

INSPECTION
GÉNÉRALE DE
L'ADMINISTRATION

CONSEIL GÉNÉRAL
DES PONTS
ET CHAUSSÉES

2006-0022-01

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION,
ET DES ESPACES RURAUX.

Affaire 1187

INSPECTION GÉNÉRALE
DE
L'ENVIRONNEMENT

IGE 06/007

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

URBANISATION DERRIÈRE LES DIGUES

Rapport complémentaire au rapport du 10 juin 2005

établi par :

Michel BADRE
Xavier MARTIN

Ingénieurs généraux du génie rural, des eaux et des forêts
Membres de l'inspection générale de l'environnement

Christo DIMITROV
Ingénieur général des ponts et chaussées
Brigitte MAZIERE
Inspectrice générale de l'équipement
Membres du conseil général des ponts et chaussées

Jacques GRELU
Roland LAZERGES
Ingénieurs généraux du génie rural, des eaux et des forêts
Membres du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

Bernard JULLIEN
Administrateur civil H.C
Chargé de mission à l'inspection générale de l'administration

22 septembre 2006

SOMMAIRE

RESUME	2
1 INTRODUCTION.....	4
1.1 LE CONTEXTE.....	4
1.2 LA MISSION NOUVELLE	5
2 LES ALEAS CONCERNES.....	7
3 LE CHOIX DE L'ECHELLE POUR LA GESTION DES DIGUES ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN DES ZONES INONDABLES	9
3.1 LA GESTION DES AMENAGEMENTS DE PROTECTION	9
3.1.1 <i>L'échelle locale : celle de « l'unité de protection ».</i>	9
3.1.2 <i>L'échelle intermédiaire : celle de l'agglomération</i>	10
3.1.3 <i>L'échelle globale : celle du bassin versant.</i>	11
3.2 LE PERIMETRE DES PPRI.....	11
3.3 LE PERIMETRE DES DOCUMENTS D'URBANISME	11
4 LES CONDITIONS DE LA CONSTRUCTIBILITE DERRIERE LES DIGUES..	13
4.1 PRISE EN COMPTE DE L'ALEA DE REFERENCE.	13
4.2 CONCEPTION ET SURVEILLANCE DE L'AMENAGEMENT DE PROTECTION.	13
4.2.1 <i>Conception des ouvrages de protection</i>	13
4.2.2 <i>Contrôle du bon état du dispositif</i>	14
4.3 FINANCEMENTS PAR LES BENEFICIAIRES DES AMENAGEMENTS	14
4.4 GARANTIE DE PERENNITE DE LA PROTECTION CONDITIONNANT LA CONSTRUCTIBILITE.	15
4.5 EXISTENCE ET CONTENU DES PLANS D'INTERVENTION.....	16
4.6 CONTENU DES PPRI ET DES DOCUMENTS D'URBANISME.....	17
5 L'ARTICULATION AVEC LE DISPOSITIF CATNAT.....	19
ANNEXES	22
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION ET SON ANNEXE.	22

RÉSUMÉ

Au vu du rapport du 10 juin 2005, la ministre de l'écologie et du développement durable a demandé un rapport complémentaire portant sur les questions suivantes :

- le choix de l'échelle pour la gestion des digues et de l'urbanisation en zone protégée par des digues
- les conditions de constructibilité derrière les digues (contenu réglementaire des PPR et documents d'urbanisme)
- l'articulation avec le dispositif d'indemnisation des catastrophes naturelles.

La mission a tenu à proposer un critère permettant de préciser les cas où aucune possibilité de construire ne peut être envisagée même derrière les digues, au regard de la sécurité des personnes (cf. § 2)

Pour les autres cas, les réponses proposées par la mission aux trois questions posées sont les suivantes :

- ***choix de l'échelle :***
 - gestion des ouvrages :
 - chaque « unité de protection » au sens du présent rapport (cf. § 3-1) doit relever d'un maître d'ouvrage unique, une collectivité dans le cas où toute l'unité de protection relève de son territoire, ou un établissement public réunissant les collectivités géographiquement concernées, dans les autres cas
 - la mise en cohérence des actions propres à chaque unité de protection doit être assurée au niveau du bassin, dans le cadre du SAGE, avec saisine du comité de bassin par le préfet coordonnateur de bassin.
 - PPRI et documents d'urbanisme :
 - une élaboration de ces documents par unité hydrographique homogène est la meilleure solution
 - à défaut, il appartient à l'Etat de mettre en cohérence les PPRI d'une même unité, et de s'assurer de la conformité des PLU avec les dispositions des PPRI.
 - Les SCOT doivent intégrer les dispositions relatives aux risques d'inondation, et doivent être cohérents avec les SAGE.
- ***Conditions de constructibilité derrière les digues :***
 - Aléa de référence à prendre en compte : la mission propose de maintenir les dispositions actuelles.
 - La conception initiale du dispositif de protection, relevant du maître d'ouvrage unique défini ci-dessus, est à soumettre à autorisation en application de la loi sur l'eau (cf. § 4-2-1). Elle doit assurer la protection de l'unité jusqu'à l'aléa de référence.
 - Le contrôle du bon état du dispositif doit être assuré aux frais du maître d'ouvrage, par un organisme tiers agréé (art 14 du projet de loi sur l'eau).
 - Les PPRI doivent subordonner toute possibilité de construire dans les unités de protection au respect de ces conditions.

- Des plans communaux ou intercommunaux de sauvegarde renforcés sont à mettre en place, pour les unités de protection.
- Certains établissements ou bâtiments, à protéger pour des crues supérieures à l'aléa de référence, doivent rester interdits même dans les unités de protection.
La mission rappelle que l'Etat dispose des moyens de faire réaliser d'office les travaux d'entretien nécessaire sur les ouvrages de protection, ou de stopper toute nouvelle construction si les conditions de sécurité ne sont pas remplies

- ***articulation avec le dispositif CATNAT :***

La mission préconise que, dans l'hypothèse où un dispositif de modulation à trois taux de la prime additionnelle « catastrophe naturelle » serait retenu conformément aux préconisations de la mission d'enquête IGF-CGPC-IGE sur le sujet, les constructions dans les unités de protections respectant les conditions du présent rapport bénéficient du taux intermédiaire de la prime additionnelle.

Dans l'attente d'une telle refonte générale du dispositif CATNAT, elle propose de ne pas faire de cas particulier des constructions situées dans des unités de protection, un régime dérogatoire par rapport au régime général de mutualisation limité à ce seul cas risquant d'entraîner de nombreuses contestations au regard de l'équité de traitement.

1 Introduction.

1.1 Le contexte

Conformément aux termes des lettres de mission des 30 avril et 13 août 2004, une mission conjointe de l'IGE, du CGPC et du CGGREF a remis le 10 juin 2005 à madame la ministre de l'environnement et du développement durable un rapport intitulé « Les digues de protection contre les inondations - Organisation du contrôle - Constructibilité derrière les ouvrages ». Ce rapport englobait trois aspects de la problématique des digues : l'historique et la réalité du parc de digues existant tels qu'ils résultent de l'inventaire en cours, leur situation juridique et les conditions de leur entretien et de leur suivi, et la constructibilité au vu de la protection qu'elles peuvent apporter aux constructions existantes ou futures.

