

PRÉVENTION DES RISQUES

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

*Direction générale
de la prévention des risques*

Service des risques naturels
et hydrauliques

Bureau de l'action territoriale

Instruction du Gouvernement du 20 février 2018 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2018

NOR : TREP1803179J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Date de mise en application : immédiate.

Résumé : cette instruction a pour objet de renforcer l'efficacité et la cohérence des actions de l'État dans la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques par la définition d'actions prioritaires au regard du calendrier et/ou de l'avancement de certaines politiques publiques et des moyens disponibles.

Catégorie : directive adressée par le ministre aux services chargés de leur application.

Domaine : écologie, développement durable.

Type : instruction du Gouvernement et/ou instruction aux services déconcentrés.

Mots clés liste fermée : Énergie_Environnement.

Mots clés libres : risques naturels et hydrauliques.

Références :

Code de l'environnement ;

Décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;

Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;

Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

Circulaire abrogée : instruction du Gouvernement du 26 juillet 2016 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2016-2017.

Annexe : orientations pour une priorisation de l'élaboration ou la révision des PPRN.

Le ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, aux préfets coordonnateurs de bassin ; aux préfets de région (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DREAL] ; direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DEAL] ; direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie [DRIEE]) ; aux préfets de département (direction départementale des territoires [et de la mer] [DDT(M)]) ; au préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon (direction des territoires, de l'alimentation et de la mer [DTAM]) (pour attribution) ; au secrétariat général du Gouvernement ; au secrétariat général du MTES et du MCT (pour information).

L'instruction du Gouvernement du 26 juillet 2016 établissait les thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2016-2017. Elle soulignait l'importance du travail à réaliser durant ces deux années. Les orientations ainsi définies restent pertinentes en 2018. Pour autant, des éléments de contexte nouveaux conduisent à préciser les priorités pour 2018, et prévoir une nouvelle instruction pour 2019-2021.

Compte tenu des événements et des réformes en cours, et des moyens disponibles, vous porterez en 2018 tout particulièrement votre attention sur la mise en œuvre de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI), l'amélioration de la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) et la réalisation des plans de prévention des risques naturels (PPRN) regardés comme prioritaires.

Vous veillerez également à l'information du public, à l'application des mesures constructives en matière parasismique et para-cyclonique aux Antilles, à la mise en place du référent départemental inondation (RDI) ainsi qu'à finaliser les contrats triennaux entre les services de prévision des crues (SPC) et le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention des inondations (SCHAPI).

1. La GEMAPI se met en place à partir du 1^{er} janvier 2018

À compter du 1^{er} janvier 2018, les EPCI à fiscalité propre prendront la compétence GEMAPI avec une période d'organisation qui ira jusqu'en 2020. En outre, le transfert des digues domaniales devra être effectif en 2024. Les DREAL de bassin, porteuses des missions d'appui technique de bassin (MATB) et dans la définition de la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau, les DREAL et les DDT(M) sont engagées, depuis l'adoption des premiers textes, dans l'accompagnement des territoires. Les mois à venir sont particulièrement importants pour sa concrétisation, dans le contexte d'une évolution du cadre législatif. Les directions concernées (DGPR, DEB, DGCL), en lien avec des services déconcentrés et avec l'appui du CEREMA, ont travaillé et travaillent à des supports d'accompagnement – plaquette à destination des élus, élaboration et mise à jour d'une « Foire aux questions » commune pour assurer la cohérence de l'animation de cette réforme.

En 2018, les priorités seront de :

- Poursuivre l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'organisation de la structure attributaire de la compétence GEMAPI, de la définition de son périmètre d'application, de son champ d'intervention et de la cohérence entre tous les acteurs (dont les associations syndicales autorisées (ASA)). En vous appuyant sur des échanges constructifs entre les services de l'État, vous veillerez à ce que les collectivités définissent un cadre simple et efficace selon l'articulation territoriale entre les bassins, les urbanisations et constructions et leurs systèmes d'endiguements ou de ralentissements et de dérivations des crues. Vous serez en particulier attentif à l'instruction, en bonne articulation entre les différents services concernés, des dossiers de reconnaissance en tant qu'établissement public territorial de bassin (EPTB) ou qu'établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) qui commenceront à être déposés dès 2018.

Dans le contexte de préparation du second cycle de la directive inondation, vous veillerez à assurer prioritairement la mise en œuvre du cycle en cours et à rendre plus lisibles et efficaces les leviers d'action de la prévention des inondations en distinguant les documents stratégiques et de planification (stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) et plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI)) et les outils (plan de prévention des risques naturels (PPRN), programme d'action de prévention des inondations (PAPI), GEMAPI) de la prévention des risques et en favorisant la convergence des réformes. Ainsi, les SLGRI et les PAPI ont vocation à converger et à être mobilisés par des collectivités « gémapiennes ». Les travaux de second cycle seront menés dans la continuité du premier cycle. L'accompagnement de la mise en œuvre du cahier de charges « PAPI 3 » demandera une mobilisation particulière, notamment pour la démarche de PAPI d'intention.

