

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Direction générale de la prévention des risques

Service des risques naturels et hydrauliques

Bureau des risques météorologiques

PR

Circulaire du 14 août 2013

relative à l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation et à l'utilisation des cartes de risques pour les territoires à risque important d'inondation

NOR : DEVP1320796C

(Texte non paru au journal officiel)

Le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
à,

Pour exécution :

Préfets coordonnateurs de bassin,
Préfets de région,
Préfets de départements,

Pour information :

Directeur régional et interdépartemental de l'environnement et de l'énergie d'Île de France,
Directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement de bassin,
Directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement,
Directeurs de l'environnement, de l'aménagement et du logement,
Directeurs départementaux des territoires,
Directeurs départementaux des territoires et de la mer,
Directeurs des Agences de l'eau

Résumé : la présente circulaire vient compléter le cadre de la mise en œuvre de la « directive inondation ». Elle vise à faciliter l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) qui en constituent l'aboutissement.	
Catégorie : instruction adressée par le Ministre aux préfets et aux services chargés de son application.	Domaine : risques naturels
Mots clés liste fermée : inondations	Mots clés libres
Texte (s) de référence : LENE Article 221 et décret n°2011-227 du 2 mars 2011 Code de l'environnement Art L.566.6 à 12 et R.566-10 à 13 Circulaire du 5 juillet 2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation Circulaire du 16 juillet 2012 relative à la mise en œuvre de la phase « cartographie » de la directive européenne	
Circulaire(s) abrogée(s) : aucune	
Date de mise en application : immédiate	
Pièces annexes :	
Annexe 1 : mise en œuvre de la directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, dite « directive inondation »	
Annexe 2 : présentation de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation	
Annexe 3 : rôle des différents échelons territoriaux	
Annexe 4 : utilisation des cartes « directives inondation »	

Annexe 5 : rapportage et mise à disposition du public de la cartographie			
Annexe 6 : guide d'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	BO	Site circulaires.legifrance.fr	

La présente circulaire complète les deux précédentes citées en référence, en réponse aux questions régulièrement posées par les services déconcentrés sur la mise en œuvre de la directive inondation dont l'élaboration du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) constitue l'aboutissement.

L'élaboration des PGRI et de leurs déclinaisons pour les territoires à risque important d'inondation (TRI), les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI), vient finaliser les étapes d'évaluation préliminaire des risques d'inondation en 2011, d'identification des TRI en 2012, et de cartographie des risques d'inondation sur ces TRI, en cours.

1. Réduire les coûts des inondations et maintenir la compétitivité des territoires.

Les récents événements dans les Pyrénées, dont le coût des dommages est évalué entre 300 et 400 millions d'euros, confirment que les inondations peuvent faire peser sur la collectivité une charge financière majeure et soudaine, et mettre en péril la vitalité d'un territoire en paralysant la vie économique sur une durée indéterminée. L'évaluation préliminaire des risques d'inondations montre, en effet, que près d'un Français sur 4 et un emploi sur 3 sont exposés aux risques d'inondations, dans un contexte d'augmentation constante des constructions en zone inondable.

La mise en œuvre de la directive inondation s'impose aujourd'hui et répond à ces questions. Elle cadre les priorités dans la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI). Outre la volonté d'augmenter encore la sécurité des populations exposées, qui reste un objectif premier, notamment à travers la mise en œuvre actuelle du PSR, la stratégie nationale poursuit deux objectifs majeurs qui mettent l'accent sur la réduction de la vulnérabilité et la préparation à la gestion de crise pour préserver les enjeux existants en zone urbaine inondable et assurer la compétitivité des territoires : stabiliser à court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages ; raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

2. Traduire cette nouvelle ambition dans le plan de gestion des risques d'inondations

Pour mettre en œuvre les priorités nationales, un plan de gestion des risques d'inondations doit obligatoirement être mis en place sur chaque district. Il décline les priorités territoriales sur deux échelles : celle des districts européens, équivalents à nos grands bassins, et celle des territoires locaux priorités sur la concentration des enjeux (TRI).

Sans en réduire l'ambition, son élaboration doit prendre en compte les spécificités locales et permettre une adaptation progressive des démarches installées.

Il s'agit notamment de respecter les dynamiques et initiatives locales portées par des maîtres d'ouvrage volontaires.

J'attire également votre attention sur l'opposabilité juridique du PGRI, aux documents d'urbanisme mais aussi aux PPRi et autres décisions administratives dans le domaine de l'eau, afin de veiller à ne pas créer des situations difficiles à gérer par la suite.

La progressivité introduite par la directive conduit en effet à réviser ces outils tous les 6 ans et vous permet de moduler les déclinaisons territoriales des objectifs nationaux en fonction des situations locales.