Il rappelait d'abord le cadre technique de la protection contre les crues par des digues : la genèse et la typologie des crues et des inondations très variables d'un site à l'autre, selon le climat et le relief, l'intensité des phénomènes aléatoires, l'effet limité des digues de protection.

Il rappelait ensuite les principes qui président à un bon aménagement et, en particulier la nécessité absolue de travailler par ensemble cohérent du point de vue de son fonctionnement hydraulique et de sa protection contre les crues

Dans les zones exposées à des crues à cinétique lente, la mission retenait le principe qu'un aménagement de protection contre les inondations pouvait réduire la vulnérabilité dans des conditions autorisant les constructions, sous les réserves expresses suivantes :

- une maîtrise d'ouvrage de l'aménagement de protection unique, et liée aux collectivités compétentes en matière de droit de construire ;
- un aménagement autorisé au titre de la loi sur l'eau, et de ses textes d'application complétés comme proposé, devant assurer la protection contre l'aléa de référence ;
- la possibilité de faire exécuter d'office les travaux d'entretien ou de remise à niveau nécessaire, en cas de carence du maître d'ouvrage ;
- la couverture de la zone protégée par un PPRI unique précisant les conditions mises à la constructibilité.

Dans ces conditions, la mission proposait que la collectivité puisse autoriser les constructions nouvelles dans ces zones inondables réputées protégées, à deux réserves près :

- interdire certains établissements particulièrement vulnérables ;
- imposer des normes constructives pour limiter les dommages matériels en cas de crue supérieure à la crue de référence¹.

¹ En réalité, les auteurs voulaient probablement faire référence à la crue de projet du dispositif de protection, et non à la crue de référence retenue en matière de PPRI

1.2 La mission nouvelle

Dans sa lettre du 13 janvier 2006, la ministre indique aux vice-présidents des conseils généraux des ponts et chaussées et du génie rural, des eaux et des forêts, aux chefs des services de l'inspection générale de l'environnement et de l'administration que : « *La direction de l'eau et la direction de la prévention des pollutions et des risques soulignent la qualité de ce travail. Toutefois, une analyse attentive du rapport leur a permis d'identifier un certain nombre de points nécessitant une réflexion plus approfondie.* »

Elle demande que les questions suivantes fassent l'objet d'un rapport complémentaire :

- **Le choix de l'échelle pour la gestion des digues et le développement urbain des zones inondables :** quelle doit être l'échelle pertinente pour appréhender l'urbanisation des espaces endigués et pour gérer les ouvrages au regard de la problématique des inondations et des champs d'expansion de crue d'une part et, d'autre part, au regard des compétences et responsabilités des différents acteurs concernés ?
- **Les conditions de la constructibilité derrière les digues :** quel doit être le contenu réglementaire des PPR et des autres documents de planification et d'urbanisme au regard des caractéristiques de l'ouvrage de protection (délai de prévision, plan de sauvegarde, déversoir, etc.) ? quelles pourraient être les modalités particulières conditionnant la constructibilité à l'arrière des digues (intercommunalité, maîtrise d'ouvrage, étude de danger, contrôle, etc.) ?
- **L'articulation avec le système d'indemnisation des catastrophes naturelles :** quelles pourraient être les conditions d'application d'une éventuelle modulation de la surprime de 12% ? quelle serait la nature des risques (zones endiguées, zones inondables ou tout type de zone soumise aux risques naturels) et des biens concernés (nouvelles implantations, biens faisant l'objet d'une mutation ou toutes les constructions existantes) ?

Dans une note technique jointe à la lettre de la ministre, les directeurs ont indiqué partager un certain nombre de points développés dans le rapport initial ; ils estiment que ces points doivent être les lignes directrices des règles de constructibilité en zone inondable et développent leurs analyses sur les questions posées.

La lettre et la note technique visées ci-dessus sont jointes en annexe au présent rapport.

Pour répondre à ces questions, la mission a été constituée de la manière suivante :

- pour l'inspection générale de l'environnement par Michel BADRE et Xavier MARTIN, ingénieurs généraux du génie rural, des eaux et des forêts ;
- pour le conseil général des ponts et chaussées par Christo DIMITROV, ingénieur général des ponts et chaussées et Brigitte MAZIERE, inspectrice générale de l'équipement ;

- pour le conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux par Jacques GRELU et Roland LAZERGES, ingénieurs généraux du génie rural, des eaux et des forêts ;
- pour l'inspection générale de l'administration par Bernard JULLIEN, administrateur civil hors classe, chargé de mission.

Elle a commencé à travailler le 30 mai 2006.

2 Les aléas concernés

Le rapport initial adopte la classification des crues telle qu'elle existe depuis le 19ème siècle et qu'on rappelle² :

- Les crues à cinétique rapide.

Ces crues peuvent se décomposer grossièrement en 3 catégories où les principaux ingrédients sont dans l'ordre : intensité des pluies - surface réceptrice - pente - forme du bassin versant - structure du réseau hydrographique - pédologie - végétation.

Elles peuvent durer d'une heure à plusieurs dizaines d'heures, avec une réaction rapide aux pluies, un gradient élevé de montée du débit, des débits de pointes très importants mais un volume total modeste.

On distingue :

*=> les **crues instantanées** brèves dues à des pluies d'orage de quelques dizaines à plus de cent mm/heure pendant une à deux heures sur quelques hectares à quelques km² sans possibilité de les localiser précisément, ni de les prévoir³ ; on admet qu'elles ont une possibilité d'occurrence uniforme sur une surface importante avec la même loi de probabilité d'intensité.*

*=> les **crues subites** dites "éclair" (flash flood) se produisant sur des surfaces de quelques km² à la centaine de km², dues à des pluies orageuses intenses plus structurées dans l'espace et le temps de 100 à 300 mm dans certaines régions ;*

*=> les **crues rapides** se produisant sur des surfaces de 500 km² à 5000 km² pendant 6 à 36 heures avec un temps de concentration de moins de 12 heures pour des bassins de 1 000 km². Les pluies qui en sont à l'origine (circulation météorologique du sud ou sud-est en métropole,...) ont des intensités horaires de plusieurs dizaines de mm et des cumuls de plusieurs centaines de mm voire dans les départements d'outre mer, des intensités horaires de plusieurs centaines de mm., avec des temps de concentration encore plus brefs.*

Les volumes d'eau impliqués par les crues centennales exposées à ces deux derniers paragraphes sont de l'ordre de quelques dizaines à plusieurs centaines de millions de m³ pour des surfaces de 100 à 10 000 km²

- Les crues à cinétique lente.

Elles sont généralement dues à des pluies d'averses successives, de longue durée (plusieurs jours à plusieurs semaines voire mois) d'origine océanique, mais d'intensité modeste de quelques mm à quelques dizaines de mm par jour⁴. Leur montée ainsi que la décrue sont lentes et progressives, et donc prévisibles.

Elles durent de plusieurs jours à quelques semaines avec des débits de pointe en crue centennale pouvant se situer entre 2 500 et 12 000 m³/s selon la surface des bassins de fleuves et rivières, compris entre 15 000 et 100 000 km². Ce sont essentiellement les volumes de telles crues qui sont importants ; ils peuvent être de l'ordre de quelques centaines de millions de m³ voire de plusieurs milliards de m³.

Le rapport initial suggère de n'autoriser la construction, sous réserve du respect de certaines conditions, que derrière les digues de protection contre les crues à cinétique lente.

