

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Direction générale de la prévention des risques
Service des risques naturels et hydrauliques
Bureau des risques météorologiques

Circulaire du 5 juillet 2011

relative à la **mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation**

NOR : DEVP1114677C

(Texte non paru au journal officiel)

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement à :

Pour exécution :

- Préfets coordonnateurs de bassin
- Préfets de Région
 - Directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
 - Directeurs de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)
 - Directeur régional et interdépartemental de l'environnement et de l'énergie (DRIEE)
- Préfets de Département
 - Directeurs départementaux des territoires (DDT)
 - Directeurs départementaux des territoires et de la mer (DDTM)

Pour information :

Secrétariat général du gouvernement
Secrétariat général du MEDDTL (SPES et DAJ)
Directeurs des Agences de l'eau
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Direction générale de la prévention des risques
Préfet de zone de défense et de sécurité Ile-de-France
Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement Ile-de-France

Résumé : la présente circulaire a pour objet de préciser les modalités de mise en place d'une gouvernance de bassin pour la conduite de la politique de gestion des risques d'inondation à cette échelle, gouvernance installée avec les parties prenantes du sujet en veillant tout particulièrement à leur association. Elle propose pour ce faire des modalités d'animation et d'association des parties prenantes, qui concernent notamment la mise en œuvre de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (dite directive « inondation »). Concernant la directive « inondation », la présente circulaire rappelle son calendrier de mise en œuvre et son pilotage à l'échelle du bassin. Elle précise également ce qu'est un territoire à risque particulier d'inondation, ce que sa sélection implique et enfin le processus d'identification de ces territoires avec les parties prenantes.

| | | | |
|---|---|----------------------------|--------------------------------------|
| Catégorie : | Domaine : Risques naturels | | |
| <i>Mots clés liste fermée :</i> environnement, collectivités territoriales, aménagement du territoire | <i>Mots clés libres :</i> risques, inondation, gouvernance | | |
| <i>Textes de référence :</i> | LENE article 221, décret du 2 mars 2011 | | |
| <i>Circulaire(s) abrogée(s) :</i> | | | |
| <i>Date de mise en application :</i> | Effet immédiat | | |
| <i>Pièce annexe :</i> 2 annexes | 1: présentation de la gouvernance nationale inondation ; 2 : représentation chronologique des différentes étapes de mise œuvre de la directive inondation avec zoom sur le plan de gestion des risques d'inondation. | | |
| <i>N° d'homologation Cerfa :</i> | | | |
| <i>Publication</i> | X BO | X Site circulaires.gouv.fr | <input type="checkbox"/> Non publiée |

Conduite de la politique de gestion des risques d'inondation

La conduite de la politique de gestion des risques d'inondation s'appuiera dorénavant sur une structure de gouvernance installée d'une part au niveau national et d'autre part au niveau de chaque bassin. Cette gouvernance assurera la conduite de l'élaboration de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, le pilotage de la mise en œuvre de la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondation (directive inondation), l'association des différents acteurs de cette politique, le pilotage national du Plan submersions rapides validé par le Premier Ministre le 17 février 2011, ainsi que la labellisation des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) proposés dans le cadre du nouvel appel à projet PAPI et des projets issus du plan submersions rapides (PSR).

Gouvernance de bassin

Il revient aux préfets coordonnateurs de bassin de mettre en place la gouvernance de la politique de gestion des risques d'inondation au niveau de chacun des bassins, avec l'appui des présidents des Comités de bassin. Comme leurs présidents en ont convenu, lors de leurs rencontre récente avec la ministre, les comités de bassin doivent jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la directive inondation, compte tenu de leur grande expérience en matière de gouvernance et de construction d'objectifs partagés entre les différents acteurs.

Cette gouvernance de bassin, sans doute évolutive, devra répondre à trois besoins :

- créer un lieu d'association des acteurs impliqués dans la gestion des inondations au niveau du bassin, à la fois issus de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de l'aménagement du territoire,
- procurer une instance resserrée de pilotage général de la politique de gestion des risques d'inondations, au niveau du bassin,
- et procurer une instance pour la labellisation des PAPI et des projets du PSR à examiner au niveau du bassin.

