

Prévention des risques

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

*Direction générale
de la prévention des risques*

*Service des risques naturels
et hydrauliques*

*Service technique de l'énergie électrique,
des grands barrages et de l'hydraulique*

Instruction du Gouvernement du 20 octobre 2011 relative aux ouvrages de protection contre les inondations et les submersions, à leurs enjeux de protection et à leur efficacité

NOR : DEVP1127131J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Résumé : dans le cadre du plan submersions rapides initié après la tempête Xynthia, les services de l'État ont mené un important travail de recensement des systèmes d'endiguement (maritimes et fluviaux), en bonne voie d'achèvement. La présente instruction demande aux préfets d'établir un programme de travail pour parfaire d'ici à la fin 2012 ce recensement et identifier les gestionnaires des digues les plus importantes en termes d'enjeux. De plus, un effort particulier sera consacré aux zones protégées à fort enjeux de sécurité, dans le cas où le gestionnaire de la digue ne sera pas identifié, sera défaillant ou ne disposera pas de la capacité d'assumer ses responsabilités. Des concertations seront alors engagées, en particulier avec les collectivités locales, pour faire émerger un gestionnaire solide.

Catégorie : directive adressée par la ministre aux services chargés de son application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Domaine : écologie, développement durable.

Mots clés liste fermée : CollectivitesTerritoriales_Amenagement_DeveloppementTerritoire_Droit Local.

Mots clés libres : digues, prévention des inondations et des submersions, ouvrages hydrauliques.

Texte de référence : code de l'environnement (livre II et article L. 562-8-1).

Date de mise en application : immédiate.

Annexes :

Annexe I. – Liste des vérifications à faire dans SIOUH.

Annexe II. – Identification des systèmes d'endiguement et modalités de gestion.

Annexe III. – Les ouvrages de protection contre les submersions et les inondations « doivent être efficaces et sûrs ».

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement à Messieurs les préfets de région (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France ; directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Guadeloupe, Guyane, Martinique et de La Réunion) ; Messieurs les préfets de département (directions départementales des territoires ; directions départementales des territoires et de la mer) ; Monsieur le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon (direction des territoires, de l'alimentation et de la mer) ; Monsieur le préfet de Mayotte (direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement) ; Messieurs les préfets coordonnateurs de bassin (pour exécution).

La prévention des risques de submersion et d'inondation constitue une priorité de la politique nationale en raison de l'importance des enjeux exposés à ces risques et de leur accroissement régulier. Le Président de la République en a précisé les grandes orientations le 16 mars 2010, à La Roche-sur-Yon, et le 21 juin 2010, à Draguignan, à la suite des deux catastrophes qui ont douloureusement affecté, l'année dernière, une partie importante du littoral atlantique et le Var.

Le plan submersions rapides, adopté le 17 février 2011 et validé par le Premier ministre, confirme l'importance de cet enjeu, dans un objectif de renforcement de l'ensemble de la sécurité des digues fluviales et littorales.

La circulaire du 8 juillet 2008 relative au contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques donne le cadre dans lequel est conduite, sous votre autorité, l'action des services de l'État en matière de contrôle de la sécurité des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions (voir annexe III).

La circulaire du 7 avril 2010, élaborée après le drame qui a frappé le littoral atlantique le 28 février 2010 avec la tempête Xynthia, est venue compléter ce dispositif, en particulier pour les ouvrages littoraux.

Un très important travail a été réalisé aujourd'hui par les services de l'État pour identifier ces ouvrages de protection, en particulier pour les ouvrages littoraux dont le linéaire d'ouvrages convenablement identifiés a doublé depuis un an. Les données ainsi disponibles, et qui ont été intégrées dans un système d'information modernisé (système d'information des ouvrages hydrauliques – SIOUH), montrent que les gestionnaires des ouvrages sont identifiés pour plus de 95 % du linéaire des systèmes d'endiguement de classe A (plus de 50 000 habitants), pour plus de 85 % des systèmes d'endiguement de classe B (plus de 1 000 habitants) et de classe C (plus de 10 habitants).

