

La Lettre de meandre.net

Août 2011 (version hors abonnement)

Editorial

En Charente-Maritime, si les démolitions des maisons sinistrées à la suite de Xynthia sont temporairement suspendues pendant l'été, le volet juridique se poursuit : le tribunal administratif de Poitiers a rejeté les recours demandant l'annulation de la cartographie des « zones noires ».

Et pour rester dans les suites de la tempête Xynthia, les PPR littoraux ont été à l'honneur cet été, puisque 2 circulaires leur sont consacrées, qui s'inscrivent dans la dynamique voulue par l'Etat en matière de prévention des risques littoraux. De son côté, la DREAL Languedoc-Roussillon a lancé un marché pour l'évaluation du coût de l'aménagement d'espaces refuges...

La connaissance des enjeux exposés aux inondations, donc du risque, progresse peu à peu en France. Le Commissariat Général du Développement Durable propose une nouvelle vision nationale, par département, de la population exposée à des risques d'inondation.

Le ministère de l'intérieur se réorganise et une grande « Direction générale de la sécurité civile » est née. Le SCHAPI quant à lui est dorénavant doté d'un conseil d'orientation au sein duquel les collectivités territoriales sont largement représentées.

La consultation publique lancée par le Gouvernement sur la réforme du régime catnat est close depuis la mi-juillet. L'Argus de l'assurance en propose un court décryptage.

Autre réforme en cours, la proposition de loi relative à la simplification du droit. Celle-ci propose un article visant à simplifier la procédure encadrant les travaux d'entretien des cours d'eau. Mais ne dit rien de la fusion des SAGE/SDAGE avec les PGRI suggérée par la mission parlementaire

Enfin, ce mois-ci, Meandre.net recommande la consultation d'un rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable consacré à la prise en compte des avalanches exceptionnelles ! La raison : la proposition faite par ses auteurs d'intégrer la notion probabiliste d'incertitude dans le droit de la responsabilité...

L'actualité des références documentaires parues en Août 2011

Connaissance du risque inondation

↳ **Les inondations et le risque en France**

↳ **Etude de cas français**

↳ **XYNTHIA 2010**

• **Rejet des recours contre les « zones noires » de Charente-Maritime**

Une vingtaine d'associations de sinistrés, de mairies et de simples particuliers avaient contesté devant le tribunal administratif de Poitiers la cartographie des zones noires établies par la

préfecture de la Charente-Maritime au lendemain de la tempête Xynthia (février 2010) et demandé son annulation.

A la mi-juin, le rapporteur public a conclu au rejet de leurs requêtes. Pour lui, le zonage ne constitue pas un acte administratif opposable aux tiers et donc contestable devant la juridiction, mais un simple document préparatoire à d'autres mesures qui, elles, pourraient être attaquées ([Article de la Gazette](#) du 16/06).

Le 7 juillet, le tribunal administratif a suivi l'avis du rapporteur public et rejeté tous les recours. Selon le tribunal, la cartographie de ces zones ne fait que définir « les intentions de l'Etat : (sa) seule concrétisation (...) est de permettre aux gens qui le veulent de vendre leur bien ». Le principe des zones noires « n'entraîne aucune expropriation, aucune dépossession, aucune évacuation, aucune destruction, aucune interdiction d'habiter. Elle ne modifie pas les règles de droits (...), notamment en matière d'urbanisme », selon la même source ([Article de la Gazette](#) du 07/07).

En janvier, le recours d'une association vendéenne contestant ces mêmes zones noires avait été rejeté par le TA de Nantes, qui avait également écarté un recours de même nature en juin 2010.

