

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

Le ministre

Paris, le

24 OCT. 2013

Note

à
Messieurs les préfets coordonnateurs de bassin
Adour-Garonne et Loire-Bretagne

Messieurs les préfets de région Aquitaine,
Pays-de-Loire et Poitou-Charentes

Messieurs les préfets de département de
Charente-Maritime, Gironde, Loire-Atlantique et
Vendée

Objet : Actions d'appui à la mise en œuvre de projets PAPI et
PSR sur les territoires concernés par la tempête Xynthia.

Les collectivités touchées le 28 février 2010 par la tempête Xynthia se sont fortement mobilisées pour mieux prévenir le risque de submersion marine sur leur territoire en élaborant des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) et ouvrages de protection (dits PSR).

Ces projets, PAPI et PSR, répondent à un dispositif de labellisation mis en place par la circulaire du 12 mai 2011, qui permet à l'État d'accompagner les collectivités territoriales et de les soutenir financièrement, notamment à travers le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM).

Le confortement ou la réalisation d'un ouvrage de protection contre les submersions marines répond à un objectif de sécurité. Ils doivent prendre en compte des enjeux environnementaux forts s'agissant du milieu littoral. Ces travaux s'inscrivent, en application du code de l'environnement, dans un dispositif législatif et réglementaire qui peut parfois s'avérer complexe.

L'État se doit d'articuler au mieux les instructions réglementaires des projets dont l'intérêt est acquis, et qu'il accompagne, en particulier financièrement, en veillant à concilier l'ensemble des politiques publiques.

PJ : 3 annexes

Copie à : DREAL Aquitaine, Centre, Midi-Pyrénées, Pays-de-Loire et Poitou-Charente
DDTM de Charente-Maritime, Gironde, Loire-Atlantique et Vendée.

Ce souci d'optimiser les procédures et les délais de réalisation des projets d'ouvrages de protection contre les submersions marines a conduit à diligenter une mission d'appui, confiée le 4 avril 2013 au conseil général de l'environnement et du développement durable. Cette mission a contribué dans le même temps aux travaux des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement, et s'articule avec la mission interministérielle d'évaluation à mi-parcours du PSR.

Les présentes instructions, jointes, tirent les conclusions du rapport de la phase 1 de la mission d'appui en cherchant à mieux intégrer la conduite des projets de prévention dans le cadre législatif et réglementaire actuel.

Je vous demande de veiller à l'instruction réglementaire des projets inscrits sur la liste jointe, établie avec vous, pour lesquels les souplesses prévues par le code de l'environnement pourraient être appliquées.

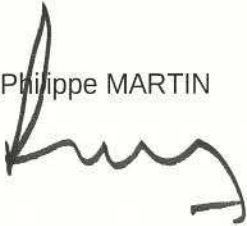
En complément, je souhaite lancer l'expérimentation d'une suppression du dispositif de labellisation PSR, pour les projets inscrits dans un PAPI complet labellisé. Cette expérimentation nécessite de renforcer le rôle, déjà important, du chef de projet PAPI placé auprès de vous. Il doit assurer un véritable co-pilotage des projets en accompagnant les maîtres d'ouvrages dans l'instruction réglementaire de leur projet.

Cette amélioration de la coordination des procédures d'instruction, au titre du code de l'environnement et au titre du dispositif de labellisation PAPI/PSR, fait l'objet d'une démarche projet menée dans le cadre des états généraux de la modernisation du droit de l'environnement. La phase 2 de la mission d'appui sera aussi conduite dans ce cadre, en cohérence avec la mission d'évaluation du plan submersions rapides en cours. Son pilotage est confié à la direction générale de la prévention des risques, en lien avec la direction de l'eau et de la biodiversité, qui dresseront un bilan semestriel de la mise en œuvre des présentes instructions.

Enfin, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2014, je vous informe que j'ai sollicité auprès du ministre de l'économie et des finances la prolongation exceptionnelle de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2015, du taux majoré de 40% de la contribution du fonds de prévention des risques naturels majeurs aux travaux de protection contre les risques littoraux réalisés au bénéfice de communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels littoraux prescrit.

Je vous invite à me faire part de toute difficulté particulière rencontrée dans l'application de ces instructions et à me tenir informé de la progression de leur mise en œuvre.