Cette proposition d'organisation théorique est à ajuster à la réalité de votre bassin. Ces trois fonctions pourront le cas échéant être exercées dans des lieux différents mais il importe dans ce dernier cas qu'ils soient en lien resserré et aient des échanges réguliers.

Les préfets de région concernés par plusieurs bassins veilleront à faciliter la participation des partenaires et services régionaux tels que le Conseil Régional et le Conseil Économique et Social Régional, en offrant un lieu de synthèse des démarches des différents bassins qui les concernent.

Gouvernance nationale

Cette gouvernance de bassin sera le relais de la gouvernance nationale en matière de gestion des risques d'inondation.

La gouvernance nationale sera assurée par une commission mixte inondation (CMi) émanant des deux instances nationales les plus concernées, le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM) et le Comité national de l'eau (CNE). Les membres de la commission mixte inondation, co-présidée par les présidents du CNE et du COPRNM, seront d'une part issus du COPRNM et du CNE représentés à parts égales, et d'autre part désignés par la ministre parmi les représentants des associations nationales d'élus, de la société civile et des départements ministériels concernés. Cette instance, ou une préfiguration de cette instance, sera installée par la

ministre du développement durable le 12 juillet. Une description plus précise de cette gouvernance nationale vous est présentée en annexe 1.

La commission mixte inondation sera assistée d'un bureau qui préparera les décisions. Son secrétariat sera assuré par la DGPR.

En outre, des réunions de coordination entre ministères pourront se tenir avant les réunions de la CMi afin d'ajuster les positions de l'État lors des CMi.

Au niveau national, la gouvernance mise en place devra permettre en particulier l'élaboration de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation par laquelle les objectifs de gestion orientant la mise en œuvre de la directive inondation seront fixés.

Animation et association des « parties prenantes », en particulier pour la mise en œuvre de la directive inondation

Liste des parties prenantes

Comme annoncé dans la lettre du 20 janvier 2011 du Directeur général de la prévention des risques concernant la directive inondation les préfets coordonnateurs de bassin sont chargés de conduire la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation, et en particulier de la directive inondation, en associant les « parties prenantes ».

Certaines « parties prenantes » sont mentionnées par l'article 221 de la loi 2010-788 portant engagement national pour l'environnement (LENE) et par le décret 2011-277 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et la gestion des risques d'inondation qui constituent les dispositions législatives et réglementaires de transposition de la directive inondation.

Ces textes donnent la liste minimum des parties prenantes à associer. Vous devez associer, progressivement au besoin, d'autres intervenants tels que des représentants des assureurs, des acteurs de la gestion de crise, des sinistrés et victimes d'inondation selon les particularités de votre bassin.

Vous devez également veiller tout particulièrement à l'implication des Établissements publics territoriaux de votre bassin (EPTB), compte tenu du rôle que la LENE leur attribue (article L. 566-10 du code de l'environnement¹), en particulier dans les phases de la mise en œuvre de la directive inondation à commencer par l'élaboration de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation actuellement en cours. À cet égard un groupe de travail au niveau du bassin, conduit par la DREAL de bassin (ou DRIEE ou DEAL selon les cas) et rassemblant les services de l'État impliqués et les EPTB du bassin, pourra être instauré si cela facilite les échanges avec les EPTB. Les EPTB peuvent aussi contribuer à informer les collectivités locales qui les constituent des positions et choix de l'État, ce qu'a proposé à la DGPR l'Association française des établissements publics territoriaux de bassin (AFEPTB) lors d'un atelier organisé par elle sur la gouvernance inondation le 23 mars 2011.

