

Circulaire du 14 octobre 2003 relative à la politique de l'Etat en matière d'établissement des atlas des zones inondables

NOR : *DEV0320351C*

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Pièce jointe : une.

La ministre de l'écologie et du développement durable à Mesdames et Messieurs les préfets de région (DIREN [pour exécution]) ; administration centrale : DPPR, DE, DGUHC, DR, DTT, DRAST ; préfets de département ; services déconcentrés : DDE, DDAF, CETE, CETMEF (pour information).

La présente circulaire a pour objet de préciser la politique de l'Etat en matière de connaissance des phénomènes d'inondation et de mise à la disposition de l'information correspondante. Elle complète, sur le plan des recommandations générales, la lettre circulaire du 1^{er} février 2002, signée par le directeur de la prévention des pollutions et des risques, et le directeur de l'eau, afin d'assurer l'achèvement d'une couverture complète des principales rivières et fleuves français à échéance 2005 et de développer la conscience du risque chez les populations exposées.

La place de la démarche de l'atlas des zones inondables dans la gestion du risque

Les phénomènes naturels de débordement de cours d'eau sont fréquents. S'ils contribuent au maintien de la biodiversité ainsi qu'à la qualité des paysages, ils sont aussi souvent à l'origine de dommages importants pour les personnes et les biens.

La prévention des risques d'inondation repose en priorité, pour ce qui relève de la responsabilité de l'Etat, sur l'information des populations, la maîtrise de l'urbanisation, en l'évitant autant que faire se peut dans les zones inondables, et la préservation des zones naturelles d'expansion de crues.

La France dispose d'un territoire offrant des opportunités de développement en dehors de zones inondables qu'il est judicieux de révéler. La constitution à l'échelle des bassins hydrographiques d'un document de référence sur les phénomènes d'inondation facilitera cette approche.

L'action commence par la connaissance

Les principes énoncés dans les circulaires du 24 janvier 1994 et du 22 mars 1995, demeurent toujours applicables :

- la connaissance du risque d'inondation est un préalable à toute action ;
- l'établissement d'une cartographie des zones inondables est une action prioritaire ;
- l'information la plus large possible des citoyens de l'existence de l'atlas des zones inondables (AZI) est à mener.

Ces principes justifient une démarche ambitieuse et prioritaire du ministère pour développer la connaissance des inondations, puis pour établir à partir de cette dernière un document servant de référence, et enfin pour mettre ce document à la disposition des utilisateurs potentiels, services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales, professionnels ou citoyens concernés par ce risque.

L'atlas des zones inondables a vocation à être enrichi à mesure de l'évolution des connaissances. Pour faciliter ce travail d'actualisation permanente, les informations reportées sur fond cartographique doivent être numérisées et organisées dans un système d'information géographique (SIG).

L'atlas constitue un outil de référence

L'atlas des zones inondables constitue un outil de référence pour les services de l'Etat, dans les différentes tâches dont ils ont la responsabilité. Il doit en particulier :

- améliorer la pertinence des « porter à connaissance » opérés par les services de l'Etat, contribuant à la prise de conscience du risque par les opérateurs institutionnels dans le cadre de l'établissement des documents d'urbanisme ;
- guider les services dans la programmation des actions de l'Etat en matière d'établissement de plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) ;
- contribuer à une bonne prise en compte du risque d'inondations dans l'application du droit des sols ;
- guider les services de l'Etat dans la programmation des aides aux travaux de protection ;
- aider les services de l'Etat pour l'application de la police de l'eau et des milieux aquatiques ;
- faciliter l'information préventive des populations ;
- aider à la mise au point de plans de secours.

L'atlas des zones inondables doit par ailleurs guider les collectivités territoriales dans leurs réflexions sur le développement et l'aménagement du territoire, en favorisant l'intégration du risque d'inondations dans les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, cartes communales, règlements de lotissement,

permis de construire). Il peut faciliter l'identification des zones de rétention temporaires des eaux de crues ainsi que les zones de mobilité du lit mineur des cours d'eau. Il doit aider à la mise au point des plans communaux de sauvegarde. Enfin, il contribuera plus généralement à l'information du public, des professionnels et des décideurs.

Les motivations à l'établissement d'un atlas des zones inondables

Juridiques

Le droit à l'information des citoyens sur les risques naturels prévisibles (art. L. 125-2 du code de l'environnement) impose, à l'Etat, de porter à la connaissance de tous, les informations relatives aux risques majeurs.