Philippe MARTIN



Annexe 1 – Instructions techniques

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

A la suite de la tempête Xynthia, de nombreux travaux ont été engagés sur les systèmes de protection contre la mer, avec des objectifs de protection et des incidences environnementales différents, qui impliquent un régime d'autorisations administratives différencié.

La phase des travaux d'urgence, nécessaires à la mise en sécurité des personnes à la suite de la tempête Xynthia pour faire face aux phénomènes les plus courants, est désormais achevée. Les projets actuels regroupent, pour l'essentiel, des travaux visant à se protéger d'événements équivalents à Xynthia ou d'intensité supérieure.

Afin d'optimiser les délais d'instruction des projets d'endiguement au titre du code de l'environnement, figurant sur la liste jointe, vous pourrez utiliser les souplesses prévues à l'article L.214-6 du code de l'environnement en matière de régularisation d'ouvrage non autorisé et à l'article R.214-18 du même code, permettant au Préfet, sur la base des éléments portés à son appréciation par le maître d'ouvrage, d'encadrer les modifications d'un ouvrage régulier par un simple arrêté de prescriptions complémentaires après avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques. Les travaux de renforcement qui pourront en bénéficier concernent des ouvrages régulièrement autorisés et classés en application du décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007, dotés d'un gestionnaire assumant la responsabilité de l'entretien, dont la modification d'emprise au sol nécessaire à une protection contre un événement comparable à Xynthia (niveau de protection autour de la cote « Xynthia » + ou – 20 cm) ne constitue pas un changement notable de nature à entraîner des dangers ou inconvénients pour les intérêts protégés à l'article L.211-1 du code de l'environnement. Il s'agit ainsi d'améliorer en priorité la résistance à la rupture des digues existantes, et à limiter les venues d'eau autour des lieux habités, à un niveau non dangereux pour leurs occupants. Ces travaux sont soumis à évaluation des incidences s'ils sont susceptibles d'affecter un site Natura 2000. Votre attention est attirée, lors de l'évaluation du niveau de protection fixé à l'ouvrage, sur l'incertitude décimétrique qui peut exister en certains points du littoral quant à la côte atteinte par la mer lors de la tempête Xynthia ou par des événements équivalents. La liste des ouvrages, présentée en annexe, a vocation à s'inscrire dans ce cadre, ce qu'une définition plus précise des projets permettra de confirmer.

Il conviendra par ailleurs de veiller à articuler le plus à l'amont possible cette procédure avec les autres régimes administratifs auxquels pouvaient être soumis les projets, notamment au titre des sites classés et en vue de la délivrance des titres domaniaux.

Simplifier les procédures de labellisation dans le cadre des autorisations

La circulaire du 12 mai 2011 prévoit une labellisation « PSR » pour les projets d'ouvrages de protection, même s'ils sont programmés dans un PAPI complet. Les conditions de cette labellisation « PSR » sont précisées lors de la labellisation du programme PAPI complet et relèvent, selon le montant du programme et l'organisation choisie, d'une commission régionale littorale, d'une instance de bassin, de la commission mixte inondation (CMI) au niveau national ou du Préfet.

Afin de raccourcir les délais d'instruction et de simplifier le travail des maîtres d'ouvrages et des commissions, l'expérimentation d'une suppression du label « PSR », pour les projets inscrits dans un PAPI déjà labellisé, est initiée dans les départements de Charente-Maritime, Gironde, Loire Atlantique et Vendée. Cette expérimentation permettra, d'une part, d'alléger les procédures et conduira à ne plus demander aux maîtres d'ouvrage de dossier spécifique. Elle permettra, d'autre part, de supprimer le passage devant la commission de labellisation compétente, le cas échéant. L'exigence de sécurité et le niveau de qualité requis pour la réalisation d'un projet d'endiguement seront vérifiés par les services de l'État et sous la responsabilité du Préfet pilote, au cours de l'instruction technique et administrative du projet. Vous vous appuyerez pour cela sur les critères d'analyse prévues par l'annexe 5 de la

circulaire du 12 mai 2011 et sur les dispositions prévues par le code de l'environnement en matière de police des ouvrages hydrauliques. Cette simplification bénéficiera immédiatement aux endiguements déjà classés en application du décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007. Vous rendrez compte régulièrement, à la commission compétente, des décisions valant label PSR et des engagements financiers que vous aurez pris dans le cadre de cette expérimentation. Le Préfet pilote pourra toujours saisir la commission de labellisation compétente, en cas de besoin. Des modalités particulières de coordination des services de l'État à mettre en œuvre sont proposées en annexe.

