

# CONTRAT de RIVIERES et RISQUES d'INONDATION

JANVIER 2007

---



**Direction Régionale de l'Environnement**  
RHÔNE-ALPES



Établissement public du ministère de l'écologie  
et du développement durable



établissement public du ministère  
de l'écologie et du développement durable

**Rhône-Alpes** Région

## Auteurs

Ce guide méthodologique a été élaboré dans le cadre des travaux du groupe régional sur l'eau et les milieux aquatiques.

Ont collaboré activement à l'élaboration de ce document :

Zoé BAUCHET	DIREN Rhône-Alpes - SEMA
Olivier CONTE	DIREN Rhône-Alpes - SEMA
Michel DELPRAT	DIREN Rhône-Alpes - SEMA
François DOLS	DIREN Rhône-Alpes - SEMA
Sandrine DESCOTES-GENON	Conseil Régional Rhône-Alpes
Alice HEILLES	Conseil Régional Rhône-Alpes
Claire FLOURY	Agence de l'eau RM&C - Direction des Interventions Sectorielles
Cécile MARQUESTE	Agence de l'eau RM&C - Délégation Rhône-Alpes
François PENAUD	Agence de l'eau Loire-Bretagne – Loire amont - Allier

Avec la participation pour la relecture de Philippe SIONNEAU (DDE de l'Isère).

## Préambule

Les inondations concernent dans notre pays le tiers des communes et 10 % du territoire national. Elles occasionnent chaque année des victimes et sont responsables en France métropolitaine de l'essentiel des dommages dus aux catastrophes naturelles.

47 % des communes du bassin Rhône-Méditerranée sont concernées par le risque d'inondation, dont 7% avec des enjeux forts au regard du risque pour la vie humaine et de la concentration d'activités. En Rhône-Alpes, des crues catastrophiques avec des pertes de vies humaines ont marqué la région au cours des années récentes : le Grand-Bornand (1987), la haute Ardèche et le Lez (1992), l'Ainan (2002), le bassin du Rhône et de la Loire (2003), ...

La connaissance de ces phénomènes et la maîtrise de leurs conséquences sont largement reprises dans les démarches de contrats de rivière, en particulier sur la région Rhône-Alpes.

C'est pourquoi, dans le cadre du partenariat régional de mise en œuvre des politiques concertées de gestion de l'eau en cours entre l'État, la Région Rhône-Alpes et les Agences de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse et Loire-Bretagne, il a été décidé la rédaction conjointe d'un guide relatif à la prise en compte du volet inondation dans ces démarches.

Le présent guide vise à accompagner les porteurs de telles démarches dans la prise en compte des politiques publiques (nationale, de bassin et régionale) en matière de prévention des risques d'inondation tout en veillant à ce que les besoins de protection et de préservation du fonctionnement des milieux aquatiques soient respectés au niveau des bassins.

Ce document présente :

- les politiques de prévention du risque d'inondation qui s'appliquent aujourd'hui au niveau rhônalpin ;
- les grands principes de la politique de prévention des inondations ;
- la prise en compte du risque d'inondation dans un contrat de rivière.

# Sommaire

<b>1</b>	<b>Les grandes politiques publiques en matière de prévention et de gestion du risque d'inondation s'appliquant au territoire rhônalpin</b>	<b>6</b>
1.1	La politique nationale	6
1.2	La politique au niveau des bassins	7
1.2.1	Le SDAGE	7
1.2.2	Plan Loire et Plan Rhône	7
1.2.2.1	Plan Loire Grandeur Nature	7
1.2.2.2	Plan Rhône	8
1.2.3	Les Agences de l'Eau	8
1.2.3.1	L'Agence Rhône-Méditerranée et Corse	9
1.2.3.2	L'Agence Loire-Bretagne	9
1.3	La politique de la Région Rhône-Alpes en matière de milieux aquatiques et de gestion des risques	9
<b>2</b>	<b>Les principes généraux de la politique de prévention des inondations</b>	<b>10</b>
2.1	Réduire l'aléa	10
2.2	Agir sur la vulnérabilité	11
2.3	Gérer le risque résiduel	12
2.4	Après l'évènement : le traitement de la reconstruction post-crue	13
<b>3</b>	<b>La prise en compte du risque d'inondation dans l'élaboration des contrats de rivière</b>	<b>14</b>
3.1	Définition d'un contrat de rivière	14
3.2	Principes généraux	15
3.3	Le dossier de candidature	15
3.4	Les études préalables	15
3.4.1	Contenu des études préalables	15
3.4.2	Articulation contrat de rivière et PPR	17
3.5	Le dossier définitif et le contrat	17
3.5.1	Exposé des enjeux du bassin versant	17
3.5.2	Le programme d'actions	17
3.5.3	La signature du contrat	18
<b>4</b>	<b>Gérer le risque d'inondation : articulation des échelles d'intervention et nécessaire complémentarité des acteurs et des outils</b>	<b>18</b>
4.1	Les acteurs : responsabilités et niveau d'intervention	18
4.2	Les outils de planification : PPR ou PLU ?	19
4.3	Cas particuliers d'ouvrages à risques (les digues) et d'activité à risques en bord de rivière (les campings)	20
4.3.1	Les ouvrages intéressant la sécurité publique (digues, retenues collinaires, ...)	20
4.3.2	Les campings	20
4.4	Des mesures à caractère exceptionnel : l'acquisition amiable ou l'expropriation	20
<b>5</b>	<b>Conclusion</b>	<b>20</b>
<b>ANNEXES</b>		<b>22</b>
Annexe 1 : PPR – mode d'emploi		23
Annexe 2 : Étude d'aléa préalable à l'élaboration d'un PPR		25
Annexe 3 : carte des périmètres de compétences des SPC sur Rhône-Alpes		28
Annexe 4 : l'étude hydrologique – hydraulique – géomorphologique		29

<b>Annexe 5 : analyse juridique zones d'expansion de crues et des zones de « sur-inondation »</b>	<b>30</b>
<b>Annexe 6 : analyse juridique du droit applicables aux établissement publics territoriaux de bassin</b>	<b>34</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>38</b>

# 1 Les grandes politiques publiques en matière de prévention et de gestion du risque d'inondation s'appliquant au territoire rhônalpin

## 1.1 La politique nationale

La politique générale de prévention des risques en France a été précisée par le législateur à plusieurs reprises :

- la loi du 13 juillet 1982 institue les plans d'exposition aux risques naturels (PER), qui seront remplacés en 1995 par les plans de prévention des risques naturels (PPR), et le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.
- la loi du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile stipule le droit du citoyen à l'information sur les risques majeurs.
- la loi du 02 février 1995 institue les plans de prévention des risques naturels (PPR).
- la loi du 30 juillet 2003 renforce les dispositifs précédents et développe une approche globale de la prévention des risques, prenant en compte notamment la concertation et l'information du public, la maîtrise de l'urbanisation dans les zones à risques, la prévention des risques à la source, une meilleure garantie d'indemnisation des victimes.
- la loi du 13 août 2004, relative à la sécurité civile institue les plans communaux de sauvegarde, fixe des obligations aux services publics pour le maintien du service pendant la crise.

Par ailleurs, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 inscrit la prévention des risques dans le cadre de la « gestion équilibrée de la ressource en eau » en citant « la conservation du libre écoulement des eaux et la protection contre les inondations » parmi les « usages à satisfaire ou à concilier ».

En terme de droit de construction dans les zones inondables, les règles d'autorisation ou d'interdiction ont été fixées par des circulaires interministérielles, notamment pour les espaces protégés par des digues (voir bibliographie).

Les textes législatifs et réglementaires composent désormais les éléments d'une politique globale de prévention du risque, qui s'appuie sur :

- la connaissance et l'information,
- la réduction des aléas (la protection),
- la réduction de la vulnérabilité,
- la préparation à la crise, la gestion de crise, les actions post-crise urgentes et à long terme.

Des outils particuliers ont été apportés par la loi risques du 30 juillet 2003 :

- les repères de crues,
- les servitudes pour la sur-inondation et l'espace de divagation des cours d'eau,
- l'information acquéreurs-locataires,
- l'amélioration du système de remboursement des assurances « catastrophes naturelles »,
- la faculté d'expropriation par les collectivités,
- le financement des mesures de prévention prescrites par les PPR,
- la création des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB).

Le partenariat fort qui doit s'instaurer entre l'État et les collectivités locales pour la définition et la mise en œuvre de ces principes de prévention globale est illustré par les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI ou appels à projet « Bachelot », circulaires du 1<sup>er</sup> octobre 2002 et du 19 janvier 2005) qui font l'objet de conventions signées entre l'État et les collectivités. Certains contrats de rivière de Rhône-Alpes (signés ou en préparation) ont obtenu le label PAPI : bassin du lac du Bourget, Val de Saône, Furan.

Dans la ligne droite du cadrage législatif et réglementaire sur les risques, les services de l'État (notamment la DIREN, les DDE et les services de police de l'eau ainsi que l'ensemble des services membres des Missions Inter-Services de l'Eau), sont engagés dans l'ensemble des démarches en cours actuellement pour une gestion plus anticipée du risque d'inondation notamment au travers du Plan Rhône, du Plan Loire Grandeur Nature (PLGN), des plans d'action et de prévention contre les inondations (PAPI) ainsi qu'au travers des procédures de contrats de rivière, en suivant la démarche globale et en accompagnant financièrement le volet « inondation ».

Enfin, il est à noter l'approbation dans un à deux ans d'une directive cadre européenne « Gestion des risques liés aux inondations - Prévention, protection et mitigation des inondations » qui prévoit, sur la base d'un bassin versant, trois étapes dans la gestion des inondations : recensement des zones à risques,

cartographie de l'aléa et élaboration du plan de gestion. La politique nationale devra alors être compatible avec cette circulaire.

## 1.2 La politique au niveau des bassins

### 1.2.1 Le SDAGE

Dans chacun des grands bassins (Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse), le Schéma Directeur de Gestion et d'Aménagement des Eaux (SDAGE) a fait l'objet d'un avis des collectivités territoriales (conseils régionaux et généraux) et de l'approbation du comité de bassin. Ses grands principes ont donc été approuvés par l'ensemble des partenaires gestionnaires de l'eau, en particulier ceux des contrats de rivière.

Le SDAGE détermine les orientations et les objectifs que l'administration doit intégrer dans son processus de décision. Les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le SDAGE ; par administration, il faut entendre l'État, les collectivités locales et les établissements publics.

En matière de gestion des risques, le SDAGE n'ajoute pas de réglementation nouvelle mais incite fermement à l'application de la politique affichée par l'État. A propos de la gestion des zones inondables, le SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse indique :

*« ... En l'absence de documents réglementaires de prévention des risques à l'échelle de la commune, la mise en place d'un dispositif de prévision ou de protection ne saurait aucunement justifier de nouvelles urbanisations.*

*... Les travaux de protection des lieux habités, d'activités ... contre les crues devront s'intégrer dans un programme général par bassin versant. Ils ne peuvent concerner que des zones fortement urbanisées et ne sauraient conduire à une extension des zones urbanisables. ...Chaque opération doit être précédée d'une étude faisant apparaître le niveau de risque avant et après travaux pour le site bénéficiaire (durée de retour, population, activités exposées) ainsi que les conséquences à l'amont et à l'aval. »*

De même, le SDAGE Loire-Bretagne indique, sous le titre « savoir mieux vivre avec les crues » :

*« ... d'abord et d'urgence, mettre un terme à l'urbanisation des zones inondables ...*

*... améliorer la protection des zones inondables déjà urbanisées ...*

*... sauvegarder ou retrouver le caractère naturel, la qualité écologique et paysagère des champs d'expansion des crues ... »*

Le SDAGE peut être décliné localement par une procédure SAGE dont les préconisations sur les projets d'aménagement du territoire vis-à-vis du risque d'inondation doivent être reprises dans les documents d'urbanisme ; en effet, la compatibilité des SAGE et des documents d'urbanisme est rendue obligatoire par la loi de transposition de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE) du 21 avril 2004. De même, les contrats de rivière sans avoir de portée réglementaire propre sont des procédures utilisées pour une mise en œuvre opérationnelle du SDAGE et de la DCE, notamment pour la restauration du fonctionnement des cours d'eau.

### 1.2.2 Plan Loire et Plan Rhône

#### 1.2.2.1 Plan Loire Grandeur Nature

Le plan Loire grandeur nature (PLGN) a été décidé en 1994 par le gouvernement lors du CIADT du 4 janvier 1994.

Ce programme d'aménagement de la Loire vise à concilier, dans une perspective de développement durable, la sécurité des populations face au risque d'inondation, la protection de l'environnement et le développement économique. Ce plan a été renouvelé lors du CIADT du 23 juillet 1999 pour les années 2000 à 2006 en retenant les priorités suivantes :

- l'amélioration de la sécurité des populations face au risque d'inondation,
- la préservation des espaces naturels et ruraux des vallées,
- la mise en valeur du patrimoine naturel, paysager et culturel des vallées ligériennes.

Généralisé à l'ensemble du bassin de la Loire et adossé aux contrats de plan État-Région, le programme interrégional Loire grandeur nature associe l'État, l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, l'Etablissement Public Loire, les collectivités territoriales, les associations de protection de l'environnement et les riverains. L'évaluation globale du plan approuvée à l'unanimité par le comité de bassin Loire-Bretagne le 8 juillet 2005, a mis en évidence la nécessité de le prolonger afin que ses effets s'inscrivent dans la durée. Les priorités d'intervention relatives à l'amélioration de la sécurité des populations face au risque d'inondation sont notamment de :

- identifier et clarifier sans attendre les maîtrises d'ouvrage y compris sur les actions non réglementaires.
- mobiliser sans délai toutes les maîtrises d'ouvrages nécessaires et les appuyer de manière continue.
- favoriser la mise en œuvre de plans de gestion des inondations sur des sous-bassins ou secteurs cohérents en termes d'enjeux et de gestion des risques. Ces plans de gestion viseront un avancement soutenu de toutes les actions prioritairement nécessaires de manière concomitante dans les domaines de la prévision, de la prévention et de la protection.
- mettre en place, poursuivre et amplifier les actions indispensables de base qui doivent nécessairement s'inscrire dans la durée ; en particulier, rendre publiques les zones soumises à l'aléa d'inondation, sensibiliser les riverains, les décideurs et les responsables, réduire la vulnérabilité, réaliser des plans de secours, sécuriser et renforcer le dispositif de protections existantes, voire mettre en place de nouvelles protections dans les secteurs à enjeu fort, ...

