

Circulaire du 1er octobre 2002

relative au plan de prévention des inondations et à l'appel à projets

(non publiée au JO)

La Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable
à
Messieurs les Préfets coordonnateurs de bassin

(en copie à Mesdames et Messieurs les Préfets de région et de département)

Les épisodes d'inondation enregistrés cet été en Europe Centrale et il y a quelques semaines dans le Sud de la France, à la fois dramatiques et spectaculaires, nous ont rappelé la vulnérabilité de nos sociétés à ce type d'événement. Ceux intervenus dans l'Aude en 1999, et en Bretagne et dans la Somme en 2001, reviennent alors en mémoire. Le risque inondation est ainsi le premier risque naturel en France : environ 8 000 communes et 2 millions d'habitants y sont, à des degrés divers, exposés.

Les politiques menées, notamment le plan initié en 1994 par Monsieur Barnier, ont contribué à diminuer le risque et la vulnérabilité dans les zones les plus exposées. Pour prolonger et dynamiser ce mouvement, elles doivent aujourd'hui être actualisées et mieux coordonnées. Elles doivent aussi prendre en compte le fait qu'aucune stratégie de prévention et de protection n'est capable de supprimer le risque.

Je souhaite donc favoriser l'émergence de programmes d'action ayant vocation d'une part à traiter les bassins versants de manière globale et dans une perspective de développement durable, et d'autre part à favoriser, par des actions d'information, l'émergence d'une véritable conscience du risque dans la population.

Dans une perspective expérimentale, ces programmes seront, sur la période 2003-2006, limités à une quinzaine.

La présente circulaire a pour objet de vous définir les modalités de leur sélection.

I - Contenu des plans de bassins ou de sous-bassins susceptibles d'être retenus -

Pour sélectionner les bassins ou sous-bassins qui recevront les financements supplémentaires dégagés sur le budget général du Ministère et sur le Fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), j'examinerai les projets que vous aurez sélectionnés en fonction de deux critères :

- le risque enregistré dans le territoire concerné ;
- la qualité du plan, reflet notamment des initiatives locales.

- a) - Une approche globale** - Les plans devront être «intégrés» et aller bien au-delà de simples programmes de travaux de lutte contre les inondations. Ils combineront, à cet effet, des engagements sur les différents thèmes que sont : l'information préventive des populations, la participation des associations de riverains, les travaux de restauration des champs d'expansion de crue et de protection des lieux habités et les opérations de réduction de la vulnérabilité. Ils prendront aussi en compte la gestion des milieux naturels. Compte-tenu des thèmes mentionnés, ils procéderont d'une collaboration forte entre les services de l'Etat et les collectivités locales.

b) - Des plans ciblés sur le ralentissement du débit à l'amont, sur des bassins ou sous-bassins de taille restreinte - La lutte contre les inondations en France a privilégié, au cours des décennies précédentes, les infrastructures lourdes de protection à l'aval. Il convient aujourd'hui de compléter ce dispositif par des mesures de régulation du débit localisées en tête de bassin. Efficaces pour lutter contre les inondations, elles ont de plus recours aux techniques douces, les plus respectueuses des milieux naturels.

Pour être conformes à cet esprit nouveau, les plans susceptibles d'être retenus devront avoir une assise géographique restreinte et couvrir nécessairement l'amont des bassins ou sous-bassins, tout en s'inscrivant en complément des programmes des grands bassins dont ils font partie, lorsqu'ils existent. Chaque plan devra avoir une assise géographique d'une taille permettant sa couverture par un maître d'ouvrage, ou deux maximum.

c) - Actions à privilégier

Informier le public pour développer la conscience du risque - Sans attendre les évolutions législatives et réglementaires qui devraient intervenir prochainement, le développement d'une conscience du risque dans la population est l'un des grands objectifs que nous devons nous assigner. L'information est, en effet, un élément crucial de la réduction du nombre des victimes et de l'importance des dommages en cas d'inondation grave.

Vous sensibiliserez donc les maîtres d'ouvrages candidats à l'appel à projet sur l'obligation d'inclure, dans les plans qu'ils proposeront, des actions de communication d'envergure à destination des populations concernées. Elles pourront prendre la forme de brochures exposant, par exemple, les plans de secours, donnant des règles de conduite simples face à la crue, et délivrant des recommandations permettant de réduire les vulnérabilités dans les habitations. Ces plans de communication devront être validés par les services de la Protection civile.

Autant que possible, la pose de repères de crues devra être prévue, en particulier sur les bâtiments publics.

Les actions d'information du public mises en oeuvre par les collectivités locales pourront être complétées par l'Etat. Les atlas des zones inondables disponibles seront ainsi mis à la disposition du public sur le réseau Internet le plus rapidement possible.

Privilégier la concertation avec les riverains des zones inondables - Les habitants des zones inondables sont concernés par la mise en oeuvre de la prévention des inondations. Ils se sont d'ailleurs parfois constitués en associations. Les plans devront prévoir la participation de ces associations.