Sur chaque TRI, une stratégie locale décline le PGRI pour y réduire les conséquences dommageables des inondations. Co-élaborée par l'État et les collectivités, cette stratégie locale définit des objectifs

particuliers au territoire. La stratégie locale étant dédiée au TRI, l'objectif est d'arrêter une seule stratégie locale par TRI ou par groupe de TRI. Au regard des contraintes physiques ou politiques, cette finalité peut, dans certains cas particuliers, n'être atteinte que lors des prochains cycles de mise en œuvre de la directive inondation.

L'échéance d'élaboration des stratégies locales n'est pas fixée réglementairement, mais il conviendra de veiller à ce que ces stratégies soient arrêtées autant que possible d'ici fin 2016.

3. Associer les parties prenantes

Sans attendre la finalisation de ces cartes, ni même l'arrêté du préfet coordonnateur de bassin sur le périmètre des stratégies locales et celui du préfet de département sur la liste des parties prenantes à associer dans un comité de pilotage, des réunions d'information réunissant les parties prenantes concernées par chaque TRI seront organisées, de façon à initier la réflexion relative à la mise en place des stratégies locales.

Concernant l'association des parties prenantes à l'échelle de chaque TRI pour impulser la mise en place d'une stratégie locale, les préfets de département veilleront à associer en particulier le ou les EPCI présente(nt) sur le TRI, ainsi que le ou les EPTB à l'échelle du ou des bassins versants pouvant impacter le TRI, et plus largement les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau (porteurs de PAPI, commissions locales de l'eau des SAGE, comités de rivière ou d'étang...).

4. Clarifier l'usage de la cartographie TRI

Les cartes « directive inondation » n'ont pas vocation à se substituer aux cartes d'aléa des PPRI, lorsqu'elles existent sur les TRI, dont les fonctions et la signification ne sont pas les mêmes. Toutefois, la réalisation des cartes peut aussi être l'occasion d'une révision des PPRI les plus anciens, si cela apparaît justifié au regard des études hydrauliques réalisées pour la directive inondation.

Par ailleurs, le scénario « extrême » apporte des éléments de connaissance ayant principalement vocation à être utilisés pour préparer la gestion de crise, notamment en limitant l'implantation d'installations nouvelles y concourant, ou pour l'élaboration des plans communaux de sauvegarde.

5. Les priorités d'action pour 2013/2014

Dans les mois à venir, vous orienterez principalement l'activité des services sur l'élaboration du PGRI et des stratégies locales et vous assurerez la finalisation dans les délais de la cartographie pour les TRI.

Pour respecter les délais de consultation du public sur le PGRI, qui sera lancée le 19 décembre 2014 conjointement avec celle sur le SDAGE révisé, l'arrêté sur les stratégies locales des TRI à intégrer au PGRI sera pris d'ici octobre 2014 au plus tard.

Les modalités principales d'organisation pour l'élaboration du PGRI seront communiquées par le préfet coordonnateur de bassin à la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) pour le 1^{er} décembre 2013, après discussion en commission administrative de bassin.

De même, les préfets coordonnateurs de bassin transmettront le calendrier prévisionnel d'approbation des cartes pour chaque TRI d'ici le 15 octobre 2013. Celles-ci doivent être arrêtées pour le 22 décembre 2013. Le respect de ce délai européen est essentiel et contribue à l'élaboration des PGRI. Cependant, un délai supplémentaire peut être envisagé dans des cas particuliers. Celui-ci ne pourra pas excéder 6 mois et devra rester exceptionnel.

Mes services restent à votre service pour tout renseignement complémentaire.

Fait le 14 août 2013

Pour le ministre et par délégation

La directrice générale de la prévention
des risques

SIGNE

Patricia BLANC

Pour le Secrétaire général,
La directrice, adjointe du Secrétaire
général

SIGNE

Pascale BUCH

Liste des annexes

Annexe 1 : mise en œuvre de la directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, dite « directive inondation »

Annexe 2 : présentation de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation

Annexe 3 : rôle des différents échelons territoriaux

Annexe 4 : utilisation des cartes « directives inondation »

Annexe 5 : rapportage et mise à disposition du public de la cartographie

Annexe 6 : guide d'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation

ANNEXE 1 : mise en œuvre de la directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, dite « directive inondation »

Face au bilan catastrophique des inondations en Europe au cours des dernières décennies, la Commission Européenne s'est mobilisée en adoptant en 2007 la directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, dite « Directive Inondation ».

Les objectifs de cette directive ont été repris dans la loi portant engagement national pour l'environnement (LENE) du 12 juillet 2010. Celle-ci introduit également l'élaboration collective d'une stratégie nationale de gestion des risques d'inondations.