Un bilan sera tiré un an après la mise en œuvre de cette expérimentation et présenté dans le cadre du bilan annuel demandé aux bassins, ceci en vue d'une possible généralisation du dispositif.

Affirmer le co-pilotage de la démarche PAPI/PSR

L'élaboration, puis la concrétisation, d'un programme d'action de prévention des inondations relève d'un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales porteuses. Ce partenariat implique un accompagnement efficace du programme par le Préfet pilote et le chef de projet qu'il a désigné, selon les dispositions prévues en annexe II de la circulaire du 12 mai 2011.

Vous veillerez, si ce n'est déjà fait, à ce qu'un chef de projet placé auprès du Préfet pilote soit désigné, par lettre de mission, au sein des services de l'État (DREAL ou DDTM) pour chaque programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) labellisé. Cette démarche fera du chef de projet l'interlocuteur principal des collectivités territoriales, dans le cadre de la mise en œuvre du programme. Elle permettra d'identifier et d'animer l'équipe-projet, au sein des services de l'État, qui sera sollicitée afin de couvrir les principales problématiques liées à la réalisation des projets (contrôle de la sécurité, autorisations environnementales, suivi financier, gestion du DPM, etc.). Cette organisation devra placer le chef de projet en capacité de soumettre au Préfet pilote les arbitrages nécessaires au bon avancement du projet.

De façon générale, vous veillerez à ce que les exigences et avis des services instructeurs soient proportionnés aux enjeux locaux et précisés au pétitionnaire le plus en amont possible. La mission d'appui a en effet constaté des demandes parfois excessives ou non justifiées pour certaines études d'impact, analyses coût-bénéfice, ou études de danger. Le chef de projet s'assura de l'adéquation de l'ampleur de l'étude avec le niveau des enjeux concernés, notamment pour la réalisation des études de danger. Avec les services de l'État, le chef de projet pourra également assister les porteurs de PAPI pour assurer une coordination utile entre les maîtres d'ouvrages des différents projets d'endiguement d'un même territoire. Ce travail permettra d'aider et faciliter la réalisation des états des lieux environnementaux, voire grouper les demandes d'autorisation lorsque cela est possible et opportun, en particulier en application de l'article R.214-43 du code de l'environnement. Il incombera aux maîtres d'ouvrage de procéder aux vérifications nécessaires, la production des études se faisant sous leur responsabilité.

Le chef de projet pourra également s'assurer que les enjeux concernant l'érosion côtière, et notamment ceux concernant la préservation des cordons dunaires, puissent être introduits dans les PAPI lorsqu'une stratégie locale de gestion du trait de côte a été validée ou est en cours d'élaboration.

Anticiper le traitement des questions foncières et patrimoniales

S'agissant du positionnement des ouvrages par rapport aux contraintes foncières (côté terre ou côté mer), ce choix relève d'un examen au cas par cas selon les projets. La solution retenue sera celle du moindre impact environnemental. Si cette analyse conduit à retenir une implantation sur le DPM, un titre d'occupation domaniale sera nécessaire.

Les impacts de l'ouvrage et des prélèvements de matériaux s'ils sont réalisés à proximité de l'ouvrage sur le DPM, seront analysés au préalable, notamment au regard de la dynamique hydro-sédimentaire

de la zone. Le chef de projet pourra s'assurer d'avoir une vision globale des occupations du DPM prévisibles et de l'impact de ces prélèvements sur le DPM.

Si ces matériaux sont extraits le long de l'emplacement de la future digue ou à proximité immédiate, et s'il n'existe pas d'autre filière organisée d'approvisionnement, il apparaît possible que ces travaux ne relèvent pas de la rubrique 2510-1 de la nomenclature des ICPE (exploitation de carrières). Ils nécessiteraient alors une délivrance de permis d'aménager en application des articles R.421-19 et suivants du code de l'urbanisme.

