



PREFET DE LA REGION CENTRE

Direction Régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement

Orléans, le 17 mars 2011

Service Loire et Bassin Loire-Bretagne

Améliorer la maîtrise de la constructibilité dans les
zones inondables de la Loire moyenne endiguée

Lignes directrices et recommandations

INTRODUCTION

Les vallées inondables de la région Centre continuent à subir aujourd'hui une pression urbaine importante. Ce phénomène touche particulièrement les valls endigués de la Loire moyenne qui, même s'ils sont protégés par des levées, n'en demeurent pas moins inondables.

Les services de l'État sont souvent confrontés à des demandes de permis de construire ou à des projets d'aménagement en zone inondable.

La connaissance des risques et la réglementation ont évolué depuis la réalisation des atlas des zones inondables au milieu des années 1990 et l'approbation des PPRI de Loire au début des années 2000. La révision des PPRI de la Loire moyenne s'avère donc nécessaire et est d'ores et déjà engagée : les études préalable ont commencé sur Orléans, la révision est prescrite sur Blois.

La présente note vise à éclairer les services concernés (DDT, DREAL), aussi bien au stade de l'évaluation environnementale que de l'instruction. Dans l'attente de l'approbation des PPRI Loire révisés, elle a pour objectif de préciser les actions à mener et les outils à utiliser dans cette période transitoire.

Elle rappelle les principes d'interdiction et d'autorisation sous conditions en matière d'occupation du sol et de construction pour aider les services instructeurs de l'État à contrôler l'urbanisation en zone inondable.

L'ESSENTIEL DES DISPOSITIFS REGLEMENTAIRES EN MATIERE DE CONSTRUCTION

Les réflexions sur le thème particulier de la constructibilité en zone inondable seront menées en référence aux politiques nationales et de bassin relatives à la réduction du risque d'inondation par les cours d'eau. Elles pourront être poursuivies au fur et à mesure des résultats des études locales effectuées sur les ouvrages de protection et dans les valls.

1) - Des textes fondateurs de la politique de gestion des risques pour organiser la sécurité civile et la prévention des risques majeurs :

- la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, la protection et la prévention des risques majeurs, le droit et la protection du citoyen et la maîtrise de l'urbanisation ;
- la loi du 3 février 1995 dite « loi Barnier » relative au renforcement de la protection de l'environnement. Elle pose le principe de précaution selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à un coût économiquement acceptable. Elle institue l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles ;
- la loi du 3 janvier 1992 dite « loi sur l'eau » qui rappelle dans son article 2 le principe du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ;
- la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite « loi SRU » impose la prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme ;
- la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Elle a notamment pour objectif de développer la conscience du risque en renforçant la concertation et l'information du public, et de maîtriser le risque en œuvrant en amont des zones urbanisées ;
- la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile ;
- le code de l'environnement ;

l'article L.125-2 rappelle le droit des citoyens à l'information sur les risques naturels prévisibles auxquels ils sont soumis et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent ;

les articles L.562-1 à L.562-9, qui intègrent les dispositions de la loi Barnier, rappellent la responsabilité de l'État d'élaborer et de mettre en œuvre les plans de prévention des risques naturels tels que les inondations ;

- le code de l'urbanisme ;

l'article L.121-2 demande au Préfet de fournir aux communes ou à leurs groupements compétents les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement ;

les articles L.122-1 et L.123-1 précisent que les SCOT et les PLU doivent être compatibles avec le SDAGE dans un délai de trois ans après l'approbation de ce dernier. Ils sont repris dans le nouvel article L.111-1-1 créé par la loi d'engagement national pour l'environnement ;

l'article R.121-1 demande au Préfet de transmettre les informations utiles à la prévention des risques naturels à prendre en compte dans l'élaboration les documents d'urbanisme ;

l'article R.111-2 donne la possibilité de refuser un permis de construire, ou de l'autoriser avec des prescriptions spéciales, en cas d'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publiques.