La directive inondation impose aux États Membres de se fixer des objectifs de réduction des conséquences dommageables des inondations et d'évaluer les résultats obtenus, et fixe une méthode de travail commune à l'échelle européenne et un calendrier intégrant un cycle de révision tous les six ans. Chacun de ces cycles se décompose en trois phases successives: une phase d'évaluation des risques et de diagnostic, une phase de planification puis une phase d'action :

- **Évaluation préliminaire des risques d'inondation - (EPRI) - 22/12/2011**
- **Identification des territoires à risque important d'inondation (TRI) - fin 2012**
- **Réalisation des cartographies des risques d'inondation sur les TRI pour 3 types d'événements : probabilité faible (événements extrêmes), moyenne (centennale), forte – date limite : 22/12/2013**

122 TRI, intégrant la majorité des enjeux humains et économiques exposés aux inondations, ont été identifiés par l'État fin 2012.

Pour ces TRI, des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) doivent être mises en œuvre pour réduire les conséquences négatives des inondations, dans un objectif de compétitivité, d'attractivité et d'aménagement durable des territoires exposés à l'inondation. Ces stratégies constitueront le volet territorial des Plans de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI), élaborés à l'échelle des districts hydrographiques. L'identification des stratégies locales et de leurs périmètres intervient 2 ans au maximum après l'identification des TRI.

- **PGRI** : définition, à l'échelle du district hydrographique, des objectifs en matière de gestion des risques d'inondation et des mesures à mettre en œuvre pour les atteindre – date limite : 22/12/2013

5



6

ANNEXE 2 : présentation de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation

Une nouvelle politique nationale de gestion des risques d'inondation a été initiée par la Directive européenne sur l'évaluation et la gestion des inondations, transposée en droit français dans le cadre de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (LENE).

Le bilan catastrophique des inondations en Europe au cours des dernières décennies et tout récemment au printemps 2013 montre que les enjeux exposés aux risques d'inondation sont en constante augmentation, pouvant mettre en péril, du jour au lendemain, l'économie entière de tout un territoire. L'évaluation préliminaire des risques d'inondation réalisée au niveau national en 2012 indique que près d'1 Français sur 4 et 1 emploi sur 3 sont aujourd'hui potentiellement exposés à des risques d'inondation. L'attractivité sociale et économique, dans les vallées ou le long du littoral, s'est fortement accrue, rendant très vulnérables ces territoires de par le nombre d'enjeux exposés aux risques d'inondation mais également de par la poursuite de projets en zones à risques qu'aucune réelle conscience du danger à venir ne vient éclairer ou modérer.

Pour répondre à ce constat, et en application de la directive inondation, un plan de gestion des risques inondation (PGRI) est en cours d'élaboration sur chaque grand bassin hydrographique afin de mettre en œuvre une politique ambitieuse et priorisée, en s'appuyant sur les outils et les démarches existantes.

L'État a choisi d'encadrer les PGRI et leurs déclinaisons territoriales par une stratégie nationale de gestion des risques.

Permettant d'arrêter un cadre commun à l'ensemble des pratiques de gestion des inondations, l'élaboration de cette stratégie constitue un enjeu majeur pour parvenir à une mobilisation de tous sur les priorités identifiées et à une planification des financements publics sur les actions les plus urgentes et les plus efficaces.

Cette stratégie prend en compte l'organisation actuelle de la gestion des risques et mobilise les outils qui paraissent le plus à la hauteur des enjeux. Elle est l'occasion de réaffirmer que l'État et les collectivités territoriales, par leurs actions communes, concourent ensemble à la gestion des risques d'inondation.

C'est pourquoi, elle est élaborée en concertation avec toutes les parties prenantes, représentées au sein de la Commission Mixte Inondation (CMI), instance de gouvernance nationale partenariale dédiée aux inondations et en charge du suivi de cette élaboration. Des ateliers thématiques rassemblant tous les acteurs concernés ont notamment été organisés par la CMI pour conduire une réflexion partagée sur les champs d'actions prioritaires à investir et leur degré de faisabilité.

Issu de cette élaboration collective, le projet de stratégie nationale affiche aujourd'hui les grands enjeux et les objectifs prioritaires qui en découlent pour permettre à chaque grand bassin hydrographique de décliner ces orientations stratégiques en prenant en compte la spécificité des territoires.

L'objectif est de protéger les personnes et les biens et de favoriser la compétitivité et l'attractivité des territoires par la prévention : en réduisant leur vulnérabilité aux inondations, en les préparant à gérer mieux la crise pour éviter la catastrophe et en organisant le retour à la normale. Pour ce faire, la stratégie nationale poursuit 3 objectifs majeurs :

- augmenter la sécurité des populations exposées,
- stabiliser à court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages,
- raccourcir fortement le délai de retour à la normale.

L'objectif de mise en sécurité des populations est notamment poursuivi par la mise en œuvre du Plan Submersions Rapides dont la vocation, après les événements dramatiques en Vendée et dans le Var en 2010, est de développer, au plan national comme au plan territorial, des actions de prévention des risques visant la réduction des dangers pour les vies humaines. La gestion de l'aléa à l'échelle des bassins versants et la pérennité des systèmes de protection en sont le fer de lance. Le principe de solidarité retenu dans la stratégie nationale en est le fondement. Le déploiement des actions territoriales du PSR est donc repris dans le PGRI de chaque grand bassin au titre du premier objectif de la stratégie nationale.