La loi n° 2003-699, du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, prévoit que le maire d'une commune sur le territoire de laquelle a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles, délivrera avec l'assistance des services de l'Etat, au moins une fois tous les deux ans, une information à partir des éléments portés à sa connaissance par le représentant de l'Etat dans le département (art. 40).

De même, une information sur les risques est introduite à l'occasion des mutations foncières ou lors de la signature des contrats de locations (art. 77).

Enfin, le maire procédera à l'inventaire des repères de crues existant sur le territoire communale (art. 42).

Sécurité des biens et des personnes

L'Etat a le devoir de préserver les vies humaines et de réduire le coût des dommages liés aux inondations, par ailleurs reporté *in fine* sur la collectivité nationale.

La connaissance des zones inondables constitue l'une des composantes d'un observatoire des enjeux et de leur vulnérabilité aux inondations. C'est une première étape indispensable pour la mise en oeuvre d'un programme de prévention correspondant.

Parmi les mesures envisageables dans un tel programme de prévention, la création de servitudes de rétention temporaires des eaux de crues et de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau doit être fondée sur des bases techniques solides auxquelles contribue l'atlas des zones inondables.

Par ailleurs, l'information disponible pour les professionnels de la construction et pour les particuliers permet de guider les choix d'implantation de bâtiments et les décisions de travaux, en particulier ceux visant à réduire la vulnérabilité.

Enfin, les assurances, tant pour l'évaluation d'un portefeuille « risques naturels » que pour alimenter des réflexions sur la tarification, sont demanderesses d'une cartographie des zones inondables.

Aménagement du territoire

Les atlas des zones inondables contribuent à la compréhension de la dynamique alluviale, en favorisant la mémoire des crues et la protection des milieux naturels et des sites. Ils concourent en particulier à la restauration ou à la création des zones de mobilité du lit mineur des cours d'eau prévues à l'article 48 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003.

Ils permettent de nourrir la réflexion territoriale, en permettant une vision élargie, en révélant des potentialités de développement en dehors des zones à risque.

Ils offrent la possibilité de développer la solidarité de bassin versant, en identifiant les zones d'expansion naturelles de crues et les zones envisageables de rétention temporaires des eaux de crues, introduites par l'article 48 de la loi n° 2002-699 du 30 juillet 2003.

Mode de réalisation

Le rôle de l'administration centrale du ministère

La démarche d'élaboration des atlas des zones inondables est pilotée conjointement par la direction de l'eau (DE) et la direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR). Un groupe de travail animé conjointement par ces deux directions et associant les directions régionales de l'environnement (DIREN) définit en particulier les orientations organisationnelles et méthodologiques d'élaboration des atlas.

Pour ce qui est du financement, les demandes de crédits relatives à l'établissement des atlas sont centralisées à la direction de l'eau, qui en assure la gestion budgétaire. Le financement pourra être assuré, dans un proche avenir, par le fonds national de solidarité sur l'eau (FNSE). La direction de la prévention des pollutions et des risques centralise les demandes de crédits concernant la préparation et la publication sur internet des atlas existants, ainsi que la numérisation des données correspondantes.

Des tableaux de bords, financier et cartographique, permettant un suivi des réalisations passées et futures sont nécessaires. Ils sont en cours d'élaboration sur la base des renseignements transmis par les DIREN en réponse à la lettre circulaire DPPR/DE du 1^{er} février 2002. Ils seront présentés aux réunions des collèges des directeurs régionaux de l'environnement et des chefs des services de l'eau et des milieux aquatiques. Par ailleurs, la direction de la prévention des pollutions et des risques complète la base de données CORINTE (Communes à risques naturels et technologiques), en particulier pour publier l'existence d'un atlas dans les renseignements concernant les communes. Cette information sera

reprise dans le progiciel GASPARG (Gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques naturels) qui à terme doit remplacer CORINTE.

Pour ce qui est des méthodologies, la direction de la prévention des pollutions et des risques et la direction de l'eau ont diffusé aux DIREN, le 1^{er} février 2002, les termes de référence du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) pour la réalisation des atlas des zones inondables, ainsi qu'une première version du guide de numérisation des objets géographiques. Ces documents ont été également diffusés auprès du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) en vue de répondre aux demandes des clubs régionaux « risques ». Le centre d'études techniques de l'équipement Méditerranée (CETE) réalise parallèlement une étude sur les méthodologies employées pour la réalisation des atlas dont le contenu sera diffusé et accompagné d'instructions.

