol style="list-style-type: none"> 5.1.l'identification des enjeux de la zone protégée par l'ouvrage 5.2.les faiblesses du système de protection 6. l'analyse de la vulnérabilité de l'ouvrage <ol style="list-style-type: none"> 6.1.le diagnostic de l'ouvrage (cf. diagnostic initial de sécurité tel que défini par la circulaire du 8 septembre 2008 en application des articles R.214-112 à R.214-144 du code de l'environnement) ou : <ol style="list-style-type: none"> 6.2.l'étude de dangers (cf. arrêté et guide) 7. le niveau de protection (hauteurs d'eau dans le cas de submersion marine), ainsi qu'une estimation de la période de retour de l'aléa 8. l'état d'avancement du plan de prévention des risques – PPRL (étapes et échéances) 9. la description des travaux et les modalités d'entretien de l'ouvrage 10. si le niveau de protection est augmenté : <ol style="list-style-type: none"> 10.1. la mise en œuvre d'un PAPI 10.2. une analyse coût-bénéfice ciblée sur l'ouvrage

5 Liste des PAPI dans la zone Xynthia (par ordre géographique nord-sud)

Dpts	Appellation (bassin fluvial)	Structures porteuses de la démarche PAPI	Type PAPI	Montant M€	Km digues	Date labellisation	Date convention
44	Cap Atlantique (LB)	Communauté d'agglomération	Complet	9,5		(juillet 2013)	-
44	Saint Nazaire (LB)	Commune (ou Communauté de commune ?)	En cours (complet)			-	-
85/44	Baie de Bour- gneuf (LB)	Communauté de communes Océans-Marais-de-Monts (CDCOM) Syndicat mixte de défense contre la mer du littoral (SMDMLC)	d'intention (complet)	1,7		17/10/12 (octobre 2013)	En cours
85	Île de Noirmou- tier (LB)	Communauté de communes de l'Île de Noirmoutier (CDCIN)	d'intention Complet	1,8 15,5	21,2	12/07/11 12/07/12	04/04/13
85	Estuaire de la Vie (LB)	Communauté de communes de Saint-Gilles	En cours (petit)			(octobre 2013)	-
85	Marais des Olonnes (LB)	Syndicat des Marais des Olonnes	En cours (petit)			?	-
85	Payré (LB)	Syndicat mixte du Payré	Envisagé (petit)			?	-
85	Marais poitevin- bassin Lay (LB)	Syndicat mixte marais poitevin – bassin du Lay aval (SMMP- B.L.)	d'intention (complet)	0,56		13/12/11 (juillet 2013)	28/10/12
85/17	Marais poitevin – bassin Vendée, Sèvre, Autizes (LB)	Syndicat mixte marais poitevin – bassin Vendée, Sèvre, Autizes (SMMP-B.VSA)	d'intention (complet)	0,99		20/03/12 (octobre 2013)	09/10/12
17	Bassin Nord Aunis (LB)	Syndicat hydraulique du Nord- Aunis (SYHNA)	d'intention	0,5		12/07/12	29/03/12
17	Agglomération La Rochelle (LB)	Communauté d'agglomération	Complet	32,2	14,1	19/12/12	En cours
17	Île de Ré (LB)	Communauté de communes de l'Île de Ré (CDCIR)	Complet	45,1	24,5	12 /07/12	27/11/12
17	Baie d'Yves (LB)	Syndicat intercommunal du	Complet	24,1	13,7	13/12/11	12/10/12

Dpts	Appellation (bassin fluvial)	Structures porteuses de la démarche PAPI	Type PAPI	Montant M€	Km digues	Date labellisation	Date convention
		littoral d'Yves et de Chate-laillon, de l'Île d'Aix et de Fouras (SILYCAF)	(avenant)	12,7	7,4	19/12/12	25/04/13
17	Estuaire de la Charente (AG)	Etablissement public territorial de bassin (EPTB) de la Charente	Complet	8,3	1,7	12/07/12	07/05/13
17	Île d'Oléron (AG)	Communauté de communes de l'Île d'Oléron (CDCIO)	Complet	24,3	16,1	12/07/12	01/02/13
17	Seudre (AG)	Syndicat mixte d'accompagnement du SAGE	En cours (intention)			-	-
17/33	Estuaire de la Gironde (AG) ¹⁴	Syndicat pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde (SMIDDEST)	d'intention	2,95		12/07/12	-

