

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

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

NOR : DEVP1228419C
(Texte non paru au journal officiel)

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

Pour exécution :

Préfets coordonnateurs de bassin,
Préfets de région,
Préfets de département,

Pour information :

Directeur régional et interdépartemental de l'environnement et de l'énergie d'Ile 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 : Cette circulaire a pour objet de définir les modalités de mise en oeuvre de l'étape d'élaboration des cartes prévues à l'article L.566.6 du code de l'environnement. Elle complète la circulaire du 5 juillet 2011 sur l'association des parties prenantes.

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 Article L.566.6, Arrêté du 27 avril 2012, relatif aux critères nationaux de caractérisation de l'importance du risque d'inondation, pris en application de l'article R. 566-4 du code de l'environnement			
Circulaire(s) abrogée(s) :			
Date de mise en application : immédiate			
Pièces annexes : - Annexe 1 : Articles R.566-6 et R.566-7 du Code de l'environnement - Annexe 2 : Spécifications minimales à respecter pour les cartes des surfaces inondables et les cartes des risques d'inondation - Annexe 3 : Recommandations techniques pour l'élaboration des cartes - Annexe 4 : Organisation opérationnelle			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> BO	<input checked="" type="checkbox"/> Site circulaires.legifrance.gouv.fr	<input type="checkbox"/> Non publiée

La présente circulaire a pour objet de définir les modalités de mise en œuvre de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, en ce qui concerne l'étape d'élaboration des cartes de surfaces inondables et des risques prévues à l'article L.566.6 du code de l'environnement.

Après un bref rappel du contexte et des différentes étapes de mise en œuvre de la directive inondation, cette circulaire précise les objectifs et principes généraux d'élaboration des cartes de surfaces inondables et de risque ainsi que l'usage qui en sera fait. Elle détaille ensuite les modalités d'association des parties prenantes et d'organisation des services de l'Etat pour la réalisation de ces cartes, et précise les actions à entreprendre dans les plus brefs délais.

Elle complète l'instruction du 5 juillet 2011, relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation, en ce qui concerne l'association des parties prenantes, et s'appuie sur le cadrage donné par l'instruction du 22 février 2012, relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2012-2013.

La présente circulaire est accompagnée d'annexes techniques auxquelles pourront se référer les services concernant d'une part les directives et recommandations techniques détaillées pour l'élaboration de la cartographie et d'autre part l'organisation du travail au sein du réseau Scientifique et technique (RST) et au niveau national.

Rappel du contexte

La directive européenne du 23 octobre 2007, relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, a été transposée en droit français par l'article 221 de la LENE (loi portant engagement national pour l'environnement) du 12 juillet 2010 et par le décret n°2011-227 du 2 mars 2011, qui modifie le code de l'environnement.

La mise en œuvre de cette directive comporte les étapes suivantes réalisées pour chaque district sous l'autorité du Préfet coordonnateur de bassin:

- Évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) : achevée pour le 22 décembre 2011
- Identification des territoires à risque important d'inondation (TRI) : d'ici fin septembre 2012
- Élaboration, pour trois niveaux d'inondation (événements fréquent, moyen, extrême), des cartes des surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation dans les TRI, pour le 22 décembre 2013
- Élaboration des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) : à achever pour le 22 décembre 2015. Le PGRI définira pour chaque district les objectifs de réduction des conséquences négatives des inondations sur les enjeux humains, économiques, environnementaux et patrimoniaux et les mesures à mettre en œuvre pour les atteindre. Il sera également articulé avec le SDAGE.

Chaque étape fait l'objet d'un rapportage à l'Union Européenne 3 mois après la date prévue pour son achèvement : le respect des délais constitue donc un impératif fort.

En parallèle à l'élaboration des plans de gestion, des stratégies locales de gestion des risques d'inondation seront élaborées pour chaque TRI. Elles alimenteront le contenu du plan de gestion et permettront une mise en œuvre de celui-ci adaptée aux spécificités de chaque TRI. Une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation de la responsabilité du Ministre en charge de la prévention des risques est par ailleurs en cours d'élaboration en concertation avec les parties prenantes. Elle encadrera les orientations des plans de gestion et des stratégies locales.

L'ensemble des productions établies pour cette directive, devront être à nouveau réalisées 6 ans plus tard. Cependant, les cartes pourront être modifiées de manière anticipée si nécessaire.