Connaissance du risque inondation

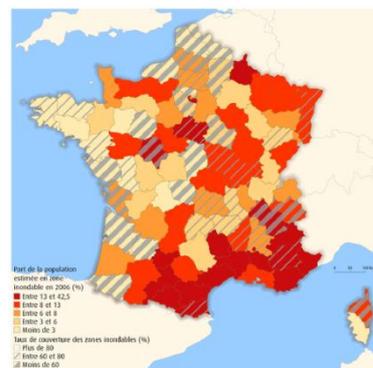
↳ Evaluation du risque

↳ Généralités

• La population exposée à des risques d'inondation par département

En Janvier 2008, l'IFEN (aujourd'hui Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du Commissariat Général du Développement Durable) a réalisé pour le compte du Ministère de l'Ecologie un [document intitulé](#) « Estimation des enjeux et des logements en zone inondable. Résultats ». Ce travail a été réalisé à partir du référentiel Iris de l'INSEE (zonage infracommunal d'environ 2 000 habitants) du recensement de 1999, de Corine Land Cover et de BdCarto®. Une méthode d'estimation a été mise au point et déclinée sur 9 régions mais aussi à l'échelle des PAPI, des plans grands fleuves et des SPC.

Part de la population estimée en zone inondable par cours d'eau en 2006, et taux de couverture des zones inondables des départements par des atlas numériques



Le CGDD a récemment proposé une mise à jour et une présentation originale de cette approche (voir [carte ci-contre](#)). Outre cette carte, il est possible de télécharger une courte [note d'analyse](#) et les [données brutes](#) (fichier Excel).

Gestion du risque inondation

↳ Gestion de la rivière et de son bassin versant

↳ ENTRETIEN DES COURS D'EAU

• Proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives

Une [proposition de loi](#) enregistrée à l'Assemblée nationale le 28 juillet 2011 vise la simplification du droit et l'allègement des démarches administratives. Ce texte prévoit de modifier plusieurs codes.

L'article 56 propose de modifier le code rural et de la pêche maritime pour « simplifier la procédure encadrant les travaux d'entretien des cours d'eau nécessaires à la restauration des

écosystèmes aquatiques » (art.151-37 et 151-38). Nouvel alinéa de l'art.151-37 : « Sont également dispensés d'enquête publique, sous réserve qu'ils n'entraînent aucune expropriation et que le maître d'ouvrage ne prévoit pas de demander une participation financière aux personnes intéressées, les travaux d'entretien et de restauration des milieux aquatiques ».

Sur cette question un peu compliquée, pour ne pas dire parfois nébuleuse, de l'entretien des cours d'eau sous l'angle juridique, consulter le « [Guide juridique et pratique pour les interventions publiques sur terrains privés](#) ». Version 2010. B. Ledoux et X. Larrouy-Castera, DREAL Languedoc-Roussillon.



Cet article 56 simplifie également les procédures administratives auxquelles sont soumises les installations hydrauliques en régime d'autorisation (code de l'environnement). Le législateur estime que « les opérations d'aménagement soumises au régime d'autorisation sont souvent inutilement et excessivement retardées en raison des délais d'instruction des demandes d'autorisation qui, étant subordonnés à une appréciation subjective et divergente de la complétude et de la régularité du dossier selon les services instructeurs, peuvent varier fortement et aller jusqu'à deux ans ». Le projet de texte propose donc de garantir par la loi les délais d'instruction qui seront encadrés par décret.

Enfin, l'article vise à faciliter l'essor de la petite hydro-électricité « aujourd'hui entravé par des procédures lourdes, redondantes et difficilement compréhensibles pour les entreprises ou les propriétaires qui souhaitent par exemple remettre en exploitation des moulins à eau ou des installations existantes pour produire de l'électricité sans modification significative du débit des cours d'eau ni édification de barrage » (modification du code de l'énergie).