14 Pilotage du PAPI : préfet du département de la Gironde

6 Liste des personnes rencontrées

Services de l'Etat

Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

- M JACQUET, chef du service des risques naturels hydrauliques (SRNH)
- M LALANDE,
-

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) – direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)

- M SCHMITT, adjoint au directeur
- Mme GUIGNARD, adjointe au chef du bureau du littoral et du DPM naturel
- M BUTLEN, chef du bureau de la police de l'eau et de la nature

Préfectures

- Mme BORNE, préfète de la région Poitou-Charentes
- M SCHMELTZ, préfet de Vendée
- Mme ABOLLIVIER, préfète de Charente-Maritime

Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

- M FERRY-WILCZEK, directeur de la DREAL Pays de la Loire, et ses collaborateurs
- Mme OUVRARD, directrice de la DREAL Poitou-Charentes
- M FORRAY, directeur de la DREAL Centre, délégué du bassin Loire-Bretagne

Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)

- M MAZAURY, directeur adjoint de la DDTM de Vendée, et ses collaborateurs
- M VALLEE, directeur de la DDTM de Charente-Maritime, et ses collaborateurs

Parlementaires

- Mme TALLARD, députée de Charente-Maritime
- M FALORNI, député de Charente-Maritime
- M FOURAGE, député de la Vendée, maire de Fontenay le Comte

Conseils régionaux

- M PARIZOT, directeur du budget et des finances au Conseil régional de Poitou-Charentes et ses collaborateurs

Conseils généraux

- M BUSSEREAU, président du conseil général de Charente-Maritime, et ses collaborateurs
- M QUILLET, en tant que président de la commission « digues » du CG 17
- M RETAILLEAU, président du conseil général de Vendée, et ses collaborateurs

Communes et groupements

(Ne sont cités que les élus, la plupart d'entre eux étaient accompagnés des collaborateurs en charge des dossiers PAPI ou des projets PSR)

Cap Atlantique	M METAIREAU, président de la communauté d'agglomération, maire de la Baule M GUITTON, vice-président, délégué à l'environnement	La Baule	23 avril
Baie de Bourgneuf	M GAGNEUX, président du syndicat mixte de défense contre la mer M THIBAULT, maire de BOUIN	Beauvoir-sur-Mer	18 avril
Ile de Noirmoutier	M FAUCHER, président de la communauté de commune,		
Marais poitevin – bassin du Lay	M MARTINEAU, Président du syndicat mixte du bassin du Lay	Mareuil sur Lay	19 avril
	M MILCENT, maire de l'Aiguillon		23 avril
Marais poitevin – bassin Vendée, Sèvre, Autizes	M RICHARD, président du syndicat mixte Vendée-Sèvre-Autize	Chaille les marais	19 avril
Bassin Nord Aunis	M BLANCHARD, président du syndicat mixte hydraulique du Nord-Aunis (SYHNA) M JUIN, maire d'Esnandes	Esnandes	26 avril
	MM GEOFFROY et DELVAL, adjoints au maire	Port des Barques	24 avril
	M BOISSEAU, maire de Charron	Charron	30 avril
Agglomération de la Rochelle	M PEREZ, vice-président de la CA de la Rochelle	La Rochelle	26 avril
Ile de Ré	M QUILLET, président de la communauté de communes (CCIR)		
Baie d'Yves	M LEONARD, président du syndicat intercommunal du littoral d'Yves et de Chatelaillon, de l'île d'Aix et de Fouras (SILYCAF)	Chatelaillon	30 avril
Estuaire de la Charente	MM GEOFFROY et DELVAL, adjoints au maire	Port des Barques	24 avril
Ile d'Oléron	M MOQUAY, président de la communauté de communes, maire de Saint Pierre MM CHARLES, PROUST et MASSICOT, maires	Siège oléron CC	24 avril