2PREF-1+2



2) - Des circulaires apportant un éclairage complémentaire sur les textes législatifs et réglementaires :

- la circulaire interministérielle du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables ;
- la circulaire interministérielle du 24 avril 1995 relative aux dispositions applicables au bâti et ouvrages existants en zone inondable ;
- la circulaire du 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 ;
- la circulaire du 4 novembre 2003 relative à la politique de l'État en matière d'établissement des atlas des zones inondables ;
- la circulaire interministérielle du 21 janvier 2004 relative à la maîtrise de l'urbanisme et l'adaptation des constructions en zone inondable ;
- la circulaire du 1^{er} septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme, qui attache une importance particulière à l'impératif de sécurité à travers la prise en compte de la problématique des risques naturels et technologiques ;
- la circulaire du 7 avril 2010 sur les mesures à prendre suite à la tempête Xynthia ;
- la circulaire du 25 juin 2010 sur les mesures à prendre en matière de risques d'inondation suite aux intempéries dans le Var les 15 et 16 juin 2010.

En complément de ces circulaires, le guide méthodologique de 1999 sur les plans de prévention des risques inondation et le « guide de la concertation pour les PPRn » de janvier 2004, donne aux services un cadre méthodologique qui sert aujourd'hui de référence pour l'élaboration des PPRI.

3) - La stratégie de l'État en matière de risque d'inondation

La stratégie de l'État vise avant tout à assurer la sécurité des personnes et à réduire les effets sociaux et économiques¹. Elle repose essentiellement sur trois axes :

- un système de prévision et d'annonce de crues pour mieux connaître l'ampleur de l'événement et pour mettre en œuvre rapidement les mesures de gestion de crise ;
- un système de protection adapté aux enjeux portant à la fois sur le système d'endiguement à fiabiliser et sur la capacité d'écoulement des cours d'eau ;
- des actions de prévention adaptées aux enjeux, à entreprendre pour maîtriser l'urbanisation, réduire la vulnérabilité des constructions et des équipements et aménager l'espace inondable pour réduire l'impact de la crue.

Au sein de cette stratégie, la prévention des inondations et la gestion des zones inondables occupent une place essentielle. La politique de l'État, définie dans la circulaire du 24 janvier 2004, repose sur trois principes :

- à l'intérieur des zones inondables soumises aux aléas les plus forts, interdire toute construction nouvelle et saisir toutes les opportunités pour réduire le nombre des constructions exposées ; dans les autres zones où les aléas sont moins importants, réduire la vulnérabilité des constructions qui pourraient être autorisées ;

- contrôler strictement l'extension de l'urbanisation dans les zones d'expansion des crues, c'est-à-dire les secteurs non urbanisés ou peu urbanisés et peu aménagés, qui peuvent stocker un volume d'eau important, et étudier la reconquête de certaines ;
- éviter tout endiguement ou remblaiement nouveau qui ne serait pas justifié par la protection de lieux fortement urbanisés.

4) - La politique de prévention des inondations sur le bassin Loire-Bretagne

Le SDAGE Loire-Bretagne, approuvé le 18 novembre 2009, fixe les grandes orientations pour la gestion équilibrée de la ressource en eau. Parmi elles figure la réduction du risque d'inondation par les cours d'eau.

Sur ce thème, le SDAGE reprend très largement les principes de la politique nationale.

Au-delà de la préservation des champs d'expansion des crues, l'objectif du SDAGE n'est pas tant de stopper toute urbanisation que d'infléchir l'urbanisme dans le sens d'une réduction globale de la vulnérabilité aux inondations.

Cette réduction globale pourra être obtenue :

- par l'arrêt de toute construction nouvelle dans les zones d'aléas les plus forts hors des zones déjà densément urbanisées ;
- par l'arrêt du développement de l'habitat pavillonnaire très vulnérable. À ce titre, la densification des zones déjà urbanisées pour favoriser des formes d'habitat collectif avec des bâtiments résilients (capacité des bâtiments à résister à une inondation et à retrouver un fonctionnement normal dans les meilleurs délais) peut être admise sous réserve que l'augmentation de la population au niveau du quartier reste modérée ;
- en réalisant des aménagements urbains destinés à réduire les conséquences des inondations, notamment en maîtrisant les écoulements et en sécurisant les réseaux.

Tel est le sens de la disposition 12B-1, qui stipule que les PPRI prescrits à compter de l'approbation du SDAGE doivent respecter un certain nombre de principes.