1. État des lieux concernant les propriétaires et les gestionnaires des ouvrages (objectif : fin 2012)

Une première étape d'identification technique de linéaires de digues a ainsi été franchie. Il convient maintenant de bâtir sur cette base une approche intégrée volontairement tournée vers la prévention des risques pour les habitants des territoires protégés par ces ouvrages. C'est en ce sens que la circulaire du 8 juillet 2008 demandait d'attacher le plus grand soin à « l'identification ou la constitution de gestionnaires d'ouvrage compétents sur l'ensemble de la digue afin d'obtenir une gestion globale et cohérente de la digue ».

Dans le prolongement des actions déjà engagées en application des circulaires mentionnées précédemment, il s'agit donc de repérer les digues qui sont d'ores et déjà constituées en système de protection pour un territoire donné :

- le territoire protégé est clairement identifié ;
- l'ensemble des ouvrages assurant la protection de ce territoire sont identifiés ;
- le niveau de protection est connu ou estimé (exemple : protection contre la crue centennale).

Je vous invite en conséquence à vérifier, valider et le cas échéant compléter (1) les informations concernant ces systèmes d'endiguement, en particulier en ce qui concerne l'identification des gestionnaires de ces systèmes d'endiguement et, lorsqu'ils sont différents, les propriétaires des différents ouvrages qui les constituent.

En l'absence de contexte local particulier, vous pourrez, en termes de priorité, respecter l'ordre lié aux classes (A, B ou C) qui ont été assignées aux systèmes d'endiguement en application du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007.

En tout état de cause, cette mission sera pilotée par le niveau régional par domaines hydrauliques cohérents, y compris pour les ouvrages littoraux et les systèmes d'endiguement de grands fleuves. Une formalisation de cette planification et du suivi des actions engagées sera présentée en CAR, voire en CAB, si les préfets coordonnateurs de bassin souhaitent, en tant que de besoin, donner une lisibilité d'ensemble à ces actions. Selon les cas, les préfets coordonnateurs de bassin pourront en effet être amenés à coordonner une planification d'ensemble de ces actions et à assurer à ce niveau une synthèse du suivi du programme et des résultats obtenus.

2. Mieux utiliser les outils cartographiques pour conforter l'action des gestionnaires de systèmes d'endiguement

Bien que les fonctionnalités de cartographie ne soient pas disponibles dans la version actuelle de SIOUH (elles le seront vraisemblablement à l'horizon de 2013), je ne verrais que des avantages à ce que, dès maintenant, les DREAL procèdent, à chaque fois que cela est possible, à l'intégration des données disponibles de cartographie des systèmes d'endiguement à l'aide d'un outil de cartographie susceptible d'être enrichi par l'information des populations présentes sur les territoires (2) Les gestionnaires de digues ont en charge, notamment pour la réalisation des études de dangers de ces ouvrages, le regroupement ou l'élaboration des données cartographiques pertinentes.

(1) Vous trouverez en annexe I une liste des vérifications à faire en utilisant le système d'information (SIOUH) mis en place.

(2) Si vos services n'utilisent pas déjà d'autres outils, l'outil cartographique QGIS pourra, par exemple, être mis à profit.

Cela concerne aussi bien la position des ouvrages eux-mêmes que les territoires qui se trouvent ainsi mis à l'abri des inondations ou des submersions en fonction de l'objectif de protection que le gestionnaire a assigné à son système d'endiguement.

Le rapprochement de données cartographiques, leur comparaison avec les autres données disponibles et leur interprétation au regard des enjeux pour la population sont de nature à mobiliser les acteurs locaux sur la démarche de prévention des risques d'inondation et de submersion.

En effet, cette approche permet d'illustrer de façon très performante les enjeux concernés et d'évaluer et comparer les démarches de prévention qui peuvent être envisagées. Elle ne peut que favoriser les échanges avec les collectivités territoriales dont le rôle est déterminant. Elle pourra également être utilisée, plus particulièrement pour les ouvrages littoraux, pour l'identification des zones endiguées prioritaires qui seront définies dans le cadre du plan submersions rapides (PSR) et aider ainsi à l'élaboration des nouvelles démarches locales de prévention des risques.