² Voir rapport DAUGE. 1999.

³ Ceci n'est plus exact en 2006.

⁴ Par exemple 50 à 90 mm du 20 au 23 janvier 2001 sur les sols saturés des bassins versants du Sud de la Bretagne ont suffi à déclencher une crue importante.

La mission a estimé nécessaire de revenir sur ce point.

Elle rappelle que les hypothèses faites dans le rapport initial sont les suivantes :

- l'aléa technologique de rupture subsiste derrière les digues notamment jusqu'à la cote à partir de laquelle le déversoir commence à fonctionner (Compte tenu des conditions imposées, la probabilité de rupture est faible) ;
- il existe pour la zone protégée un plan de sauvegarde spécifique permettant l'évacuation coordonnée de la zone à partir du moment où les prévisions de crue impliquent le débordement, en particulier à la suite du fonctionnement des déversoirs (l'efficacité de ce plan dépend par ailleurs des caractéristiques de l'urbanisation de la zone concernée, et de celles de la voirie de desserte) ;
- la zone bénéficie des services d'un SPC ou d'un service de même nature permettant une alerte efficace.

Ces réserves étant faites, le raisonnement du rapport de 2005, conduisant à exclure toute possibilité de construction même sous condition dans les zones soumises à des crues à cinétique rapide (y compris derrière des digues de protection), intégrait en fait trois phénomènes distincts :

- le temps de concentration de la crue, lié aux caractéristiques physiques des précipitations et à celles du bassin versant ;
- les caractéristiques des ouvrages de protection et des conditions d'écoulement à proximité, déterminant le temps de mise en fonctionnement des déversoirs en fonction du temps de concentration de la crue ;
- le dispositif d'alerte et de mise en sécurité des personnes, qui dépend du système d'alerte météorologique et de la chaîne de commandement, mais qui doit être aussi adapté aux caractéristiques de l'urbanisation et du réseau de voirie de la zone menacée.

La mission propose de préciser que les cas d'exclusion totale de toute constructibilité en raison de la rapidité de la menace ne résultent pas de la distinction entre crues lentes et rapides, mais correspondent aux situations où le temps nécessaire à la mise en sécurité des personnes, incluant le délai de déclenchement de l'alerte et l'évacuation, est supérieur au temps de mise en fonctionnement des déversoirs .

Les PPRI de toutes les zones concernées par des crues dont les caractéristiques physiques sont celles de crues rapides, telles que définies ci-dessus, devraient faire l'objet d'une étude particulière, délimitant ces zones d'exclusion totale de toute constructibilité même sous condition.

3 Le choix de l'échelle pour la gestion des digues et le développement urbain des zones inondables

3.1 La gestion des aménagements de protection

Trois échelles sont à considérer :

3.1.1 L'échelle locale : celle de « l'unité de protection »

Le rapport initial (§ III-2-1) vise un « ensemble cohérent du point de vue de son fonctionnement hydraulique et de sa protection contre les crues ».

Cet ensemble cohérent intéresse « les digues, leurs raccordements amont et aval à d'autres ouvrages ou au terrain naturel, les déversoirs, les champs d'expansion, les zones de remous, les possibilités d'inondation par remontée de nappes, etc. ». Les risques de submersion par débouché interne d'un bassin hydrographique secondaire, ou par écoulement interne des eaux pluviales, doivent également être intégrés.

On désignera par « unité de protection » dans la suite du présent document la surface dont la protection est assurée par un tel ensemble hydraulique cohérent du point de vue de son fonctionnement.

La section de cours d'eau principal concernée peut, comme le prévoit le rapport initial, ne pas être de grande taille ou ne pas concerter un linéaire important du cours d'eau principal.

L'unité de protection protégée peut concerter :

- un village entièrement endigué
- une zone urbanisée accolée à un relief et endiguée côté plaine
- une zone située entre une rivière principale et un affluent, endiguée côté rivière principale et affluent.
- une partie « polderisée » du lit majeur

Le rapport initial soulignait (§ II-3-3 et III-3-2-1) la nécessité d'une maîtrise d'ouvrage unique du dispositif de protection, et d'une implication complète des collectivités, compétentes en matière d'urbanisme et en particulier en matière de droit à construire, afin notamment d'assurer la pérennité de l'entretien des ouvrages.

La mission réaffirme que la **notion d'unicité de maîtrise d'ouvrage pour le dispositif de protection de l'unité de protection est fondamentale**.

Cela suppose que le maître d'ouvrage responsable :

- ait la pleine compétence juridique inscrite dans ses statuts (défense contre les eaux) à la fois pour les investissements et l'entretien des ouvrages ;
- relève d'un statut qui garantisse la pérennité de son intervention ;
- ait des ressources financières sûres qui soient des cotisations ou participations obligatoires des adhérents.

La mission précise les dispositions du rapport initial en faisant l'analyse suivante :

- Les associations de propriétaires (ASA ou ASF), à l'évidence, ne remplissent pas ces conditions et surtout pas la deuxième

- Un établissement public réunissant les collectivités géographiquement concernées est juridiquement adapté et pratiquement indispensable.

En effet :

- Les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les syndicats mixtes, sont habilités par l'article L 211-7 du code de l'environnement « à utiliser les articles L151-36 à L 151-40 du code rural pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ... visant : 5° La défense contre les inondations et contre la mer ; ... »

Cet article vise à la fois les intercommunalités généralistes et les intercommunalités spécialisées ou à vocation unique. Il suppose un transfert de compétences des adhérents vers la collectivité maître d'ouvrage qui peut répartir les charges conformément à l'article L 151-36 du code rural : « *Les personnes morales mentionnées au premier alinéa prennent en charge les travaux qu'elles ont prescrits ou exécutés. Elles peuvent toutefois, dans les conditions prévues à l'article L. 151-37, faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt.*

- L'article L 151-37 du code rural précise : « *Le programme des travaux à réaliser est arrêté par la ou les personnes morales concernées. Il prévoit la répartition des dépenses de premier établissement, d'exploitation et d'entretien des ouvrages entre la ou les personnes morales et les personnes mentionnées à l'article L. 151-36. Les bases générales de cette répartition sont fixées compte tenu de la mesure dans laquelle chacune a rendu les travaux nécessaires ou y trouve un intérêt. Le programme définit, en outre, les modalités de l'entretien ou de l'exploitation des ouvrages....*
- L'article L 151-40 du code rural précise : « *Si les travaux doivent s'étendre sur le territoire de plusieurs communes ou de plusieurs départements, l'intervention de l'arrêté ordonnant l'ouverture de l'enquête est subordonnée à la création d'un syndicat de communes ou d'une institution interdépartementale.*

Cet article exclut qu'une commune puisse opérer sur le territoire d'une autre ou se porter fort pour une autre par voie de convention. Il faut donc bien que la collectivité opérante ait dans sa circonscription l'ensemble de l'unité de protection.