En termes de méthode, vous êtes invités à informer largement et en amont les « parties prenantes » identifiées de la possibilité qu'elles ont d'être associées à ce processus et ce afin de limiter les risques de contentieux éventuels² vis-à-vis de la directive inondation. Cet appel à candidatures se

1 Art. L. 566-10. – Les établissements publics territoriaux de bassin mentionnés à l'article L. 213-12 assurent à l'échelle du bassin ou sous bassin hydrographique de leur compétence la cohérence des actions des collectivités territoriales et de leurs groupements visant à réduire les conséquences négatives des inondations sur les territoires mentionnés à l'article L. 566-5, par leur rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil pour des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations.

2 La loi désigne expressément comme parties prenantes pour la mise en œuvre de la directive inondation les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'urbanismes et d'aménagement du territoire, ainsi que le comité de bassin et les établissements publics territoriaux de bassin et la collectivité territoriale de Corse pour ce qui la concerne (L.566-11).

fera via les groupements compétents en matière d'urbanisme, le comité de bassin, les EPTB, les chambres consulaires, les conseils régionaux et généraux et les associations représentatives (associations d'élus locaux, de riverains, de protection de l'environnement agréées, associations et fédérations de pêche). Vous veillerez à conserver soigneusement l'ensemble des pièces justificatives de cette association, de l'appel à candidature au déroulement effectif de cette association.

De manière générale, il n'est pas nécessaire de préciser les modalités et lieux d'association des « parties prenantes ». Concernant cependant les stratégies locales, vous formaliserez dans l'arrêté prévu à l'article R.566-15 uniquement la liste des « parties prenantes » identifiées.

Vous réunirez les « parties prenantes » pertinentes en fonction des thèmes à aborder et en veillant à ce qu'aucune des catégories listées à l'article L. 566-11 du CE ne puisse arguer d'avoir été exclue.

L'association des parties prenantes à la mise en œuvre de la directive inondation

Dans la mise en œuvre de la directive inondation, l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI), la sélection des territoires à risque important d'inondation (TRI) et la cartographie des inondations sont des actes préparatoires qui ont pour vocation de préparer le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI). Les premiers temps du dispositif visent d'abord à instaurer les liens, échanges sur la base de ces actes préparatoires en grande partie basés sur une analyse technique factuelle, et partage sur les différentes démarches à conduire pour la mise en œuvre de la directive inondation. Néanmoins l'association des parties prenantes doit s'entendre sur tout le processus et sur le long terme sous peine d'être vécue comme décevante ou illusoire.

Il apparaît ainsi que la première étape de « l'association » consiste à instaurer un cadre de confiance plutôt qu'à organiser une consultation sur un « produit » en projet. En cela, la création de votre instance de gouvernance de bassin est, dans ce premier temps, plus importante que l'élaboration partagée de la première EPRI (étape assez technique et préliminaire, que les informations des parties prenantes pourront utilement enrichir).

Dans cet esprit, il vous est proposé d'initier cette association en communiquant sur les opérations en cours et les projets à conduire ensemble, et en rendant visible le travail des services de l'État et le rôle de chacun dans la concertation initiale :

- Ce qui est attendu des services de l'État et des agences de l'eau dès aujourd'hui est d'apporter l'information sur les orientations données à la politique de gestion des risques d'inondation, d'écouter avec attention les avis des parties prenantes et de mettre en valeur leurs propos afin de leur faire une place dans le dispositif, et enfin, de s'assurer que les acteurs ont bien compris les objectifs poursuivis.
- Ce qui est attendu des parties prenantes à ce stade est avant tout une appropriation de ces informations, un engagement sur la volonté d'accompagner l'État dans cette mise en œuvre et, selon les possibilités, un éventuel apport par des remarques, critiques ou propositions pour enrichir l'EPRI et sélectionner les TRI.

Les lieux d'échanges instaurés dans chaque bassin ont pour visée à plus long terme de mettre en place de nouvelles pratiques et responsabilités partagées entre l'État et les parties prenantes sur la politique de gestion des risques d'inondation. Ces nouvelles pratiques demandent du temps. La première tranche de sélection des TRI et de réalisation des plans de gestion des risques d'inondation est donc à considérer comme une première étape qui sera poursuivie progressivement dans les cycles suivants.

De surcroît, ces lieux d'échanges viendront éclairer la décision qui vous revient dans tous les cas.