Dans l'ensemble de la zone inondable, l'implantation de bâtiments sensibles sera interdite : équipements nécessaires aux activités de secours, établissements hébergeant des personnes peu mobiles et, en cas de crues rapides, établissements d'accueil de mineurs.

Dans les zones d'aléa fort et très fort, caractérisées par un niveau d'eau de la crue de référence supérieur à 1 mètre ou par une vitesse très forte (plus de 0,5 m/s), le principe est d'interdire toute nouvelle construction. Deux exceptions sont néanmoins envisagées, à condition que des mesures soient prises pour réduire la vulnérabilité des aménagements :

- les constructions et aménagements liés à la gestion, l'entretien et l'exploitation de l'espace, constructions limitées en vulnérabilité dans des espaces urbains peu construits (terres agricoles, zones naturelles, espaces verts, terrains de loisir, parc de stationnement). Il s'agit dans les zones d'aléa fort de préserver les champs d'expansion des crues en n'autorisant que des aménagements légers (abris de jardin, équipement de base de plein air, modulation du terrain naturel pour golf, sanitaire de camping existant par exemple) ;
- le renouvellement et l'évolution du tissu urbain dans les centres villes, dans les secteurs urbains denses où cohabitent des activités résidentielles, commerciales et tertiaires.

D'autres dispositions du SDAGE sont directement applicables, sans attendre la révision des PPR. Les responsables ou gestionnaires des collectivités doivent ainsi dans l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire :

- améliorer la conscience du risque et la gestion de la période de crise (12A-1et 2) ;
- améliorer la protection dans les zones déjà urbanisées (12C-1 à 12C-7) ;
- réduire la vulnérabilité dans les zones inondables (objectif 12D) ;
- renforcer la cohérence des politiques publiques (SCOT, PLU...) (13D).

Selon le SDAGE, les mesures de réduction de vulnérabilité doivent avoir pour objectif, par ordre de priorité :

- d'assurer la mise en sécurité des personnes ;
- de permettre un retour rapide à la normale après le passage de l'inondation ;
- d'éviter tout sur-endommagement par émission de produits polluants ou flottants ;
- d'éviter les dommages non indemnissables ;
- de réduire les dommages indemnissables.

La loi du 21 avril 2004 (transposition de la DCE du 23/10/2000) a renforcé la portée juridique du SDAGE par des modifications du code de l'urbanisme. Les documents d'urbanisme doivent être mis en compatibilité avec les orientations du SDAGE. Cette compatibilité entre les documents devra être vérifiée par les services de l'État et les collectivités.

MESURES D'ACTION PRIENNES PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT EN LOIRE MOYENNE

La nécessité d'accroître la protection des personnes et des biens dans les zones inondables doit se fonder sur un engagement renforcé de l'État en vue d'accélérer la révision des PPR en Loire moyenne. Il s'agit d'engager ou de poursuivre les actions suivantes :

1. Actualiser les connaissances sur les zones inondables ;
2. Améliorer le « porter à connaissance » du risque inondation ;
3. Gérer la période transitoire d'attente de la révision des PPR inondation Loire par une meilleure maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées aux risques (application du contrôle de légalité, utilisation de l'article R.111-2) ;
4. Préparer et lancer la révision des PPR Loire devenus obsolètes ;
5. Inciter et aider les communes à réaliser leur plan communal de sauvegarde (PCS) ;
6. Faire prendre en compte les orientations et les dispositions du SDAGE 2010-2015, à intégrer dès maintenant dans les projets d'aménagement, dans la mise en compatibilité des documents d'urbanisme ;
7. Contrôler la prise en compte du risque inondation dans la conception ou la révision des documents d'urbanisme (SCOT, PLU) ;
8. Contrôler la prise en compte de la vulnérabilité des biens et des personnes dans les projets situés en zone inondable ;
9. Poursuivre les études de dangers et les études de val

Ces actions sont détaillées ci-après :

1. Actualiser les connaissances sur les zones inondables :

Il est de la responsabilité de l'État de porter à la connaissance de tous les risques naturels prévisibles dont il a connaissance. Tous les moyens disponibles sont mobilisables pour cela comme la diffusion des cartes des zones inondables, sous forme papier et numérique.