3.1.2 L'échelle intermédiaire : celle de l'agglomération

Un niveau intermédiaire, tout à fait essentiel pour la prise des décisions d'aménagement, est celui de l'agglomération. La prévention durable du risque d'inondation est inséparable d'une vision globale et cohérente de l'organisation de l'espace. Elle requiert des choix lucides et même courageux en matière d'urbanisme. Or c'est précisément au niveau de l'agglomération que s'élaborent, en concertation entre toutes les collectivités intéressées, les décisions qui orientent et structurent l'évolution des territoires urbains. C'est donc à ce niveau qu'il faut rechercher le meilleur compromis entre des impératifs parfois contradictoires tels que la densification, la réduction de l'exposition des personnes au risque d'inondation, la limitation des déplacements, la préservation des espaces naturels et des sites.

Il convient donc de veiller à ce qu'une réflexion adéquate soit conduite à ce niveau. En particulier, la possibilité de construire dans les unités de protection, sous les réserves exposées dans le présent rapport, devrait être liée à une réelle prise en compte du risque inondation dans les documents d'urbanisme et notamment dans les SCOT.

3.1.3 L'échelle globale : celle du bassin versant

Le rapport initial rappelle au II-1-6 que la cohérence des dispositifs de protection des différentes unités de protection d'un même bassin doit être assurée : « *la conception d'un aménagement destiné à la protection contre les inondations exige de s'intéresser à son impact global sur toute une vallée et à une section de cours d'eau suffisamment longue pour apprécier son efficacité et vérifier qu'il n'aggrave pas les conditions d'écoulement à l'amont et à l'aval du dispositif – en y aggravant les inondations* ».

La mise en cohérence des actions des maîtres d'ouvrage des différents aménagements doit donc être assurée à l'échelle du bassin versant. L'article L 211-7 du code de l'environnement prévoit explicitement une telle action des maîtres d'ouvrage dans le cadre d'un SAGE :

« ... *Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes ... et la communauté locale de l'eau sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural pour entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant : ...*

5° La défense contre les inondations et contre la mer ; ... »

Pour assurer la mise en cohérence des dispositions mises en œuvre dans chaque unité de protection d'un même bassin, la mission propose donc que la définition des unités de protection soit approuvée par le comité de bassin, dans le cadre d'un SAGE ou dans le cadre de l'instruction d'une demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau. **On veillera en particulier à ce que les SAGE dans leur volet « protection contre les inondations » prévoient la cohérence des différents dispositifs de protection.**

A cet effet, le préfet coordonnateur de bassin concerné devra en saisir la commission administrative de bassin mise en place conformément au décret 2005-636 du 30 mai 2005. Cela suppose que la circulaire du 22 mars 2006 relative aux missions du préfet coordonnateur de bassin soit complétée en ce sens.

3.2 Le périmètre des PPRI

Lorsqu'il n'existe pas de PPRI, l'établissement d'un PPRI unique par unité hydrographique homogène serait la meilleure solution.

Lorsqu'il existe déjà des PPRI pour les diverses parties constitutives d'une zone hydrographique homogène, ou certaines d'entre elles, il appartient à l'Etat, responsable de l'élaboration des PPRI, d'assurer la cohérence des PPRI de toute la zone.

3.3 Le périmètre des documents d'urbanisme

Les dispositions prévues par le rapport de 2005, préconisant une autorité unique en matière de responsabilité du droit des sols par unité hydrographique homogène, constituent un optimum, mais peuvent être difficiles à atteindre, et ne peuvent pas être imposées.

A défaut, rien n'empêche que chaque commune établisse son PLU de façon autonome, dès lors qu'un PPRI unique (ou des PPRI mis en cohérence par l'Etat, responsable de leur élaboration) définit les règles en matière de protection contre les inondations et que les PLU sont en complète cohérence avec le PPRI .

La mission souligne la nécessité que les SCOT intègrent effectivement des dispositions permettant d'assurer la prévention des risques d'inondation, ainsi que le stipule l'article L 121-1 du code de l'urbanisme, et qu'ils soient cohérents avec les SAGE. Elle préconise que dans toute la mesure du possible, la définition du périmètre des SCOT intègre la prise en compte du risque d'inondation, et tienne compte en particulier des unités de protection au sens du présent rapport.

4 Les conditions de la constructibilité derrière les digues

4.1 Prise en compte de l'aléa de référence.

La circulaire du 24 janvier 1994 des ministères de l'intérieur, de l'équipement et de l'environnement (JO du 10 avril 1994) relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables, retient que "dans les zones de plaine, la méthodologie aboutit, dans ce cas particulier, à distinguer quatre niveaux d'aléas... en prenant comme critère la hauteur de submersion et la vitesse du courant pour la plus forte crue connue et, dans le cas où elle serait plus faible qu'une crue à fréquence centennale à prendre en compte cette dernière". Elle précise que "les paramètres sont à déterminer en fonction des situations locales".

Le guide méthodologique d'élaboration des PPR "inondation", publié par le MEDD et le ministère de l'équipement en 1999 retient comme aléa de référence celui défini en janvier 1994: "la plus forte crue connue et, dans le cas où celle-ci serait plus faible qu'une crue de fréquence centennale, cette dernière".

La mission propose de confirmer ces définitions, essentielles pour l'appréciation de la validité des dispositifs de protection.

4.2 Conception et surveillance de l'aménagement de protection.

4.2.1 Conception des ouvrages de protection

La mission propose que la constructibilité à l'intérieur d'une unité de protection protégée par un dispositif d'endiguement soit subordonnée à la constitution d'un dossier d'autorisation « loi sur l'eau » portant sur le projet de défense de l'unité de protection contre l'aléa de référence, et incluant obligatoirement les éléments suivants :

- justification du périmètre de l'unité de protection ;
- définition des caractéristiques des ouvrages (voir au 3.1 du présent rapport) : « les digues, leurs raccordements amont et aval à d'autres ouvrages ou au terrain naturel, les déversoirs, les champs d'expansion, les zones de remous, les possibilités d'inondation par remontée de nappes, etc. »
- étude de la tenue sans rupture pour la crue de référence et les déversements organisés, en tenant compte des points singuliers des aménagements rappelés au II-1-5 du rapport initial :
 - « *l'interruption d'une digue à la jonction d'un cours d'eau endigué et d'un de ses affluents peut donner lieu, soit à une aggravation de la crue du fait de l'affluent, soit à une remontée, par remous, des eaux du cours d'eau principal dans l'affluent ;*
 - *de nombreuses traversées interrompent la continuité du corps de la digue : passages routiers et rampes d'accès au cours d'eau batardables⁵, canalisations*

⁵ Dont les retours d'expérience montrent que pour de très nombreuses raisons ces dispositifs sont rarement installés à temps : Batardeaux introuvables, cassés ou dégradés, sans moyens de mise en place, dont le transport sur le site est bloqué dans des embouteillages, pannes, ...

variées mises en place sans dispositions particulières⁶, galeries équipées ou non de clapets, ...

- *les raccordements entre ouvrages de caractéristiques différentes (digues en remblais et digues en maçonnerie, digues de qualités et de cotes d'arase différentes...) constituent généralement des points de faiblesse du dispositif d'endiguement, à moins que des précautions aient été prises pour la conception de ces points délicats ;*
- *les constructions implantées dans certaines digues peuvent être à l'origine de zones de faiblesse qui doivent faire l'objet d'une attention particulière » ;*
 - définition des programmes d'entretien et de surveillance permanents ;
 - intégration d'une étude de danger comme décrite au II-5-1-4 du rapport initial (cette étude fait partie du PPI et prévoit donc les moyens de diffusion des alertes).
 - prospective financière annuelle et critères de répartition des charges.