Pour compléter cette politique actuelle, les principes d'actions mis en avant par la stratégie nationale concernent avant tout l'aménagement et la gestion des territoires, essentiels pour assurer leur compétitivité.

Il s'agit de compléter la politique actuelle de gestion de l'aléa par une réduction de la vulnérabilité intégrée dans les politiques d'urbanisme et d'aménagement.

Deux des principes directeurs proposés par la stratégie nationale concourent particulièrement à cette efficacité :

- le respect du principe de subsidiarité pour que les acteurs compétents agissent à la bonne échelle,
- la recherche d'une synergie entre les politiques publiques.

La synergie entre la gestion des risques d'inondation, la gestion intégrée des milieux aquatiques et les politiques d'aménagement du territoire, en mobilisant et coordonnant toutes les volontés d'agir, est seule à même de conduire à des résultats mesurables sur la réduction des conséquences négatives des inondations.

Cette volonté affichée d'une synergie invite chaque partenaire de la gestion des risques d'inondation que sont notamment l'État, les communes concernées, les EPTB et les EPCI, à prendre la mesure des conséquences des événements futurs et à coopérer pour parvenir à une mutualisation des moyens et une optimisation des résultats.

Appliquée territorialement, l'efficacité de la Stratégie nationale repose sur la subsidiarité :

Le PGRI arrête les priorités de gestion, spécifiques à chaque grand bassin, les plus à même d'atteindre les grands objectifs de la stratégie nationale. Assorti de dispositions, le PGRI permettra de mesurer les résultats obtenus en termes de réduction des conséquences négatives des inondations et d'améliorer en continu la vision stratégique au cours des cycles de mise à jour prévus par la Directive inondation.

Rapportées au PGRI et au plus près des territoires locaux, les stratégies locales de gestion des risques conduites par les collectivités territoriales pourront s'appuyer sur les défis de la stratégie nationale pour réduire au mieux la vulnérabilité des TRI : aménager durablement les territoires, mieux savoir pour mieux agir, développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrage appropriées, et apprendre à vivre avec les inondations.

C'est pourquoi, la SNGRI ne vise pas l'exhaustivité mais propose un cadre et des outils pour permettre à chaque acteur de jouer son rôle en faisant des choix responsables.

Annexe 3 : rôle des différents échelons territoriaux

Le préfet coordonnateur de bassin :

- Il est responsable de l'élaboration du plan de gestion des risques d'inondation, en mobilisant l'État à tous les échelons territoriaux (bassin, région, département) et en associant étroitement les parties prenantes, au premier rang desquelles le Comité de Bassin. Il organise notamment la consultation des parties prenantes et notamment du public sur le projet de PGRI, selon les modalités définies à l'article R566-12 du code de l'environnement.
- Il arrête, après avis des préfets concernés et de la commission administrative du bassin, la liste des stratégies locales à élaborer pour les TRI, et pour chacune d'elles, les objectifs, le périmètre et le délai d'élaboration. Pour les TRI situés sur plusieurs départements, il désigne le préfet coordonnateur.
- Il intègre une synthèse des stratégies locales des TRI de son bassin dans le PGRI. Cette synthèse regroupe les objectifs des TRI et les principales dispositions lorsqu'elles sont finalisées.
- Il donne un avis sur les stratégies locales avant leur approbation par le préfet de département.

L'application du PGRI se fera à toutes les échelles, notamment celle du TRI. En conséquence, l'implication des tous les services de l'État régionaux et départementaux est essentielle. Les modalités pratiques établies par le préfet coordonnateur de bassin devront donc permettre à ces services de participer activement à l'élaboration du PGRI.

Le préfet de département :

- Il pilote l'élaboration de la stratégie locale, co-élaborée avec les parties prenantes et en premier lieu les collectivités locales concernées. Il arrête la liste de ces parties prenantes.
- Il approuve la stratégie locale finalisée et la met à disposition du public.
- Il suit pour le compte de l'État la mise en œuvre de la stratégie locale, et notamment son éventuelle déclinaison en un ou plusieurs programmes d'actions opérationnels.

Du fait de leur proximité et de leur connaissance du territoire, les directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M)) seront privilégiées pour la désignation du service « pilote » pour la stratégie locale, sauf lorsqu'un pilotage de niveau régional voire bassin semble plus pertinent (par exemple dans le cas d'une stratégie interdépartementale).

Les parties prenantes

L'association des parties prenantes, notamment les collectivités locales en charge de l'aménagement du territoire, aux différentes étapes de mise en œuvre de la nouvelle politique de gestion des risques d'inondation doit se faire en application de l'article L566-11 du code de l'environnement. La circulaire du 5 juillet 2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation décrit les principes généraux devant guider cette association.