Vous identifierez en lien avec les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine et les services en DREAL chargés des sites et des paysages, les ouvrages hydrauliques qui pourraient faire l'objet d'un traitement paysager ou architectural particulier et veillerez dans tous les cas à ce que les porteurs de projets se rapprochent de ces services afin d'anticiper les procédures d'autorisation. Les préoccupations relatives à la protection du patrimoine monumental et paysager conduisent parfois à préconiser des solutions dont le surcoût est élevé. L'État se réserve la possibilité de ne pas participer à ces surcoûts.

La mission plan submersions rapides de la direction générale de la prévention des risques se tient à votre disposition pour tout complément d'information.

**Annexe 2 - Liste des travaux sur ouvrages pouvant bénéficier des souplesses contenues
dans les articles L.214-6 et R.214-18 du code de l'environnement :**

Département	Nature des travaux, ouvrage et localisation	Niveau de protection envisagé	PAPI complet labellisé
Charente Maritime	Digue Nord de Charron (partie estuarienne)	Xynthia	-
Charente Maritime	Digue d'Esnandes	Xynthia	-
Charente Maritime	Digue des Doreaux, à St Clément des Baleines	Xynthia + 20 cm	Île de Ré
Charente Maritime	Port de La Flotte en Ré	Xynthia + 20 cm	Île de Ré
Charente Maritime	Digues de 1 ^{er} rang de Loix	Xynthia + 20 cm	Île de Ré
Charente Maritime	Digues de Aytré / Angoulins sur mer	Xynthia (réhaussable)	La Rochelle
Charente Maritime	Saint-Trojan	Xynthia (réhaussable)	Île d'Oléron
Charente Maritime	Boyardville	Xynthia (réhaussable)	Île d'Oléron
Charente Maritime	Remise en état des ouvrages de protection de l'île d'Oléron / actions 7-1, 7-2 et 7-3 du PAPI	Xynthia	Île d'Oléron
Vendée	Confortement des digues de retrait à Barbâtre	Sans objet, s'agissant de digues de second rang.	Noirmoutier
Vendée	Confortement perré de la Guérinière	Identique à l'existant	Noirmoutier
Vendée	Confortement de la digue du Dain à Bouin	Identique à l'existant	-
Vendée	Confortement de la digue littorale de Beauvoir	Supérieur à Xynthia	-
Vendée	Remodelage dunaire de la Pège à Saint Hilaire de Riez	Identique à l'existant	-
Vendée	Confortement et rehaussement des digues à l'arrière de la réserve naturelle de la Belle Henriette à la Tranche/Mer et à la Faute/Mer (hors création d'un nouveau tronçon)	Xynthia + 20 cm	-
Vendée	Confortement digue Est à la Faute/Mer	Xynthia	-
Vendée	Confortement du barrage du Braud à la Faute/Mer	Identique à l'existant	-
Vendée	Confortement des digues du Lay entre Braud et Moricq	Xynthia + 20 cm	-
Vendée	Confortement digue de Grenouillet à Grues	Xynthia + 20 cm	-
Vendée	Confortement du système d'endiguement du bourg de l'Aiguillon/Mer (entre le SDIS et la Pergola)	Xynthia + 20 cm	-

Annexe 3 - Suppression du label « PSR » pour les projets inscrits dans un PAPI déjà labellisé

La présente annexe explicite les nouvelles modalités d'instruction qui s'appliquent aux projets d'endiguement « PSR » au titre de la circulaire du 12 mai 2011 lorsqu'ils se trouvent dans un PAPI déjà labellisé. L'intégration des enjeux environnementaux dans le projet fait l'objet de l'instruction au titre de la loi sur l'eau et la biodiversité. Cette instruction s'articule avec celle faite au titre du PAPI selon le schéma décrit en page suivante.