4.2.2 Contrôle du bon état du dispositif

Le rapport initial insiste au § II-5 sur la nécessité absolue du contrôle du bon état des ouvrages. Il apparaît justifié que ce contrôle soit à la charge du maître d'ouvrage, regroupant les collectivités intéressées à l'efficacité de la protection de l'unité de protection.

Les dispositions de l'article 14 de projet de loi sur l'eau modifiant l'article L 211 3 du code de l'environnement vont bien dans ce sens. Elles prévoient « *qu'un décret en conseil d'Etat fixe les règles destinées à assurer la sécurité des ouvrages hydrauliques ... Ces règles portent notamment sur les modalités de surveillance des ouvrages par le propriétaire ou l'exploitant. Elles peuvent prévoir pour certains ouvrages, l'intervention au frais du propriétaire ou de l'exploitant d'organismes agréés*

 ».

La mission propose que cette mesure soit appliquée, dès la publication des textes correspondants, au cas des ouvrages de protection des unités de protection, préalablement autorisés conformément aux dispositions du § 4-2-1 ci-dessus.

4.3 Financements par les bénéficiaires des aménagements

La mission souhaiterait amender les propositions du rapport initial qui font état de la mise en place d'incitations financières de façon parallèle à la réglementation.

Parce qu'il s'agit de permettre, sous certaines conditions, des extensions ou densifications d'urbanisation, la vraie incitation est la possibilité de développer le territoire concerné, l'unité de protection. C'est ce que recherchent les collectivités territoriales. **Aucune incitation financière ne devrait donc être prévue**. En effet des financements spécifiques adaptés peuvent être trouvés grâce :

⁶ Ce qui provoque un cheminement préférentiel de l'eau le long de la canalisation et un renard hydraulique.

- à la taxe locale d'équipement (des participations spécifiques au titre de l'article L 332-9 du code de l'urbanisme semblent exclues en cas de simple densification de zone) ;
- et/ou aux contributions obligatoires à définir au titre de l'article L151-36 du code rural (ce ne sera possible que pour de petites zones vu la complexité d'un dossier d'enquête dans ce cas qui doit préciser tous les propriétaires concernés et justifier les modalités de répartition des charges).

4.4 Garantie de pérennité de la protection conditionnant la constructibilité.

Sous réserve des cas d'exclusion totale de toute constructibilité pour des raisons de sécurité des personnes, rappelés au § 2 ci-dessus, la mission propose que les PPRI futurs (ou le cas échéant les PPRI existants révisés) ne puissent autoriser les collectivités à prévoir dans leurs documents d'urbanisme des possibilités de construire dans des unités de protection protégées par des digues que sous les conditions préalables décrites dans le présent rapport:

- maîtrise d'ouvrage par unité de protection conforme aux dispositions du § 3-1-1
- définition cohérente des unités de protection d'un bassin versant (cf. § 3-1-3)
- dispositif de protection de l'unité de protection pour l'aléa de référence soumis à autorisation en application de la loi sur l'eau, dans les conditions définies au § 4-2-1
- contrôle de l'entretien des ouvrages par un organisme tiers agréé, à la charge du maître d'ouvrage (§ 4-2-2)

Le rapport initial pose la question de la pérennité du bon état de l'aménagement de protection et de l'intervention de l'Etat pour interdire les constructions au cas où la situation se détériorerait. L'Etat dispose à cet effet de deux moyens d'action qui ne nécessitent pas de mesures nouvelles :

- Le premier consiste à faire exécuter le programme avec inscription d'office dans les budgets des collectivités concernées :
- L'article L151-40 du code rural prévoit en effet : « Les dépenses d'entretien et de conservation en bon état des ouvrages exécutés en application des articles L. 151-36 à L. 151-39 ont un caractère obligatoire. »
- L'article L 1612-15 du CGCT, à propos des dépenses des communes précise : « La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée. Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. »

- L'article L 1612-16 du même code complète pour les mandatements : « A défaut de mandatement d'une dépense obligatoire par le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional suivant le cas, dans le mois suivant la mise en demeure qui lui en a été faite par le représentant de l'Etat dans le département, celui-ci y procède d'office. »
- Ces dispositions sont étendues aux autres collectivités par l'article L 1612-20 du même code : « Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux établissements publics communaux et intercommunaux »
 - Le deuxième permet de stopper toute nouvelle construction en contrôlant la stricte application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme si les conditions de sécurité ne sont pas remplies. La jurisprudence confirme que l'article R111-2 est applicable même si un PPRI est établi ; il l'est à plus forte raison si les conditions prévues par le PPRI ne sont pas remplies. Cette application doit être faite par le maire (ou le président de l'EPCI compétent) chargé des autorisations d'urbanisme, l'Etat ayant la possibilité au titre du contrôle de légalité de déférer devant le tribunal administratif une autorisation de construire qui omettrait de faire usage de l'article R 111-2 lorsqu'il existe un risque avéré pour la sécurité publique.

4.5 Existence et contenu des plans d'intervention

La mission distingue deux types de plans d'intervention en cas d'urgence :

- les PPI élaborés par l'Etat dans des conditions réglementaires précises⁷ qui traitent de la sécurité des populations, de la mise en alerte et de leur évacuation ;
- les plans communaux de sauvegarde (PCS) élaborés par les communes qui traitent notamment de la mise en sécurité des populations en cas de risque de sinistre.

La mission a pris connaissance des travaux en cours du groupe de travail interministériel sur la sécurité des ouvrages hydrauliques qui propose de réglementer les digues de protection contre les inondations selon les enjeux (habitants), et d'imposer au maître d'ouvrage des contraintes croissantes selon le classement des digues : surveillance, visite de contrôle, étude de danger, revue de sûreté et PPI. Les propositions de la présente mission sont en parfaite cohérence avec ces travaux; elles sont plus exigeantes pour les ouvrages de petite dimension ou pour de faibles enjeux en terme de population.

La mission considère que la mise en place de nouvelles règles de constructibilité derrière les digues doit s'accompagner de la mise en place de PCS « renforcés », dans l'esprit de l'article 3-II du décret 2005-1156 du 13 septembre 2005 sur les PCS . En plus des dispositions habituelles (alerte, information des populations, hébergement d'urgence) pourraient figurer des mesures à caractère plus opérationnel, telles que : constitution de PC de crise, mobilisation des équipes techniques, réserve communale de sécurité civile, participation aux exercices... ; pour les communes qui ne seraient pas prises en compte par le dispositif de prévision des crues mis en place par l'Etat (cours d'eau non réglementaires), création de leur propre système de vigilance crues (article L. 564-2 du code de l'environnement) comme il a été vu au chapitre 1.

⁷ décret 2005-1158 du 13 sept 2005.

Au cas où l'unité de protection dépasserait les limites administratives de la commune, la possibilité prévue à l'article 5 du décret susvisé de confier l'élaboration d'un plan intercommunal de sauvegarde (PICS) à un EPCI à fiscalité propre serait particulièrement adaptée. C'est cette procédure qui pourrait être recommandée. Le PICS est approuvé simultanément par le président de l'EPCI et par chacun des maires concernés.

4.6 Contenu des PPRI et des documents d'urbanisme.

L'aménagement de protection, sous l'ensemble des conditions précises évoquées, est la condition pour que le PPRI lève la prescription d'inconstructibilité imposée aux documents d'urbanisme dans une unité de protection donnée.