En ce qui concerne l'association de parties prenantes sur le PGRI, le préfet de bassin pourra notamment s'appuyer sur le comité de bassin et les instances de gouvernance « inondation » mises en place au niveau du bassin lors des précédentes étapes de mise en œuvre de la directive inondation.

ANNEXE 4 : utilisation des cartes « directives inondation »

1. Principaux textes de référence

Code de l'environnement :

- Article 125 – 2 : les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent.
- Articles L566 – 6 et R566 – 6 à 9 : réalisation des cartes « directive inondation »

Code de l'urbanisme :

- Article L 121 – 1, 3° : les SCOT, PLU et cartes communales doivent concourir à la prévention des risques naturels.
- Article R 111 – 2 : possibilité de refuser l'autorisation d'urbanisme ou de l'assortir de prescriptions ou de recommandations pour des motifs touchants à la sécurité et à la salubrité publique.

Circulaires :

1. Circulaire du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables
2. Circulaire du 24 avril 1996 relative aux dispositions applicables aux bâtis et ouvrages existants en zone inondable
3. Circulaire du 30 avril 2002 relative à la politique de l'État en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines
4. Circulaire du 21 janvier 2004 relative à la maîtrise de l'urbanisme et adaptation des constructions en zone inondable
5. Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux
6. Circulaire du 16 juillet 2012 relative à la mise en œuvre de la phase « cartographie » de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

2. Rappel des principes généraux guidant l'élaboration des cartes des risques d'inondations par l'État et leur utilisation pour l'aménagement du territoire

La prise en compte des risques dans les autres politiques publiques (en particulier aménagement du territoire et gestion de crise) relève d'une responsabilité partagée entre l'État et les collectivités.

D'une part, l'État doit afficher les risques en déterminant leurs localisations et leurs caractéristiques et en veillant à ce que tous les acteurs les prennent en compte de manière appropriée. D'autre part, les communes ou leurs groupements ont le devoir de prendre en considération l'existence des risques naturels sur leur territoire pour assurer la sécurité de leurs habitants et la non aggravation du risque sur des territoires situés à l'amont ou à l'aval. Cette prise en compte se fait via l'élaboration des plans

communaux de sauvegarde (PCS) et le respect des obligations d'information de la population (repères de crue, document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), etc.) mais également lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et de l'examen des demandes d'autorisation d'occupation des sols.

L'affichage du risque par l'État se fait principalement grâce à l'établissement et à la mise à disposition des collectivités et du grand public des cartes des risques d'inondation identifiant les zones exposées et qualifiant l'aléa. Ces éléments ont vocation à être intégrés dans les documents type plan local d'urbanisme (PLU), schéma de cohérence territoriale (SCOT), PCS, etc., en complément des mesures directement prises par l'État (PPR, instructions au titre de la loi sur l'eau...)

À partir des années 90, les principes régissant l'élaboration des cartes des risques inondation et leur utilisation pour conduire à la maîtrise de l'urbanisation des zones inondables sont restés constants et ont été rappelés dans plusieurs circulaires, dont les principales sont listées ci-dessus.

Les objectifs devant guider l'utilisation des cartes élaborées par l'État sont clairement définis :

- **guider et encadrer les choix d'aménagement du territoire afin d'assurer la sécurité et la salubrité publique, limiter le coût des dommages liés aux inondations et d'une manière générale ne pas aggraver et même réduire la vulnérabilité du territoire ; assurer l'information de la population,**
- **participer à la préparation et à la gestion de l'événement d'inondation, notamment en évitant, par les choix d'aménagement, de compliquer exagérément la gestion de la crise.**

L'objectif de sécurité publique est très important mais ne doit pas conduire à occulter ou sous-estimer le volet économique du risque inondation dans les processus de décision menant aux choix d'urbanisation. Il convient en effet de rappeler que depuis l'instauration du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles par la loi n°82-600 du 13 juillet 1982 et la création du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM ou fonds « CATNAT »), le coût des dommages assurables liés aux inondations est assumé collectivement par la population française via une surprime sur les assurances habitation et véhicule. Comme le rappelait déjà la circulaire du 24 avril 1996, « toute installation nouvelle en zone soumise au risque de submersion marine ou d'inondation représente une acceptation tacite de la collectivité nationale de prendre en charge le coût des dommages ». Rappelons que le coût des dommages assurables liés aux inondations supporté par la collectivité via le régime CAT-NAT est évalué à environ 500 millions d'euros par an en moyenne. Ce coût économique de l'implantation en zone inondable doit être systématiquement pris en considération, au regard des bénéfices attendus.

Les circulaires successives sont venues préciser ou rappeler les mesures devant être mises en œuvre par l'État, sur la base des cartes réalisées, pour atteindre les 3 objectifs décrits ci-dessus. Si la plupart des circulaires font référence plus ou moins explicitement à la « crue de référence du PPR » (crue centennale ou historique si celle-ci lui est supérieure), la circulaire du 21 avril 2004 (adressée aux préfets des régions PACA et Languedoc-Roussillon, mais dont les principes sont tout à fait pertinents pour les autres territoires) rappelle qu'on ne peut jamais écarter la possibilité qu'une crue supérieure à cette crue de référence se produise sur un territoire donné. Elle demande donc aux préfets d'intégrer aux réflexions relatives au choix d'urbanisation et à la préparation de la gestion de crise cette probabilité d'occurrence d'une crue « extrême ».