Pour plus d'informations sur le Plan Loire Grandeur Nature : <http://www.plan-loire.fr> ou <http://www.centre.ecologie.gouv.fr/>.

### 1.2.2.2 Plan Rhône

Au niveau du bassin du Rhône, une politique forte et partenariale est menée dans le cadre du Plan Rhône, véritable projet de développement durable à l'échelle de la vallée. Cette démarche concertée entre l'État, les collectivités territoriales riveraines du Rhône et le comité de bassin Rhône-Méditerranée associant largement les usagers vise, notamment, à identifier et mettre en œuvre une stratégie globale de prévention des inondations du Rhône et de ses affluents.

Le « Plan Rhône », document de cadrage, a été validé par le CIACT du 6 mars 2006. Le cahier 2 du Plan Rhône, consacré aux inondations, identifie ainsi les objectifs stratégiques suivants :

- prévoir les inondations, connaître et faire connaître le risque,
- prévenir toute aggravation du risque,
- diminuer la gravité des inondations,
- réduire la vulnérabilité des enjeux,
- éviter qu'une crise grave ne se transforme en une catastrophe.

L'objectif est de « concilier la prévention des inondations et les pressions du développement urbain et des activités humaines en zones inondables » (Plan Rhône, p. 12).

Pour se faire, le Plan Rhône identifie des objectifs de résultats à court, moyen et long termes, ainsi que des échelles pertinentes d'intervention. Sont ainsi identifiés trois secteurs sur le « corridor » rhodanien et un 4<sup>ème</sup> niveau d'intervention, « les affluents », pour lesquels la stratégie vise un double objectif :

- la prévention des inondations sur les bassins versants des affluents eux-mêmes ;
- l'impact des affluents sur la crue du Rhône : non aggravation de la crue du Rhône en particulier par la concomitance des pointes de crues, mais aussi si cela est possible, diminution de la pointe de crue du Rhône, (Plan Rhône, cahier 2, p. 9).

Pour en savoir plus sur le Plan Rhône et son volet inondation, un site Internet y est dédié et met à disposition les documents et les éléments de doctrine élaborés dans ce cadre : <http://www.rhone-alpes.ecologie.gouv.fr/>.

### 1.2.3 Les Agences de l'Eau

Les Agences de l'Eau accompagnent globalement les politiques de gestion de l'eau en intégrant le risque d'inondation dans le souci du respect du fonctionnement écologique des milieux aquatiques. Cette intervention peut être incluse dans le cadre d'une procédure contractuelle de gestion concertée de l'eau.



Dans le cadre de l'élaboration de leur IX<sup>ème</sup> programme d'intervention pour la période 2007-2012, les deux Agences doivent définir leur nouvelle stratégie en la matière.

### 1.2.3.1 L'Agence Rhône-Méditerranée et Corse

Les premières orientations prises pour l'élaboration du IX<sup>ème</sup> programme prévoient le soutien d'actions de prévention à l'échelle du bassin versant présentant un gain écologique. Il s'agit :

- des études de connaissances générales du risque et de réduction de la vulnérabilité ;
- des actions de restauration du bon fonctionnement hydraulique et écologique du milieu (restauration de zones d'expansion de crue, préservation/restauration de zones humides, restitution de l'équilibre morphodynamique, ...) ;
- des actions de développement de la culture du risque hors information préventive réglementaire ;
- des projets exemplaires visant la réduction de la vulnérabilité et la limitation du ruissellement.

Dans le cadre de la solidarité entre acteurs du bassin Rhône-Méditerranée, l'Agence pourra également, sous certaines conditions, aider à la remise en état des cours d'eau et la réparation de certains ouvrages (réseaux d'assainissement et stations d'épuration, réseaux et ouvrages de traitement d'eau potable, canaux d'irrigation, digues) endommagés à la suite de sinistres importants tels que les crues retenues au titre de l'état de catastrophe naturelle.

### 1.2.3.2 L'Agence Loire-Bretagne

Pendant 10 ans, l'agence a été le support de l'équipe pluridisciplinaire du Plan Loire ; 80% de son activité a été consacrée au risque d'inondation.

Les premières esquisses d'élaboration du IX<sup>ème</sup> programme d'intervention proposent de retenir les orientations suivantes :

- soutien financier aux études de connaissance, de prévision, de prévention et de limitation des crues et des inondations en privilégiant les études globales. Celles-ci doivent dépasser la seule identification de l'aléa hydraulique et des moyens de protection à mettre en place en comportant l'identification et le recensement des enjeux exposés (en particulier ceux pouvant induire une pollution de la ressource en eau) et la recherche d'un programme de réduction de cette vulnérabilité.
- participation à la mise en place de stations de mesure qui permettent à la fois une amélioration de la connaissance et une meilleure gestion des crues.
- accompagnement des travaux de restauration et entretien du bon fonctionnement hydraulique et écologique des milieux aquatiques (rivières, zones humides, annexes hydrauliques).
- intervention pour l'acquisition et l'aménagement de zones d'expansion de crues au-delà des zones humides présentant un intérêt écologique.
- soutien des actions de communication et de sensibilisation sur le risque d'inondation permettant l'acquisition d'une culture du risque.

## 1.3 La politique de la Région Rhône-Alpes en matière de milieux aquatiques et de gestion des risques

La Région Rhône-Alpes, dans le cadre de la délibération sur sa politique de l'eau n° 05.08.479 votée les 23 et 24 juin 2005, a défini comme axe d'intervention la volonté de participer à la prévention et à la gestion des inondations en contribuant à favoriser le maintien et la restauration des fonctionnalités du milieu.

*« L'objectif est de permettre la régulation dynamique des crues et des ruissellements en restaurant les fonctionnalités naturelles du milieu. L'effet recherché est, à travers un fonctionnement le plus naturel possible des rivières, une prévention et une limitation des inondations. Le préalable à l'intervention régionale est l'existence, à l'échelle du bassin versant concerné, d'une étude hydraulique et hydrologique permettant d'intégrer au niveau d'un diagnostic global les trois thématiques inondation, étiage et transport solide. »*

Ce principe d'intervention se traduit à travers deux procédures possibles :

- les interventions ponctuelles, à travers des projets innovants ou expérimentaux, ou des projets d'intérêt régionaux ;

- les procédures contractuelles pluriannuelles : contrats de rivière ou contrats d'objectifs thématiques.

Par ailleurs, dans le cadre de sa délibération pour la mise en place d'une écorégion (assemblée plénière de février 2005), la Région a inscrit sa volonté de mettre en place une politique nouvelle de gestion des risques alliant prévention et solidarité.

Les axes forts de cette politique en matière de gestion des risques sont :

- favoriser le développement d'une véritable culture du risque en Rhône-Alpes en soutenant, la diffusion des connaissances, la formation et l'information, la sensibilisation et l'éducation des publics, et en favorisant le retour d'expérience ;
- prendre en compte le risque dans l'aménagement du territoire en développant la connaissance des phénomènes, en se dotant d'outils pour intégrer le risque dans l'aménagement des territoires, et en gérant l'existant ;
- faire de Rhône-Alpes un pôle d'excellence en matière de prévention des risques.
- enfin, le risque « zéro » n'existant pas, le quatrième axe d'intervention de la Région au titre de sa politique de gestion des risques consiste en l'intervention post-catastrophe, dans un principe de solidarité avec les territoires touchés.

Ainsi, les préconisations en termes de prévention et de gestion des inondations et leur bonne intégration écologique dans la gestion globale des milieux aquatiques sont suivies attentivement par la Région Rhône-Alpes, l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse, l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne et la DIREN Rhône-Alpes.

## 2 Les principes généraux de la politique de prévention des inondations

Prévenir les risques d'inondation, c'est agir pour réduire le plus possible les conséquences dommageables des inondations futures : en priorité protéger les vies humaines, limiter les dégâts aux biens et les perturbations aux activités sociales et économiques tout en préservant les milieux aquatiques associés du bassin versant et les espèces inféodées dans le sens des orientations de la Directive Cadre sur l'Eau, réduire les impacts psychologiques et accélérer le retour à une situation normale.

Le risque est au croisement de l'aléa et de la vulnérabilité ; l'**aléa** concerne la crue qui est caractérisée par son intensité, son étendue, sa fréquence et sa durée ; la **vulnérabilité** correspond aux conséquences de la crue sur les personnes, les biens et les activités susceptibles de subir des dommages lorsque survient l'aléa.

Pour prévenir les dommages, il faut agir sur ces deux composantes (réduire l'aléa et réduire la vulnérabilité) puis gérer le risque résiduel, puisque le risque ne sera jamais totalement supprimé.

### 2.1 Réduire l'aléa

L'aléa inondation peut se manifester de différentes manières, selon le régime hydrologique des cours d'eau : les crues lentes (le Rhône, la Saône, ...), les crues rapides (l'Ardèche, l'Ouvèze, ...), les crues torrentielles ou les crues éclairs type torrents montagnards (l'Arve, l'Ainan, les ruisseaux de Belledonne, ...), les remontées de nappe (agglomération lyonnaise, ...) et les ruissellements urbains (le Ravin, ...).

Pour diminuer l'inondation, on peut chercher à agir sur les différentes composantes de l'inondation par une palette d'actions techniques dont le débit de la crue, le cheminement des eaux et le niveau de submersion : l'impact de la pluie sur le sol, le ruissellement et sa concentration, la convergence dans les cours d'eau, la capacité du lit mineur et du lit majeur, les atterrissements, l'impact des ouvrages transversaux (barrages et seuils). Pour chaque composante, des solutions particulières peuvent être envisagées :

- optimisation des écoulements en lit mineur : nettoyage, entretien, mise en place d'un plan de gestion du transport solide, gestion des ouvrages transversaux dans le sens d'une transparence aux crues, ...
- réduction des ruissellements à la source : augmentation de l'infiltration des sols par restauration des zones humides, des prairies ou des bois ; modification des pratiques culturales ou agronomiques ; création d'ouvrages infiltrants ruraux ou urbains ; restauration d'éléments paysagers ; création d'ouvrages structurants (digues, bassins) ou de techniques alternatives (haies, fossés cloisonnés, mares, bandes enherbées, ...).
- mobilisation du lit majeur pour le stockage en créant des champs d'expansion de crue : dans certaines zones on aura intérêt à ralentir l'écoulement des eaux pour créer un stockage en maintenant par exemple les forêts alluviales (zones sans enjeu). Dans les zones plus urbanisées,

l'entretien doit permettre un libre écoulement. Pour une bonne rétention des eaux, il pourra être réalisé des bassins écrêteurs de crue en s'assurant au préalable de l'avantage (analyse coût/avantage) de la mise en place d'un tel dispositif.

- mise en place de protections rapprochées : endiguements, en veillant à la non aggravation de risques à l'aval. On veillera à ne pas positionner les endiguements au plus près du lit mineur, voire à les déporter loin de l'axe lorsque cela est possible. En effet cela assure une meilleure efficacité hydraulique (sécurité des digues et abaissement de la ligne d'eau) en même temps qu'un espace de liberté au cours d'eau.

Les travaux de protection sont réservés aux zones urbanisées **existantes** et ne doivent pas donner prétexte à de l'urbanisation nouvelle qui aggraverait la vulnérabilité exposée. Ils doivent être associés à la prévention réglementaire (PPR).

Mais il faut considérer les limites de ces protections qui peuvent être mises en défaut par un événement majeur supérieur à la crue de projet, et leurs fragilités : en particulier pour les digues dont les ruptures peuvent provoquer des dommages humains et matériels dramatiques, comme lors des événements du Gard en septembre 2002 ou du Rhône en décembre 2003.

De même, il est signalé en Rhône-Alpes la difficulté de mettre en œuvre des techniques de ralentissement dynamique dans les vallées étroites à écoulement torrentiel, comme par exemple dans les vallées alpines (Maurienne, Tarentaise, ...) et les cours d'eau à régime cévenol.

Le guide « Le ralentissement dynamique pour la prévention des inondations » réalisé en 2004 par le CEMAGREF (voir bibliographie) apportera des éléments techniques complémentaires pour la réalisation d'aménagements associant l'épandage des crues dans le lit majeur et leur écrêtement dans de petits ouvrages.

### **De la réduction de l'aléa vers la gestion de la vulnérabilité**

*« Les aménagements de ralentissement dynamique ont une plage d'efficacité optimale pour les crues de dimensionnement qui se situent dans la plage des crues moyennes à rare. Ils sont moins, voire plus du tout efficaces au-delà, c'est à dire en allant vers les crues exceptionnelles ou en deçà pour les crues fréquentes pour lesquels ils sont hydrauliquement transparents. ...*

*Ainsi quels que soient les mérites et parfois l'immédiate nécessité des actions visant à réduire les aléas, la maîtrise de la vulnérabilité est, dans la généralité des cas et à moyen et long termes, l'outil le plus efficace pour réduire les dommages dus aux inondations. »*. Extrait du guide CEMAGREF, 2004.

## **2.2 Agir sur la vulnérabilité**

**Premier objectif : ne pas augmenter la vulnérabilité** en zone inondable, où le développement urbain doit être maîtrisé (c'est l'objectif premier des PPR, qui sera largement développé dans la partie 4 et les annexes 1 et 2) ; et dans le même temps **réduire la vulnérabilité existante**. C'est une alternative ou un complément aux travaux de protection, qui sont à la fois coûteux au regard de la valeur des biens protégés et généralement insuffisants pour des événements majeurs.