La responsabilité de l'État pourrait être recherchée s'il avait failli à ses obligations de porter à la connaissance des élus et des citoyens les informations dont il dispose en matière de prévention des risques (et de protection de l'environnement).

Dans l'attente d'une nouvelle cartographie des aléas, il convient d'informer les élus, lors des porter à connaissance, sur les études techniques les plus récentes, notamment les PHEC réalisées sur une topographie précise (MNT laser), en précisant que ces données demeurent entachées d'une certaine imprécision, ainsi que les informations disponibles sur les ruptures de digues et leurs conséquences. Ces nouvelles données viendront enrichir la connaissance.

L'ensemble des cartes des risques naturels et technologiques majeurs ont vocation à être publiées sur Cartorisque (<http://cartorisque.prim.net>).

En région Centre, les atlas des zones inondables ont été numérisés et publiés dans Cartorisque pour le Beuvron, le Cher, le Cosson, la Creuse, l'Eure, l'Indre, le Loir, la Sauterie, le Braye. Ils sont numérisés mais non publiés pour l'Amon, l'Yèvre et la Grande Sauterie dans le Cher, le Cher, l'Indre, la Vienne en Indre-et-Loire, l'Ouanne dans le Loir.

Sur la Loire, différentes cartes ont été élaborées :

- Les cartes des zones inondables de la vallée de la Loire entre le confluent de l'Allier et l'entrée de l'agglomération de Nantes ont été réalisées par la DIREN Centre. Elles ont été portées à la connaissance des élus en 1995 sous la forme d'atlas des zones inondables, et intégrées aux PPR, parfois après ajustement. Seules les cartes figurant dans les PPR ont une valeur réglementaire. Une nouvelle édition corrigée a été numérisée en 2003. Elle est consultable sur le site Internet de la DREAL Centre : <http://www2.centre.ecologie.gouv.fr/nat1/index.htm>
 - L'élaboration de l'enveloppe des plus hautes eaux connues (PHEC) obtenue à partir de la connaissance des grandes crues de 1846, 1856 et 1869 en Loire moyenne et de 1843 et 1910 en Basse Loire. La précision est de 20 cm sur le niveau atteint par l'eau (obtenu à partir des repères de crue) et d'environ 1 mètre sur la topographie.
 - Une étude de la propagation des crues et des risques d'inondation en Loire moyenne a été menée par l'équipe pluridisciplinaire du Plan Loire Grandeur Nature entre 1995 et 1999. Elle a permis de présenter aux élus la modélisation hydraulique par val et une estimation des enjeux et des dommages par secteurs économiques et hydrauliques. À partir de ces travaux, des cartes de l'extension prévisible des inondations pour les crues fortes en Loire moyenne ont été élaborées en 2002. Elles couvrent une gamme de débits au Bec d'Aïler de 4200 à 8500 m³/s et sont consultables sur le portail Loire sur le risque inondation : <http://www.inondation-loire.fr/ichat/Atlas/accueil.htm>
- Les hauteurs d'eau sont entachées d'une double imprécision : celle liée au modèle hydraulique, de l'ordre de 50 cm, et celle liée au modèle numérique de terrain utilisé (BD Alti30 de l'IGN), de l'ordre de 1 mètre. Étant le résultat d'une modélisation, elles n'ont aucune valeur juridique. De plus, les simulations d'inondations ont été menées en supposant qu'il n'y aurait pas de rupture de digue, scénario dont on sait qu'il est irréaliste. Elles n'en demeurent pas moins utiles à la prévision des crues.