Ainsi, lorsque les acteurs de la prévention des risques sont identifiés et que le rôle de chacun a été précisé, l'ensemble de ces démarches techniques doit permettre de mieux préciser les enjeux et les priorités qui doivent être attachés à chacun des projets et à leur cohérence d'ensemble (notamment en termes d'échéances de mise en œuvre).

3. Mener une action prioritaire sur les zones endiguées à enjeux importants et dépourvues de gestionnaires de digues

L'identification des systèmes d'endiguement et de leurs gestionnaires ainsi que leurs modalités de gestion devront à terme être consolidées dans le nouveau contexte réglementaire qui sera issu des dispositions de l'article L. 562-8-1 introduit dans le code de l'environnement par l'article 220 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (Grenelle 2). Les modalités générales de cette politique sont précisées en annexe II.

Néanmoins, sans attendre la finalisation des dispositions réglementaires de mise en œuvre de l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement, je vous demande, dans le cadre du programme de travail à établir suite au premier volet des présentes instructions, d'identifier les systèmes d'endiguement importants en termes d'enjeux protégés pour lesquels un gestionnaire réellement apte à remplir sa mission n'a pas encore pu être identifié (gestionnaire non identifié ou défaillant ou peu compétent techniquement ou financièrement).

Vous mènerez alors les concertations avec les acteurs locaux pour faire émerger un gestionnaire solide sur les plans juridique, technique et financier et disposant de la confiance nécessaire de la part de tous les acteurs. Dans le cas particulier où ce processus fait apparaître que plusieurs gestionnaires interviennent initialement sur un même système d'endiguement, vous veillerez à favoriser leur rapprochement rapide et à ce que ce rapprochement soit durablement formalisé de façon à assurer dès que possible une gestion cohérente et globale du système d'endiguement.

Les actions destinées à favoriser la constitution de gestionnaires uniques s'appuieront naturellement sur la plus large concertation possible.

La politique de prévention des risques d'inondation et de submersion requiert que les ouvrages de protection mis en place dans les zones urbanisées contre ces aléas soient efficaces et sûrs (cf. annexe III à la présente instruction).

Dans cette perspective, l'action de l'État sur le terrain doit s'appuyer sur des connaissances approfondies des systèmes d'endiguement comme il est rappelé plus haut.

Vous me ferez part dans les deux mois à compter de la publication des présentes instructions, sous le timbre de la direction générale de la prévention des risques, du programme d'actions que vous aurez défini et des premières actions d'ores et déjà engagées.

Je souhaite en tout état de cause que l'état des lieux des digues soit complété pour les ouvrages de classe A et pour au moins 50 % des ouvrages de classe B d'ici à la fin de 2012.

Vous pourrez vous appuyer sur mes services (DGPR) et je vous remercie de bien vouloir me faire part de toute proposition que vous estimerez nécessaire au regard de l'expérience acquise dans la conduite des présentes instructions.

La présente instruction sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

*La ministre de l'écologie, du développement durable,
des transports et du logement,*

NATHALIE KOSCIUSKO-MORIZET

ANNEXE I

LISTE DES VÉRIFICATIONS À FAIRE DANS SIOUH

Pour chaque digue, les informations minimales ci-après seront vérifiées par le service de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques et, si nécessaire, corrigées :

- les coordonnées géographiques des positions des deux extrémités de la digue ;
- la hauteur de la digue (1) ;
- le nom du propriétaire de la digue ;
- le nom du gestionnaire unique pour l'ensemble de la digue, lorsqu'un tel acteur est d'ores et déjà connu ;
- le nom du propriétaire de l'emprise de la digue ;
- les références de l'acte administratif « loi sur l'eau » lorsqu'il existe (2) ;
- les références de l'acte administratif de classement de la digue lorsqu'il existe (3).

Les cas où le propriétaire de l'emprise sur laquelle est construite la digue diffère du propriétaire de l'ouvrage devront être éclaircis, en particulier lorsque cette situation ne s'explique pas par la superposition classique de gestions d'un même domaine public entre différentes collectivités ou émanations de collectivités. En cas de doute sur la propriété d'un ouvrage, notamment dans le cas d'ouvrages construits sur des parcelles privées, il sera procédé aux vérifications jugées utiles auprès des services en charge du cadastre.