Ces dispositions reposent sur la détermination de l'aléa de référence, tel que défini au § 4-1. Mais la mission considère que le PPRI d'une zone protégée doit s'intéresser aussi aux dispositions d'aménagement en cas de dépassement de l'aléa de référence, afin d'assurer que dans ce cas, les voies de cheminement préférentiel des écoulements soient assurées dans les conditions satisfaisantes.

La mission rappelle les deux points suivants :

- les possibilités envisagées en matière d'autorisation de construire pour les zones protégées par des digues, sous les réserves proposées dans le présent rapport, **ne concernent pas les zones (même protégées par des digues) d'exclusion de toute constructibilité, au sens précisé ci-dessus au §2**
- la protection par des digues, toujours sous les mêmes conditions proposées par le présent rapport, peut conduire à étendre les règles de constructibilité des zones protégées déjà partiellement urbanisées. **Elle ne doit en aucun cas conduire à ouvrir à l'urbanisation des zones qui ne le seraient pas, ni à construire de nouveaux systèmes de protection destinés à permettre une urbanisation nouvelle.**

Ces rappels étant posés, elle propose les principes suivants :

En zone non bâtie : aucune construction ne devrait être réalisée . Ce principe général ne pourrait éventuellement être modulé, au cas par cas, que pour certains équipements (cf. à cet égard les préconisations du guide PPR inondations) et en fonction des résultats de l'étude de danger.

Si le territoire communal ne dispose plus d'espace hors zones exposées à des risques pour son développement, celui-ci doit être examiné dans un cadre intercommunal. L'absence de disponibilités foncières au niveau communal ne saurait suffire à justifier l'assouplissement des mesures nécessaires à la prévention.

Lorsque le recours à l'échelle intercommunale s'avère nécessaire, c'est dans le cadre de l'établissement de SCOT que des réflexions prospectives doivent être dégagées en matière de prévention et de développement. Les possibilités offertes par la réglementation relative aux SCOT, s'agissant de la prise en compte des risques, mériteraient d'être éventuellement

accrues pour améliorer la prévention des risques naturels et la mise en jeu de la «solidarité» intercommunale.

Le périmètre du SCOT peut s'avérer insuffisant et/ou inadapté .C'est alors dans le cadre du SDAGE et/ou du SAGE que cette approche pourrait se faire en établissant un lien entre les orientations arrêtées dans le SDAGE ou le SAGE et les dispositions retenues dans le ou les SCOT. Il conviendrait, à cet égard, de s'assurer de la compatibilité effective entre le SDAGE et le ou les SCOT.

En zone dense (la plupart du temps, il s'agit de bâti ancien), il convient d'établir avec davantage de précisions qu'aujourd'hui une ou des typologies, en fonction des caractéristiques locales, de ce qui pourrait être autorisé ou non (cf. réglementation parasismique, ERP,...) en complétant éventuellement, sur ce point, le guide PPR.

En zone déjà urbanisée⁸, certaines constructions ou certains équipements peuvent être autorisés, sous réserve de respecter certaines prescriptions et contraintes (évacuation assurée entre autres) imposées par les documents d'urbanisme, le PPRI ou dans le cadre de l'autorisation d'occupation du sol.

Au regard des possibilités de dépassement de l'aléa de référence, il convient d'interdire les installations qui ne peuvent être facilement évacuées ou qui, même évacuées, font courir un risque majeur en cas de submersion :

- dans le coursier de l'évacuateur des crues ;
- le long des chemins préférentiels de cheminement de l'eau dans l'unité de protection ;
- dans les points bas

D'autres installations doivent être systématiquement interdites ainsi que le proposait le rapport initial :

« Les établissements ou bâtiments de classe C et de classe D au sens de la réglementation parasismique ainsi que les ICPE SEVESO "seuil haut" sont strictement interdits : ils doivent en tout état de cause rester à l'abri des crues de temps de retour même beaucoup plus élevé ».

Ce principe général qui soumet l'urbanisation à certaines conditions, nécessite une appréciation au cas par cas pour tenir compte des situations locales et ne saurait être évoqué pour « exiger » la densification. Celle ci doit être examinée au regard d'alternatives sur le territoire communal et doit permettre d'abaisser la vulnérabilité de l'ensemble bâti et non l'accroître.

Les prescriptions techniques imposées peuvent relever du code de l'urbanisme ou de celui de la construction. Le respect de ce dernier relève de la responsabilité des maîtres d'ouvrage et d'œuvre et une clarification, sur ce point particulier, mériteraient d'être apportée par les services compétents des DAC.

⁸ cf. définition donnée dans le guide PPR : la mission a bien noté qu'il n'existe pas de définition réglementaire des catégories de zones qu'elle distingue.

5 L'articulation avec le dispositif CATNAT

La mission n'avait pas vocation à se poser de questions pour les constructions « nouvelles » dans les zones qui ne satisfont pas aux hypothèses du rapport initial et de la présente note : il s'agit du cas général de la réglementation.

La mission s'est en revanche interrogée, conformément à la lettre de mission, sur l'opportunité de prévoir des dispositions particulières dans l'application du dispositif CATNAT pour traiter le cas de constructions nouvelles réalisées dans une unité de protection respectant les conditions du présent rapport, pour les sinistres résultant d'aléas dépassant l'aléa de référence (pour les aléas inférieurs, il n'y a par hypothèse pas de dommage, sauf mauvais fonctionnement ou rupture des dispositifs de protection, ce qui engagerait d'autres responsabilités).

Elle a consulté le rapport du 19 septembre 2005 de la mission d'enquête IGF CGPC IGE sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (désigné ci-après par « rapport CATNAT »), et ses propositions se situent dans son prolongement⁹.

Le régime CATNAT repose actuellement sur un principe de mutualisation, garantissant une solidarité géographique entre tous les assurés, indépendamment du risque encouru.

La mission propose de définir les règles du dispositif CATNAT applicables à la constructibilité derrière les digues dans le cadre général de la réforme éventuelle de ce dispositif, en distinguant deux situations :

1) Aussi longtemps que le principe général actuel n'est pas remis en cause par un réexamen d'ensemble, il n'a pas semblé justifié à la mission de faire un cas particulier des seules constructions situées dans des unité de protections définies dans les conditions décrites dans le présent rapport, pour des raisons d'équité entre les bénéficiaires du dispositif.

En effet :

- un régime moins favorable (sur-cotisation, ou franchise sur les indemnisations en cas de sinistre) que le régime général dans une unité de protection, au motif qu'en cas de dépassement de l'aléa de référence le cumul des dommages y serait plus important que dans une zone blanche sans nécessité de protection, se heurterait à des objections de principe: le risque supporté par chaque bénéficiaire au-delà de l'aléa de référence (en deçà, la zone est par définition protégée) peut y être identique à celui d'une zone blanche de PPR protégée jusqu'à l'aléa de référence par une levée naturelle de terrain. Par ailleurs , les occupants de ces zones pourraient faire valoir qu'ils participent déjà financièrement aux mesures de protection spécifiques de l'unité de protection (entretien des ouvrages, etc.)