- Depuis 2005, grâce à des modèles numériques de terrain obtenus par laser aéroporté, offrant une résolution au sol de 1 mètre et une précision altimétrique de 15 cm, la DIREN a recalculé plus précisément la hauteur atteinte par les plus hautes eaux connues sur plusieurs secteurs à enjeux : val de Tours, d'Orléans et de Cisse, quartiers Sud de Blois (Vienne, la Bouillie). Il s'agit là non d'un nouvel atlas, mais d'études méthodologiques préfigurant la cartographie de l'aléa dans les PPR. Ces données nouvelles ont fait l'objet de communication aux Préfets et, de manière informelle, à plusieurs collectivités².
- Une étude a été conduite par la DDT du Loiret sur le val d'Orléans, dans le cadre de la préparation de la révision du PPR. Une méthode a été mise au point pour calculer des plus hautes eaux plausibles à l'amont du val, qui n'a pourtant pas été inondé lors de la crue historique de 1856. Cette étude garde un caractère prospectif et strictement interne à l'État, la méthode n'étant pas validée. En outre, les études de dangers sur les digues apporteront prochainement des données sans doute moins sujettes à contestation.

2. Améliorer le « porter à connaissance » sur le risque inondation :

Le principe du « porter à connaissance » sur le risque inondation figure à l'article R.121-1 du code de l'urbanisme. C'est un préalable indispensable ayant pour objectifs de préparer la révision des PPR, de contrôler des projets en utilisant l'article R.111-2, de conforter les avis de l'État quand il est consulté ou associé à diverses procédures. Ce « porter à connaissance » présentera en particulier les études préalables à la révision de PPR, les simulations hydrauliques, l'évolution de la connaissance sur la vulnérabilité, sur les données relatives aux repères de crue, aux plus hautes eaux connues (PHEC), à la topographie.

Cette politique globale du « porter à connaissance » doit être menée de façon continue dans le temps.

Elle doit permettre d'expliquer aux élus les raisons pour lesquelles la révision des PPR Loire est nécessaire. Elle a pour but de diffuser les informations sur des événements nouveaux, préciser le niveau de danger en croisant hauteur d'eau et vitesse d'écoulement, définir l'aléa global par le recatage des PHEC à l'aide du MNT, le calcul de la ligne d'eau par effacement de digue et par l'évaluation de l'aléa de rupture de digue (résultats des études de dangers et de la zone de rouil).

Dans le cadre de la directive sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, de nouvelles cartes des zones inondables et des risques seront produites d'ici la fin 2013, sur les territoires à risque important d'inondation. Elles prendront en compte trois intensités d'événement : les crues de probabilité forte (décennale), moyenne (centennale) et faible (exceptionnelle). Elles seront présentées aux élus au fur et à mesure de leur élaboration.

Dans l'immédiat, un simple recatage de points caractéristiques de PHEC repérés par la DDT est un élément en soi du porter à connaissance.

3. Gérer la période transitoire d'attente de la révision des PPR Inondation Loire par une meilleure maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées aux risques :

3.1. L'application du contrôle de légalité

Le contrôle de légalité du Préfet sur la prise en compte du risque inondation à l'égard des collectivités locales s'exerce sur les documents d'urbanisme, les permis de construire et les certificats d'urbanisme, dans les collectivités où les élus disposent de cette compétence.

Les priorités de ce contrôle sont précisées par la circulaire du 1^{er} septembre 2009 sur le contrôle de légalité en matière d'urbanisme. Elle attache une grande importance à l'impératif de sécurité publique et rappelle que la prévention des risques d'inondation doit être prise en compte dans les documents d'urbanisme. Elle demande d'exercer un contrôle particulier sur la délivrance des autorisations individuelles dans les secteurs concernés par les risques.

Dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité, le Préfet peut faire usage de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme dans les zones à risque fort. Il peut demander au maire de retirer ou soumettre à prescription les permis illégalement accordés et déferer le permis concerné devant le tribunal administratif en cas de refus.

Le contrôle de légalité s'effectue en appréciant l'importance du risque. Celui-ci peut être évalué au regard du niveau d'aléa, de l'importance des enjeux et de leur vulnérabilité, des moyens mis en œuvre pour sécuriser, secourir ou évacuer la population, de la garantie de sécurité qu'offrent ou non les digues, des prescriptions et des interdictions en matière d'urbanisme fixées dans le règlement du PPR, des études techniques portées à la connaissance des élus, etc.

3.2. L'utilisation de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme

La prise en compte de la prévention des risques lors de la délivrance des permis de construire peut rendre nécessaire l'utilisation de l'article R.111-2.