La mesure la plus radicale consiste à évacuer la zone inondable en allant jusqu'à la délocalisation voire l'expropriation (voir § 4.4). Mais sans aller jusque là, il existe beaucoup de pistes de réduction de la vulnérabilité : mettre hors d'atteinte de la crue les activités les plus sensibles : déménager, surélever les niveaux, modifier le mode d'activité des entreprises (stockages, ...), protéger les réseaux. La loi de 2004 relative à la sécurité civile impose aux exploitants des services publics de « prévoir les mesures nécessaires au maintien de la satisfaction des besoins prioritaires de la population lors des situations de crise ».

La réduction de la vulnérabilité s'intéresse aux domaines suivants :

- l'habitat existant, avec la possibilité de subventionner des travaux privés, grâce au fonds Barnier si ceux-ci sont prescrits dans le PPR ou à l'aide de subventions d'autre origine (exemple du PIG « réduction de la vulnérabilité de l'habitat » de l'agglomération d'Orléans).
- les gestionnaires des réseaux publics (EDF, télécommunications, eaux, transports, ...) et les services publics (écoles, hôpitaux, administrations, ...) doivent réfléchir et se préparer à la venue d'un événement dommageable. En effet, il s'agit de minimiser les dommages potentiels, mais aussi et surtout de garantir un minimum de service public pendant la crise puis d'assurer un rapide retour à la normale.
- les acteurs économiques ont également intérêt à réfléchir aux mesures de réduction de leur vulnérabilité.

Remarque : dans ces domaines, les signataires du contrat de rivière ne sont pas les acteurs principaux (sauf pour certains services publics) ; à défaut de porter eux-mêmes les actions nécessaires, ils peuvent jouer un rôle d'incitation, de portage à connaissance et d'appui technique, pour lequel le contrat pourra définir un cadre général. Comme sur les autres volets, une synergie État/ collectivités locales est ici indispensable.

La loi du 21 avril 2004 prévoit que les documents d'urbanisme doivent être compatibles (ou rendus compatibles dans un délai de trois ans) avec les objectifs du SDAGE et des SAGE. Pour concrétiser cette obligation législative, et plus largement pour mieux coordonner la politique de l'eau (dont celle des inondations) et celle de l'aménagement du territoire, il est nécessaire d'associer dès l'amont du projet les acteurs publics de l'aménagement du territoire à la réflexion globale sur la lutte et la prévention des inondations. Les SCOT et les PLU avec leurs zonages en terme d'occupation du sol, font partie des outils opérationnels de mise en œuvre des règles de gestion des espaces de fonctionnalité des milieux aquatiques nécessaires à la gestion des inondations. Quelques expériences de travail en commun avec les SCOT montrent d'ores et déjà que des synergies d'actions sont possibles. Ce type de collaboration doit aujourd'hui être généralisé en commençant par associer les acteurs de l'aménagement du territoire dans les comités de rivière ou les CLE.

### **L'information, la sensibilisation, la mémoire du risque et la culture du risque**

Dans tous ses volets, la démarche des contrats de rivière s'appuie sur une concertation dynamique avec tous les acteurs et usagers de l'eau : le cadre existe donc pour la prise en charge des risques d'inondation. De plus, L'État et le maire doivent assurer leurs obligations liées à la loi de 1987 : « *le citoyen a droit à l'information sur les risques majeurs qui le concernent* ».

On veillera particulièrement à quelques thèmes :

- la mémoire du risque : recherches historiques, recueil des témoignages, installation et entretien des repères de crues ;
- la mise à disposition de l'information, sous des formes appropriées : internet, plaquettes, interventions en milieu scolaire, ... ;
- aider les populations à adopter une posture active et non passive devant la survenue d'une crue : leur faire prendre conscience de ce qu'elles risquent et comment elles peuvent agir pour limiter ces risques, en particulier en ayant connaissance des bons réflexes.

### **2.3 Gérer le risque résiduel**

Même si des avancées significatives sont faites sur les deux points précédents, le retour de crues dommageables est inéluctable et il faudra un jour ou l'autre faire face à cet événement : s'y préparer par l'information, l'élaboration des plans de secours ... anticiper l'arrivée de l'événement par la prévision et l'alerte et gérer la **crise**. L'expérience a démontré qu'une bonne anticipation et une bonne gestion de la crise permettent de réduire significativement les dommages.

**L'alerte et la gestion de crise** : l'organisation générale de la prévision des crues en France est définie par la loi risques du 30 juillet 2003, son décret d'application n° 2005-28 du 12 janvier 2005 et l'arrêté du 15 février 2005. Elle distingue les systèmes directement gérés par l'État et les systèmes locaux de surveillance. Les schémas directeurs de prévision de crues de chaque grand bassin ont été approuvés. Ils définissent notamment :

- les cours d'eau pour lesquels l'État assure la transmission de l'information sur les crues et leur prévision.
- l'organisation des dispositifs de surveillance mis en place par l'État.
- les conditions de la cohérence des dispositifs que mettent en place les collectivités territoriales et leurs groupements, sous leur responsabilité et pour leurs besoins propres, afin de surveiller les crues de certains cours d'eau avec les dispositifs de l'État et de ses établissements publics.

Le règlement de surveillance, de prévision et de transmission de l'information sur les crues de chaque service de prévision des crues (SPC), établi en application du schéma, définit la nature des informations mises à disposition du public et transmises aux autorités détentrices d'un pouvoir de police pour les cours d'eau surveillés par l'État, les modalités d'échange d'information entre l'État et les collectivités, ainsi que les règles techniques des dispositifs de surveillance locaux pour garantir leur cohérence avec ceux de l'État.

En dehors des cours d'eau surveillés par l'État, les SPC ont une compétence sur l'ensemble de leur territoire. Les schémas directeurs de prévisions des crues ont établi à partir d'une analyse des enjeux une liste des cours d'eau sensibles non surveillés par l'État.

Les collectivités qui souhaitent mettre en place des dispositifs d'alerte doivent se rapprocher du service de prévision des crues concerné afin de préciser les modalités de mise en œuvre du dispositif projeté et d'en assurer la cohérence avec le dispositif de l'État :

- Rhône amont et Saône géré par la DIREN Rhône Alpes, délégation de bassin Rhône-Méditerranée ;
- Alpes du Nord géré par la DDE de l'Isère ;
- Grand Delta géré par la DDE du Gard ;
- Loire-Cher-Indre géré par la DIREN Centre, délégation de bassin Loire-Bretagne ;
- Allier géré par la DDE du Puy-de-Dôme.

Voir carte en annexe 3 sur les périmètres de compétence des différents SPC.

### L'alerte

La question de l'**alerte** est souvent posée, au vu des coûts élevés des travaux de protection : une bonne gestion de l'alerte permettrait de diminuer les risques, en particulier sur les personnes. Les études peuvent éclairer la question : délai entre la pluie et la crue, temps de montée des eaux, usage actuel de l'alerte météorologique, délai réaliste de diffusion d'une alerte, ...

L'efficacité de l'alerte dépend de tous les maillons de la chaîne : fiabilité des observations, qualité de la prévision, rapidité de transmission, compréhension des messages et réactivité des acteurs publics et des usagers en bout de chaîne, ...

### La mise en œuvre du plan de secours

La loi sur la sécurité civile de 2004 codifie le plan de secours, appelé désormais **plan communal de sauvegarde** ; son élaboration est rendue **obligatoire** dans les communes dotées d'un PPR : il détermine les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population.

Si ces actions relèvent bien de la responsabilité du maire, les structures porteuses de démarche concertée sur le bassin versant peuvent apporter un appui technique pour l'organisation du plan et surtout la capitalisation d'informations lors de l'évènement (laisses de crue, ...).

## 2.4 Après l'évènement : le traitement de la reconstruction post-crue

Des grands principes généraux découlent de l'expérience acquise en la matière :

- mettre en place une cellule de soutien psychologique.
- pour les activités sociales et économiques, les dommages indirects peuvent être considérables si la reprise d'une activité est retardée par les dégâts de crues ; il est donc nécessaire d'organiser ce retour à la normale le plus rapidement possible, notamment pour les réseaux publics (EDF, télécommunications, transports, déchets, ...).
- de même, le retour d'expérience permet de mieux se préparer à la crise suivante : atlas des surfaces inondées, bilan des dommages, fonctionnement des secours, bilan des mesures de prévention prises antérieurement, ... Ainsi, un travail approfondi a été entrepris à la suite des évènements de décembre 2003 sur le fleuve Rhône et sur les cours d'eau les plus touchés des départements de la Drôme et du Rhône.
- le fait de modifier à la hausse les niveaux de protection peut entraîner l'aggravation du risque. C'est pourquoi, si des travaux post-crue sont nécessaires, ils doivent se limiter à la reconstruction à un niveau de protection identique. En particulier, en ce qui concerne les endiguements, le niveau de protection ne doit pas être augmenté, sauf si des données complémentaires ont été acquises hors de la phase de gestion de la crise.
- le financement des travaux post-crue est conditionné à la déclaration de catastrophe naturelle et se limite à une reconstruction à l'identique et aux travaux de première urgence.
- le système d'assurance « catastrophes naturelles » institué par la loi de 1982 permet d'indemniser les dommages directs aux biens. Voir annexe 5 : note juridique sur les zones d'expansion de crue (protection, indemnisation).

- pour le cas particulier des cours d'eau, une expertise est demandée. Elle permet, non seulement d'évaluer les dégâts, mais aussi de juger de la pertinence des travaux au regard du patrimoine écologique.

### 3 La prise en compte du risque d'inondation dans l'élaboration des contrats de rivière

#### 3.1 Définition d'un contrat de rivière

Un contrat de rivière, c'est « *un accord technique et financier entre :*

*un ou plusieurs maîtres d'ouvrage locaux (communes ou groupements de communes...) couvrant l'ensemble du bassin versant de la rivière concernée,*

*l'État, la Région, le Département, l'Agence de l'Eau et les usagers (industriels, agriculteurs, Associations de Pêche...)*

*... pour redonner vie à la rivière par l'amélioration de la qualité de l'eau, la restauration et l'entretien des berges et du lit, la prévention des crues, la mise en valeur de l'écosystème aquatique ».*

(plaquette sur les contrats de rivière éditée en 1998 par l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse, la DIREN Rhône-Alpes et la Région Rhône-Alpes).

**Deux conséquences** se dégagent de ces principes généraux :

- les signataires du contrat doivent garantir, entre autres, la prise en compte des politiques publiques de prévention du risque d'inondation.
- l'approche du risque d'inondation doit se situer dans le cadre de l'approche globale du bassin versant de la rivière.

Tous les bassins connaissent des secteurs à risques, c'est-à-dire où des personnes, des biens et des activités sont exposés à des inondations de fréquence plus ou moins rare. Par ailleurs, les nombreux aménagements des cours d'eau, qui visent souvent un usage spécifique, peuvent avoir un impact positif ou négatif sur le niveau du risque. On peut citer :

- l'entretien du cours d'eau qui facilite le libre écoulement des eaux et réduit la présence d'embâcles dans le cours d'eau,
- l'endiguement qui protège les riverains mais accélère les écoulements ;
- la suppression des champs d'expansion des crues qui augmente les débits de pointe à l'aval ;
- le développement de l'urbanisation et la disparition d'éléments paysagers et ruraux (haies, prairies, bois, zones humides, ...) qui augmentent le ruissellement et accélèrent le phénomène ;
- un barrage hydroélectrique qui peut générer une sur-inondation en cas de concomitance de la crue et de la chasse des ouvrages ou absorber le pic de crue si l'ouvrage a été dimensionné en ce sens.

Certains aménagements visant la gestion du risque d'inondation peuvent également avoir un impact sur le fonctionnement naturel de la rivière :

- l'accélération ou le ralentissement des eaux en crue influe sur le transport des graviers et des galets, sur l'incision ou l'exhaussement du cours d'eau ;
- certains aménagements « durs » peuvent avoir un impact négatif sur la qualité des milieux : seuils, enrochements, recalibrages, ...

Enfin, les aspects positifs des crues ne doivent pas non plus être oubliés : réalimentation des nappes, recharge des zones humides, transport solide et auto-entretien du lit mineur, alimentation des frayères à brochets, bras morts, rajeunissement de la végétation de lit et de berges, création de nouveaux milieux, augmentation de la biodiversité, ...

**Dans un contrat de rivière, il est donc indispensable d'examiner le thème du risque d'inondation dans le cadre de la gestion globale.**

La préparation d'un contrat de rivière étant progressive, on examinera pour chaque étape les modalités de prise en compte de la prévention du risque.

## 3.2 Principes généraux

Afin de permettre l'intégration de la thématique inondation à la gestion globale du bassin versant, trois grands principes sont à concilier :

- le maintien du libre écoulement des eaux qui renvoie à une politique d'entretien et de restauration de la rivière (végétation, transport solide, ...). Il y aura donc lieu d'examiner la cohérence et la complémentarité des volets B1 (restauration) et B2 (protection).
- l'amélioration des conditions de protection de l'existant, avec une palette de moyens à définir grâce aux études préalables (voir § 3.4.1. ci-après). Les actions correspondantes de prévention des inondations et de protection contre les risques seront inscrites au volet B2 du contrat de rivière.

Le niveau de protection et le gain par rapport à la situation actuelle doivent être explicitement identifiés (« temps de retour », territoires concernés). Les scénarios de protection vont rarement jusqu'à la crue centennale par impossibilité technique ou financière. Cependant une protection moindre (trentennale ou cinquennale ou autre) est toujours à considérer, elle diminue la fréquence du risque et peut aussi diminuer le niveau de l'aléa centennal. Le choix du niveau de protection résultera donc d'une analyse technico-économique (coûts - avantages), les avantages étant les dommages évités par les aménagements de protection et de réduction de la vulnérabilité.