L'évaluation du risque et des conséquences à en tirer que ce soit pour l'aménagement du territoire ou la gestion de crise et plus globalement pour la gestion des risques d'inondation repose sur une analyse de la fiabilité et de la précision des informations disponibles. Au-delà des principes décrits dans la présente note, les décisions qui découlent de cette analyse doivent être adaptées aux particularités du territoire et de l'aléa considérés.

3. Cas de la cartographie « directive inondation »

Les cartes des surfaces inondables et des risques d'inondation qui sont à élaborer sur les territoires à risque important d'inondation d'ici le 22 décembre 2013 dans le cadre de la mise en œuvre de la directive inondation, comme toute connaissance produite par l'État en matière de risque inondation, s'inscrivent dans le cadre général de la politique de l'État en matière de maîtrise de l'urbanisation en zone inondable. Elles permettent une analyse fine de l'exposition du territoire au risque inondation grâce à la représentation de plusieurs scénarios d'inondation d'intensité différente, ce qui doit permettre d'adapter au mieux les mesures prises pour prendre en compte ce risque à la nature et aux caractéristiques de l'aléa. Il s'agit de faire prendre conscience de la vraisemblance de l'ensemble des événements intermédiaires du fréquent à l'extrême, de la diversité des inondations en termes de gravité, et de l'incertitude qui s'y attache, et aussi de figurer l'augmentation progressive des dommages selon le niveau.

Conformément à l'article L.125-2 du code de l'environnement relatif à l'information du citoyen sur les risques majeurs, ces cartes seront rendues publiques et mises à disposition des citoyens.

La circulaire du 16 juillet 2012 décrit précisément les modalités d'élaboration et le contenu de ces cartes, et donnent des premiers éléments concernant la manière dont ces cartes devront être utilisées au-delà de leur objectif principal qui est de contribuer à l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation et des stratégies locales :

« – événements de probabilité forte (« événement fréquent ») : ces événements, relativement fréquents, devront faire l'objet de mesures prioritaires de réduction ou, dans un premier temps au moins, de stabilisation, des conséquences négatives des inondations, surtout s'il y a des risques pour la vie humaine, par exemple par la maîtrise de l'urbanisation dans ces zones, la réduction de la vulnérabilité des enjeux, la réduction de l'aléa ou le renforcement des protections existantes ;

– événements de probabilité moyenne : ces cartes peuvent être utilisées pour l'ensemble des types d'action qu'elles relèvent de l'aménagement du territoire, de la gestion de l'aléa ou de la gestion de crise. S'il n'existe pas encore de PPRi, les cartes de cet événement pourront être utilisées pour l'urbanisme, et servir d'aléa de référence à un futur PPRi, si leur précision le permet ;

– événements de probabilité faible (« événement extrême ») : les cartes pourront être utilisées pour la préparation des plans « Orsec » (dispositions spécifiques aux inondations) et des plans communaux de sauvegarde (PCS), en complément des autres scénarios étudiés. Elles fourniront des scénarios utiles pour s'assurer du fonctionnement minimum des services de secours par exemple en évitant leur implantation en zones inondables, pour étudier l'évacuation des populations, pour éviter les pollutions

graves, protéger ou adapter les installations sensibles, éviter la perte irréversible d'un patrimoine exceptionnel... ; »¹

Plus précisément, et en complément des éléments décrits ci-dessus, les mesures à mettre en œuvre par type de scénarios, seront les suivantes :

- **événement fréquent** : il s'agit de l'événement prioritaire pour la réduction de la vulnérabilité, notamment car ce type d'événement est celui qui cause en moyenne les dommages économiques les plus importants pour un territoire. Les préfets encourageront la mise en place de plans de réduction de la vulnérabilité prioritairement sur ces secteurs, notamment lors de l'élaboration des stratégies locales et des programmes d'actions et de prévention des risques. Ces plans devront être établis à l'échelle pertinente au regard de la zone soumise aux risques et étudiés à l'occasion des élaborations ou révisions des SCOT, et trouver leur traduction à travers les documents de planification communaux et intercommunaux en application de l'article L121-1 du code de l'urbanisme. D'une manière générale, les opérations d'aménagement de grande envergure (renouvellement urbain, opérations stratégiques type opération d'intérêt national (OIN)...) situées dans ces zones devront faire l'objet d'une attention particulière (notamment en termes d'analyse coût/bénéfice au regard de la fréquence prévisible des inondations).