Les travaux en cours sur un décret encadrant les PPRN inondation (PPRi), appuyés sur les circulaires et guides antérieurs, pourront conduire, courant 2018, à donner un cadre nouveau qui précisera l'articulation entre PPRi, aménagement du territoire et systèmes d'endiguement en confirmant la vocation première des PPRi – à savoir éviter l'augmentation de la vulnérabilité des territoires exposés à des risques – tout en prenant en compte dans des limites claires le contexte nouveau de la GEMAPI.

- Instruire les systèmes d'endiguement de manière à encourager une première autorisation par le mécanisme de l'arrêté préfectoral complémentaire, lequel ne fait pas intervenir d'enquête publique, qui clarifiera les responsabilités, sans attendre nécessairement des travaux de mise à niveau. En effet, la GEMAPI va permettre aux collectivités de définir le niveau de protection des systèmes d'endiguement et d'en assurer une meilleure gestion pour éviter les ruptures potentielles et limiter les conséquences de dépassements des capacités de protection pour la sécurité publique. Cette prise de compétence doit être accompagnée d'une mise à disposition d'informations détenues par les services de l'État qui seront utiles pour la mise en place de ces systèmes d'endiguement, en particulier dans les phases préalables à l'instruction des demandes d'autorisation concernant ces derniers, et le cas échéant de réunions d'information.

Vous procéderez à ces instructions en veillant à concentrer l'analyse des dossiers sur la cohérence du fonctionnement du système de protection et sur la fiabilité des justifications apportées pour établir le niveau de protection de la zone protégée. Dans le contexte nouveau issu de la procédure d'autorisation environnementale unique et de la phase préalable de concertation, il sera donné une place importante aux échanges techniques « amont » avec les collectivités territoriales de manière à leur permettre d'établir le niveau de protection du système et la zone protégée qui relèvent de leur responsabilité. Des guides d'instruction des études de danger d'une part, d'accompagnement des pétitionnaires d'autre part, seront diffusés au premier semestre 2018.

- Préparer le transfert des digues domaniales en mettant au point les conventions requises. Compte tenu du plafond annuel à 15 M€ pour la mesure « Études et travaux des digues domaniales », un calendrier des engagements prévus et raisonnablement réalisables, année par année, sera communiqué à la DGPR. La priorité ira aux systèmes déjà structurés et renforcés puis aux systèmes voisins en cohérence hydraulique. Un point d'avancement semestriel est demandé aux services.

2. La gestion du FPRNM doit être améliorée

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la DGFIP a octroyé aux comptables départementaux actuels la qualité de comptables assignataires. Aussi, complémentairement à l'effort qui a été réalisé, et qui doit être poursuivi, de bonne comptabilité des crédits délégués, vous devrez veiller à adapter les dossiers de paiement qui seront présentés au comptable assignataire.

Vous devrez également veiller à restituer les crédits sans emploi et piloter au plus près les engagements de crédits, tout en assurant un compte-rendu annuel à la DGPR selon les procédures définies dans les circulaires. La DGPR et la DGT préparent une nouvelle instruction qui viendra mettre à jour et préciser le cadre d'application du FPRNM.

Je compte sur vous pour assurer au plus près le suivi de l'engagement de ces crédits. Parallèlement, il est nécessaire de procéder à une instruction stricte des dossiers de demande de financement par le FPRNM afin que ne soient pas transmis des dossiers incomplets ou manifestement inéligibles. Rappelons que les DDT(M) instruisent les demandes de FPRNM conformément à la circulaire de 2007, les DREAL assurent un contrôle, notamment sur l'éligibilité, et apportent des réponses de premier niveau aux questions éventuelles, et le SRNH procède à un dernier examen avant transmission à la Direction Générale du Trésor, cosignataire des délégations de crédits. Un objectif fort est de diminuer le nombre de dossiers donnant lieu à des refus ou retours lors de l'instruction par les deux directions générales. La nouvelle circulaire facilitera l'information donnée aux bénéficiaires le plus en amont possible.

3. L'approbation des PPRN en cours et la priorisation des dernières élaborations et des révisions nécessaires

Avec 12 000 communes dotées d'un PPRN, l'État a fait dans la durée un travail considérable, qui présente néanmoins une part d'hétérogénéité. Aujourd'hui, le PPRN est l'un des outils de mise en œuvre de stratégies de prévention des risques à l'échelle des territoires, comme cela apparaît bien dans la prévention des inondations, et doit traiter des principaux aléas auxquels ces territoires sont exposés.