Objectif et principes généraux d'élaboration des cartes et du SIG

L'étape de cartographie se traduira par la production de cartes de surfaces inondables et de risques (croisement aléas-enjeux), ainsi que d'un système d'information géographique (SIG). Ce SIG doit permettre de réaliser les cartes, et de faciliter la diffusion des informations. Il pourra éventuellement contenir plus de données que celles qui seront représentées sur les cartes et être enrichi ultérieurement par de nouvelles connaissances sur les aléas ou les enjeux. Un rapport d'explication devra également être produit afin d'assurer la compréhension des cartes et la traçabilité des méthodes.

L'objectif premier de la cartographie est de **contribuer**, en affinant et en objectivant la connaissance de l'exposition des enjeux aux inondations, à **l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation**, et notamment à la **définition des objectifs quantifiés et des mesures de réduction du risque de ce plan et des stratégies locales**.

Les utilisateurs visés en priorité sont les élus, les acteurs économiques et le public en ce qui concerne les cartes produites et diffusées. Les cartes et le SIG seront par ailleurs rapportés à la commission européenne. Il est donc impératif que les cartes élaborées respectent non seulement les principes généraux d'élaboration mais également le format de données, celui-ci étant adapté aux exigences du rapportage européen.

Les cartes de surfaces inondables et les cartes de risques devront ainsi respecter les dispositions de l'article R.566.7 du code de l'environnement, ainsi que les spécifications minimales détaillées dans l'annexe 2. Ces spécifications sont par ailleurs accompagnées de recommandations méthodologiques (annexe 3).

Les principes méthodologiques essentiels sont indiqués ci-dessous (se reporter aux annexes 2 et 3 pour plus de détails):

- Mobiliser et valoriser les données et cartographies déjà existantes, dans la mesure du possible (données techniquement et juridiquement réutilisables): cela concerne en premier lieu les cartes d'aléa réalisées dans le cadre des PPRi, mais également toutes les cartographies relatives aux risques d'inondation (atlas des zones inondables,...).
- Les 3 scénarios à cartographier devront respecter les gammes de période de retour suivantes : [10-30 ans] pour l'événement fréquent, [100-300 ans] pour l'événement moyen et un ordre de grandeur de 1000 ans au moins pour l'événement extrême, cette dernière valeur étant indicative (il s'agit d'envisager l'événement extrême mettant en défaut les protections existantes). Le choix précis du scénario est laissé à l'appréciation des services locaux en fonction du territoire considéré.
- Au regard des connaissances actuelles sur le changement climatique, l'élévation du niveau de la mer sera le seul impact pris en compte dans la cartographie.
- Ne pas prendre en compte la protection apportée par des ouvrages (digues, barrages de retenue) sauf pour le scénario « fréquent » et exceptionnellement pour le scénario « moyen », et seulement si le système de protection présente une garantie suffisante de résistance à l'événement considéré.

Pour chaque TRI et le cas échéant pour chaque type d'inondation, une carte de surfaces inondables par scénario, une carte de synthèse des surfaces inondables pour l'ensemble des scénarios, ainsi qu'une seule carte de synthèse des risques devront être réalisées. Elles devront être arrêtées par les Préfets coordonnateurs de bassin avant le 22 décembre 2013. Une première version des cartes devra donc être disponible au plus tard le 15 octobre 2013 pour permettre les consultations préalables des Préfets et des parties prenantes.

Les usages des cartes

En dehors de l'objectif principal, décrit plus haut, de quantification des enjeux situés dans les TRI pour différents scénarios d'inondation, ces cartes et leurs rapports enrichiront le porter à connaissance de l'État dans le domaine des inondations et contribueront à la sensibilisation du public au risque.

A l'instar des atlas de zones inondables (AZI), les cartes contribueront à la prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme et l'application du droit des sols par l'Etat et les collectivités territoriales, selon des modalités à adapter à la précision des cartes et au contexte local, et ceci surtout en l'absence de PPRi ou d'autres documents de référence à portée juridique.

Par ailleurs, le scénario « extrême » apporte des éléments de connaissance ayant principalement vocation à être utilisés pour préparer la gestion de crise.

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, à terme, des PPRi les plus anciens, si cela apparaît justifié au regard des études hydrauliques réalisées pour la directive inondation.