Recréer des zones d'expansion de crues en amont pour retarder l'écoulement de l'eau - Il ne saurait y avoir de réponse uniforme dans le registre de la prévention des inondations en France. Les crues sont, en effet, trop différentes, selon qu'elles procèdent de remontées des eaux souterraines, d'orages «cévenols» engendrant des régimes torrentiels, ou qu'elles consistent en des crues de plaines. Les réponses fournies doivent donc être territorialisées et adaptées aux configurations locales. Il reste que la régulation du débit à l'amont est techniquement souvent recommandée. Les plans doivent donc surtout permettre de recréer des zones d'expansion des crues pour retarder l'écoulement de l'eau, même s'ils ne doivent pas

exclure les actions de protection à l'aval, lorsque la sécurité des personnes est en jeu, en particulier le renforcement et la sécurisation des digues existantes.

Les plans devront, pour recréer des zones d'expansion des crues, privilégier la construction d'ouvrages comme les levées transversales, les retenues temporaires dites «sèches» sur les cours d'eau de petit calibre, les bassins de rétention, ou la création de déversoirs pour réinonder des zones soustraites artificiellement à l'inondation, etc.. Ils pourront aussi favoriser l'optimisation de la gestion de l'étiage des étangs se situant sur le cours des rivières, le cas échéant en modernisant les systèmes de vannage.

Une circulaire technique détaillée sur les différentes méthodes de ralentissement dynamique ou de régulation du débit à l'amont pouvant être appliquées et ayant déjà fait l'objet d'une expérimentation vous sera communiquée au printemps 2003. Les projets de ralentissement dynamique devront être examinés à l'aune de cette circulaire, afin de garantir qu'ils correspondent bien aux normes de sécurité reconnues par les experts.

La plupart des techniques de ralentissement dynamique nécessitent un contrôle minimal, par le maître d'ouvrage, de l'utilisation des terrains concernés. Ce contrôle, indispensable à la réussite des aménagements, suppose des négociations avec les représentants des propriétaires et exploitants agricoles, afin de définir les conditions d'utilisation des terres compatibles avec leur rôle de champs d'expansion de crues, et les conditions d'indemnisation. Chaque plan devra indiquer les négociations à mener. La direction de l'eau mettra d'ici la fin de l'année à votre disposition une circulaire technique sur ce point.

Même si la législation est amenée à évoluer dans ce domaine dans les mois qui viennent, je vous demande de veiller à ce que la voie contractuelle soit privilégiée. Reposant sur la discussion, la conviction et la pédagogie, elle permet, lorsqu'elle aboutit, une meilleure appropriation par les acteurs locaux concernés de la gestion du risque d'inondation.

Sinon, les plans devront prévoir l'organisation et le financement de l'entretien régulier des ouvrages réalisés dont les maîtres d'ouvrage seront propriétaires.

Réduire la vulnérabilité - Les mesures qui seront prises ne permettront pas de supprimer le risque. Il faut donc faire en sorte que l'inondation, quand elle survient, provoque le moins de victimes et de sinistres, afin que la vie sociale et économique redémarre le plus rapidement possible. Outre les actions d'information qui ont déjà été mentionnées, les plans devront donc prévoir des mesures visant à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens dans les zones inondables.

L'accélération de la mise en oeuvre des PPR non encore approuvés dans les secteurs concernés devra nécessairement être un objectif du plan.

Par ailleurs, les plans pourront utilement comporter des incitations aux entreprises et aux gestionnaires de parcs immobiliers situés en zone inondable à réaliser des diagnostics de vulnérabilité permettant d'évaluer les conséquences d'une crue et de proposer des mesures permettant de les réduire. Vous veillerez à ce que ces diagnostics soient prévus pour l'ensemble des installations soumises à autorisation au titre des lois sur les installations classées et sur l'eau se situant dans le périmètre du plan.

Vous pourrez, dans le registre de la réduction des vulnérabilités, recommander aux maîtres d'ouvrages de s'appuyer sur les réflexions et les expériences menées par l'équipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature.

d) - Financement des plans : la recherche de la solidarité entre les zones exposées au risque et les zones où se font les travaux - Les volets financiers de ces plans feront l'objet d'un dispositif contractuel formalisé, dont les modalités vous seront communiquées ultérieurement. Par le moyen d'une définition appropriée des périmètres couverts par les plans que vous proposerez, vous devrez favoriser la solidarité financière entre les zones exposées au risque et celles où se feront les travaux.

Les volets financiers prévoiront obligatoirement, dans la même perspective de solidarité, une participation des Conseils généraux. La participation des conseils régionaux et des communautés d'agglomération concernées devra être recherchée. Dans les zones éligibles, la participation du FEDER sera systématiquement recherchée.

Les taux de participation de l'Etat pourront, pour les opérations exemplaires, monter jusqu'à 40 %.