Pour vous permettre de conduire l'association des acteurs dans cet esprit, des supports de communication ont été élaborés à votre intention. Ils ont été adressés aux DREAL de bassin.

Mise en œuvre de la directive inondation, calendrier, conduite technique

Les principaux jalons de la mise en œuvre de la politique de gestion des inondations pour les années à venir vous sont rappelés ci-dessous. Quelques principes relatifs aux moyens à mobiliser vous sont également proposés.

Calendrier

Les grandes échéances de mise en œuvre de la directive inondation sont, comme vous le savez déjà:

- approbation de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation : 22 décembre 2011,
- approbation de la sélection des territoires à risques importants d'inondation dans chaque bassin et au niveau national: 22 juin 2012,
- approbation des cartographies des surfaces inondables et cartographies des risques d'inondation pour les TRI : 22 décembre 2013,
- approbation du plan de gestion des risques d'inondation pour chaque bassin : 22 décembre 2015.

En annexe 3 vous trouverez une représentation chronologique des différentes étapes de mise œuvre de la directive inondation. Un zoom est fait sur la dernière étape d'élaboration du PGRI qui demande en particulier une articulation avec la révision des SDAGE.

Des précisions vous seront apportées le moment venu pour l'élaboration de l'étape de cartographie et celle suivante des PGRI.

Les aspects relatifs à la mise en œuvre du Plan submersions rapides (PSR) et des suites de l'appel à projet PAPI font l'objet d'une instruction spécifique qui vous a été adressée par ailleurs.

Conduite technique : Comité national de pilotage et secrétariat technique de bassin

Pour la mise en œuvre de la directive inondation, il convient de tirer partie pleinement de l'expérience acquise par les services de l'État et les agences de l'eau (et les offices de l'eau entre outre-mer) dans la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE), avec laquelle, en outre, la directive inondation est à articuler. Il faut de plus rechercher une mobilisation efficace et rationnelle des moyens publics disponibles.

Aussi, à l'échelon national, le Comité national de pilotage (CNP), réunissant les directeurs des DREAL de bassin et des Agences de l'eau notamment, et son groupe planification ont pris en charge la conduite de la mise en œuvre de la directive inondation d'un point de vue technique et organisationnel. Dans cette même logique, au niveau du bassin, le secrétariat technique de bassin (STB) actif pour la mise en œuvre de la DCE doit l'être aussi pour la mise en œuvre de la directive inondation. Vous veillerez à ce que le directeur de l'Agence de l'eau et le délégué de bassin mobilisent leurs moyens d'une manière efficace et adaptée aux configurations locales.

En matière de financement, il n'est pas envisagé, à ce jour, de faire évoluer la répartition entre ce qui relève de l'État et des collectivités territoriales (le pilotage global des politiques de prévention, dont la sécurité via la construction et l'entretien des digues, les plans de prévention des risques, l'alerte, ...) et ce qui relève des agences de l'eau (qui peuvent en particulier être amenées à soutenir les actions de prévention via la restauration et l'entretien des rivières et des zones humides). La montée

en puissance, à moyen terme, des dépenses publiques liée à la mise en œuvre de la directive inondations est cependant une opportunité à saisir pour renforcer les interventions des agences visant à améliorer le fonctionnement naturel des milieux aquatiques, les dépenses correspondantes contribuant au bon état des eaux comme à la gestion des risques d'inondations. Ce point devrait être un des priorités des 10^{èmes} programmes à venir.

La sélection des territoires à risques importants d'inondation

Qu'est-ce qu'un territoire à risque important d'inondation ?

Comme indiqué dans la lettre du 21 janvier citée précédemment, la sélection des territoires à risque important d'inondation (TRI) découle de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation réalisée au niveau de chaque bassin, et à partir de critères de caractérisation de l'importance des risques d'inondation, issus de la stratégie nationale.