Les cartes pourront en outre être mobilisées par les services de l'État pour la préparation et la gestion des crises d'inondation au niveau départemental (pour la mission de référent départemental « inondation » notamment, prévue par la circulaire du 28 avril 2011) et interdépartemental (Services de Prévision des Crues).

Organisation et interventions des services de l'Etat ou d'autres partenaires

La réalisation de la cartographie est placée sous la responsabilité de chaque Préfet coordonnateur de bassin, qui devra approuver les cartes par arrêté avant le 22 décembre 2013. Il mobilisera pour ce faire les services de l'État à tous les échelons territoriaux.

Les principes d'organisation de l'élaboration des cartes, notamment la désignation du service en charge du pilotage de la réalisation des cartes, et les partenariats avec les collectivités lorsqu'ils seront prévus, doivent être fixés par le Préfet coordonnateur de bassin après discussion avec les préfets concernés.

De manière générale, pour permettre notamment des économies d'échelle, la maîtrise d'ouvrage opérationnelle sera assurée au niveau régional par les DREAL/DEAL mais des organisations plus appropriées impliquant davantage les services de prévision des crues (SPC) ou les DDT pour la responsabilité de certaines études devront être envisagées chaque fois que nécessaire. Le réseau scientifique et technique (RST) du MEDDE sera mobilisé pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage de la réalisation des cartes.

Les méthodes et modalités pratiques de réalisation des cartes seront fixées par le Préfet de région après discussion en CAR notamment pour la répartition précise du travail entre les niveaux régional et départemental, en particulier pour l'association des parties prenantes dont les collectivités territoriales concernées, la diffusion de l'information pertinente, l'organisation de réunions pendant l'élaboration...

Il est dans tous les cas indispensable que l'échelon départemental soit étroitement associé à la démarche, en raison de l'articulation forte de ce travail avec celui déjà mené par les DDT(M) notamment dans le cadre de l'élaboration des PPRi et du porter à connaissance, et dans la

perspective de l'émergence des stratégies locales, qui seront élaborées et adoptées sous la responsabilité des préfets de départements.

L'annexe n° 4 récapitule les modalités envisagées pour l'organisation du travail technique.

Association des parties prenantes

Principes :

La visée générale de cette nouvelle politique de gestion est de réduire les conséquences négatives des inondations dans un objectif de compétitivité, d'attractivité et d'aménagement durable des territoires exposés à l'inondation.

La réduction de ces conséquences négatives repose sur la mobilisation de chaque acteur concerné par les risques d'inondation. En particulier, toutes les collectivités concernées par les inondations quelles qu'elles soient doivent, a minima, **être tenues informées, par des moyens appropriés, des modalités d'échange et d'association mises en place par l'État, et des lieux et contacts pour obtenir les informations sur la mise en œuvre de la directive inondation.** Cette information doit faire apparaître les différentes instances dans lesquelles les collectivités sont représentées, et celles de plus grande proximité où elles peuvent participer si elles le demandent. L'association des parties prenantes sur les différentes étapes 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 ¹.

Vous pourrez utilement vous référer à la circulaire du 5 juillet 2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation ainsi qu'à l'annexe 2 de la présente circulaire en ce qui concerne les principes devant guider le processus d'association des parties prenantes.

Avancement des travaux, étapes à venir :

Pour agir en priorité sur les territoires concentrant le plus d'enjeux, une première liste des territoires exposés est aujourd'hui identifiée dans chaque bassin, sur la base de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation achevée fin 2011 : il s'agit des TRI potentiels sur lesquels la concentration d'enjeux est la plus importante et sur lesquels des actions visant à la réduction de la vulnérabilité des populations et des activités économiques déjà installées doivent être entreprises de manière prioritaire.

Cette étape de sélection des TRI vient donc concrétiser localement les objectifs nationaux et constitue donc une étape importante pour initier l'implication des collectivités et des parties prenantes concernées par la gestion future de ces TRI.

Au niveau local, il convient d'associer les collectivités et parties prenantes concernées par le territoire de cartographie (au moins le TRI) et celles concernées par le périmètre de gestion qui sera plus étendu. Si cela apparaît plus efficace, les modalités d'association pourront distinguer les 2 niveaux.