- la gestion de l'urbanisation future. Les erreurs commises au cours des 50 dernières années ont été révélées de façon cruelle par un certain nombre d'événements récents. L'État affiche aujourd'hui une politique plus restrictive en matière d'aménagement des zones inondables (voir annexes 1 et 2) et incite les collectivités locales à une plus grande prudence dans les projets d'urbanisation, en particulier ceux relatifs à l'habitat.

Cependant, une forte pression continue à s'exercer, notamment pour l'aménagement des zones d'activité économique, argumentée par le besoin de surfaces accessibles, étendues et plates qu'on ne trouve qu'en fond de vallée. Ces projets sont parfois imbriqués dans des projets de protection de l'existant (concernant les secteurs partiellement urbanisés).

La mise en œuvre d'une politique restrictive d'aménagement du territoire dans le cadre de la gestion du risque inondation sera plus aisée à mettre en œuvre si elle s'appuie sur des études de qualité, réalisées de façon concertée à l'échelle du bassin versant (cf. annexe 4).

Par ailleurs, les solutions à mettre en œuvre doivent s'inscrire dans une gestion du territoire à l'échelle du bassin et à moyen ou long terme. Les impacts négatifs doivent pouvoir être appréciés de manière cumulée à l'échelle du bassin et doivent être globalement compensés. Les recherches de solutions alternatives hors zone inondable sont impératives ; il ne peut pas être envisagé de protection ayant pour objet la protection de zones d'urbanisation future.

## 3.3 Le dossier de candidature

Cette première phase permet de poser un état des lieux et un diagnostic général du bassin versant de la rivière, puis de proposer les objectifs à atteindre et les orientations pour y parvenir. Les grands principes de prévention des risques doivent être expliqués et partagés. Cette étape est indispensable pour éviter les incompréhensions ou les lacunes qui pourraient survenir ensuite.

Le dossier de candidature doit permettre de dresser la liste des études complémentaires à engager. A ce stade là, on fera un inventaire des connaissances disponibles sur :

- les phénomènes d'inondation connus soit par des événements historiques, soit par des études (cartes, niveaux atteints, ...).
- les enjeux exposés : lieux habités, équipements publics, activités économiques, campings, .... et les enjeux de préservation et de reconquête des champs d'expansion des crues.

## 3.4 Les études préalables

### 3.4.1 Contenu des études préalables

De manière générale, les études pour caractériser le risque et définir les moyens de le réduire portent sur les aléas et sur les enjeux (sécurité des personnes, enjeux économiques). L'approche des enjeux est nécessaire pour justifier les aménagements proposés.

Les études préalables ont été proposées dans le dossier sommaire de candidature. Elles sont justifiées par un besoin de connaissances plus approfondies et par des enjeux ou des thématiques majeures mis en évidence dans le dossier sommaire de candidature.

Ainsi, la thématique « inondations » doit être appréhendée dans sa globalité, depuis sa genèse jusqu'à son impact sur l'ensemble du bassin :

- connaître les relations pluies-débits par sous-bassin versant ;
- caractériser les phénomènes de ruissellement sur les versants (liés aux phénomènes d'érosion en terrain agricole ou aux dysfonctionnements du réseau pluvial urbain) ;
- étudier le fonctionnement hydraulique du lit mineur et du lit majeur ;
- établir l'atlas des zones inondables (AZI) sur support informatisé qui constitue la base de tous les types d'actions : information du public (publication sur Internet), aménagements, gestion de crise, ...

L'objectif des études préalables est de définir de manière concertée et consensuelle les objectifs de restauration, de protection et de gestion que se fixent les acteurs locaux et les signataires du contrat de rivière.

Sur le thème des inondations, une fois le fonctionnement du bassin versant explicité dans sa totalité (fin de la phase « état des lieux – diagnostic » de l'étude), un temps de réflexion et de discussion doit avoir lieu à l'échelle du bassin versant pour déterminer le niveau de protection souhaité, afin de proposer des solutions en termes de réduction de l'aléa, de réduction de la vulnérabilité et de gestion du risque résiduel. Cette discussion doit avoir lieu avec l'ensemble des groupes d'acteurs : les collectivités gestionnaires des cours d'eau, les institutionnels, les services de l'État, les acteurs de l'aménagement du territoire, les associations et les usagers, ...

En fonction des objectifs que se fixe l'ensemble des acteurs du contrat de rivière, des propositions d'aménagement sont faites par les bureaux d'études. Elles peuvent se décliner :

- en travaux de réduction de l'aléa ;
- en travaux de réduction de la vulnérabilité ;
- en stratégie de gestion du risque résiduel ;
- en stratégie de communication, d'information et d'alerte.

Différents scénarios sont élaborés par le bureau d'études pour examiner différentes stratégies qui mettent l'accent sur un type de travaux ou une combinaison de type de travaux. De même, en termes d'aménagements, les scénarios doivent étudier les différentes solutions techniques qui peuvent être mises en œuvre :

- ouvrages de petite hydraulique (fossés d'infiltration, ...) et valorisation des zones humides et espaces naturels stratégiques (bandes enherbées, mares tampons, prairies, bois, zones humides, ...)
- ouvrages de ralentissement dynamique des ruissellements et des crues ;
- ouvrages de protection.

Ces scénarios ne se limiteront pas aux travaux de protection mais devront intégrer les possibilités de réduction de la vulnérabilité.

Une comparaison efficacité / coûts des différents types d'aménagements (cascades de petits ouvrages et / ou combinés à des ouvrages structurants, ou gros aménagements seuls) ainsi que des possibilités et des dispositifs de réduction de la vulnérabilité permettra d'étudier complètement chaque scénario.

L'expérience montre que le ratio coûts / bénéfices fournit des résultats incertains, notamment en raison de la difficulté d'évaluer à priori les dommages potentiels, qui ne dépendent pas seulement du niveau de l'aléa, mais aussi d'autres facteurs tels que la gestion de l'alerte, la mise en sécurité des personnes, des équipements sensibles, ... C'est pourquoi, afin de pouvoir comparer les différents scénarios, il sera plus pertinent de prendre également en compte d'autres critères (même qualitatifs) pour une analyse multicritères.

Le lien avec les études « zones humides » et « réduction des pollutions agricoles », si elles existent, est intéressant. En effet, la fonction de ralentissement des ruissellements et d'infiltration des zones humides peut apporter des solutions intéressantes à l'échelle d'un sous bassin versant ; les aménagements mis en œuvre pour la réduction des pollutions agricoles peuvent également jouer un rôle de réduction des



ruissellements. De même un module « géomorphologie » peut accompagner l'étude hydrologique et hydraulique (cf. annexe 2).

A l'issue des études préalables, une stratégie de gestion du risque d'inondation sur le bassin versant est arrêtée par les acteurs du contrat de rivière et un programme d'actions (travaux, communication, animation, planification) est défini et mis en forme par fiches – actions.

### **3.4.2 Articulation contrat de rivière et PPR**

Lors de la préparation du dossier définitif, un débat doit avoir lieu sur l'état des documents opposables en matière de risque d'inondation et sur l'opportunité d'un PPR à l'échelle d'un bassin versant cohérent couvrant les communes les plus exposées au risque d'inondation. Cette concertation réunira notamment les partenaires les plus impliqués sur le sujet : services de l'État et maires des communes concernées.

Ensuite, les orientations retenues dans le bassin en matière de prévention réglementaire doivent être validées par tous les partenaires et inscrites de manière explicite dans le contrat : procédure choisie, calendrier, justifications, ...

## **3.5 Le dossier définitif et le contrat**

Le dossier définitif présente la politique générale de prévention des inondations adoptée par les partenaires du contrat : objectifs de protection et d'aménagement, objectifs de prévention réglementaire, de réduction de la vulnérabilité, de gestion de la crise et d'information du public.

### **3.5.1 Exposé des enjeux du bassin versant**

Le dossier définitif doit présenter de manière synthétique le fonctionnement du bassin versant :

- fonctionnement hydrologique : de la genèse à la crue en passant par le ruissellement pour différentes pluies en explicitant les caractéristiques des sous-bassins versants et les singularités observées (aménagements ou pratiques agricoles, zones urbanisées). Un référencement des milieux naturels affectés (au sens positif et au sens négatif) par les phénomènes sera réalisé afin de mettre en évidence les milieux à préserver pour leur rôle d'écrêtement des débits et / ou d'infiltration, ou les phénomènes de ruissellement ou d'inondation à maintenir en leur qualité d'alimentation en eau et d'enrichissement de la biodiversité (régénération des populations faunistiques et floristiques).
- fonctionnement hydraulique : fonctionnement du lit mineur et du lit majeur pour différents débits. La mise en évidence des zones inondables sera corrélée aux enjeux : cette stratégie pourra se faire dans le cadre d'un PPR. En général, cette partie est bien abordée par les bureaux d'études. Là encore, la prise en compte des milieux naturels devra être faite, mais cette fois ci avec des objectifs de préservation et / ou restauration de champ d'expansion de crue, de connectivité entre le lit mineur et le lit majeur (frayères à brochet) ou les milieux annexes (bras morts, forêts alluviales, tresses, ...), régénération des populations, ...
- fonctionnement géomorphologique : les études des débits liquides et des débits solides sont interdépendantes, et le transport solide peut avoir des conséquences aussi bien positives que négatives vis-à-vis des ruissellements et des inondations. Il est donc important d'aborder cette thématique dans le cadre de la compréhension du fonctionnement physique du bassin versant. Par ailleurs, la connaissance de l'occupation des sols issue des études hydrologique et hydraulique est mutualisable dans cette étude géomorphologique.

Le dossier définitif doit ensuite mettre en évidence les dysfonctionnements (conditions d'écoulement et niveaux de protection) et les enjeux existants (personnes, biens et activités exposés au risque d'inondation). Citons en particulier les dommages tels que l'érosion des sols agricoles, les dysfonctionnements des réseaux d'eau pluviale urbains (quantitatif et qualitatif), les inondations des voiries ou des zones urbaines, puis au niveau des cours d'eau, les dégâts sur les berges, sur les ouvrages et les aménagements (seuils, moulins, ...), l'état et la disponibilité du lit majeur, ...

Puis la stratégie d'intervention définie et validée par les acteurs du contrat de rivière au cours des études préalables est explicitée : le choix du scénario retenu doit permettre de justifier le programme d'actions.

### **3.5.2 Le programme d'actions**

Le programme d'actions est issu de la stratégie définie et validée par l'ensemble des acteurs du contrat de rivière. Il se décline par objectifs : quel niveau de protection, quelle stratégie (réduction de l'aléa et / ou de la vulnérabilité), combien et quelles communes sont à doter d'un plan de secours, combien et quelles zones d'expansion de crues seront à restaurer, ...

Il est intéressant de noter que même si la « nomenclature » des contrats de rivière prévoit un volet «protection contre les inondations », la thématique « inondations » se décline dans les différents volets :

- volet A : réduction du ruissellement agricole à travers des aménagements qui peuvent être destinés à la réduction de la pollution agricole ;
- volet B : restauration et / ou préservation de milieux naturels ; restauration et / ou préservation de zones d'expansion de crues ; réduction de la vulnérabilité ; ouvrages de sur-inondation ; ouvrages de ralentissement dynamique ;
- volet C : communication, information, mémoire du risque ; plan de secours ; réseau de suivi et / ou d'alerte.

Il ne faut donc pas se cantonner à développer le volet B2 des contrats de rivière, mais appréhender la thématique « inondations » dans sa globalité.

### 3.5.3 La signature du contrat

Lorsque la préparation du dossier de contrat a mis en évidence la nécessité de mettre en place une prévention réglementaire vis-à-vis du risque d'inondation, il est souhaitable de mener celle-ci à son terme avant la signature.

Toutefois, dans le cas courant où la procédure PPR est choisie, le contrat pourra être signé sans attendre l'aboutissement de la démarche à condition que le contrat contienne un engagement fort de l'État et des communes.

De même, afin que le contrat de rivière puisse passer rapidement dans sa phase opérationnelle, il est important que les actions de prévention et de gestion des inondations aient reçu les autorisations administratives nécessaires (DUP, DIG, loi sur l'eau, ....) avant la signature du contrat.

## 4 Gérer le risque d'inondation : articulation des échelles d'intervention et nécessaire complémentarité des acteurs et des outils

Le contrat de rivière vise l'appréhension de la problématique inondation dans sa globalité et son articulation par rapport à la bonne gestion de l'écosystème. Toutefois, la mise en œuvre des actions identifiées comme nécessaires dans le cadre du contrat de rivière repose le plus souvent sur des compétences ou des champs d'intervention dépassant ceux concernés par le cadre strict de cette procédure (ex : urbanisme). L'atteinte des objectifs du contrat dans ce domaine nécessite donc une bonne connaissance des compétences relatives de l'ensemble des acteurs de la gestion de l'eau, mais aussi de l'aménagement du territoire, ainsi qu'une bonne articulation de l'ensemble des dispositifs – notamment réglementaires – pouvant être mobilisés sur ce sujet.

### 4.1 Les acteurs : responsabilités et niveau d'intervention

La politique nationale a été précisée plusieurs fois dans la période récente, notamment avec les lois de 1995 (institution des PPR), de 2003 (loi risques) et de 2004 (loi sécurité civile). Après une décennie marquée en France et en Europe par beaucoup d'événements dommageables ou même tragiques, les évolutions de cette politique s'inscrivent dans une sévérité accrue pour l'occupation des zones inondables et une volonté de diminuer les dommages des crues futures qui surviendront inéluctablement.

Si la réglementation en matière de gestion du risque d'inondation donne un rôle prépondérant à l'État (notamment avec l'outil PPR), les prérogatives du maire restent, en la matière, fondamentales. En effet, celui-ci est responsable des règles d'urbanisme en vigueur dans sa commune ainsi que de la sécurité des habitants. De ce fait, il joue un rôle central à la fois sur les orientations en matière de prévention, mais également sur les phases afférentes à la gestion de la crise et à la reconstruction.