Notons que cette proposition de loi découle d'un rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales ([Mission parlementaire](#) du sénateur Eric Doligé, juin 2011). Les 268 mesures de ce catalogue se retrouvent à des degrés divers et sous des formes diverses dans le projet de loi. La proposition n°58 n'a cependant pas trouvé de traduction : celle-ci concerne la planification en matière d'urbanisme et suggère de « prévoir la fusion des SAGE ou SDAGE et PGRI [plans de gestion des risques d'inondation, échelle du district hydrographique, ils découlent de la Directive Inondation], le rapport de compatibilité entre PGRI et PLU prévu par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement est en effet susceptible de créer un niveau de contraintes et de complexité supplémentaires imposées aux collectivités locales alors même que les plans de prévention des risques naturels (PPRN), annexés aux PLU et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux comprenant un volet inondations s'imposent déjà aux documents d'urbanisme ». A suivre donc...

Gestion du risque inondation

↳ Urbanisme/Aménagement du territoire

↳ PLANS DE PREVENTION DES RISQUES LITTORAUX

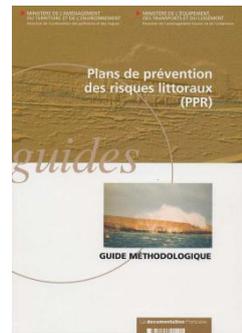
- **Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux**

Cette [longue circulaire](#) (19 pages) a fait l'objet d'une consultation en mai-juin 2011 (Voir Lettre meandre.net de mai 2011). Elle définit les principes relatifs au choix du périmètre des PPRL, rappelle les grands principes de prévention des risques d'inondation, puis précise les modalités de prise en compte de l'aléa submersion marine et des ouvrages de protection dans les plans.

« Au regard de l'impact prévisible fort du changement climatique sur la configuration des côtes basses, il convient dès à présent, conformément aux préconisations du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique, d'intégrer l'impact du changement climatique sur l'aléa « submersion marine » dans les plans de prévention des risques littoraux. C'est pourquoi les PPR littoraux devront intégrer un aléa calculé sur la base de l'hypothèse pessimiste d'augmentation du niveau de la mer à l'horizon 2100 ». Il est précisé que cet « aléa 2100 » n'aura pas d'impact sur la constructibilité des zones urbanisées mais devrait limiter la vulnérabilité future des territoires au risque de submersion marine face à l'augmentation prévisible du niveau marin sur le littoral français.

Par rapport à la version soumise à la consultation, peu de modifications ont été apportées.

Le guide méthodologique d'élaboration des PPR Littoraux est en cours de révision et une version actualisée doit être diffusée dans le courant de l'année 2011. Comme le [guide de 1997](#), cette version actualisée traitera non seulement de l'aléa submersion marine mais également de la prise en compte de l'aléa érosion dans les PPR. Attention, la présente circulaire ne traite que de l'aléa submersion marine.



- **Circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux (non parue au JO)**

Cette [circulaire](#) rappelle que « Les inondations consécutives à la tempête Xynthia de février 2010 ont mis en évidence une couverture insuffisante des territoires par des plans de prévention des risques naturels littoraux et la nécessité d'en accélérer considérablement le déploiement ».

Elle vise à mettre en œuvre les mesures d'organisation des services de l'Etat nécessaires pour atteindre l'objectif fixé en février 2011 de doter 303 communes identifiées comme prioritaires sur l'ensemble du littoral métropolitain, en raison du risque pour les vies humaines constaté actuellement, ou qui pourrait s'y accroître significativement du fait d'une urbanisation non maîtrisée (tous aléas littoraux confondus, dont submersion marine et érosion).

Rappel : le ministère de l'écologie a publié le 28 juin 2011 le [décret](#) n° 2011-765 relatif à la procédure d'élaboration, de révision et de modification des plans de prévention des risques naturels prévisibles (voir la Lettre de meandre.net de juillet 2011).

Gestion du risque inondation

- ↳ **Réduction de la vulnérabilité / Résilience**

- ↳ **Réduction de la vulnérabilité de l'habitat**

- ↳ **APPROCHE TECHNIQUE**

- **Languedoc-Roussillon. Marché pour l'évaluation du coût de l'aménagement d'espaces refuges**

La DREAL Languedoc-Roussillon a lancé un [marché](#) « pour l'évaluation du coût de l'aménagement d'espaces refuges ».