⁹ Pour ce qui concerne les risques autres que les risques de subsidence dus à la sécheresse (gonflement des argiles) : ces risques de subsidence ont fait l'objet d'un rapport particulier de la mission précitée. Ils relèvent manifestement d'une problématique différente de celle de la présente mission.

- à l'inverse, différencier par un régime plus favorable (rabais sur les cotisations) les constructions dans les unités de protection, au motif qu'elles sont protégées jusqu'à l'aléa de référence contrairement aux constructions situées en zone inondable non protégée, paraît inéquitable dans le cadre du régime actuel de mutualisation générale : toutes les constructions situées en zone blanche sans besoin de protection seraient alors toutes légitimes à bénéficier au moins des mêmes dispositions.

2) En revanche, un réexamen d'ensemble pourrait faire une place particulière au cas des unités de protections définies conformément aux conditions du présent rapport.

En effet, le rapport CATNAT a proposé (cf. § II C 3, p 24 à 27 du rapport de synthèse) de « *mieux moduler l'indemnisation des catastrophes naturelles en fonction de la mise en œuvre des mesures de protection* ». Il a préconisé en particulier de « *tenir compte de l'exposition aux risques, et de l'application des prescriptions à caractère de recommandation (des PPR) par un barème différencié de la prime additionnelle catastrophes naturelles* », en envisageant :

- un taux réduit dans les zones non déclarées comme exposées à un risque
- un taux majoré pour les zones déclarées comme exposées, avec un taux intermédiaire « *si les assurés se déclarent en conformité avec les prescriptions obligatoires ou recommandées qui les concernent* »

Si un tel dispositif à trois taux était retenu, il pourrait être envisagé de faire bénéficier les constructions dans les unités de protection conformes aux conditions du présent rapport :

- soit du taux réduit, comme dans une zone blanche de PPR sans besoin de protection : cette solution serait justifiée logiquement par l'absence de risque jusqu'à l'aléa de référence (comme dans les autres zones blanches de PPR), la réduction de prime venant en compensation, sans doute partielle, des dépenses supportées collectivement et réparties entre les bénéficiaires pour l'entretien des ouvrages de protection
- soit du taux intermédiaire, les conditions mises à la constructibilité dans l'unité de protection par le présent rapport étant assimilées à des prescriptions obligatoires, mises en œuvre collectivement par le maître d'ouvrage des dispositifs de protection. Le maintien d'un taux plus élevé que le taux réduit aurait l'avantage de faire subsister une incitation financière à construire plutôt en zone blanche sans besoin de protection : c'est pourquoi la mission préconise plutôt cette solution.

La modulation des franchises en fonction de l'exposition aux risques, envisagée dans le rapport CATNAT comme une possibilité qui pourrait être ouverte aux assureurs, est apparue à la mission comme moins justifiée dans le cas présent, le dispositif de protection étant collectif et non individuel.

La mission préconise donc que, dans l'hypothèse où un dispositif de modulation à trois taux de la prime additionnelle « catastrophe naturelle » serait retenu conformément aux préconisations du rapport CATNAT, les constructions dans les unités de protection conformes aux conditions du présent rapport bénéficient du taux intermédiaire de la prime additionnelle.

Michel BADRE
Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

Christo DIMITROV
Ingénieur général des ponts et chaussées

Jacques GRELU
Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

Bernard JULLIEN
Administrateur civil hors classe

Roland LAZERGES
Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

Xavier MARTIN
Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

Brigitte MAZIERE
Inspectrice générale de l'équipement

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission et son annexe.



La Ministre

Paris, le 13 JAN. 2006

à

Monsieur le Vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussée,
Monsieur le Vice-président du Conseil Général du Génie rural, des Eaux et Forêts,
Monsieur le Chef de l'Inspection Générale de l'Environnement,
Monsieur le Chef de l'Inspection générale de l'administration,

OBJET : compléments de la mission relative à la question de l'urbanisation derrière les digues

REF : rapport du 10 juin 2005

PJ : problématique et propositions sur la constructibilité derrière les digues (note)

La mission d'inspection conjointe de l'IGE, du CGGREF et du CGPC a rendu, dans son rapport cité en référence, des propositions sur les thèmes des digues de protection contre les inondations et de la constructibilité à l'arrière de ces ouvrages. La mission propose notamment dans ses conclusions d'ouvrir les possibilités de construction à l'arrière des digues dans les zones urbaines exposées à des crues à cinétiques lentes sous certaines réserves.

La direction de l'eau et la direction de la prévention des pollutions et des risques soulignent la qualité de ce travail. Toutefois, une analyse attentive du rapport leur a permis d'identifier un certain nombre de points nécessitant une réflexion plus approfondie.

Les questions suivantes devront être examinées par l'inspection et faire l'objet d'un rapport complémentaire.

Le choix de l'échelle pour la gestion des digues et le développement urbain des zones inondables

Quelle doit être l'échelle pertinente pour appréhender l'urbanisation des espaces endigués et pour gérer les ouvrages au regard de la problématique des inondations et des champs d'expansion de crue d'une part et, d'autre part, au regard des compétences et responsabilités des différents acteurs concernés ?

Les conditions de la constructibilité derrière les digues

Quel doit être le contenu réglementaire des PPR et des autres documents de planification et d'urbanisme au regard des caractéristiques de l'ouvrage de protection (délai de prévision, plan de sauvegarde, déversoir, etc.) ? Quelles pourraient être les modalités particulières conditionnant la constructibilité à l'arrière des digues (intercommunalité, maîtrise d'ouvrage, étude de danger, contrôle, etc.) ?

L'articulation avec le système d'indemnisation des catastrophes naturelles

Quelles pourraient être les conditions d'application d'une éventuelle modulation de la surprime de 12% ? Quelle serait la nature des risques (zones endiguées, zones inondables ou tout type de zone soumise aux risques naturels) et des biens concernés (nouvelles implantations, biens faisant l'objet d'une mutation ou toutes les constructions existantes) ?

Pour l'ensemble de ces questions, la mission devra préciser la stratégie qui doit être privilégiée pour toute constructibilité derrière les digues, de la mise au point du dispositif de protection au contenu du PPR. Les propositions de la mission devront être examinées avec attention, notamment sur les conséquences directes ou indirectes qu'elles peuvent entraîner, qu'il s'agisse :

- des méthodes d'élaboration des PPR (qualification de l'aléa, zonage réglementaire et règlement) ;
- des PLU (zonage, application du droit du sol et lien avec la maîtrise d'ouvrage des digues) ;
- de la conception des ouvrages (déversoir, contrôle et plan de sauvegarde) ;
- de l'impact sur le marché foncier, immobilier et de l'assurance (estimation des biens, populations et assurés potentiellement concernés, évolution du système catastrophes naturelles).

J'insiste sur l'importance d'étudier ces questions à partir de dossiers concrets, notamment ceux qui avaient été signalés en 2004 à l'inspection. La mission devra examiner les blocages qui se sont produits par le passé. Les travaux d'harmonisation de la doctrine PPR sur le Rhône menés par le préfet coordonnateur de bassin ou le projet de PPR de Toulouse sont à ce titre des lieux de réflexions privilégiés.

Je souhaite pouvoir disposer du rapport dans un délai de 4 mois à compter de la présente lettre de mission.