Le contrat de rivière, qui crée un partenariat entre l'État, les grandes collectivités (conseil régional, conseils généraux, ...), les agences de l'eau et les groupements de collectivités de type syndicat de rivière ne doit pas oublier ce rôle clef du maire dans la prévention et la gestion des risques.

La démarche de contrat de rivière crée par ailleurs l'occasion de débattre de l'opportunité d'un PPR à l'échelle du bassin versant concernant les communes les plus exposées au risque d'inondation. Elle doit permettre d'identifier, dans le respect des compétences de chacun, les niveaux les plus pertinents à

mobiliser pour chacune des phases nécessaires à la gestion des inondations, de la connaissance à l'action, en fonction des différents outils disponibles, de l'échelon communal à celui du bassin versant.

A noter, que la loi « risques » n° 2003-699 du 30 juillet 2003 complétée de la loi dite « DTR » du 23 février 2005 a totalement remodelé le régime des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), en créant de véritables maîtres d'ouvrage fédérant les collectivités territoriales. En particulier, l'article L.213-10 du code de l'environnement indique que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un EPTB « pour faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations, la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides ». Ces établissements disposent de la personnalité morale et de l'autonomie financière tout en restant subordonnés aux principes de rattachement et de spécialité. Leurs compétences sont définies en annexe 6 ; elles devraient être étendues dans le cadre du projet de loi sur l'eau.

## 4.2 Les outils de planification : PPR ou PLU ?

Rappelons, préalablement qu'en l'absence de documents réglementaires établis, ou si la prise en compte du risque n'est pas suffisante dans les documents en vigueur, le maire (et le préfet par le contrôle de légalité) peut, en cas de risque connu et grâce à l'outil que constitue l'article R. 111.2 du code de l'urbanisme, refuser le permis de construire ou ne l'accorder que sous condition :

*« Le permis de construire peut être refusé, ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leur dimension, sont de nature à porter atteinte ... à la sécurité publique ».*

Cette gestion du risque, envisagée ponctuellement, ne peut toutefois être satisfaisante sur le long terme. La prévention du risque d'inondation et sa gestion sont, en effet, indissociables de la planification en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Pour se faire, deux outils réglementaires forts sont mobilisables : le PPR et le PLU. Le PPR est à l'initiative du préfet et l'établissement du PLU, ou sa révision, est à l'initiative du maire.

L'avantage principal du PPR tient dans sa prise en compte globale et simultanée du risque à l'échelle du bassin versant : cohérence des niveaux de risque retenus, des zonages et des règlements adaptés à chaque zone.

Cependant, il n'est pas envisagé de réaliser un PPR dans chaque commune ou bassin versant de France soumise à un risque naturel. Les préfets ont établi dès 1994, c'est à dire avant la loi sur les PPR, une programmation à 5 ans de leur action en matière de cartographie réglementaire, basée sur la notion de bassin prioritaire de risque. Les priorités ont été définies en croisant les secteurs à enjeu fort et les secteurs où la prise en compte réglementaire du risque (PLU ou anciennes procédures antérieures aux PPR) était jugée insuffisante.

Ces mêmes critères seront à considérer, à l'occasion d'une démarche de contrat de rivière, pour débattre de l'opportunité d'un PPR.

En l'absence de PPR, le PLU, qui a pour objectif général d'exprimer un projet de développement et d'aménagement à l'échelle communale (voire intercommunale) permet, dans le cas où existe une connaissance des risques auxquels est soumis le territoire communal, une gestion préventive planifiée du risque via le code de l'urbanisme (voir aussi le guide technique n°8 du SDAGE – Eau et aménagement du territoire en Rhône-Méditerranée-Corse).

*« Les plans locaux d'urbanisme fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire. A cette fin, ils doivent délimiter les zones urbaines ou à urbaniser en prenant notamment en considération .... l'existence de risques naturels prévisibles ... ».* (article L.123-1 du code de l'urbanisme)

*« Je vous invite ... à contrôler strictement les constructions dans les zones récemment soumises à des inondations importantes .... Vous utiliserez les dispositions de l'article R.111.2 du code de l'urbanisme ... ».* (circulaire du premier ministre aux préfets du 2 février 1994)

Si la prise en compte du risque n'est pas suffisante dans les documents en vigueur, le maire, ou le préfet dans le cadre du contrôle de légalité, doit refuser tout permis de construire situé en zone à risque. En outre, la prise en compte du risque, dans la mesure où elle serait aujourd'hui insuffisante, doit être mise à niveau sans délai sur la base du risque connu aujourd'hui.

Enfin, la carte communale permet, pour les communes rurales qui n'ont pas besoin de se doter d'un PLU, d'établir une simple cartographie délimitant les zones constructibles et les zones naturelles (articles L.124-1, L.124-2 et R.124-1 et suivants du code de l'urbanisme).

Dans tous les cas, l'objectif de prévention réglementaire n'est pas négociable dans ses principes généraux : crue de référence, interdiction de construire dans les zones d'aléa fort et très fort, préservation des champs d'expansion de crue.

### **4.3 Cas particuliers d'ouvrages à risques (les digues) et d'activité à risques en bord de rivière (les campings)**

#### **4.3.1 Les ouvrages intéressant la sécurité publique (digues, retenues collinaires, ...)**

Les obligations de l'État et des propriétaires des digues ont été rappelées par circulaire du 6 août 2003. L'État doit notamment recenser les digues, identifier par arrêté préfectoral celles qui intéressent la sécurité publique, et sur ces dernières vérifier que les propriétaires assurent leurs obligations de surveillance et d'entretien.

Les informations recueillies par les services de l'État seront utiles au contrat de rivière pour identifier les enjeux dans les espaces protégés par les digues ou concernés par des retenues collinaires, et pour permettre à la collectivité de décider éventuellement une prise en charge des digues, là où les structures de gestion sont défaillantes ou disparues, dans la mesure où ses compétences le lui permettent.

#### **4.3.2 Les campings**

L'ouverture d'un terrain de camping doit faire l'objet d'une autorisation d'aménager qui est délivrée par le maire, ou par le préfet si la commune n'est pas dotée d'un PLU, et qui doit respecter les prescriptions du code de l'urbanisme, ainsi que du PLU et PPR s'ils existent.

La réglementation des campings existants situés dans les zones à risque d'inondation est traitée par le décret du 13 juillet 1994, l'arrêté et la circulaire du 6 février 1995.

Le préfet doit recenser les campings situés dans les zones à risques et organiser une analyse concertée de la situation de chacun au regard des risques auxquels il est exposé ; puis, il doit établir des prescriptions d'information, d'alerte et d'évacuation. Dans les cas où il est impossible de mettre en oeuvre ces prescriptions dans des conditions permettant d'assurer de façon convenable la sécurité des personnes, des décisions de déplacement, voire d'interdiction, doivent être prises.

Les comités de bassin, dans le cadre de la procédure d'agrément des contrats de rivière, sont attentifs à la prise en compte des risques d'inondation sur les campings quand le périmètre du contrat de rivière compte de telles installations en bord de rivière.

### **4.4 Des mesures à caractère exceptionnel : l'acquisition amiable ou l'expropriation**

La loi du 2 février 1995 et le décret du 17 octobre 1995 ont prévu la possibilité d'expropriation des biens menacés par certains risques naturels majeurs menaçant gravement les vies humaines. Cette mesure, qui revêt un caractère exceptionnel, est réservée aux cas où il n'existe aucune autre solution alternative possible ; elle doit être moins coûteuse que les autres moyens de sauvegarde et de protection, tels que des travaux et des mesures de surveillance et d'alerte.

La loi « risques » du 30 juillet 2003 a étendu aux collectivités locales la faculté d'exproprier ou d'acquérir à l'amiable les biens concernés, avec les mêmes critères d'éligibilité.

Les dépenses relatives à ces expropriations ou acquisitions sont prises en charge à 100 % par le fonds de prévention des risques naturels (« fonds Barnier ») institué par la loi du 2 février 1995, selon des modalités définies par la circulaire interministérielle du 23 février 2005.

## **5 Conclusion**

En conclusion, quelques éléments indispensables pour l'élaboration du volet « inondation » d'un contrat de rivière seront rappelés :

- prévenir les risques d'inondation, c'est agir pour réduire le plus possible les conséquences dommageables des inondations futures : en priorité, protéger les vies humaines, limiter les dégâts aux biens et les perturbations des activités sociales et économiques.

- dans ce programme, où la prévention réglementaire constitue un outil essentiel, mais pas unique, l'appropriation des objectifs et la conduite des actions requièrent la concertation et la mobilisation de tous les acteurs : élus, administrations, usagers.
- la multiplicité des domaines d'action exige une vision globale et une démarche concertée : en réunissant des acteurs nombreux aux compétences variées, le contrat de rivière constitue un cadre privilégié pour assurer le partage des orientations et l'élaboration d'un programme complet.
- les études devront permettre de comprendre le fonctionnement du cours d'eau, identifier l'espace de bon fonctionnement des milieux aquatiques du bassin versant. Elles veilleront aussi à mettre l'accent sur la nécessaire complémentarité qu'il convient de rechercher systématiquement entre protection et préservation du fonctionnement des milieux aquatiques.
- le programme d'actions du contrat doit, dans la mesure du possible, favoriser le rétablissement d'un bon fonctionnement du cours d'eau et porter sur toutes les composantes du risque : le phénomène physique (réduire l'aléa), l'exposition des personnes et des biens (agir sur la vulnérabilité), la survenue de l'évènement (se préparer et gérer la crise).

## ANNEXES

## Annexe 1 : PPR – mode d'emploi

« Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

- 1 - de délimiter les zones exposées aux risques ... d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ... ou de prescrire les conditions dans lesquelles ces constructions, ouvrages, aménagements doivent être réalisés, utilisés ou exploités.
- 2 - de délimiter les zones où des constructions, des ouvrages, des aménagements ... pourraient aggraver les risques ou en provoquer de nouveaux , et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles qu'au 1° du présent article. »

(article 16 de la loi du 2 février 1995)

Les Plans de Prévention des Risques (PPR) sont :

- prescrits par arrêté préfectoral déterminant le périmètre mis à l'étude, le ou les risques concernés, les modalités de concertation ainsi que le service de l'État instructeur,
- soumis à l'enquête publique et à l'avis des communes concernées,
- approuvés par arrêté préfectoral ; la décision préfectorale peut intervenir quels que soient les résultats des consultations entreprises,
- annexés dans les PLU dont ils constituent une servitude d'utilité publique.

Le PPR comprend :

- une **note de présentation**
- une ou plusieurs **documents graphiques** délimitant les zones directement exposées aux risques, ainsi que le cas échéant, les zones où les constructions, ouvrages, aménagements, activités sont susceptibles de les aggraver ou d'en créer de nouveaux.
- un **règlement** précisant en tant que de besoin les mesures relatives à chaque zone :
  - mesures d'interdiction ou de prescription particulière (constructions nouvelles).
  - mesures de prévention, de protection ou de sauvegarde (organisation des secours, prescription des travaux de prévention).
  - mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, ouvrages ou espaces agricoles existants.

Des directives ont été données aux préfets, notamment en avril 1996 :

*« les objectifs arrêtés par le gouvernement en matière de gestion des zones inondables... sont d'arrêter les nouvelles implantations humaines dans les zones les plus dangereuses, de préserver les capacités de stockage et d'écoulement des crues et de sauvegarder l'équilibre et la qualité des milieux naturels. Ces objectifs doivent vous conduire à mettre en oeuvre les principes suivants :*

- *veiller à ce que soit interdite toute nouvelle construction dans les zones inondables soumises aux aléas les plus forts.*
- *contrôler strictement l'urbanisation, c'est-à-dire la réalisation de nouvelles constructions dans les zones d'expansion des crues*
- *éviter tout endiguement ou remblaiement nouveau qui ne serait pas justifié par la protection des lieux fortement urbanisés.*

*La réalisation de PPR implique donc de délimiter notamment :*

- *les zones d'expansion des crues à préserver, qui sont les secteurs non urbanisés ou peu urbanisés et peu aménagés où la crue peut stocker un volume important...*
- *les zones d'aléas les plus forts, déterminées en plaine en fonction notamment des hauteurs d'eau atteintes par une crue de référence qui est la plus forte crue connue ou, si cette crue était plus faible qu'une crue de fréquence centennale, cette dernière.*

*Le développement urbain de ces deux types de zones sera soit interdit, soit strictement contrôlé. Toutefois, dans ces zones, les mesures d'interdiction ou de contrôle strict ne doivent pas vous conduire à remettre en cause la possibilité pour leurs occupants actuels de mener une vie ou des activités normales, si elles sont compatibles avec les objectifs de sécurité recherchés »*

« La collectivité nationale assure, au travers de la loi sur l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (articles L.121-16 et L.125-1 et suivants du code des assurances), une solidarité financière vis-à-vis des occupants des zones exposées aux risques naturels. Dès lors, toute installation nouvelle en zone soumise au risque de submersion marine ou d'inondation représenterait une acceptation tacite de la collectivité nationale de prendre en charge le coût des dommages. »

Circulaire « digues » du 30 avril 2002

Une grande prudence est recommandée pour les espaces protégés par des digues, en raison des conséquences dramatiques des surverses ou des ruptures. En règle générale on considèrera le risque « comme si la digue n'existait pas ».

De ces directives il résulte les principes de zonage réglementaire suivants, en fonction du niveau d'aléa. Les éléments de base de la démarche PPR sont fournis par la **grille du zonage réglementaire** suivante :

	Zone d'expansion des crues à préserver	Espaces urbanisés	
		Autres secteurs	Centres urbains
Aléa le plus fort	<b>Zone rouge</b>	<b>Zone rouge</b>	<b>Zone rouge ou bleue</b>
Autres aléas	<b>Zone rouge</b>	<b>Zone bleue ou rouge</b>	<b>Zone bleue</b>

Cette grille découle de l'objectif général de ne pas augmenter la vulnérabilité des enjeux en zone inondable. Les deux principes de base sont :

- **zones non urbanisées** : ne pas les urbaniser et leur conserver leur fonction de champ d'expansion des crues.
- **zones urbanisées** : maîtriser l'urbanisation : la règle absolue (sauf en centre urbain) est de ne pas construire en zone d'aléa fort.