Dans les PPR inondation récents de cette région, l'obligation, dans certaines conditions, de création d'un espace refuge pour l'habitat de plain-pied particulièrement exposé est fréquente. Pour les services de l'Etat, la définition de cet endroit nécessaire à la sauvegarde des personnes, consiste globalement en la définition d'une superficie et d'un type d'accès de l'habitation vers cet espace, voire de cet espace vers l'extérieur (évacuation, notamment hélitreuillage). Il s'agit de

permettre aux occupants de se réfugier dans un espace situé plus haut que les plus hautes eaux connues (PHEC) ou qu'une cote d'eau évaluée comme représentative de la crue caractéristique du territoire concerné.

La mise en œuvre d'un tel espace peut conduire à la nécessité de travaux plus importants qu'un simple aménagement de combles. Le coût de l'aménagement d'un espace refuge peut ainsi varier de manière significative selon le type d'habitation concernée. L'objectif de cette étude est donc de fournir d'une part une évaluation réaliste du coût d'un espace refuge, au moins en ordre de grandeur, d'autre part du coût du bien concerné par cet aménagement, pour quelques types d'habitations de la région Languedoc Roussillon représentatives.

Rendu des offres : fin septembre. Durée de l'étude : 6 mois. Service à contacter : Risques naturels et technologiques. Unité risques naturels.

Gestion du risque inondation

↳ Gestion de crise

↳ LE CADRE JURIDIQUE DE LA GESTION DES CRISES

- **Décret n° 2011-988 du 23 août 2011 modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation**

Ce [décret](#) crée la « Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises » qui regroupe la mission de planification et la mission opérationnelle de sécurité civile.

Ce qui existait précédemment :

- La Direction de la sécurité civile
- La Direction de la prospective et de la planification de sécurité nationale

Le rapprochement de ces missions sous une autorité commune vise à « améliorer la capacité d'anticipation et d'action du ministère de l'intérieur face aux risques et aux crises majeures. Il instaure un continuum entre la préparation aux crises et l'action opérationnelle et renforce le poids de la sécurité civile au sein des services de sécurité ».

La nécessité de créer une « grande direction générale de la sécurité civile » avait été annoncée par le président de la république en mars 2011 qui précisait que « Le découplage entre l'action opérationnelle et la planification a montré clairement ses limites ». Avis critique sur cette fusion à lire sur le [blog](#) du Haut Comité Français pour la Défense Civile, daté du 25 mars 2011.

- **Arrêté du 23 août 2011 portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises**

Cet [arrêté](#) précise la composition et les missions des cinq organes composant cette direction :

- l'inspection de la défense et de la sécurité civiles ;
- la direction des sapeurs-pompiers ;
- la sous-direction de la planification et de la gestion des crises qui anime le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) ;
- la sous-direction des moyens nationaux ;
- le cabinet.

La création d'une direction des sapeurs-pompiers répond à la volonté du gouvernement de revaloriser le statut des sapeurs-pompiers et des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

L'arrêté stipule explicitement qu'une sous-direction de la Direction des sapeurs-pompiers « suit le développement des réserves communales de sécurité civile ». Le suivi des plans communaux de sauvegarde (PCS) n'est pas mentionné. Les guides méthodologiques PCS ont été publiés par le Bureau de l'alerte et de la planification de la Sous-direction de la gestion des risques, qui est devenu dans la nouvelle organisation le « Bureau de l'alerte, de la sensibilisation et de l'éducation des publics » de la « Sous-direction de la planification et de la gestion des crises » (de la Direction des sapeurs-pompiers)...