7 Liste des projets de travaux labellisés dans le cadre des PAPI

PAPI (type-label)	Nom de l'ouvrage	label	km	MO	Pop.	M€	Date Tx souhaitée	Avancement
Cap Atlantique	Complet - Axe 7 (1 opération)	10/07/13				9,50		
	Réhaussement des berges de l'étier du Pouliguen	2013		SIVU Pouliguen	1000	7,25	2014	Instruction en cours (coût = 7,36)
(hors PAPI)	Confortement de la digue de Guérande			?		10 à 40		
Agglo Saint Nazaire	Complet (?) : en cours							
Ile de Noirmoutier	Complet - Axe 7 = opérations	12/07/12				14,83		
	Rehausse des digues sud du Gois, des Mattes de la Grande Rouche, de de la Plaine		6,400	CCIN	3 044	1,40	2014	Instruction en cours (également entre 2013 et 2014)
	Renforcement et rehausse de la digue du Gois : pavement + muret		0,605	CCIN	3 044	0,80		(examen prévu en 2014)
	Renforcement et rehausse de la digue du Polder de Sébastopol sud		0,600	CCIN	450	0,36		(examen prévu en 2013)
	Remise à la cote de la digue du Bouclard		0,230	CCIN	880	0,11		coût réévalué à 0 ,11 (examen prévu en 2014)
	Sécurisation du port de Noirmoutier, des étiers du Moulin, de l'Arreau et des Coefs		5,800	CCIN	2 000	4,50		
	Diagnostic et Consolidation de la digue de retrait du Fort Laron		0,270	CCIN	1 340	0,10	2014	(examen prévu en 2012 ?)
	Protection des dunes des Sableaux	Non éligible		CCIN		0,50		
	Confortement du perré des Sénagalais et de la digue de l'Hommée	Non éligible		CCIN		0,2		
	Aménagement entre les Eloux et la pointe de la Loire	Non éligible		CCIN		1,57		
	Aménagement des épis de l'Epine au nord des Eloux	Non éligible		CCIN		1,72		
	La Guérinière - Renforcement des perrés maçonnés		1,800	CCIN	3 700	1,40	2014	Instruction en cours (examen prévu entre 2013 – 2017)
	Rechargement de la plage de Tresson	Non éligible		CCIN		0,18		
	Protection de la pointe de la Fosse	Non éligible		CCIN		0,20		
	Remise à la cote des digues de retrait de Barbâtre		5,500	CCIN	640	0,20	2015	(examen prévu en 2014)
	Sécurisation des cales (Bercho, Bonhomme)			CCIN		0,15		
	Sécurisation des ouvrages hydrauliques traversants			CCIN		0,15		
	Etudes			CCIN		1,29		
Baie de Bourgneuf	d'intention	17/10/12	?			1,70		
	confortement d'épis	Travaux		Moutiers		0,28	2013	
	Digue Rouche et Arche Eglise	études		SMDCMLCBB		?		
	Digue du polder du Dain	études		SMDCMLCBB		?	2014	
	Digue des champs à Louppé	études		SMDCMLCBB		?		
	Digues de Barre-des-Monts	études		CCOMM		0,61	2014	
	Digues du grand Pont à Cahouette	études		SM Marais St-Jean-de-Beauvoir		?	2014	
	Rechargement de la plage des Becs aux mouettes	Non éligible		CC St-Gilles		4,40	2013	(printemps 2013)
	Rechargement de la dune à la Pège	Non éligible		CC St-Gilles		0,26	2013	(printemps 2013)
Estuaire de la Vie	Petit : en cours							
	Protection du quai Gorin	-2012		CC St-Gilles		2 ,00		
Marais des Olonnes	Petit : en cours							
	Rehausse du barrage et des épis de la Gachère	études		SM marais des Olonnes		?		
Bassin du Lay Aval –	d'intention	13/12/11				0,56		
	Digues de la Belle Henriette et digues de retrait	études		Tranche		?		
	Digues de la Belle Henriette	études		La Faute		?	2014	(examen programme travaux CR fin 2013)
	Digue Est de la Faute (tronçons I, J, G)	11/04/13	?	La Faute		1,83	2012	Partiel
	Digue des Grands Relais à l'Aiguillon	26/10/12	?	Aiguillon		1,22	2013	En cours
	Digue de la Pergola à l'Aiguillon	26/10/12	?	SM Génie		2,24	2013	En cours
	Rehausse de la digue SDIS -Pergola à l'Aiguillon			Aiguillon			2014	(examen fin 2013)
	Digue du Génie	études		SM Génie		27,09		(examen programme travaux CR fin 2013)
	Confortement des digues du Lay entre Braud et Moricq	études		ASVL		?	2014	
	Confortement des digues des Wagons et de Rebras	études		ASVL		?		
	Grenouillet (?)	études		SM Lay		?		
	Confortement digue de Grues	27/06/12		SM Lay		0,20	2012	travaux faits ?
	Rehaussement des quais portuaires	24/01/13		Aiguillon		0,14	2012	travaux faits ?