La priorisation des PPRN est déterminée dans chaque région en Comité de l'administration régionale (CAR). Vous trouverez en annexe de la présente instruction de premières indications pour la priorisation de l'élaboration ou de la révision des PPRN. En 2018, il sera particulièrement impor-

tant d'engager l'élaboration de PPRN sur les territoires à risque important d'inondation (TRI) et les zones sismiques à fort enjeu qui n'en sont pas encore dotés. L'approbation des PPRN doit, réglementairement, se faire dans les délais de 3 ans avec une prolongation possible de 18 mois: ce calendrier doit rester un objectif, en particulier pour les PPRN prioritaires. À ce titre, il est important de finaliser l'approbation des PPRN littoraux prioritaires.

4. L'information préventive des populations

L'attention de vos services devra être accentuée sur la mise à jour régulière de l'avancement des différentes procédures sur la base GASPARE en particulier pour ce qui concerne la prescription et l'approbation des PPRN, la réalisation des dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM) et des dossiers d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM) et des arrêtés d'information « acquéreur locataire » (IAL). Vous veillerez à définir une organisation qui assure cette permanence.

Vous serez mobilisé à nouveau à la fin de l'été 2018 à contribuer à la campagne de sensibilisation aux bons comportements en cas de « pluie intense » sur l'arc méditerranéen selon des modalités renouvelées. Une démarche similaire sur la prévention des incendies de forêt est également envisagée, en lien avec les ministères en charge de l'agriculture et de l'intérieur, suite aux incendies de l'été 2017.

5. L'application des mesures constructives de réduction de la vulnérabilité aux Antilles

En lien étroit avec les collectivités territoriales, vous chercherez, aux Antilles, à augmenter le rythme de déploiement de la deuxième phase du plan séisme Antilles 2016-2020 pour réduire substantiellement la vulnérabilité sismique de tous les bâtiments publics dont les établissements d'enseignement et les locaux des autorités de gestion de crise, dont les SDIS, des établissements de santé et des logements sociaux: dans la suite des cyclones de septembre 2017, Irma et Maria, cet effort contribuera à la qualité de la reconstruction et participera ainsi à la réduction de la vulnérabilité des bâtiments aux cyclones.

6. Prévision des crues, hydrométrie, mission RDI

Les DREAL finaliseront et mettront en œuvre les plans d'actions triennaux qu'elles viennent d'élaborer. Elles veilleront à contribuer à une production plus homogène au plan national de la donnée hydrométrique, des prévisions de crues et de la vigilance. Elles initieront ou poursuivront les travaux de modernisation des stations hydrométriques et de modélisation des cours d'eau. Ces démarches permettront de diffuser sur Vigicrues des prévisions quantitatives pour un plus grand nombre de points de référence.

Les services de prévision des crues poursuivront la production des cartes de zones inondées potentielles (ZIP) en donnant priorité dans leur programmation aux zones à forts enjeux (TRI). La diffusion de ces cartes restera limitée aux autorités, avec un accompagnement appuyé le cas échéant sur des documents types proposés par la DGPR.

Une nouvelle instruction viendra préciser, en 2018, le cadre d'action du RDI, y compris sur le littoral.

L'année 2018 sera consacrée à la préparation d'une feuille de route 2019-2021, comportant des éléments d'évaluation de la politique menée, et qui pourra intégrer mieux les enjeux d'adaptation au changement climatique. Afin de préparer au mieux cette feuille de route, je vous demande d'être particulièrement vigilants à la mise à jour et au renseignement régulier des bases de suivi GASPARE, SAFPA, SIOUH, et BDHI.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de la transition écologique et solidaire et sur le site <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/>.

Fait le 20 février 2018.

NICOLAS HULOT

ANNEXE

ORIENTATIONS POUR UNE PRIORISATION DE L'ÉLABORATION OU LA RÉVISION DES PPRN

La priorisation de l'élaboration et de la révision des PPRN se fait à l'échelle régionale en CAR.

Plusieurs instructions du Gouvernement ou notes techniques sur la prévention des risques naturels indiquent, aléa par aléa, des éléments permettant de prioriser la réalisation des PPRN sur un territoire donné. La « feuille de route » 2016-2017 indiquait la nécessité d'élaborer ou de réviser les PPRN « sur les secteurs à forts enjeux ».