- **événement moyen** : il s'agit de l'événement de référence du PPR et à ce titre les mesures d'aménagement du territoire (interdictions et prescriptions à la fois sur l'existant et sur les nouvelles constructions) mises en œuvre devront respecter le cadre relatif aux PPR inondation et aux PPR littoraux. En absence de PPRI ou de PPRL, ces mesures d'aménagement du territoire seront mises en œuvre par l'usage de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme.

- **événement extrême** : la prise en compte de cet événement d'occurrence très faible vise la limitation des dommages irréversibles (qui pourraient par exemple être causés à l'environnement ou à un patrimoine culturel) et la préparation à la gestion de crise (notamment via les PCS), ceci afin, le cas échéant, de réduire le délai de retour à la normale du territoire en cas de survenue de ce type d'événement, qui quoique peu probable n'est pas impossible. Dans ce cadre, les mesures à mettre en œuvre à minima sont les suivantes :

- les **bâtiments publics** nécessaires à la gestion d'une crise, et notamment ceux utiles à la sécurité civile et au maintien de l'ordre public, devront dans la mesure du possible être implantés en dehors de l'enveloppe de l'événement extrême. Dans le cas contraire, il conviendra de veiller à ce que les bâtiments restent, en toutes circonstances, aisément accessibles par la route et desservis par des réseaux résilients et à ce que les planchers des bâtiments eux-mêmes soient situés au-dessus de la cote estimée. Les bâtiments nécessaires à la gestion de crise déjà implantés en zone inondable devront faire l'objet de mesures visant à garantir le maintien de leur caractère opérationnel en cas d'inondation extrême. Ces bâtiments sont par exemple (liste non limitative) : casernes de pompiers, gendarmeries, équipements de santé, établissements accueillant des personnes à faible mobilité ;

- les **infrastructures structurantes** (LGV...) devront dans la mesure du possible être implantées en dehors de l'enveloppe de l'événement extrême. Dans le cas contraire, ces infrastructures devront être adaptées à l'événement extrême ;

¹ Annexe 2 de la circulaire «Spécifications minimales pour l'élaboration de la cartographie des surfaces inondables et des risques », chapitre 3 « les objectifs et usage de la cartographie »

- les **nouvelles ICPE** devront être adaptées à cet aléa de façon à garantir l'absence de risque pour la vie humaine et d'impact majeur sur l'environnement que l'installation pourrait causer par effet domino.

4. Mise en œuvre des mesures proposées pour la prise en compte de l'événement extrême

Les mesures identifiées ci-dessus doivent être appliquées dans le cadre des procédures ad hoc : en particulier, cette réflexion **pourra utilement être menée dans le cadre de l'élaboration ou des révisions de PPRI et de PPRL**, mais également dans le cadre des instructions au titre de la loi sur l'eau (qui peut par ailleurs prévoir des mesures de compensation hydraulique des volumes soustraits à l'inondation « extrême » par les projets de grande ampleur) et au titre des ICPE. En l'absence de PPR, elles seront mises en œuvre à l'occasion des élaborations et révisions des documents de planification communaux ou intercommunaux et des délivrances des autorisations d'occupation du sol par l'usage de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme. Les plans de gestion des risques inondation (PGRI) qui seront élaborés d'ici le 22 décembre 2015 peuvent également prévoir des dispositions relatives à la prise en compte de l'événement extrême (et plus généralement tous les scénarios cartographiés dans le cadre de la directive inondation)².

Il conviendra par ailleurs de veiller à ce que les maires mobilisent les informations fournies par les trois scénarios d'inondation de la cartographie « DI » pour élaborer ou améliorer leur PCS afin d'assurer la sécurité de la population et accélérer le retour à la normale en cas d'inondation.

5. Cas particulier du scénario relatif à l'impact du changement climatique

Dans le cas d'un TRI soumis un aléa de submersion marine, un 4^e scénario sera représenté : il s'agit d'un scénario prenant en compte l'impact du changement climatique sur le niveau marin. Il est établi en ajoutant 60 cm au niveau marin retenu pour l'événement « moyen ».

Le choix de ce scénario a été fait pour assurer l'homogénéité des cartes DI avec les cartes d'aléa réalisées pour les PPR littoraux élaborés selon les principes décrits dans la circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux. Dans la mesure où la précision des cartes qui seront réalisées les permettra, elles devront donc être mobilisées selon les principes détaillés dans cette circulaire.

6. Autres types de cartes

L'État n'est pas le seul producteur de connaissance en matière de risque inondation. En particulier, dans le cadre du nouvel appel à projets programme d'action de prévention des inondations « PAPI »

² Rappel : les décisions administratives dans le domaine de l'eau ainsi que les PPR traitant de l'aléa inondation devront être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du PGRI dans un délai de 3 ans.

lancé en 2011, le porteur de projet doit, dans le cadre de l'élaboration de son dossier de candidature, étudier au moins 3 scénarios d'inondation :

- événement fréquent
- événement moyen
- événement extrême

Ces 3 scénarios sont cohérents avec ceux étudiés à l'occasion de la mise en œuvre de la cartographie de la directive inondation sur les TRI. Il convient d'ailleurs de noter que le porteur de projet « PAPI » peut, pour constituer son dossier de candidature, s'appuyer sur des cartes produites par l'État.