Tous les premiers échanges relatifs à la cartographie avec les parties prenantes devront être précédés d'une information expliquant et contextualisant l'étape de cartographie, quelle que soit l'instance utilisée, l'objectif étant d'apporter toutes les précisions nécessaires sur :

- la remise en perspective des actions menées sur les TRI dans la politique nationale (la gestion des risques d'inondations ne se limite pas aux TRI),

¹ « Les évaluations préliminaires des risques d'inondation, les cartes des surfaces inondables, les cartes des risques d'inondation et les plans de gestion du risque d'inondation sont élaborés et mis à jour avec les parties prenantes identifiées par l'autorité administrative, au premier rang desquelles les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, ainsi que le comité de bassin et les établissements publics territoriaux de bassin et la collectivité territoriale de Corse pour ce qui la concerne ».

- les principes appliqués à l'élaboration de la cartographie et notamment le choix des scénarios et des événements de référence,
- l'objectif de gestion à garder à l'esprit dans cette étape : objectifs et contenus des PGRI et stratégies locales concernant les TRI, en concrétisant au maximum la manière dont les programmes de gestion pourront répondre aux situations diagnostiquées.

Dans le même temps, les parties prenantes, en particulier les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), mais aussi les gestionnaires de bassins versants et les agences de l'eau, peuvent être associées à la collecte des études préalables et données : connaissance des cartes réutilisables, données hydrauliques ou historiques, données sur les enjeux (par exemple les populations saisonnières)...

Dans un deuxième temps, certaines d'entre elles pourront également être associées à la réalisation des cartes et du SIG, voire être en charge de la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble ou d'une partie des cartes dans le cadre de partenariats avec l'État.

Quel que soit leur degré d'implication dans la réalisation, les parties prenantes doivent être informées des principaux choix méthodologiques faits dans tout le processus d'élaboration notamment pour les scénarios, les événements de référence, les hypothèses hydrauliques, le comportement des ouvrages, les enjeux supplémentaires à représenter ou à intégrer dans le SIG...

Enfin, après réalisation des projets de cartes de surfaces inondables et de cartes de risque, un temps de présentation et d'explication doit être prévu pour favoriser l'appropriation de ces éléments par les acteurs, notamment les structures porteuses de la stratégie locale si elles sont déjà identifiées et les gestionnaires d'ouvrages de protection ou ayant un impact hydraulique.

Dans le cadre de cette association, le Préfet de région transmettra pour avis, les projets de cartes et le rapport d'accompagnement, au Préfet coordonnateur de bassin, aux autres Préfets de région éventuellement concernés, aux Préfets de département, à chaque collectivité incluse dans le périmètre cartographié et aux EPRB compétents pour ces TRI. Un délai de réponse de 2 mois sera laissé aux préfets et collectivités consultés. Les cartes seront également soumises pour avis au comité de bassin.

Une fois approuvées par le Préfet coordonnateur de bassin, les cartes devront être mises à disposition du public et des collectivités. Elles devront faire l'objet, par les Préfets, d'un porter à connaissance à chaque collectivité concernée par le périmètre de la cartographie.

Les cartes, le rapport et le SIG devront également être accessibles sur les sites Internet des services de l'État concernés. Elles devront être intégrées dans le système d'informations sur l'eau (SIE) au niveau de chaque district.

Priorités d'actions en 2012

Les modalités principales d'organisation de l'élaboration des cartes, fixées par le Préfet coordonnateur de bassin après discussion en commission administrative de bassin (ou par consultation écrite) devront être communiquées à la Direction générale de la Prévention des Risques pour le 1^o novembre 2012.

En ce qui concerne les études, la priorité réside dans la collecte des données nécessaires qu'elles relèvent de la topographie, de l'hydrologie ou des enjeux. Les études éventuellement nécessaires, doivent être rapidement lancées afin de respecter l'échéance de fin 2013.

Pour cela l'établissement rapide d'un programme d'études par TRI apparaît indispensable, avec si nécessaire l'assistance du réseau scientifique et technique du Ministère en charge de l'Ecologie.

Dès que possible, les DREAL devront faire état à la DGPR, de leurs besoins budgétaires pour la sous-traitance éventuelle d'études.

Mes services restent à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

La présente circulaire sera publiée au bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Fait le 16 juillet 2012

Pour la ministre et par délégation :

Le secrétaire général

Le directeur général de la prévention des risques

SIGNE

Jean-François MONTEILS

SIGNE

Laurent MICHEL