Pour mémoire, l'art. L.562-1 du code de l'environnement liste les aléas pouvant faire l'objet de PPRN : inondation, mouvement de terrain, avalanche, incendie de forêt, séisme, éruption volcanique, tempête ou cyclone. Les PPRN visent à réduire l'exposition des personnes et des biens aux risques naturels. Le risque est le croisement de l'identification d'un aléa et d'enjeux importants (nombre, vulnérabilité individuelle et systémique). La jurisprudence met en avant la responsabilité juridique de l'État à ne pas faire (ou à faire trop lentement) des PPRN sur certains secteurs (et pour certains aléas).

Par ailleurs, il existe des communes sans PPRN mais couverts par d'autres outils de type PER (plan d'exposition aux risques), PSS (plan des surfaces submersibles), « R111.3 » du code urbanisme qui valent PPRN mais qui ne répondent pas exactement aux mêmes objectifs que les PPRN. En l'absence de PPRN approuvé sur une commune exposée à des risques naturels, il est nécessaire de réaliser un porter-à-connaissance (PAC) et de le notifier par arrêté préfectoral au maire de la commune concernée.

Le tableau ci-dessous liste des critères de priorisations, sans distinguer les situations de révision ou approbation. Ceux qui figurent dans des circulaires sont indiqués en italique.

ALÉA	PROPOSITIONS DE CRITÈRES
Commun aux différents aléas (et donc peut servir pour prioriser un aléa par rapport à un autre)	<p>Nombre de personnes et d'enjeux concernés par l'aléa</p> <p>Ampleur des conséquences prévisibles en cas de catastrophe majeure dû à la survenue de l'aléa (probabilité de victimes et de dégâts et conséquences socio-économiques)</p> <p>Disponibilité et qualité de nouvelles données de connaissance, notamment événements ayant abouti à une (des) reconnaissance(s) « Catnat » pour l'aléa considéré, données de sinistralité à partir des indicateurs ou d'une saisine de l'ONRN</p> <p>Typologie de l'habitat local (par exemple : simple RDC en zone inondable)</p> <p>Enjeux de territoire (projets des collectivités territoriales), dynamique d'urbanisation, pression foncière</p> <p>Volonté forte exprimée par la collectivité (mais à risque égal entre plusieurs collectivités)</p>
Inondations	<p>Identification d'un TRI (645 communes sans PPR approuvé dont 303 communes avec un PPRN prescrit et 342 sans démarche engagée)</p> <p>Existence de digues protégeant des enjeux significatifs</p> <p>Préservation des zones pouvant servir à l'expansion des crues</p> <p>Circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des PPRN littoraux : Liste des 303 PPRN prioritaires</p>
Sismique	<p>Art. L.563-1 du code de l'environnement : « ... dans les zones particulièrement exposées à un risque sismique. » :</p> <p>Uniquement en zone réglementaire 4 et 5 avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> - effets de site locaux connus (amplification signal sismique); - pour zone 5 : objectifs du Plan Séisme Antilles.
Mouvements de terrain (glissements et chutes de blocs)	<p>Pentes</p> <p>Géologie locale</p> <p>Nombre d'événements passés (à partir de BD MVT)</p>
Mouvements de terrain (cavités)	<p>Densité communale de cavités (à partir de BD Cavités)</p> <p>Selon contenu des inventaires communaux</p>
Mouvements de terrain (Argiles)	<p>Circulaire du 11 octobre 2010 :</p> <p>Sur la base de la cartographie « RGA » et avec les critères suivants : dans les zones d'aléa moyen et fort avec zones pavillonnaires existantes ou futures zones de construction de maisons individuelles, si plusieurs arrêtés CatNat sur la commune, dans les communes ayant bénéficié d'indemnisations exceptionnelles en 2006</p>

ALÉA	PROPOSITIONS DE CRITÈRES
Avalanches	Communes engagées dans un STePRiM validé Instruction du Gouvernement du 28 septembre 2015 relative à la mise en œuvre des PPRN avalanches: « (...) communes identifiées à fort risque (...) » → identification des communes sur la base de l'inventaire de l'Irstea des sites sensibles aux avalanches touchant des lieux habités
Incendies de forêts	Nombre de feux, densité de feux (à partir de BDIF-Prométhée) Cartographie de l'évolution des zones exposées aux incendies de forêts à cause du changement climatique Note technique du 29 juillet 2015: « (...) territoires exposés à des niveaux de risques importants et soumis à une pression foncière forte (...) »
Éruptions volcaniques	Mérite des études préalables pour mesurer le bénéfice de la réalisation de PPR sur les communes potentiellement impactées par les éruptions de: <ul style="list-style-type: none"> – volcan Soufrière (Guadeloupe); – volcan Montagne Pelée (Martinique); – volcan Piton de la Fournaise (La Réunion).