« 1 - Un contrôle de l'urbanisation possible avec l'article R.111-2

En l'absence de PPR, ou si le PPR repose sur des bases techniques obsolètes, comme l'évoque la circulaire du 7 avril 2010 sur les mesures à prendre suite à la tempête Xynthia, l'article R.111-2 du code de l'urbanisme peut s'appliquer : « le projet³ peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ».

Par sécurité publique, il faut comprendre à la fois la sécurité de tierces personnes et la sécurité des habitants de la construction. L'article R.111-2 est applicable dès lors que le projet est de nature à être exposé à un risque, sans qu'il soit nécessaire qu'il provoque ou aggrave ce risque.

La circulaire du 7 avril 2010 adressée aux préfets du littoral métropolitain suite à la tempête Xynthia leur demande instamment de faire usage de l'article R.111-2 pour s'opposer à la délivrance d'autorisation d'urbanisme dans les zones à risque fort :

- dans les zones qui seraient submergées par au moins 1 mètre d'eau, sans tenir compte des ouvrages de protection, par un événement d'occurrence centennale ;
- dans la zone située derrière un ouvrage de protection contre les submersions, sur une largeur de 100 mètres.

Ces dispositions sont également transposables aux zones protégées par des digues fluviales.

Dans l'attente de l'élaboration ou de la révision des PPR, l'État peut – et doit – s'opposer à des projets mettant en danger les occupants d'une construction, en ayant recours à l'article R.111-2. Ce même article permet également d'instaurer des prescriptions particulières.

² Outre un porter à connaissance préalable à la révision du PPR de Blois, ces données ont été communiquées à l'agglomération d'Orléans pour la mise en œuvre du PIG habitat, au Conseil Général du Loiret, qui l'a extrapolée à l'ensemble du département, à l'agglomération de Tours.

³ construction, aménagement, installation ou travaux faisant l'objet d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable

La responsabilité de l'État pourrait être recherchée s'il ne s'opposait pas à des travaux soumis à déclaration ou autorisation au titre du code de l'urbanisme, conduisant à exposer des personnes à un risque avéré. Néanmoins un recours trop fréquent à l'article R.111-2, s'il n'était assorti d'une mise en révision des PPR, exposerait l'État à un risque contesté.

h/- Des contraintes d'urbanisme à respecter dans les zones inondables

Les réflexions sur la constructibilité en zone inondable devront aboutir à la définition de zones soumises à interdiction ou à autorisation, avec ou sans prescriptions, visant l'occupation ou l'utilisation du sol, et de zones soumises à des prescriptions destinées à réduire la vulnérabilité et les dommages des constructions.

L'article L.562-1 du Code de l'Environnement sur les PPR naturels préconise de délimiter des zones inconstructibles et des zones soumises à prescriptions en prenant des mesures à la fois sur des dispositions d'urbanisme et sur des règles de constructions.

Ces dispositions d'urbanisme sont opposables aux autorisations d'occupation du sol visées par le Code de l'Urbanisme. Elles visent également les dispositions contenues dans le Code de l'Environnement pour le régime des autorisations ou des déclarations. Elles peuvent justifier des refus d'autorisation ou des prescriptions subordonnant leur délivrance. Les prescriptions peuvent concerner l'implantation, le volume, la densité des projets.

Quant aux règles de construction prescrites au sens du Code de la Construction et de l'Habitat, elles doivent être appliquées par le maître d'ouvrage, qui s'engage à les respecter lors de la demande d'autorisation d'urbanisme. Leur non respect, outre le fait qu'il constitue un délit, peut justifier une non indemnisation des dommages en cas de crue (art. L.125-6 du Code des Assurances).

g/- Une approche territoriale des enjeux pour mieux maîtriser l'urbanisation

Les dispositions d'urbanisme et des règles de construction ne peuvent être prises localement qu'après les avoir confrontées aux différents enjeux. Les deux principaux enjeux définis par les instructions relatives à la gestion des zones inondables sont les champs d'extension des crues (définis par les circulaires n° 95-32 du 24 juin 1994 et du 24 avril 1995) et les espaces urbanisés (définis par la circulaire n° 95-32 du 13 mai 1995) à l'intérieur desquels on distingue les centres urbains denses (ou centres anciens) des autres secteurs urbanisés (zones résidentielles, industrielles, commerciales ou mixtes, voire en mutation). Il est aussi nécessaire par la suite d'identifier les autres enjeux qui contribuent à la sécurité des personnes, à la protection des biens et à la gestion de crise : population exposée, établissements recevant du public avec ou sans hébergement, industriels, commerciaux, exploitations agricoles, voirie et réseaux. Une analyse préalable de ces différents enjeux est nécessaire pour évaluer les conséquences de la présente note sur la constructibilité en zone inondable. Cette note sera portée à la connaissance des collectivités pour qu'elles puissent en anticiper les effets sur les projets.