PAPI (type-label)	Nom de l'ouvrage	label	km	MO	Pop.	M€	Date Tx souhaitée	Avancement
Cap Atlantique	Complet - Axe 7 (1 opération)	10/07/13				9,50		
	Réhaussement des berges de l'étier du Pouliguen	2013		SIVU Pouliguen	1000	7,25	2014	Instruction en cours (coût = 7,36)
(hors PAPI)	Confortement de la digue de Guérande			?		10 à 40		
Agglo Saint Nazaire	Complet (?) : en cours							
Île de Noirmoutier	Complet - Axe 7 = opérations	12/07/12				14,83		
	Rehausse des digues sud du Gois, des Mattes de la Grande Rouche, de la Plaine		6,400	CCIN	3 044	1,40	2014	Instruction en cours (également entre 2013 et 2014)
	Renforcement et rehausse de la digue du Gois : pavé+ muret		0,605	CCIN	3 044	0,80		(examen prévu en 2014)
	Renforcement et rehausse de la digue du Polder de Sébastopol sud		0,600	CCIN	450	0,36		(examen prévu en 2013)
	Remise à la cote de la digue du Bouclard		0,230	CCIN	880	0,11		coût réévalué à 0,11 (examen prévu en 2014)
	Sécurisation du port de Noirmoutier, des étiers du Moulin, de l'Arceau et des Coefs		5,800	CCIN	2 000	4,50		
	Diagnostic et Consolidation de la digue de retrait du Fort Larzon		0,270	CCIN	1 340	0,10	2014	(examen prévu en 2012 ?)
	Protection des dunes des Sableaux	Non éligible		CCIN		0,50		
	Confortement du perré des Sénagalais et de la digue de l'Hommée	Non éligible		CCIN		0,2		
	Aménagement entre les Eloux et la pointe de la Loire	Non éligible		CCIN		1,57		
	Aménagement des épis de l'Epine au nord des Eloux	Non éligible		CCIN		1,72		
	La Guérinière - Renforcement des perrés maçonnés		1,800	CCIN	3 700	1,40	2014	Instruction en cours (examen prévu entre 2013 – 2017)
	Rechargement de la plage de Tresson	Non éligible		CCIN		0,18		
	Protection de la pointe de la Fosse	Non éligible		CCIN		0,20		
	Remise à la cote des digues de retrait de Barbâtre		5,500	CCIN	640	0,20	2015	(examen prévu en 2014)
	Sécurisation des cales (Bercho, Bonhomme)			CCIN		0,15		
	Sécurisation des ouvrages hydrauliques traversants			CCIN		0,15		
	Etudes			CCIN		1,29		
Baie de Bourgneuf	d'intention	17/10/12	?			1,70		
	confortement d'épis	Travaux		Moutiers		0,28	2013	
	Digue Rouché et Arche Eglise	études		SMDCMLCBB		?		
	Digue du polder du Dain	études		SMDCMLCBB		?	2014	
	Digue des champs à Louippe	études		SMDCMLCBB		?		
	Digues de Barre-des-Monts	études		CCOMM		0,61	2014	
	Digues du grand Pont à Cahouette	études		SM Marais St-Jean-de-Beauvoir		?	2014	
	Rechargement de la plage des Becs aux mouettes	Non éligible		CC St-Gilles		4,40	2013	(printemps 2013)
	Rechargement de la dune à la Pège	Non éligible		CC St-Gilles		0,26	2013	(printemps 2013)
Estuaire de la Vie	Petit : en cours							
	Protection du quai Gorin	-2012		CC St-Gilles		2,00		
Marais des Olonnes	Petit : en cours							
	Rehausse du barrage et des épis de la Gachère	études		SM marais des Olonnes		?		
Bassin du Lay Aval –	d'intention	13/12/11				0,56		
	Digues de la Belle Henriette et digues de retrait	études		Tranche		?		
	Digues de la Belle Henriette	études		La Faute		?	2014	(examen programme travaux CR fin 2013)
	Digue Est de la Faute (tronçons I, J, G)	11/04/13	?	La Faute		1,83	2012	Partiel
	Digue des Grands Relais à l'Aiguillon	26/10/12	?	Aiguillon		1,22	2013	En cours
	Digue de la Pergola à l'Aiguillon	26/10/12	?	SM Génie		2,24	2013	En cours
	Rehausse de la digue SDIS -Pergola à l'Aiguillon			Aiguillon			2014	(examen fin 2013)
	Digue du Génie	études		SM Génie		27,09		(examen programme travaux CR fin 2013)
	Confortement des digues du Lay entre Braud et Moricq	études		ASVL		?	2014	
	Confortement des digues des Wagons et de Rebras	études		ASVL		?		
	Grenouillet (?)	études		SM Lay		?		
	Confortement digue de Grues	27/06/12		SM Lay		0,20	2012	travaux faits ?
	Rehaussement des quais portuaires	24/01/13		Aiguillon		0,14	2012	travaux faits ?