Je vous rappelle de plus que le décret no 2000-1241 du 11 décembre 2000, pris pour l'application des articles 10 et 14 du décret no 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement, instaure une dérogation au plafonnement des subventions publiques à 80 % du montant des opérations éligibles, pour les travaux de restauration des rivières et des zones naturelles d'expansion des crues, ainsi que pour les études et travaux de protection des lieux habités contre les crues. Ces dispositions, encore trop méconnues des maîtres d'ouvrages, pourront leur être rappelées.

II) - Modalités de l'appel à projet - Deux éléments me semblent cruciaux pour la réussite du dispositif national de prévention des inondations que j'entends ainsi promouvoir : la capacité à mobiliser des maîtres d'ouvrages d'une part, la qualité de la collaboration entre les services de l'Etat et les collectivités locales, d'autre part.

a) - Susciter des maîtres d'ouvrages - Les maîtres d'ouvrages des plans pourront notamment être des syndicats intercommunaux de travaux, les Conseils Généraux ou Régionaux. Ils pourront être aussi, pour les opérations complexes, et lorsqu'ils en auront pris la compétence, les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) dont la compétence territoriale s'exerce à l'échelle d'un bassin versant entier. Vous pourrez appliquer alors une forme de principe de subsidiarité, en vertu duquel les opérations simples relèveront par exemple des syndicats de travaux intercommunaux, tandis que les opérations les plus complexes seront dévolues aux EPTB de grande envergure, capables de conduire des projets de ce type.

Pour ne pas pénaliser les bassins ou sous-bassins qui ne seront pas encore dotés de maîtres d'ouvrages au moment de l'examen des plans par mes services, une lettre d'intention des élus attestée par le Préfet concerné suffira pour être candidat.

b) - Modalités de la coordination et calendrier - Je vous demande de bien vouloir réunir, dans un premier temps, afin de lancer l'appel à projets, l'ensemble des acteurs susceptibles d'être intéressés. Il pourra s'agir, pour ce qui concerne les collectivités locales, outre les syndicats et EPTB qui existent déjà, les conseils régionaux et généraux du bassin, ainsi que les maires des communes particulièrement vulnérables. Pour ce qui concerne l'Etat, je vous

remercie de bien vouloir inviter à cette réunion les Préfets de région et de département du bassin.

Vous confierez ensuite aux Préfets de région, la charge, en lien avec les Préfets de départements, de susciter les projets, d'organiser les candidatures et notamment d'assurer la bonne articulation, au sein de chaque plan, entre les services de l'Etat et les collectivités locales et leurs groupements. Lorsque vous le jugerez nécessaire, et en accord avec le ou les Préfets de région concernés, vous pourrez confier cette mission d'animation des initiatives à un Préfet de département.

Les Préfets de région pourront s'appuyer sur des comités techniques régionaux réunissant les Préfets des départements concernés et les collectivités locales intéressées.

Vous m'adresserez à la fin du mois de mars 2003 au plus tard, sur la base des propositions des préfets de région, une première liste des territoires sur lesquels vous estimerez qu'une démarche intéressante a été engagée et peut se poursuivre utilement.

Ces propositions seront composées, pour chacun des plans concernés :

- d'une évaluation des enjeux humains et économiques, et notamment des risques engendrés sur le territoire concerné ;
- d'une proposition d'architecture de conduite de projet permettant d'assurer une bonne coordination entre l'Etat et les collectivités locales. En particulier, un pilote représentant l'Etat devra être désigné pour chaque plan. Il devra être membre du corps préfectoral ou chef d'un service déconcentré. Je souhaite que vous indiquiez aux maîtres d'ouvrages qui seront candidats que l'Etat participera au financement des équipes de projet ;
- d'une description des actions envisagées et des maîtres d'ouvrages pressentis ou dont la création est envisagée ;
- d'une estimation des moyens financiers susceptibles d'être mobilisés. Lorsque des collectivités locales se seront fermement engagées sur un pourcentage de financement des actions du plan, vous voudrez bien le mentionner.

Sur la base de vos propositions, je retiendrai alors une quinzaine de plans de bassins ou de sous-bassins versants. La liste vous en sera communiquée à la fin du mois d'avril.

Vous me ferez parvenir, pour la fin du mois de juin, l'architecture technique et financière définitive des plans que j'aurai retenus. J'en validerai les hypothèses, notamment financières, et, en application du décret no 2002-955 du 4 juillet 2002 relatif aux compétences interdépartementales et interrégionales des préfets et aux compétences des préfets coordonnateurs de massif, vous serez mandaté pour vérifier la bonne exécution du ou des plans situés dans le bassin dont vous avez la charge.

J'attache la plus grande importance à la mise en oeuvre de ces plans. Aussi je vous demande d'assurer la plus grande diffusion possible de ces dispositions auprès des collectivités locales et de veiller à mobiliser les services de l'Etat, de façon à identifier rapidement les secteurs et les maîtres d'ouvrages susceptibles d'être concernés.

Fait à Paris, le 1er octobre 2002

Roselyne Bachelot-Narquin