Nelly OIAN



Direction de l'Eau

Paris, le

16 DEC. 2005

Direction de la prévention des pollutions et des risques

Affaire suivie par :

Nicolas MONIÉ
Fabrice MORONVAL
Marie VERNAY

Note technique d'appui

objet : problématique et propositions sur la constructibilité derrière les digues
ref : rapport du 10 juin 2005

L'analyse conjointe par la direction de l'eau et la direction de la prévention des pollutions et des risques du rapport cité en référence a permis de clarifier leur positionnement respectif sur les conditions préalables à la constructibilité dans les espaces endigués urbanisés.

Les points ci-dessous, souvent évoqués dans les rapports d'inspection, sont partagés par la DE et la DPPR. Ils doivent être des lignes directrices des règles de constructibilité en zone inondable.

- les solutions de développement du territoire doivent de manière systématique être recherchées en dehors des zones inondables ; les démarches du niveau intercommunal doivent être privilégiées tant pour l'aménagement du territoire que pour la gestion de la prévention des inondations ;
- la vulnérabilité ne doit pas être aggravée en zones d'aléa fort où la sécurité des personnes ne peut être garantie quel que soit l'aménagement de protection, et où toute nouvelle construction doit être proscrite ;
- les conditions de l'aménagement en zone d'aléa moyen et faible doivent être définies pour permettre de ne pas aggraver la vulnérabilité voire de la réduire lorsque cela est possible ;
- les capacités d'écoulement et d'expansion des crues proches du niveau de référence assurées par certaines zones inondables endiguées non urbanisées (zone agricole par exemple) doivent être préservées, pour ne pas aggraver les risques pour les zones situées en aval. A cette fin, il est nécessaire notamment de doter les digues de déversoirs de sécurité ;
- les nouveaux endiguements ne sont pas encouragés. Ils ne peuvent pas avoir pour objet d'urbaniser une zone qui ne l'est pas aujourd'hui mais doivent être réservés à la protection des zones urbanisées existantes.

Par ailleurs, la DE et la DPPR souhaitent un complément d'étude sur certaines questions.

Le choix de l'échelle pour la gestion des digues et le développement urbain des zones inondables

Si l'échelle communale est utilisée pour la gestion de l'urbanisme, elle n'est pas adaptée pour la gestion des digues de protection (limites hydrauliques des casiers inondables discordantes avec les limites administratives, nécessité de prendre en compte la solidarité amont/aval, morcellement des maîtres d'ouvrages...) L'inspection doit étudier la possibilité de renforcer le lien entre l'urbanisme et la gestion de l'ouvrage à une échelle plus grande que l'échelle communale à partir des outils existants : PPR, L. 211-7 du CE, PAPI, servitude de sur-inondation, documents d'urbanisme et de planification supra-communaux. Une réflexion doit également être menée sur les possibilités d'incitations financières ou réglementaires à mobiliser pour encourager des regroupements intercommunaux.

Il semble par ailleurs nécessaire d'instaurer un lien fort entre le maître d'ouvrage des digues et la collectivité responsable du droit du sol. Dans les cas où le droit du sol restera de la compétence de chaque commune, il convient de pérenniser les synergies entre le maître d'ouvrage (intercommunal) des digues et les communes protégées.

Les conditions de la constructibilité derrière les digues

Les propositions faites dans le rapport doivent être explicitées. Par exemple, il est proposé de lier la constructibilité des zones U des PLU à l'existence d'un PPR mais le contenu réglementaire de ces derniers n'est pas défini.

La DE et la DPPR proposent de retenir les points suivants comme conditions sine qua non à la constructibilité derrière les digues :

- un délai de prévision de la crue compatible avec la mise en œuvre d'un plan de sauvegarde intégrant le risque de submersion de la digue et le fonctionnement du déversoir ;
- une digue contenant sans rupture les crues inférieures à sa crue de projet et qui permet (par exemple par le biais de déversoirs) un déversement sans rupture des crues supérieures ;
- une digue entretenu et surveillée par un maître d'ouvrage pérenne, compétent sur un parc d'ouvrage hydrauliquement cohérent ;

Sous réserve de ces conditions, l'autorisation de construire sera accordée par le PPR aux zones U ou aux zones AU existantes présentant les trois conditions suivantes lors de son approbation:

- absence de localisation alternative ;
- espace stratégique en mutation ;
- continuité avec une zone U existante.

La définition des zones urbanisées ne peut pas se faire sur le seul zonage U des PLU mais doit, tenir compte de la réalité physique du territoire (notamment nombre des constructions voisines, proximité par rapport à la partie agglomérée et présence d'équipements tels route et réseaux habituels). L'urbanisation de toute zone en arrière des digues doit être appréhendée de manière globale à une échelle pertinente tant en termes hydrauliques qu'en matière d'urbanisme et non pas seulement à l'échelle de chaque projet : par exemple dans le cas d'une ZAC, la recherche des compensations pour le stockage de la crue doit être faite au-delà de l'échelle de la parcelle.

Il convient également de poser comme principe qu'une zone actuellement non urbanisée (AU, N et A) ne pourra pas être endiguée pour ouvrir l'urbanisation. Seules les zones déjà urbanisées (U existantes et AU sous conditions strictes) pourront être endiguées.

L'articulation avec le système d'indemnisation des catastrophes naturelles

Le rapport propose d'exclure du système d'indemnisation des catastrophes naturelles les nouvelles constructions situées derrière des ouvrages réputés non fiables. Cette proposition pose un réel problème d'égalité de traitement entre les personnes situées en zones de risque, par exemple inondables mais non endiguées ou exposées à d'autres risques naturels. De plus, l'expérience montre qu'en cas de crise, il faudra assister financièrement les personnes qui auront accepté de s'exclure du système, notamment les plus défavorisées.

Il semble préférable d'instaurer une modulation de la surprime de 12% en précisant la nature des risques (zones endiguées, zones inondables ou tout type de zone soumise aux risques naturels) et des biens concernés (nouvelles implantations, biens faisant l'objet d'une mutation ou toutes les constructions existantes).

Les difficultés plus générales doivent également être examinées : le lien avec l'existence ou non d'un PPR, le choix de l'aléa de référence que l'on décide de prendre en compte pour la cartographie réglementaire et le niveau de protection, l'impact sur la méthodologie du PPR qui est un outil très efficace pour réglementer les projets nouveaux mais ayant aujourd'hui un impact moindre sur l'existant.

Les propositions de modification doivent être examinées avec attention, notamment sur les conséquences directes ou indirectes qu'elles peuvent entraîner, qu'il s'agisse des méthodes d'élaboration des PPR, des PLU, de la conception des ouvrages, de l'impact sur le marché de l'assurance, foncier ou immobilier. Une étude d'impact pour connaître le nombre de communes susceptibles d'être concernées ou une estimation du nombre d'assurés potentiellement concernés serait utile.

Ces questions doivent être approfondies en attachant une importance particulière à l'impact des propositions sur l'élaboration des PPR par les services de l'Etat, aux critères de recevabilité du plan de sauvegarde proposé par les collectivités locales et à l'évolution proposée du système d'indemnisation des catastrophes naturelles.

Nous insistons sur l'importance d'étudier ces questions à partir de dossiers concrets, notamment ceux qui avaient été signalés par la DE et la DPPR en 2004 à l'inspection.

Le directeur de l'eau

Pascal Berfeaud

**Le directeur de la prévention
des pollutions et des risques**

Thierry Trouvé