Bassin Vendée Sèvre Autise	d'intention	20/03/12	?			0,99		
	Réhabilitation des digues maritimes	études		SMMP VSA		?		
	Réhabilitation du canal de Luçon	études		SMMP VSA		?		
	Réfection de la Pointe aux Herbes	études		SMMP VSA		?		
	Réfection des portes du Contrebois de Vix-Marans	études		SMMP VSA		?		
	Restauration du siphon du Gouffre	études		SMMP VSA		?		
	Confortement des portes du canal des Boches	études		SMMP VSA		?		
PAPI (type-label)	Nom de l'ouvrage	label	km	MO	Pop.	M€	Date Tx souhaitée	Avancement
Cap Atlantique	Complet - Axe 7 (1 opération)	10/07/13				9,50		
	Confortement de la digue ouest de Charron	(?)	7,42	CG 17		3,61	2012	Partiel
	Confortement de la digue nord de Charron	(?)		CG 17		?	2014	Projet urgent en difficulté
île de Ré	Complet – Axe 7 : x opérations	12/07/12				45,10		
	7.1 – St Clément des Baleines : ouvrage du secteur pointe Sud/quartier des Doreaux		1,135	CG 17	724	10,00	2014	variantes en cours d'études (7 à 24 M€ !)
	7.2 – Les Portes en Ré : ouvrage de protection secteur Fiers d'Ars		1,942	CG 17	645	2,95		Renforcement + digues nouvelles de 2ème rang
	7.3 – Ars en Ré : ouvrage de protection secteur Fier d'Ars		5,400	CG 17	1 315	4,89		
	7.4 - Loix : ouvrage de protection – secteur Fosse de Loix		4,350	CG 17	715	3,32		
	7.5 – Ars en Ré/La Couarde: reprise de la digue du Boutillon		0,716			35 000	10,35	2013 Prêt (reconstruction en maçonnerie)
	7.6 - La Couarde sur Mer : ouvrage de protection secteur Fosse de Loix		7,700	CG 17	1 241	5,21		
	7.7 - Saint Martin de Ré : ouvrage de protection – secteur du port		1,000	CG 17	2 588	0,90		
	7.8 – La Flotte: ouvrage de protection – secteur du port		0,600	CG 17	2 923	4,00		
	7.9 – Sainte Marie en Ré : ouvrage de protection -secteur de Montamer		0,400	CG 17	3 082	0,96		
	7.10 – Rivedoux Plage : ouvrage de protection -secteur du centre ville		0,400	CG 17	2 260	1,48	2014	Instruction en cours
	7.11 – Rivedoux Plage : ouvrage de protection – secteur des « ostréiculteurs »		0,891	CG 17	2 260	0,49		
agglomération rochelaise	Complet – Axe 7 : x opérations	19/12/12				32,20		