Il convient aussi de veiller à l'existence et à la pérennité des conventions qui lient le gestionnaire de la digue et le (ou les) propriétaire(s) des emprises nécessaires à l'établissement de la digue, à sa surveillance et à son entretien.

Lorsque, au sein de SIOUH, plusieurs tronçons auront été identifiés pour la même digue, les vérifications précitées seront également faites pour chacun de ces tronçons.

Pour les besoins de la cartographie des systèmes d'endiguement dans l'attente d'une telle fonctionnalité dans la future version de SIOUH, le soin est laissé aux services d'apprécier, en fonction de la configuration des ouvrages au regard des spécificités du terrain, s'il est nécessaire ou non de disposer de coordonnées géographiques supplémentaires en sus des coordonnées des deux extrémités de l'ouvrage (ou du tronçon de digue), et cela dans une optique de représentativité suffisante de l'outil cartographique.

Important : lorsque ce n'est pas déjà fait, le regroupement de tous les tronçons d'un même système d'endiguement devra être formalisé dans SIOUH (tant qu'il n'y a pas un gestionnaire unique pour l'ensemble d'un système d'endiguement, on regroupera les différentes digues identifiées séparément dans SIOUH au sein d'un aménagement fonctionnel permettant néanmoins d'identifier le système d'endiguement complet au sein de la base de données).

(1) La DGPR a validé une méthodologie d'évaluation de ce paramètre important (document disponible auprès du CEMAGREF).

(2) Il convient d'enregistrer, dans la base de données, le fichier PDF de l'acte administratif.

(3) *Ib.*

ANNEXE II

IDENTIFICATION DES SYSTÈMES D'ENDIGUEMENT ET MODALITÉS DE GESTION

Pour rappel, le plan submersions rapides (PSR) comprend un axe relatif à la fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection (axe 3). L'instruction du 12 mai 2011 concernant les programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI) et le PSR en a précisé les modalités de mise en œuvre. Ainsi, un programme de travaux éligibles aux financements de l'État prévus dans le PSR devra être élaboré. Les projets, qui seront par la force des choses portés par des maîtres d'ouvrage très divers, devront avoir été préalablement examinés par le MEDDTL à l'échelon central ou pour ceux d'intérêt local par ses services déconcentrés. La commission mixte inondation, mise en place le 12 juillet 2011, chargée d'une façon générale de contribuer aux grandes orientations de la politique de gestion des risques d'inondation, sera amenée à labelliser les projets PSR et PAPI d'importance nationale.

Les principes sur lesquels s'appuient le PSR et les PAPI ont vocation à soutenir l'ensemble de la politique de prévention des risques d'inondation et de submersion.

Ainsi, les digues, conçues comme des ouvrages de protection contre les inondations et les submersions, ne sont pas de simples constructions ponctuelles mais bien des systèmes cohérents englobant une zone exposée à de tels risques. C'est la raison pour laquelle l'article L. 562-8-1 du code de l'environnement prévoit, depuis 2010, une réglementation particulière (1) prenant en compte la destination de ces ouvrages (protéger, jusqu'à un niveau déterminé par avance, une zone exposée contre un risque d'inondation ou de submersion) et la nécessité de limiter autant que raisonnablement possible les risques de défaillance des différents composants de ce système.

Il est donc indispensable que soient au préalable connus dans chaque cas le territoire urbanisé que l'on désire protéger ainsi que l'intensité du phénomène à prendre en compte (par exemple, la crue centennale). Enjeux de protection et ouvrages de protection forment un couple indissociable.

La définition locale de ces éléments reposera sur un large processus de concertation avec les collectivités intéressées, les gestionnaires de ces systèmes d'endiguement et, lorsqu'ils sont différents des précédents, les propriétaires de ces ouvrages.