## Annexe 2 : Étude d'aléa préalable à l'élaboration d'un PPR

Les études qui sont nécessaires pour parvenir à un niveau de connaissance suffisant se définissent par :

- le choix d'un ou plusieurs événements de référence : parmi ceux-ci figurera obligatoirement la crue centennale, ou la plus forte crue connue si celle-ci est supérieure à la crue centennale.
- cette cartographie devra être suffisamment précise dans les secteurs à enjeux forts, urbanisés ou urbanisables, car les décisions futures devront être clairement justifiées et admises par tous, qu'il s'agisse de choix d'urbanisme, d'aménagement ou de protection : une cartographie à l'échelle du PLU (1/5 000) est souhaitable, de même qu'un zonage du territoire selon les niveaux de l'aléa, niveaux définis par la hauteur de submersion et si possible par la vitesse de l'eau, selon une grille du type suivant :

Hauteur de submersion (mètres)	2.0			
	1.5	<b>Fort</b>	<b>Fort</b>	<b>Très fort</b>
	1.0			
	0.5	<b>Moyen</b>	<b>Moyen</b>	
	0.0	<b>Faible</b>	<b>Moyen</b>	<b>Fort</b>
		Vitesse faible (stockage)	Vitesse moyenne (écoulement)	Vitesse forte (grand écoulement)

Quantification évoquée par le guide méthodologique

0	0.2 m/s	0.5 m/s
---	---------	---------

Les paramètres de cette grille n'ont pas été choisis arbitrairement, mais dans l'objectif de la sécurité des personnes ; ils tiennent compte des capacités d'un enfant ou d'un adulte de se déplacer debout dans une zone inondée.

Pour les autres secteurs, où il n'y a pas d'enjeu actuel ou à venir, (zones non urbanisées ni urbanisables), une échelle plus grande est suffisante (1/10 000, voire 1/25 000), et une approche hydro-géomorphologique est recommandée pour une première vue générale sur l'ensemble de la vallée, qui identifiera notamment les champs d'expansion des crues à préserver (voir plus loin).

La rédaction du cahier des charges de l'étude mérite une grande attention pour des questions de coût et d'efficacité :

- ces études sont relativement coûteuses ; en effet, elle comprennent un volet hydrologique (connaissance de l'hydrogramme de la crue de référence), topographique (connaissance de l'espace disponible pour l'écoulement et l'expansion des crues), et informatique (modélisation des écoulements et rendu cartographique), sans compter les recherches historiques (cartes et documents anciens) et sociologiques (témoignages des riverains). Selon les cas, on complétera par des études d'ingénierie sur la faisabilité des projets de protection.
- en particulier on veillera à bien définir au préalable les deux types de secteurs envisagés ci-dessus (petite et grande échelle) ainsi que les besoins de données topographiques qui peuvent constituer un poste important du budget d'étude.
- on doit aboutir à des résultats opérationnels, permettant de traiter tous les aspects du problème ; la discussion sur les niveaux de protection actuels et souhaités doit s'appuyer sur des éléments clairs ; de même, l'arbitrage sur l'occupation du territoire ou la définition de travaux de protection nécessite une échelle lisible par tous. L'étude doit aboutir en particulier à comparer le niveau de protection actuel avec le niveau souhaité.

C'est pourquoi il convient que tous les partenaires du contrat, à commencer par les maîtres d'ouvrage, débattent au préalable des utilisations multiples qui seront faites de cette cartographie :

- au plan de l'urbanisme réglementaire : les nouvelles connaissances devront être intégrées dans les documents d'urbanisme (PLU) ; à défaut, le maire, ou le préfet dans le cadre du contrôle de légalité,

devra refuser le permis de construire dans les zones à risques. La réalisation d'un PPR doit être envisagée dès lors qu'on recense des enjeux forts.

- au plan des projets d'aménagement et de protection : on prévoira de tester la situation actuelle, puis la mise en oeuvre de différents scénarios améliorant le niveau de protection ; en fonction des situations locales, on pourra envisager les moyens suivants : amélioration de la capacité du lit mineur, amélioration des écoulements des crues en lit majeur, restauration ou création de champs d'expansion de crues, optimisation des débordements, endiguements localisés, bras de décharge des crues, bassins écrêteurs de crues, maîtrise de l'imperméabilisation en milieu urbain, ...

A cette occasion, une réflexion doit s'engager sur la gestion du territoire et le mode d'occupation du sol. En particulier, les études doivent permettre, non seulement d'identifier les zones inondables et leur degré d'exposition au risque, mais aussi de proposer des aménagements destinés à diminuer localement le risque, quitte à l'augmenter là où c'est tolérable. On testera par exemple si la création ou la restauration de champs d'expansion des crues dans des secteurs agricoles permet de supprimer ou diminuer la vulnérabilité des zones habitées. Impossible à l'échelle d'une commune, cet exercice peut être très fructueux à l'échelle d'un bassin. La disposition de la loi risques sur les servitudes de sur-inondation doit favoriser la mise en oeuvre de ce type de mesures.

### Précisions sur l'approche hydrogéomorphologique

L'approche hydrogéomorphologique permet de délimiter, au sein des plaines alluviales, les zones qui sont exposées à des crues fréquentes, rares ou exceptionnelles (lit mineur, moyen, majeur) et celles qui ne sont jamais submergées, comme les terrasses anciennes. Elle précise, à l'intérieur des zones de débordements, les axes préférentiels d'écoulements (bras de décharge), les annexes fluviales (bras morts, noues) et les zones déprimées où s'accumulent de fortes hauteurs d'eau. A l'intérieur des lits mineurs ou moyens, elle facilite la mise en évidence des processus morphodynamiques d'érosion latérale et verticale, des effets de seuil dus à l'affleurement de niveaux rocheux du substratum et des linéaires de berges canalisant les débordements.

Cette approche qualitative laisse également une large place à l'étude des phénomènes historiques, en replaçant chaque événement dans son contexte tant au niveau de ses origines, de ses occurrences que de ses manifestations.

L'analyse hydrogéomorphologique se fait à partir de l'interprétation de photos aériennes stéréoscopiques, d'observations de terrains et d'enquêtes qui peuvent être éventuellement complétées par d'autres données existantes. Cette analyse se traduit par deux niveaux successifs de cartographie qui peuvent se superposer sur le même document :

- d'abord l'étude de la plaine alluviale et du **fonctionnement naturel du cours d'eau**, c'est-à-dire l'examen des traces morphologiques et sédimentologiques laissées par les crues historiques. On peut ainsi reconnaître et positionner avec précision deux limites significatives : celle des crues fréquentes (lit mineur ou moyen) et celle des crues rares à exceptionnelles (courbe enveloppe couvrant le lit majeur).
- ensuite l'examen **des transformations anthropiques** qui ont pu modifier substantiellement le fonctionnement hydraulique de la plaine : repérage de l'ensemble des ouvrages, occupation des sols, zone de production des phénomènes, d'accumulation, ...

Un tel document fournit la matière nécessaire à l'élaboration du futur PPRI particulièrement sur la description du fonctionnement de l'ensemble du bassin, des phénomènes historiques qui s'y sont produits, de l'occupation des sols, des modifications anthropiques qui y ont été apportées, .... A ce titre, il fournit la base de l'argumentation du rapport de présentation du futur PPRI et donne la matière à une bonne information et sensibilisation au niveau local.

Une approche complémentaire par modélisation hydraulique sera probablement nécessaire pour qualifier de manière plus précise l'aléa sur des secteurs à enjeux importants (centres urbains et industriels). La connaissance acquise dans l'approche hydrogéomorphologique préalable permettra de bien sélectionner et préparer ces études complémentaires.

### **Étude des enjeux - approche économique**

Le recensement des enjeux exposés se fera par l'examen de l'occupation des sols des zones inondables, selon une typologie adaptée (habitat collectif / individuel / dense / diffus, activités agricoles / industrielles / commerciales, services publics, infrastructures, ...). Elle pourra aussi s'appuyer sur le retour d'expérience d'évènements majeurs récents.

Pour apprécier l'intérêt économique des aménagements projetés, il n'est pas forcément nécessaire de faire une évaluation détaillée des dommages potentiels, la précision de ce type d'étude théorique étant assez illusoire. Cependant, afin d'étayer ses choix, le maître d'ouvrage devra établir une approche simplifiée du rapport entre les coûts (investissement et fonctionnement) et les avantages (réduction des dommages).

## Annexe 3 : carte des périmètres de compétences des SPC sur Rhône-Alpes



## Annexe 4 : l'étude hydrologique – hydraulique – géomorphologique

Cette étude est demandée par la Région Rhône-Alpes. Il est prévu, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale en faveur des milieux aquatiques, l'élaboration d'un guide méthodologique qui permette de réaliser :

- un pré-diagnostic du territoire au stade du dossier sommaire de candidature : quelles données existent ou sont nécessaires pour caractériser le fonctionnement physique du bassin versant : travail sur les relations pluies-débit, depuis les événements les plus fréquents jusqu'aux plus rares), enjeux du bassin versant, les thématiques à développer (hydrologie, hydraulique, hydromorphologie, érosion, ...).
- des cahiers de charge des études à réaliser sur un bassin versant, au stade des études préalables à un contrat de rivière ou un contrat d'objectif, afin de caractériser les inondations et le transport solide sur le bassin versant, et devant aboutir à des scénarios d'aménagement des versants et du lit majeur, en proposant une comparaison efficacité / coûts des différents types d'aménagement (cascades de petits ouvrages et / ou combinés à des ouvrages structurants ou gros aménagements seuls).
- des cahiers des charges des aménagements (depuis les modifications des pratiques culturales jusqu'à la gestion des eaux pluviales urbaines) à réaliser dans la phase opérationnelle du contrat, quel que soit le maître d'ouvrage, et notamment en incluant les acteurs de l'aménagement du territoire.

En fonction des connaissances et des enjeux du territoire, un ou plusieurs modules seront réalisés.

## Annexe 5 : analyse juridique zones d'expansion de crues et des zones de « sur-inondation »

### Direction Régionale de l'Environnement

RHONE-ALPES

Service des Données, de l'Évaluation,  
de la Promotion de l'environnement  
et des Affaires Générales  
Affaires Juridiques

Lyon, le 22 février 2006

La présente note vise à faire un point rapide sur le régime juridique :

- des zones d'expansion de crues (ZEC).
- des zones dites de « sur-inondation » ou « de rétention temporaire des eaux » (ZRTE).

### I- DEFINITION

La définition de ces deux types de zones revêt une importance fondamentale, puisqu'elle va conditionner l'application de régimes juridiques différents.

#### **1-Zones d'expansion de crues (ZEC)**

Les zones d'expansion des crues sont au sens strict « *des zones subissant des inondations naturelles* ».

Elles font toujours partie, par définition, du lit majeur d'un cours d'eau, lequel est délimité notamment dans les atlas des zones inondables.

Les ZEC correspondent en général à des secteurs très peu urbanisés, qualifiés de zones ou de champs d'expansion des crues en raison des faibles dommages qu'ils sont susceptibles de subir en cas d'inondation, et de l'intérêt que représente leur préservation dans le cadre de la gestion du risque d'inondation à l'échelle du cours d'eau.

Un point clé de la définition des ZEC est donc le caractère naturel de leur exposition à l'aléa.

Ces éléments résultent d'une réponse de Mme la Ministre de l'écologie et du développement durable à une question du député de l'Ardèche M. Pascal TERRASSE (QE n°68965, rép. JOAN du 04/10/2005, p. 9203).

#### **2- Zones de « sur-inondation » ou « de rétention temporaire des eaux » (ZRTE)**

La définition de ces zones s'inspire d'une logique tout à fait différente de la première. Il ne s'agit pas de désigner des zones naturellement inondées, mais plutôt des zones volontairement (et la plupart du temps artificiellement) sur-exposées à l'aléa.

La définition juridique des zones de « sur-inondation » trouve son origine dans l'article 48 de la loi du 30 juillet 2003<sup>1</sup>, dont les dispositions ont été transférées vers le code de l'environnement (article L.211-12) :

<sup>1</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (dite loi « Bachelot »), JORF du 31/07/2003.

« II. - Ces servitudes peuvent avoir un ou plusieurs des objets suivants :

1<sup>o</sup> Créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval [...] ».

Ces zones permettent le sur-stockage des crues. Elles résultent, en règle générale<sup>2</sup>, de travaux d'aménagement du lit du cours d'eau de nature à permettre ledit sur-stockage (digues bassins, dérivations etc.). Elles peuvent s'étendre sur des terrains situés au delà du lit majeur du cours d'eau. Le MEDD les caractérise par une « aggravation de la situation [...] vis-à-vis du risque d'inondation par rapport à la situation antérieure aux aménagements ».

## II- REGIME JURIDIQUE (PROTECTION ; INDEMNISATION)

Le législateur et le pouvoir réglementaire ont, sur la base de ces définitions, bâti deux régimes juridiques différents.

### 1- Régime juridique des zones naturelles d'expansion des crues (ZEC)

a) en termes de **protection**, les ZEC peuvent être régies par les instruments classiques du droit de l'urbanisme, à commencer par les documents de planification locale. Ainsi l'occupation des ZEC peut être réglementée par le plan local d'urbanisme, notamment via un classement des terrains concernés en zone inconstructible.

En second lieu, lorsqu'un PPR existe, celui-ci peut venir régenter l'occupation du sol de ces zones. Pour mémoire les PPR, qui valent servitude d'utilité publique, sont directement opposables aux demandes d'autorisation d'occupation du sol, c'est à dire aux permis de construire et déclarations de travaux (notamment).