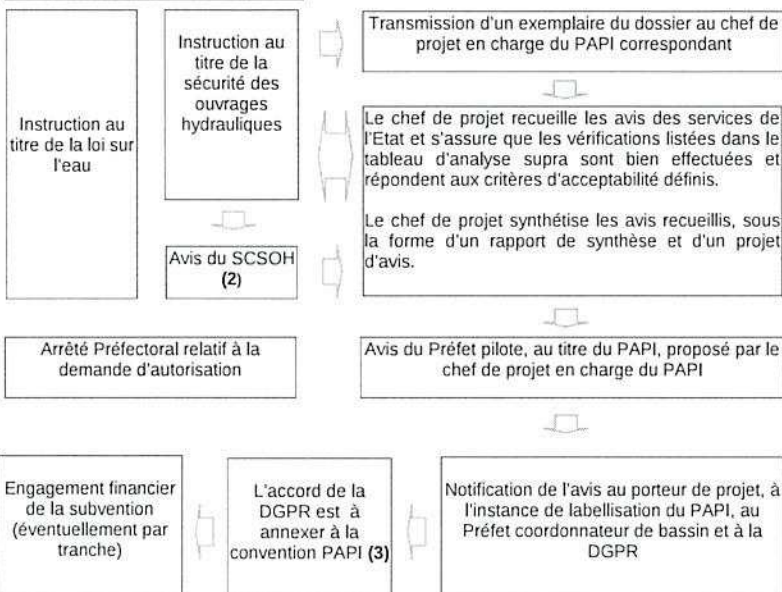
Composition du dossier de demande de labellisation PSR prévue par la circulaire du 12 mai 2011				Modalités dérogatoires pour l'examen des projets d'endiguements issus de PAPI		Critères d'acceptabilité pour le financement PSR
Information	dans le cadre d'une sécurisation d'un ouvrage existant	dans le cadre d'une augmentation du niveau de protection	Document ou l'information doit être vérifiée	Service concerné et vérifications effectuées		
étude préalable	identification de la zone protégée / à protéger	x	x	Etude de danger (§ 3.1.1, § 6 et §10) Convention PAPI*, et avis de l'instance de labellisation	SCSOH : Validité de l'information et limites, au regard de l'étude de danger Chef de projet en charge du PAPI : Coherence entre l'information et les hypothèses du PAPI ainsi que l'avis de l'instance de labellisation. DREAL instructrice du PAPI : Avis sur la zone à protéger si celle-ci évolue notablement par rapport aux hypothèses du PAPI.	Ecart max 10%
	identification de l'ensemble des ouvrages constituant le système de protection	x	x	Etude de danger (§ 3.1.2 et §10) Convention PAPI*	SCSOH : Validité de l'information et limites, au regard de l'étude de danger (qualité de l'analyse et exhaustivité du ou des systèmes vis-à-vis de la zone protégée) Chef de projet en charge du PAPI : Coherence entre l'information et les hypothèses du PAPI ainsi que l'avis de l'instance de labellisation du PAPI DDTM (SPE) : Indique le titulaire de l'autorisation rubrique 3-6-2-0	95% de complétude
	Identification du(ou) maître(s) d'ouvrage(s) et le cas échéant d'un maître d'ouvrage « coordonnateur »	x	x	Etude de danger (§ 1) Convention PAPI*	SCSOH : Validité de la distinction entre maître d'ouvrage et gestionnaire. Capacité technique de la structure porteuse. Chef de projet en charge du PAPI : Coherence entre l'information et les hypothèses du PAPI ainsi que l'avis de l'instance de labellisation du PAPI.	Maîtrise de 95% du linéaire par le gestionnaire unique
	classement de l'ouvrage (arrêté préfectoral)	x	x	Arrêté préfectoral de classement	DDTM (SPE) : Indique le classement au titre de la sécurité du système de protection, vérifie si un changement de classe est nécessaire. DDTM (Risques/Aménagement) : vérification de la prise en compte des évolutions de populations prévisibles, saisonnières et permanentes.	95 % du linéaire identifié dans l'AP
	identification des enjeux de la zone à protéger (1) et diagnostic de l'ouvrage (2)	x	x	(1) : Etude de danger (§ 3.1.1, § 6 et §10) (2) : Diagnostic de sûreté de l'ouvrage (art 16 du décret du 11 décembre 2007) Convention PAPI*	(1) : SCSOH : Validité de l'information et limites, au regard de l'étude de danger (faiblesses ou insuffisances au regard du fonctionnement annoncé et au regard de la zone à protéger) Chef de projet en charge du PAPI : Coherence entre l'information et les hypothèses du PAPI ainsi que l'avis de l'instance de labellisation du PAPI. DDTM (Risques/Aménagement) : Vérifie la bonne identification des enjeux de la zone à protéger (2) : SCSOH : Validité de l'information et limites (réserves éventuelles en suspens) Chef de projet en charge du PAPI : Coherence entre l'information et les hypothèses du PAPI	55% du linéaire couvert par le diagnostic
	analyse de la vulnérabilité de l'ouvrage	x		Etude de danger (§ 8, §9 et §10)	SCSOH : Précise les défaillances éventuelles qui ont des conséquences particulièrement graves, donne son avis sur la vulnérabilité de l'ouvrage.	95 % du linéaire validé
avant-projet	étude de dangers		x	Etude de danger	SCSOH : Confirme le moment venu que l'étude de danger ne fait plus l'objet de réserves, sur les autres critères de vérification du présent tableau	95 % du linéaire validé
	niveau(x) de protection	affiché	actuel et envisagé	Etude de danger (§ 3, § 3.4) Convention PAPI*	SCSOH : Avis sur le niveau de protection obtenu au regard de l'étude de danger Chef de projet en charge du PAPI : Coherence du niveau de protection obtenu avec les hypothèses du PAPI et l'avis de l'instance de labellisation du PAPI.	95 % du linéaire
	analyse coût / bénéfice		x	ACB du PAPI, mise à jour si nécessaire ou demandée au porteur. (Cf convention PAPI)	DREAL instructrice du PAPI : Coherence du projet avec les hypothèses prises par l'ACB du PAPI, éventuellement mise à jour si demandé dans avis CMI, le cas échéant. Conformité à l'avis de l'instance de labellisation du PAPI.	Faite (actualisée et si besoin expertisée)
	état d'avancement du plan de prévention des risques naturels	x	x	PPRN	DDTM (Risques) : Indique l'état d'avancement du PPRN, et les modalités de prise en compte actuelles et future de l'ouvrage dans le PPRN.	Prescrit / approuvé
	mise en œuvre d'un projet global de prévention des inondations		x	Convention PAPI*	Chef de projet en charge du PAPI : Vérifie la conformité du projet avec le PAPI labellisé, ainsi que l'avis de l'instance de labellisation du PAPI.	100 % des réserves levées
	définition du projet	x	x	Descriptif du projet (Art R 214-6 du CE)	SCSOH : Donne un avis sur la faisabilité et la qualité technique du projet. DDTM/ABF/DREAL : Avis sur la qualité architecturale et paysagère.	Avis favorable possibilité d'AP
	mise en place des modalités de financement (réparation et entretien)	x	Convention PAPI*	Chef de projet : Vérifie la cohérence du projet avec la convention du PAPI labellisé.		
	avis de l'instance de labellisation	x		Pas d'examen du projet en instance de labellisation. Information de l'instance de labellisation du PAPI sur l'avis du Préfet pilote sur le projet.		100% des critères respectés et moins de 5% d'écart