Dans les deux cas, leur connaissance, leur analyse et les stratégies et plans d'action développés sur cette base permettent une gestion globale des risques d'inondations par la mobilisation d'outils de maîtrise de l'occupation adaptés au niveau de risque, mais également de plans de réduction de vulnérabilité et de gestion de crise.

7. Responsabilité juridique

Il revient au préfet, au maire et à la collectivité locale, mais aussi aux particuliers, d'accomplir les diligences normales qui leur incombent pour prévenir les dommages liés aux inondations compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions, de ses compétences, des pouvoirs et des moyens dont il dispose, mais aussi compte tenu du caractère irrésistible et/ou prévisibles du phénomène.

En ce qui concerne l'événement extrême, il s'agit en priorité de chercher à assurer, dans la mesure du possible, la continuité de fonctionnement du territoire et de gestion de crise, en menant notamment une réflexion particulière pour les équipements spécifiques de secours ou de soins pour les populations.

Chaque acteur doit donc, au vu des responsabilités qui lui incombent et de sa capacité à agir, mettre en œuvre les mesures d'information, d'aménagement et d'urbanisme, de préparation à la gestion de crise, etc. appropriées au regard des caractéristiques de l'aléa (probabilité d'occurrence, intensité...) et de ses conséquences prévisibles sur le territoire considéré.

ANNEXE 5 : rapportage et mise à disposition du public de la cartographie

Une fois approuvées par le préfet coordonnateur de bassin, les cartes devront être mises à disposition officielle des collectivités et du public. Elles devront ainsi faire l'objet, par les préfets, d'un porter à connaissance auprès de chacune des collectivités concernées par le périmètre de la cartographie. Ce porter à connaissance devra être accompagné des modalités concrètes de prise en compte de la connaissance du risque apportée par la cartographie dans l'urbanisme.

En dehors de l'objectif principal de quantification des enjeux situés dans les TRI afin de mettre en lumière un premier diagnostic de la vulnérabilité de ces territoires, ces cartes et leurs rapports enrichiront le porter à connaissance (PAC) de l'État dans le domaine des inondations. Elles contribueront à la sensibilisation du public au risque, à l'instar des atlas de zones inondables (AZI), et ceci surtout en l'absence de PPRI ou d'autres documents de référence.

Calendrier d'arrêt des cartes

Les cartes doivent être arrêtées pour le 22 décembre 2013. Le respect de ce délai est essentiel car il s'agit d'une échéance européenne, mais également dans l'objectif de contribuer suffisamment à l'amont à l'élaboration des PGRI et des stratégies locales dont les délais d'approbation sont contraints.

Néanmoins, un délai supplémentaire peut être envisagé pour l'arrêt des cartes, notamment :

- dans les situations où les études ont connus des délais d'élaboration plus longs que prévu, notamment dans l'attente de données opérationnelles ;
- lorsque l'élaboration d'un PPRi ou d'un PPRL parallèlement aux cartes pour la directive inondation nécessite un temps de coordination des deux démarches, visant notamment à ne pas fragiliser le PPR,
- lorsque la qualité de la concertation avec les parties prenantes nécessite un délai supplémentaire.

Ce délai supplémentaire pour l'approbation par le préfet de bassin ne pourra pas excéder 6 mois et devra rester exceptionnel afin de ne pas obérer la bonne élaboration des PGRI dont la consultation du public doit être lancée le 19 décembre 2014.

Phase de rapportage

A l'issue de l'arrêt des cartes par le préfet de bassin pour chaque TRI, ces dernières, ainsi que leur SIG associé feront l'objet d'un rapportage auprès de la commission européenne. Cette phase débutera dès l'approbation des cartes signée, soit à partir de janvier 2014.

Les modalités précises de rapportage seront transmises dans une note spécifique à l'automne 2013. Plus généralement, il s'agira de rapporter autant que possible des TRI complets. Le cas échéant, en fonction du calendrier des études et de la concertation, deux aléas différents sur un même TRI pourront être rapportés de manière disjointe.

Mise à disposition du public

En complément du porter à connaissance des cartes (PAC) effectué par le préfet à l'attention de chaque collectivité concernée par le périmètre de la cartographie, les cartes, le rapport et le SIG devront également être accessibles dans des formats permettant leur visualisation sur les sites Internet des services de l'État concernés.

Par ailleurs, en vertu de la directive Inspire, les données du SIG à la base de la constitution des cartographies devront être accessibles par les sites Internet des services de l'État concernés.

Elles devront enfin être intégrées dans le système d'informations sur l'eau (SIE) au niveau de chaque district.

ANNEXE 6 : guide d'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation

Ce guide est disponible in extenso sur le site internet prim.net