Dans l'hypothèse où ces zones ne seraient couvertes ni par l'un ni par l'autre de ces dispositifs (PLU ou PPR), l'autorité chargée de la police spéciale de l'urbanisme détient encore l'obligation de mobiliser, s'il y a lieu, les dispositions de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme<sup>3</sup>.

Il est à souligner, enfin, que les zones naturelles d'expansion des crues peuvent être concernées par les orientations des SDAGE et /ou des SAGE, et ainsi faire l'objet de mesures de protection (sur la force juridique de ces deux documents de planification, on renverra notamment aux articles L.212-1 et L.212-6 du code de l'environnement<sup>4</sup>).

Si elles sont soumises au droit commun de l'urbanisme et de l'environnement, les ZEC ne sont donc pas dépourvues de dispositifs de protection contraignants.

b) en termes d'**indemnisation**, Les ZEC bénéficient d'un régime que l'on peut qualifier de « normal ».

Les contraintes issues de la réglementation fixée par un document d'urbanisme n'ouvrent, en principe, droit à aucune indemnisation (article L.160-5 du code de l'urbanisme). Le principe est le même pour les servitudes instituées par les PPR, sous réserve des rares exceptions que semble admettre le Conseil d'État<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> La réponse du MEDD au député Terrasse ne semble pas totalement exclure l'éventualité d'une absence de travaux d'aménagement (« la plupart du temps ») pour caractériser ces zones, voir QE n°68965, précitée.

<sup>3</sup> Article R.111-2 du code de l'urbanisme : « Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. Il en est de même si les constructions projetées, par leur implantation à proximité d'autres installations, leurs caractéristiques ou leur situation, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ».

<sup>4</sup> Pour le reste, se reporter aux dispositions correspondantes du code de l'urbanisme.

<sup>5</sup> CE, 29 décembre 2004, Sté d'aménagement des coteaux de Saint-Blaine, no 257804 : « (...) que le législateur a entendu faire supporter par le propriétaire concerné l'intégralité du préjudice résultant de l'inconstructibilité

En conséquence, les dommages que créent les inondations à l'intérieur des ZEC relèvent du régime assurantiel classique.

Ils sont aussi susceptibles de relever du régime d'indemnisation « cat-nat », régi par la loi du 13 juillet 1982. Il y a lieu de rappeler que l'ouverture de la garantie reste subordonnée à la couverture du bien endommagé par un contrat d'assurance « dommages ». En revanche, si cette condition est satisfaite, et une fois l'arrêté interministériel de constatation de l'état de catastrophe naturelle publié, l'indemnisation peut être considérée comme acquise (débours des assurances, puis de la CCR s'il y a lieu, puis de l'État s'il est appelé en garantie).

Certains dommages ne relevant pas du régime « cat-nat »<sup>6</sup> peuvent être indemnisés dans le cadre du régime spécifique « calamités agricoles ». Encore faut-il que la calamité soit de nature spécifiquement agricole. Les dommages doivent porter, notamment, sur des récoltes non engrangées, des cultures, des sols ou du cheptel vivant hors bâtiment. Pour le reste, la garantie est actionnée dans les conditions fixées par les textes applicables<sup>7</sup>.

## **2- Régime juridique des zones de « sur-inondation » (ou « de rétention temporaire des eaux »)**

A la différence des ZEC, qui relèvent du droit commun de l'urbanisme, ces zones bénéficient de règles de droit spécialement dédiées (article L.211-12 du code de l'environnement et décret n°2005-116 du 7 février 2005).

a) en termes de **protection**, ces zones peuvent bénéficier de servitudes, communément appelées servitudes « de sur-inondation ».

Elles sont mises en place, en général, dans le cadre d'un programme global de prévention des inondations à l'échelle du cours d'eau (programme en général « porté par des collectivités territoriales », précise la réponse du MEDD au député TERRASSE).

La demande d'institution des servitudes peut émaner aussi bien de l'État, que des collectivités territoriales ou de leurs groupements<sup>8</sup>.

Le détail de leur procédure d'institution a été précisé par le décret n°2005-116 du 7 février 2005. Le principe est la soumission du projet à enquête publique préalable, puis la délimitation des zones par arrêté préfectoral.

Le régime de protection institué se veut volontairement large et contraignant. Il permet un encadrement des occupations du sol régies par le droit de l'urbanisme<sup>9</sup>, mais également un contrôle des travaux ou ouvrages qui n'y sont pas soumis<sup>10</sup>.

Globalement, on peut dire que l'autorité administrative peut obliger les propriétaires et les exploitants à s'abstenir de tout acte de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages destinés à permettre l'inondation de la zone.

b) en termes d'**indemnisation**, le régime institué pour les ZRTE diffère par essence de celui qui régit les ZEC.

Ces zones ont été créées, par accroissement artificiel de leur capacité de stockage, pour « réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval ». Il s'agit, en vertu du principe de

---

*de son terrain nu résultant des risques naturels le menaçant, sauf dans le cas où ce propriétaire supporterait une charge spéciale et exorbitante hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi ».*

<sup>6</sup> Article L.125-5 alinéa 1 du code des assurances.

<sup>7</sup> Articles L.361-1 et suivants du code rural, et leurs textes réglementaires d'application.

<sup>8</sup> Article L.211-12 I du code de l'environnement.

<sup>9</sup> L'article 12 du décret modifie la liste des SUP qui doivent être annexées aux documents d'urbanisme pour y ajouter celles instituées en application de l'article L.211-12 du code de l'environnement. L'article 9 du même décret a également modifié diverses dispositions du code de l'urbanisme de nature à permettre une opposition du préfet dans un délai de deux mois.

<sup>10</sup> Voir les dispositions combinées de l'article L.211-12 IV du code de l'environnement et de l'article 8 du décret n°2005-116.



solidarité et dans l'intérêt général, de sur-exposer à l'aléa certaines des zones situées en amont pour protéger celles situées en aval.

Les ZRTE vont donc bénéficier d'un régime d'indemnisation que l'on peut qualifier de « renforcé ».

Ce régime tient compte des charges spéciales que font peser les servitudes sur certains administrés, mais aussi de l'atteinte portée à l'exercice normal du droit de propriété :

>L'instauration des servitudes ouvre d'abord droit à indemnités pour les **propriétaires** de terrains. L'indemnisation est subordonnée à l'exigence classique d'un préjudice matériel, direct et certain. Elle est mise à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude. Son montant est à rechercher prioritairement par voie amiable. A défaut, il appartient au juge de trancher. **Cette première indemnisation vise à compenser la diminution de la valeur vénale (c'est à dire la dépréciation) des biens grevés par la servitude.**

>L'instauration des servitudes ouvre ensuite droit à indemnité pour les **occupants**, en raison des dommages matériels que causeront à leurs biens les inondations répétées. Spécifiquement, les dommages touchant les sols, les récoltes, les cultures, les bâtiments et le cheptel mort ou vif affectés aux exploitations agricoles doivent, à défaut d'accords locaux, être évalués selon le barème des calamités agricoles. Le législateur a souhaité assortir ce principe d'indemnisation au coup par coup d'un « verrou de sécurité » : les personnes ayant contribué par leur fait ou par leur négligence à la réalisation des dommages sont exclues du bénéfice de l'indemnisation, dans la proportion où ces dommages peuvent leur être imputables. Ces indemnités sont également à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude. **Cette seconde hypothèse d'indemnisation vise le cas des parcelles louées. Les preneurs subiront en effet des dégâts provoqués par chaque inondation qui se produira. Les exploitants agricoles subiront, spécifiquement, des changements de conditions d'exploitation ainsi que des préjudices après chaque inondation des parcelles. Il s'agit donc d'indemniser les préjudices réguliers subis par les occupants des terrains, en raison des inondations qu'ils auront à supporter et contre lesquelles les servitudes les empêchent de se prémunir.**

>L'instauration de servitudes efficaces ouvre encore droit à indemnité **en raison des aménagements** que requiert leur mise en œuvre. Il se peut en effet que la suppression d'éléments faisant obstacle à l'objet de la servitude soit nécessaire. Il faut bien autoriser un correct sur-stockage des eaux, et permettre à la zone de remplir sa fonction de rétention.

Ainsi l'arrêté préfectoral qui institue la servitude peut identifier, le cas échéant, les éléments existants ou manquants faisant obstacle à l'objet de la servitude, dont la suppression, la modification ou l'instauration est rendue obligatoire.

**Cette troisième hypothèse d'indemnisation vise donc le cas des travaux indispensables et accessoires à la mise en œuvre de la servitude. Les préjudices qui en résultent ouvrent logiquement droit à réparation. Celle-ci est à la charge de la collectivité demanderesse de la servitude.**

>Enfin, la loi ouvre aux citoyens concernés la possibilité de faire jouer leur droit de délaissement. Autrement dit, face aux contraintes mises à leur charge par la servitude, les citoyens peuvent exiger de la collectivité qu'elle se porte acquéreur, en totalité ou en partie, des parcelles qui leur appartiennent.

Ce droit de délaissement s'exerce dans les conditions prévues aux articles L.230-1 et suivants du code de l'urbanisme. Le propriétaire peut, dans le même temps, requérir l'acquisition partielle ou totale d'autres parcelles de terrain si l'existence de la servitude compromet leur exploitation ou leur usage dans des conditions similaires à celles existant avant l'institution de la servitude.

Ce droit de délaissement est encadré dans le temps, puisqu'il ne peut être utilisé que dans un délai de dix ans à compter de la constatation par arrêté préfectoral de la mise en œuvre de la servitude.

### Direction Régionale de l'Environnement

RHONE-ALPES

Service des Données, de l'Évaluation,  
de la Promotion de l'environnement  
et des Affaires Générales  
Affaires Juridiques

## Note relative aux établissements publics territoriaux de bassin actualisée avec la loi sur l'eau du 30 décembre 2006

### I- Rappel

La loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 avait institué, dans le domaine de la gestion de l'eau, une possibilité de créer des établissements publics administratifs à vocation de maîtrise d'ouvrage associant des collectivités locales, qui peuvent être considérés comme les « ancêtres » des E.P.T.B.

Ils avaient alors pour objet : *« dans un bassin ou fraction de bassin, un cours d'eau ou une section de cours d'eau, ou dans une zone déterminée, la lutte contre la pollution des eaux, l'approvisionnement en eau, la défense contre les inondations, l'entretien et l'amélioration des cours d'eau, des lacs et des étangs non domaniaux et des canaux et fossés d'irrigation et d'assainissement »*.

Les articles 16 et 17 de la loi de 1964, codifiés depuis aux articles L213-10 à L213-12 du code de l'environnement, puis récemment modifiés par la LEMA du 30 décembre 2006) en définissaient le régime juridique ; ces E.P.A., placés sous la tutelle de l'État, étaient créés par décret en Conseil d'État, après de nombreuses consultations. Des personnes privées pouvaient participer à leur création et à leur gestion.

Ce régime législatif fût complété, par un décret n°69-1047 du 19 novembre 1969.

### II- le régime juridique applicable aux E.P.T.B.

Du fait de la lourdeur du dispositif, la possibilité de créer de tels établissements publics n'a été que rarement (voire jamais) utilisée. Les collectivités se sont orientées vers des formules plus classiques.

La loi « risques » n°2003-699 du 30 juillet 2003<sup>11</sup>, par volonté de consacrer l'émergence de maîtres d'ouvrage « chefs de file », fédérant les collectivités territoriales autant que par souci de simplifier les règles applicables, a introduit le concept et le régime juridique des E.P.T.B. . La loi relative au développement des territoires ruraux (« loi DTR ») du 23 février 2005 a complété le champ de leurs missions.

Le droit actuellement applicable aux E.P.T.B., largement issu de la loi « risques », est composé :

- **de l'article L.213-12 du code de l'environnement** : cet article est l'article 46 de la loi « risques », codifié et modifié par la loi « DTR ». Il remplace les anciens articles L.213-10 à L.213-12, issus de la

---

<sup>11</sup> article 46.

loi de 1964. Cet ex L.213-10 nouveau, devenu l'article L.213-12 (article 22 de la LEMA du 30 décembre 2006) du code de l'environnement, renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer ses modalités d'application. Il s'agit :

- **du décret n°2005-115 du 7 février 2005**, publié au JO du 12 février 2005, dont l'article 4 intéresse tout spécialement les E.P.T.B., et qui renvoyait à son tour à la publication d'un arrêté interministériel. Il s'agit :
- **de l'arrêté interministériel du 7 février 2005**, publié le même jour que le décret précité.

Enfin, les modalités d'application ont été précisées par une **circulaire interministérielle MEDD/SDMAGE/BPIGR/CCG n°1 du 9 janvier 2006** relative à la reconnaissance officielle des E.P.T.B.

### III- Contenu du régime juridique

#### 1- Rôle et missions assignés aux E.P.T.B. :

L'article L 213-12 du Code de l'environnement indique que les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements peuvent s'associer au sein d'un EPTB : « *pour faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique :*

- *la prévention des inondations ;*
- *la gestion équilibrée de la ressource en eau ;*
- ainsi que *la préservation et la gestion des zones humides »*<sup>12</sup>

La vocation de ces établissements est orientée par le titre de la section du code de l'environnement consacré aux E.P.T.B. : il s'agit d'organismes « *à vocation de maîtrise d'ouvrage* ». La circulaire du 9 janvier 2006 a cependant précisé que ces termes ouvrent la possibilité de prendre la maîtrise d'ouvrage mais ne donnent aucune exclusivité ni obligation de le faire. Elle précise aussi que la maîtrise d'ouvrage peut porter seulement sur la réalisation d'études.

Cette même circulaire précise également que l'EPTB a pour mission de faciliter l'action des collectivités en jouant un rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil dans son domaine et son périmètre de compétence. Il peut prendre en charge la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux (art 211-7) notamment lorsqu'il n'existe pas de maîtrise d'ouvrage appropriée.