* et dossier de demande de labellisation du PAPI

Constitution du dossier unique de demande de travaux (1), par le maître d'ouvrage :

- dossier nécessaire à une demande d'autorisation au titre de l'article R.214-6 du code de l'environnement,
- + ACB du PAPI actualisée si nécessaire,
- + La fiche action du PAPI relative au PSR, actualisée,
- + Les éléments complémentaires jugés nécessaires pour constituer un dossier de demande de subvention au titre du décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement.

Dépôt du dossier auprès du Préfet en charge de l'instruction du dossier au titre du code de l'environnement



Mobilisation du chef de projet du PAPI concerné, et des services de l'Etat, pour accompagner le porteur dans sa démarche.

(1) La composition précise de ce dossier est arrêtée dans chaque département pour permettre à la fois l'instruction du projet au titre du code de l'environnement, au titre de l'ancien label PSR, et pour valoir dossier de demande de subvention. Le dossier peut regrouper aussi d'autres demandes (extractions,...)

Seuls certains éléments du dossier peuvent s'avérer nécessaire au chef de projet PAPI. Ceux-ci sont à définir en début d'instruction

La DREAL instructrice du PAPI est obligatoirement saisie pour avis sur le projet, au titre du PAPI.

L'avis de l'instance de labellisation bassin est recueilli.

2 : Le SCSOH veille dans son avis officiel à intégrer les conclusions attendues par le tableau d'analyse supra. A défaut, ces conclusions sont transmises par note séparée au chef de projet.

Cet avis est : favorable, favorable avec réserve, ou défavorable. Il est accompagné d'un rapport de synthèse.

La notification est accompagnée de l'avis, du rapport de synthèse et de ses annexes

3 : L'accord de la DGPR est donné dans le cadre de l'instruction des demandes de crédits FPRNM en mai / août / décembre.