Ce seront ces gestionnaires qui, en tant que titulaires des autorisations administratives prévues par le code de l'environnement (loi sur l'eau), auront la responsabilité de ces ouvrages et seront donc assujettis aux dispositions réglementaires prévues par l'article L. 562-8-1 de ce code. Ces gestionnaires auront la charge des études nécessaires à la définition et la caractérisation des ouvrages, du système d'endiguement et des zones à protéger. Les services de l'État chargés du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques veilleront au bon respect de ces obligations et chercheront à faciliter la tâche des gestionnaires dans le but d'atteindre les meilleurs résultats possibles.

L'objectif visé sera d'aboutir à une unicité de gestion pour chaque système d'endiguement, en tenant compte de la très grande diversité des situations domaniales existantes.

Les dispositions réglementaires prévues pour l'application de l'article L. 562-8-1, mentionnées précédemment, sont actuellement en préparation et feront l'objet d'une concertation nationale dans les prochains mois.

(1) Un décret en Conseil d'État doit fixer « les obligations de conception, d'entretien et d'exploitation auxquelles doivent répondre les ouvrages en fonction des enjeux concernés et des objectifs de protection visés ».

ANNEXE III

LES OUVRAGES DE PROTECTION CONTRE LES SUBMERSIONS ET LES INONDATIONS « DOIVENT ÊTRE EFFICACES ET SÛRS »

De façon générale, comme cela a été rappelé dans la circulaire du 8 juillet 2008, l'action prioritaire de l'État vise à s'assurer que les responsables des ouvrages de protection respectent les obligations de bonne conception, d'entretien, de surveillance et de suivi qui leur incombent.

Il convient donc de trouver des propriétaires et des gestionnaires capables d'entretenir ces ouvrages. En effet, les questions de responsabilité sont lourdes, notamment lorsqu'une collectivité reprend un tel patrimoine trop souvent dégradé. Les enjeux financiers sont aussi importants lorsqu'il faut envisager d'importants travaux de restauration des ouvrages. Ces éléments, et les questions qu'ils soulèvent de la part des collectivités territoriales confrontées à la problématique de la gestion des ouvrages de protection, ont été détaillés sur la base d'exemples concrets dans un guide (1) élaboré par le CEPRI (Centre européen de prévention du risque d'inondation). Ce document évoque, notamment, la procédure d'acquisition des biens vacants et sans maître, question également abordée dans le rapport du sénateur Doligé de février 2011 sur la gestion des digues de protection contre les inondations. Ce rapport remis au début de l'été évoque également les questions liées aux possibilités d'action au travers des associations syndicales autorisées et des associations syndicales constituées d'office.

Au-delà des règles de responsabilité fixées par le code civil qui s'appliquent lorsqu'un ouvrage quelconque provoque, par sa défaillance, des victimes ou des dégâts matériels, l'objectif de la réglementation particulière de chaque ouvrage, par arrêté préfectoral pris en application du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 (art. R. 214-112 à R. 214-147 du code de l'environnement) est de limiter autant que raisonnablement possible de tels risques de défaillance.

L'atteinte d'un tel objectif suppose, naturellement, que le gestionnaire de l'ouvrage auquel ces obligations réglementaires s'appliquent puisse effectivement mettre en œuvre les moyens nécessaires et impose, de ce fait, un lien étroit et stable entre le gestionnaire de l'ouvrage et le ou les propriétaires des terrains d'assise et d'accès.

Dans quelques cas, il y a une identité entre le gestionnaire unique du système d'endiguement constitué par les différents ouvrages (tronçons de digue) et le propriétaire de ces ouvrages. C'est le cas idéal vers lequel les efforts doivent tendre.

Malheureusement, très souvent, notamment en raison de l'histoire même de la digue, on constate un morcellement des propriétés.

Le cas intermédiaire, également fréquent, est celui où un gestionnaire unique a pu être désigné pour le système d'endiguement dont la propriété reste néanmoins morcelée.

Il convient d'attirer tout particulièrement l'attention sur la nécessité d'un lien fort entre les propriétaires des ouvrages et des terrains d'assise des ouvrages et le gestionnaire du système d'endiguement. Une contractualisation claire de ce lien est nécessaire.

(1) Une copie électronique du guide CEPRI « Les digues de protection contre les inondations – La mise en œuvre de la réglementation issue du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 » est jointe à la version électronique du présent document.