Le rôle des directions régionales de l'environnement

L'échelon régional a été retenu, dans la lettre DPPR/DE précitée, comme l'échelon administratif et territorial à privilégier dans l'établissement des atlas des zones inondables. Ce choix privilégie la cohérence hydrologique et tient compte des pratiques qui se sont fait jour depuis la circulaire du 24 janvier 1994. Le pilotage de cette action est confié aux DIREN. Il leur est particulièrement demandé de veiller à :

- la définition commune d'un cadre méthodologique régional pour l'établissement de la première couverture complète, précisant le découpage en unités hydrologiques cohérentes et indiquant les bassins hydrographiques prioritaires ;
- la répartition entre services de la réalisation des atlas des zones inondables. La DIREN doit être en mesure de se positionner comme opérateur, afin de ménager la mobilisation des services déconcentrés départementaux pour l'établissement des plans de préventions des risques naturels prévisibles ;
- l'établissement et le suivi d'une programmation annuelle assurant une première couverture à échéance 2005 ;
- la mobilisation des crédits délégués par le ministère ;
- la validation des résultats, leur présentation et leur diffusion ;
- la mise à jour par les services instructeurs des informations sur la réalisation des atlas dans le progiciel GASPARG. Cette procédure « atlas des zones inondables » sera disponible à partir de la version 3 du progiciel.

Rapport avec les autres services de l'Etat

Pour mener dans les meilleures conditions possibles cette action, l'adoption d'une organisation et d'un cadre commun de travail est impérative.

L'organisation administrative sera typiquement la suivante :

- lors du démarrage de chaque étude, une réunion de lancement est organisée par le service chargé de l'étude, en présence de la DIREN le cas échéant, avec le chargé d'étude, les services départementaux concernés et un expert. Son objectif est de fixer le mode de travail, les relations entre le chargé d'études et les services ;
- les réunions de travail et de validation technique permettent d'examiner les propositions de modifications et de rechercher un consensus. La DIREN, en qualité de pilote de l'action, assure les arbitrages techniques ;
- la validation est assurée par l'autorité compétente. Lorsque la cartographie d'un bassin hydrographique est achevée, un atlas provisoire est constitué. Il est transmis par le préfet de région aux préfets de département concernés pour la validation définitive. Cette validation, généralement de pure forme sur le plan technique, permet d'informer les préfets de l'avancement de l'opération, des travaux réalisés et du contenu des cartes ;
- la présentation est faite des résultats à chaque préfet. Avant la première diffusion publique dans un département, un entretien est sollicité auprès du préfet auquel la direction départementale de l'équipement participe pour lui présenter l'atlas (son contenu, la technique d'élaboration des cartes), lui soumettre le plan et les modalités de diffusion, et définir les actions d'accompagnement qu'il souhaite engager.

Rapport avec les élus

Une mise à disposition des informations par Internet est à privilégier. Des actions préalables d'information sont à prévoir systématiquement en coopération avec les directions départementales de l'équipement. Elles consisteront en une présentation à la commission départementale des risques naturels majeurs. A la demande des préfets, l'opération peut être présentée aux maires, par exemple lors de réunions organisées dans le cadre de l'association des maires.

Etat d'avancement et perspectives

Etat d'avancement

Un premier bilan de la lettre circulaire du 1^{er} février 2002, relative à l'avancement et la programmation des atlas des zones inondables, révèle qu'un peu plus de 20 000 km de cours d'eau sont cartographiés - par un atlas, par une carte informative ou réglementaire - regroupant près de 10 000 communes. L'achèvement d'une première couverture complète d'ici la fin de l'année 2005 nécessite une forte mobilisation des services et l'adoption d'un cadre rigoureux de travail.

Nécessité d'une programmation fine

Un tableau de bord partagé permettant de suivre la réalisation va être établi. Les DIREN signaleront les modifications

significatives à y apporter au fur et à mesure des réalisations, auprès de la DIREN de bassin et du ministère - direction de la prévention des pollutions et des risques, et direction de l'eau.

La réalisation de ces atlas doit également associer le niveau départemental à toutes les étapes (méthodologie, réalisation, validation et diffusion) pour favoriser une appropriation locale du projet. Pour ce faire les préfets de régions informeront les préfets de département.

Je vous demande de me rendre régulièrement compte de l'application de la présente instruction sous les timbres de la direction de la prévention des pollutions et des risques, et de la direction de l'eau.

*Le directeur de
l'eau,*
P. Berteaud

Pour la ministre et par délégation :
*Le directeur de la prévention des pollutions
et des risques, délégué aux risques
majeurs,*
T. Trouvé