Un TRI se caractérise comme un territoire de vie, un bassin de vie. L'échelle du TRI est déterminée, au cas par cas, par la situation en termes d'enjeux présents dans une enveloppe approchée d'inondation potentielle (EAIP) que l'EPRI permet d'évaluer. Cette enveloppe approchée ne correspond pas à une zone inondable mais seulement à l'appréciation du maximum d'espace qui peut être couvert par l'eau en cas de submersion. Elle se veut maximaliste, mais compte tenu des limites des connaissances actuelles, ne permet pas de couvrir l'intégralité des zones potentiellement submersibles. Cette approche permet de décompter les enjeux susceptibles d'être inondés, sans présupposer de l'ampleur des dégâts dus aux inondations. Cette dernière analyse, plus approfondie, relève des phases ultérieures de la directive inondation (en particulier la cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation) qui permettront de préciser la connaissance des enjeux et de leur vulnérabilité et ainsi d'asseoir des choix directeurs en matière de gestion du risque et d'actions à mettre en œuvre (phase PGRI et stratégies locales). Il importe de bien distinguer ces deux phases du diagnostic qui n'ont pas les mêmes ambitions ni la même portée.

L'EAIP est un outil de travail mis au point pour l'EPRI, qui peut naturellement être présenté dans ce cadre. Il convient cependant de ne pas étendre sans précaution son usage à ce stade, compte tenu de sa définition approchée et maximaliste.

L'échelle d'un TRI n'est pas l'échelle de gestion des risques à mettre en place pour ce TRI. A priori l'échelle de gestion est supérieure à l'échelle du TRI ; elle englobe celui-ci ou plusieurs TRI présentant une même problématique.

Qu'est-ce que la reconnaissance comme TRI implique ?

La reconnaissance par le préfet coordonnateur de bassin, en associant les parties prenantes, d'un territoire comme TRI implique que celui-ci fera l'objet des phases suivantes de la directive inondation : cartographie et planification.

La sélection d'un territoire comme TRI induit que l'effort public se portera en priorité sur ce territoire pour les 6 années à venir, ce qui pourra se traduire par exemple par des plans de prévention des risques d'inondation identifiés comme prioritaires, des PAPI à engager, une extension du réseau de surveillance ou un apport de financement, selon les cas.

Mais cela n'implique pas que rien n'est fait « ailleurs » : la mise en œuvre de la politique de gestion des inondations, notamment ses volets prévision des crues, développement de connaissance, alerte et gestion de crise, se poursuivra sur ces autres territoires aussi en tant que de besoin.

Processus d'identification des TRI avec les parties prenantes

Le choix a été fait de procéder à une première étape d'identification de poches d'enjeux à partir d'une batterie d'indicateurs rendant compte des enjeux décomptés dans les enveloppes approchées d'inondation potentielle et d'informations historiques sur les inondations survenues dans le passé. Ces indicateurs calculés par les services de l'État ont pour objet de donner une première vision des poches d'enjeux à considérer avec attention. Ils permettent de repérer une certaine quantité (ou qualité) d'enjeux correspondant aux objectifs de gestion des risques d'inondation que la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation aura déterminés.

Sur cette première caractérisation des enjeux présents, assurée sous la conduite des DREAL de bassin, les parties prenantes seront invitées à apporter d'autres informations, plus qualitatives, qui permettront d'affiner la vision, et des paramètres supplémentaires permettant de hiérarchiser les poches d'enjeux ainsi mises en valeur.

À l'issue de cet enrichissement et après avoir écouté les apports des parties prenantes, l'État retiendra certaines de ces poches d'enjeux comme TRI selon des critères de caractérisation de l'importance des risques d'inondation. Ces TRI seront listés dans un arrêté sous le timbre du préfet coordonnateur de bassin.

Le bureau des risques météorologiques du service des risques naturels et hydrauliques se tient à votre disposition pour tout complément d'information.

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

La présente circulaire sera publiée au bulletin officiel du ministère du [...]

Le 5 juillet 2011

Pour la ministre et par délégation :

Le secrétaire général

Le directeur général de la prévention des risques

Signé

Signé

Jean-François MONTEILS

Laurent MICHEL