Gestion du risque inondation

↳ Gestion de crise

↳ Prévision - Surveillance – Alerte

↳ SERVICES DE PREVISION DES CRUES (SPC)

- Arrêté du 13 juillet 2011 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil d'orientation et du conseil scientifique et technique du service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations

Le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) assure, avec les 22 services de prévision des crues (SPC), une veille hydro-météorologique permanente sur l'ensemble des cours d'eau suivis par l'Etat. Clé de voûte du réseau de prévision des crues, qui découle de la réorganisation territoriale de l'annonce des crues engagée par le ministère de l'écologie en 2002, le rôle du SCHAPI est essentiel. Il assure notamment une mission d'appui aux SPC.

Cet arrêté de juillet 2013 définit la vocation du conseil d'orientation du SCHAPI : il sera consulté sur le programme d'activités du service et sur les conditions de son exécution. Il précise également l'origine de ses 27 membres dont « **six membres d'organismes susceptibles d'exprimer les préoccupations des collectivités territoriales** » : deux maires désignés par l'Association des maires de France, un président de conseil général désigné par l'Assemblée des départements de France, un représentant d'une intercommunalité désigné par l'Assemblée des communautés de France, d'un établissement public territorial de bassin ou d'un établissement public d'aménagement et de gestion des eaux désigné par l'Association française des établissements publics territoriaux de bassin, le président du Centre européen de prévention du risque d'inondation (CEPRI). Signe de l'importance que l'Etat attache au point de vue des collectivités territoriales sur cette question majeure de la prévision des inondations.

Pour ceux qui connaissent mal l'actuel réseau de prévision des crues, meandre.net suggère de consulter une [petite brochure didactique](#) éditée par la Direction générale de la prévention des risques du Ministère de l'écologie.



Gestion du risque inondation

↳ Assurance

↳ REFORME DU REGIME CATNAT

• Le régime cat' nat' en voie de modernisation

La lettre de meandre.net de juin 2011 avait signalé que le Gouvernement soumettait à [consultation publique](#) un avant-projet de texte législatif portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, consultation ouverte jusqu'au 12 juillet.

Le site l'Argus de l'assurance propose un [court article](#) de décryptage de ce projet de réforme. Il propose également un second article relatif à la [réassurance internationale](#) en matière de risques naturels, dont les tarifs devraient augmenter, en raison notamment de la catastrophe au Japon.

Modalités de prise en compte des avalanches exceptionnelles pour améliorer la prévention des risques et renforcer la sécurité des personnes. CGEDD, Avril 2011.

Une fois n'est pas coutume, meandre.net recommande la consultation, et même la lecture in extenso à ceux qui en auraient le temps, d'un [rapport consacré aux avalanches exceptionnelles](#) !

Ce rapport daté d'avril 2011, rédigé par des membres du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, a été mis en ligne par le ministère de l'écologie cet été.

Pourquoi inviter les lecteurs de meandre.net, futurs utilisateurs du service de veille et d'expertise documentaire consacré au risque inondation, à lire un rapport consacré aux avalanches ? Ce travail s'intéresse avant tout à des phénomènes naturels exceptionnels. Certes, les avalanches « engendrent une situation très différente de celle des inondations de plaine qui servent de référence implicite pour la gestion et la prévention des risques en France : elles sont difficiles à modéliser avec précision ; il n'y a pas de références statistiques sérieuses pour les décrire puis les anticiper, les dégâts ou les risques potentiels ne sont pas uniformes sur une zone identifiée de façon unique et homogène ». Mais cette réflexion porte notamment sur « une meilleure prise en compte du risque juridique ». Ce qui est d'autant plus intéressant pour le rapprochement avec le risque inondation, c'est que le CGEDD préconise que les périmètres des avalanches exceptionnelles potentielles soient explicitement inscrits dans les PPR et les documents d'urbanismes. Des comparaisons avec la situation en Suisse sont particulièrement éclairantes.

Enfin, « compte tenu des craintes de mise en cause judiciaire des élus, des experts, des fonctionnaires et des responsables de collectivités territoriales, [le rapport] préconise d'intégrer la notion probabiliste d'incertitude dans le droit de la responsabilité ».