#### 2- Constitution et fonctionnement :

Les modalités de constitution et de fonctionnement des E.P.T.B. sont régies par l'article L.213-12 du code de l'environnement, et par le décret et l'arrêté interministériel du 7 février 2005 précités.

a) La loi permet l'association au sein d'un E.P.T.B. des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements. L'E.P.T.B. doit être constitué et fonctionner, conformément aux dispositions du CGCT régissant les établissements constitués en application, selon les cas, des articles L. 5421-1 à L. 5421-6 ou des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du même code (cf. art 22 de la LEMA du 30 décembre 2006).

Cela signifie, pour simplifier, que l'E.P.T.B. peut, soit prendre le régime juridique d'une institution ou d'un organisme interdépartemental, soit prendre celui d'un syndicat mixte «ouvert» mais associant exclusivement des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales, soit encore celui d'un syndicat mixte fermé (associant exclusivement des communes ou des groupements de communes (disposition ouverte par l'article 22 de la LEMA du 30 décembre 2006).

Ainsi, désormais, seuls les syndicats mixtes « ouverts » comprenant des personnes morales du type chambres consulaires (CCI ou chambre d'agriculture) sont exclus de la possibilité de reconnaissance comme EPTB.

b) la procédure est précisée par l'arrêté du 7 février 2005.

---

<sup>12</sup> cette compétence en matière de zones humides a été rajoutée par l'article 136 II de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Pour être reconnus comme E.P.T.B., les candidats déposent auprès du préfet coordonnateur de bassin une demande de délimitation du périmètre d'intervention de l'E.P.T.B., accompagnée de tout justificatif lui permettant de s'assurer de la cohérence hydrographique du périmètre d'intervention proposé.

Celui-ci correspond à l'ensemble d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, indépendamment du périmètre déterminé par les limites territoriales des collectivités constituant le groupement.

Le préfet coordonnateur de bassin délimite par arrêté le périmètre d'intervention de l'E.P.T.B. dans un délai de 6 mois (délai non impératif) à compter du jour de réception de la demande, après avis du comité de bassin et des collectivités territoriales (régions et départements) concernées et, s'il y a lieu, après avis de la commission locale de l'eau (CLE). Les avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de deux mois à compter de la transmission du projet de délimitation.

L'arrêté du 7 février 2005 précise également la procédure à suivre dans deux cas particuliers :

-si des demandes concurrentes sont présentées pour un même bassin ou sous-bassin ;

-si un groupement déjà constitué au 12/02/2005 répond par son objet et par son statut aux caractéristiques d'un E.P.T.B. de l'article L.213-12 du code de l'environnement. La consultation des collectivités territoriales est alors limitée aux conseils généraux et régionaux qui ne sont pas membres du groupement (par contre le comité de bassin et, le cas échéant la CLE, sont consultés).

#### **IV- Prerogatives et avantages liés au choix de cette formule**

##### 1-Avantages traditionnels attachés à la formule de l'établissement public :

La formule de l'établissement public permet à l'entité placée sous ce statut de disposer de la personnalité morale et, en principe, de l'autonomie financière. Elle autorise donc une certaine souplesse de fonctionnement (détention d'un patrimoine propre, possibilité de conclure des conventions, ...).

##### 2-Compétences consultatives propres aux E.P.T.B. :

Elles sont nombreuses et diverses :

a) Le projet de SDAGE est soumis à l'avis des EPTB intéressés (article L 212-3 du code de l'environnement et article 7 du décret n°2005-475 du 16 mai 2005).

Dans le cadre de l'élaboration et de la mise à jour des SDAGE, les E.P.T.B. reçoivent également, pour information et observations éventuelles, le calendrier et le programme de travail indiquant les modalités d'élaboration ou de mise à jour du schéma directeur, ainsi que la synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin ou groupement de bassins en matière de gestion de l'eau (article 6 du décret n°2005-475 du 16 mai 2005).

b) Le projet de SAGE est soumis à l'avis des E.P.T.B. intéressés (article L.212-6 du code de l'environnement modifié par l'article 78 de la LEMA du 30 novembre 2006).

c) Le I bis de l'article L.211-7 du code de l'environnement prévoit que « *lorsqu'un projet [d'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin ; d'entretien et d'aménagement d'un cours d'eau ; de défense contre les inondations] dépassant un seuil financier fixé par décret est situé dans le périmètre d'un E.P.T.B. [...], le préfet saisit pour avis le président de cet établissement. A défaut de réponse dans un délai de deux mois, l'avis est réputé favorable* ». Ce seuil financier a été fixé à 1, 9 M Euro par le décret n°2005-115 du 7 février 2005.

d) La procédure de classement prévue à l'article 2-1 du code du domaine public fluvial (D.P.F.) requiert que l'avis des E.P.T.B. concernés soit sollicité au stade de l'enquête publique (article 4 du décret n°2005-992 du 16 août 2005)

e) Les programmes d'action visant à réduire l'érosion des sols et ses effets vers l'aval compte tenu des pratiques agricoles existantes (article L.114-2 du code rural) doivent être soumis pour avis aux E.P.T.B. concernés, en application de l'article R.114-3 du code rural.

f) Les E.P.T.B. peuvent être représentés en commission départementale des risques naturels majeurs (article L.565-1 du code de l'environnement).

##### 3-Autres prerogatives ouvertes aux E.P.T.B. par le code de l'environnement :

Bien que l'article L.211-7 du code de l'environnement ne fasse pas explicitement référence aux EPTB, ces établissements peuvent bénéficier des possibilités offertes par cet article, c'est à dire, notamment et sous conditions, bénéficier de servitudes de passage pour l'exécution de travaux ainsi que pour l'exploitation et l'entretien d'ouvrages.

## **V- Evolutions du régime juridique des E.P.T.B. (loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006)**

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 novembre 2006 a renforcé les prérogatives des E.P.T.B. :

- Article 22 : par une modification de l'article L.213-10 du code de l'environnement<sup>13</sup>, devenu l'article L.213-12, la loi permet à un syndicat mixte dit « fermé » de se constituer en E.P.T.B. *De facto*, cette modification revient à ouvrir la possibilité, au profit de groupements de collectivités de taille plus limitée, mais en nombre plus important, de prétendre à la « labellisation E.P.T.B. ».
- Article 76 : par modification de l'article L.212-4 I du code de l'environnement, les commissions locales de l'eau ont maintenant la possibilité de confier l'exécution de certaines de leurs missions à un E.P.T.B. ; selon l'article L.212-4 II, la commission locale de l'eau comprend maintenant un représentant de l'E.P.T.B., s'il existe sur le périmètre du SAGE. Ainsi, la représentation des E.P.T.B. au sein de ces commissions est consacrée à qualité.
- Article 82 : par un nouvel article L.213-9-2. du code de l'environnement, l'agence de l'eau peut percevoir, à la demande d'un E.P.T.B. et pour le compte de celui-ci, des redevances instituées par cet établissement pour service rendu en application de l'article L.211-7 du code de l'environnement. Le produit des redevances est intégralement reversé au budget de l'E.P.T.B., déduction faite des frais de gestion.
- Article 5 : la nouvelle rédaction de l'article L.214-9 du code de l'environnement précise les personnes publiques qui peuvent bénéficier, par D.U.P., de débits artificiels affectés (sur les cours d'eau domaniaux ou non domaniaux, mais hors ceux résultant d'une concession/autorisation au titre de l'hydroélectricité), à savoir l'État, une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public, donc potentiellement un E.P.T.B.

D'autres mesures peuvent également concerner les E.P.T.B. :

- les syndicats mixtes créés en application de l'article L.5721-2 du CGCT, donc potentiellement certains E.P.T.B., peuvent prendre en charge des opérations groupées d'entretien régulier d'un cours d'eau (article L.215-15 nouveau ; article 8 de la LEMA).
- Si un propriétaire ne s'acquitte pas de l'obligation d'entretien régulier qui lui est faite par la loi, le syndicat compétent peut y pourvoir d'office à la charge de l'intéressé après mise en demeure restée infructueuse. Le président du syndicat compétent émet à l'encontre du propriétaire un titre de perception du montant correspondant aux travaux exécutés (article L.215-16 ; article 8 de la LEMA).

---

<sup>13</sup> devenu l'article L.213-12 du code de l'environnement.

## BIBLIOGRAPHIE

### 1. Documents guides généraux

**Guide général des plans de prévention des risques naturels prévisibles** - Ministères de l'Environnement (DPPR) et de l'Équipement (DAFU), en vente à la documentation française

**Guide méthodologique des plans de prévention des risques d'inondation**

**Le ralentissement dynamique pour la prévention des inondations**, guide CEMAGREF, 2004

**Guide technique numéro 8 du bassin RMC « Eau et Aménagement du territoire »**, octobre 2003

**Plaquettes d'information :**

« Pour la Qualité de notre Patrimoine Naturel en Rhône-Alpes » Agence de l'Eau, Région Rhône-Alpes, DIREN, 1997

« Les travaux post-crues » - Agence de l'Eau, Région Rhône-Alpes, DIREN - 1999

« Les risques inondations en Rhône-Alpes - de la connaissance à la prévention, bilan 2004 et perspectives », disponible sur le site Internet de la DIREN : <http://www.rhone-alpes.ecologie.gouv.fr/>

### 2. Documents de planification territorialisés

**Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin Rhône-Méditerranée-Corse**, orientation n°8 (s'investir plus efficacement dans la gestion des risques) et fiches thématiques n°14 (les inondations) et n°24 (les campings)

**Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin Loire-Bretagne**, préconisations générales § VI.7, p. 28 et §VII.6, p. 56 à 59

**Plan Rhône** labellisé au CIACT le 6 mars 2006 : documents disponibles sur le site de la DIREN Rhône-Alpes : <http://www.rhone-alpes.ecologie.gouv.fr/>

**Plan Loire Grandeur Nature** labellisé au CIADT le 4 juin 1994 : documents disponibles sur le site de la DIREN Centre : <http://www.centre.ecologie.gouv.fr/>

### 3. Les principaux textes réglementaires au 1<sup>er</sup> juillet 2006

#### 3.1. Lois

- **Loi du 13 juillet 1982** : institue les plans d'exposition aux risques naturels (PER) et le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.
- **Loi du 22 juillet 1987** : stipule le droit du citoyen à l'information sur les risques majeurs.
- **Loi du 2 février 1995** : institue les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), ouvre la possibilité d'expropriation pour risque menaçant gravement les vies humaines, crée le fond de prévention des risques naturels majeurs.
- **Loi du 30 juillet 2003** : renforce les dispositifs précédents et développe une approche globale de la prévention des risques, notamment sur la concertation et l'information du public, la maîtrise de l'urbanisation dans les zones à risques, la prévention des risques à la source, une meilleure garantie d'indemnisation des victimes.
- **Loi du 13 août 2004** (relative à la sécurité civile) : institue les plans communaux de sauvegarde, fixe des obligations aux services publics pour le maintien du service pendant la crise.
- **Loi du 30 décembre 2006** sur l'eau et les milieux aquatiques.

### 3.2. Décrets

- **Décret n° 2006-881 du 17 juillet 2006** modifiant le décret n° 93-743 du 29 mars 1993 relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application de l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et le décret n° 94-354 du 29 avril 1994 relatif aux zones de répartition des eaux.
- **Décret du 13 juillet 1994**, relatif à la sécurité des terrains de campings, circulaire et **arrêté du 6 février 1995**.
- **Décret du 5 octobre 1995**, relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles, modifié le **4 janvier 2005**.
- **Décret du 17 octobre 1995**, relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement les vies humaines.
- **Décrets** relatifs à la mise en oeuvre de la **loi risques du 30 juillet 2003** :
  - 1 février 2005** : information communale,
  - 12 janvier 2005** : services de prévision des crues,
  - 4 janvier 2005** : schéma départemental de prévention des risques naturels majeurs,
  - 7 février 2005** : établissements public territoriaux de bassin (EPTB),
  - 7 février 2005** : servitudes de sur-inondation,
  - 7 février 2005** : délimitation des zones d'érosion,
  - 12 janvier 2005** : expropriation et acquisitions amiables ; utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs (fonds Barnier),
  - 15 février 2005** : information sur les risques naturels ou technologiques des acheteurs et locataires,
  - 14 mars 2005** : établissement des repères de crues,
  - 16 août 2005** : constitution et à la gestion du domaine public fluvial de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements.
- **Décret** relatif à la mise en oeuvre de la **loi risques sécurité civile du 13 août 2004** :
  - 13 septembre 2005** : plan communal de sauvegarde.

### 3.3. Circulaires

- **24 janvier 1994**, relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables - Ministre de l'Intérieur, Ministre de l'Équipement, Ministre de l'environnement.
- **2 février 1994**, relative au contrôle de la construction dans les zones récemment soumises à des inondations importantes - Premier ministre.
- **24 avril 1996**, relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zones inondables - Ministre de l'Équipement, Ministre de l'environnement.
- **30 avril 2002**, relative à la politique de l'état en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et les submersions marines.
- **1 octobre 2002**, relative aux plans de prévention des inondations (appel à projets).
- **6 août 2003**, relative au classement des digues intéressant la sécurité publique.
- **21 janvier 2004** du Ministère de l'Équipement et du MEDD relative à la maîtrise de l'urbanisme et l'adaptation des constructions en zone inondable.
- **30 janvier 2004**, relative aux contrats de rivière (MEDD).
- **19 janvier 2005** relative aux modalités de pilotage et de suivi des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) (MEDD).

### 4. Sites Internet

Site du MEDD consacré aux risques : <http://www.prim.net/>

Site DIREN Rhône-Alpes : <http://www.rhone-alpes.ecologie.gouv.fr/>

Codes et textes législatifs et réglementaires : <http://www.legifrance.gouv.fr/>