	7.1 – Confortement du trait de côte au droit de la Prée de Sion		0,74	CG17	10	0,8		
	7.2 – Confortement du trait de côte à la Pelle		0,575	CG17	10	0,30		
	7.3 – Confortement du trait de côte à La Richardière		0,44	CG17	10	0,23		
	7.4 – Confortement du trait de côte et protection des enjeux du secteur de Pampin, l'houmeau		0,75	CG17	50	0,43		
	7.5 – Confortement du trait de côte sur les communes de Nieul s/mer et de l'houmeau		0,9	CG17	360	2,13		
	7.6 – Confortement du trait de côte et protection des enjeux du secteur de Port Neuf		1,4	Ville LR	304	10,00	2014	Instruction en cours
	7.7 – Protection de la Ville en Bois et du Gabut vis-à-vis des submersions rapides		2,25	Ville LR	1380	9,5		
	7.8 - Travaux sur les communes d'Aytré et d'Angoulins s/ mer		7	CG17	1360	5,88		
Baie d'Yves	Complet – Axe 7 : x opérations	13/12/11				53,6		
	7.1.1 – mise à la cote de la digue de la plage de St Jean des Sables		0,2	SILYC		0,35		
	7.1.2 – Confortement de la digue d'Orbigny		0,4	SILYC		0,45		
	7.2.1 Mise en place d'un épis de protection, rechargeement de la partie nord de la plage		0,3	SILYC		3,00		
	7.2.2 – Renforcement et protection du cordon dunaire sur la partie Sud de la plage		1,4	SILYC		0,40		
	7.2.3 – Gestion du stock sableux de la grande plage de Châtelaillon		2,3	SILYC		1,80	2014	Instruction en cours
	7.3 - Confortement de l'ouvrage de protection contre la mer		0,55	SILYC		0,60		
	7.4.1 - Confortement et mise à la cote de la digue du port		0,9	SILYC		7,00		
	7.4.2 - mise à la cote des digues de la coopérative des Boucholeurs et de l'Oasis		3,5	CG 17		1,70		Opérations 743 à 745 avec MO CG : coût de 3,15 M€ (?)
	7.4.3 - Confortement des digues SACOM et création d'une digue de fermeture Nord		0,3	SACOM		1,00		
	7.5.1 – Réalisation d'une digue de retrait calée à la cote de protection retenue		1,3	CG 17		1,20		
	7.5.2 – Confortement de la digue selon le niveau de protection retenue		0,33	AS Fouras		0,30		
	7.5.3 - Confortement de la digue selon le niveau de protection retenue		2,2	AS Fouras		0,50		

PAPI (type-label)	Nom de l'ouvrage	label	km	MO	Pop.	M€	Date Tx souhaitée	Avancement
Baie d'Yves (Fouras et île d'Aix)	Avenant - Axe 7 : + 3 opérations	19/12/12						
	Renforcement des défenses de la Pointe de la Fumée (zones de solidarité)		4,5	Fouras		8,30		
	Confortement dunaire à Tridoux (côte Ouest), mur anti-submersion à Bois-Joly(côte Est)		2	CG17		2,40		
	Confortement de l'ouvrage de protection à l'arrière de la Plage Nord de Fouras-les-bains		0,95	Fouras		0,33		
Estuaire Charente	Complet – Axe 7 : x opérations	12/07/12						
	7.M.1 – Renforcement du dispositif de protection de Port-des-Barques		1,750		1 835	3,34	2014	Instruction en cours
	7.M.2 – système de vidange de Port-des-Barques			Port-des-Barques		1,21		
	7.M.3- mise à niveau de la digue de Montran à Echillais		?			0,21		
Île d'Oléron	Complet – Axe 7 : x opérations	12/07/12				24,3		
	7.1 – Le Château - Digue de la baie Sud		0,125	CG 17	1 800	0,06		
	Le Château - Protection de la Brande		0,534	CG17	800	0,26		
	Le Château - Protection Moulin de la Côte		0,323	CG17	800	0,16		
	Le Château - Protection les Sables		0,364	CG17	800	0,18		
	Le Château - Digues Etiers Neuf		0,330	CG17	800	0,16		
	Dolus - Digue Saint Martin		1,098	CG17	800	0,54		
	Le Château - Digue du Dolmen		0,065	CG17	1 800	0,03		
	7.2 – Le Château - Digue les Courbes 1		1,200	CG 17	1 800	0,84		
	Le Château - Digue les Courbes 2		0,875	CG 17	1 800	0,61		
	Le Château - Digue chenal d'Ors		1,049	CG 17	1 800	0,52		
	Le Château - Protection de la Pointe Blanche		1,451	CG 17	1 800	0,43		
	Le Château - Protection pointe d'Oulmes		0,286	CG 17	1 800	0,14		
	Le Château - Digue terre le Rocher		0,457	CG 17	1 800	0,13		
	Le Château - Digue terre la Grosse Pierre		0,281	CG 17	1 800	0,08		
	Saint Trojan - Protection de Lannelongue		0,406	CG 17	300	0,4		
	Saint Trojan - Protection les Marteaux		0,472	CG 17	300	0,47		
	Saint Trojan - Protection CNCO		0,041	CG 17	600	0,04		
	7.3 – St Georges - Protection de l'îleau		0,390	CG 17	300	0,19		
	St Georges - Protection Pointe de Chaucre		0,530	CG 17	300	0,27		
	St Georges - Protection plage forêt Briequet		0,495	CG 17	300	0,24		
	St Georges - Protection plage petit Domino		0,295	CG 17	300	0,36		
	St Pierre- Protection de Matha		0,194	CG 17	800	0,09		
	St Pierre - Protection de La fauche Frère		0,824	CG 17	800	0,41		
	St Pierre - La Perroche		0,375	CG 17	800	0,30		
	7.4 - Boyardville - Protection anti-submersion du secteur de Boyardville/La Perotine		0,580	CG 17	1 000	0,73	2014	variantes en cours d'études
	7.5 – St Trojan - Protection anti-submersion du secteur de Saint Trojan les Bains		3,100	CG 17	600	1,73	2014	variantes en cours d'études
Seudre	d'intention (en cours)				?			

8 Glossaire des sigles et acronymes

Acronymes	Signification
ACB	Analyse coût-bénéfice
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CMI	Commission mixte inondation
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DPM	Domaine public maritime
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPTB	Établissement Public Territorial de Bassin
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit fonds Barnier)
PAPI	Plan d'action de prévention des inondations
PCS	Plan communal de sauvegarde
PGRI	Plan de gestion du risque d'inondation
PLGRI	Plan local de gestion du risque d'inondation
PPRL	Plan de prévention des risques littoraux
PSR	Plan « submersions rapides »
SCSOH	Service de contrôle de la sûreté des ouvrages hydrauliques
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement des eaux
SNGRI	Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
SNGTC	Stratégie nationale de gestion du trait de côte
SRNH	Service des risques naturels et hydrauliques



**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

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