Les enjeux territoriaux sont définis comme suit :

► **les zones d'expansion des crues** : elles sont constituées par des secteurs non urbanisés ou peu urbanisés et peu aménagés où la crue de référence peut stocker un volume d'eau important, comme les terres agricoles, espaces verts urbains, terrains de sports, parcs de stationnement. Elles constituent des espaces naturels et agricoles à conserver et à valoriser au niveau environnemental et paysager où les interdictions ont pour objectifs d'assurer le libre écoulement des eaux, la conservation et la restauration des champs d'inondation. Elles jouent un rôle déterminant en réduisant provisoirement le débit aval et en allongeant la durée de l'écoulement. L'extension de l'urbanisation y sera interdite et la constructibilité limitée afin de ne pas augmenter la vulnérabilité des personnes et des biens. L'occupation du sol doit rester compatible avec les contraintes liées au risque inondation (espace vert, de loisirs, de jeux, etc).

► **les centres urbains** : ils sont définis en fonction de quatre critères liés à l'histoire, à l'occupation du sol, à la continuité bâtie et à la mixité des usages entre logements, commerces et services. Ce sont les centres anciens qui comprennent des espaces non bâtis de type dent creuse autres que les espaces verts. Les dents creuses sont des unités foncières entourées de parcelles bâties ou de voiries qui ne peuvent recevoir qu'une seule construction, voire 2 à 3 constructions (pas de programme d'habitat groupé).

► **les autres secteurs urbanisés** : ils représentent des zones d'extension urbaine plus récentes et moins denses que les centres urbains constitués essentiellement de zones strictement résidentielles, qu'elles soient pavillonnaires ou de logements collectifs, et de zones d'activités industrielles et commerciales.

La circulaire n°95-32 du 13 mai 1995 définit le caractère urbanisé ou non d'un espace. Il doit s'apprécier au regard de la réalité physique et non en fonction des limites de l'agglomération au sens du Code de la voirie routière, ni du zonage opéré par un plan d'occupation des sols. La réalité physique de l'urbanisation s'apprécie au travers d'indices précis : nombre de constructions existantes, distance du terrain en cause par rapport à ce bâti existant, contiguïté avec des parcelles bâties, niveau de desserte par les équipements. L'ensemble de ces critères a été dégagé par la jurisprudence relative à la notion de parties actuellement urbanisées (PAU), introduite en 1983, où s'applique le principe de constructibilité limitée dans les communes non couvertes par un POS.

df - Comment utiliser l'article R.111-2 en période transitoire ?

L'article R.111-2 du code de l'urbanisme, expose une règle qui est à la fois « permissive », parce qu'elle laisse une marge d'appréciation à l'administration, et d'ordre public, c'est-à-dire applicable sur l'ensemble du territoire, que les communes soient dotées ou non d'un document d'urbanisme. Le juge administratif regarde cette appréciation du risque avec attention et peut annuler ou confirmer une autorisation de construire en évoquant une erreur manifeste d'appréciation sur la nature ou le niveau de ce risque.

Le maître a le pouvoir et le devoir de refuser une demande de permis de construire ou d'aménager, voire de l'autoriser en faisant passer des prescriptions spéciales, même en zone constructible, au motif que le projet de construction ou d'aménagement est soumis à un risque d'inondation important et qu'il a connaissance de l'existence des dangers visés par l'article R.111-2.

Lors de l'instruction des demandes de permis de construire ou de certificat d'urbanisme, l'application de l'article R.111-2 ne peut être systématique et celui-ci doit être utilisé pour des projets particuliers à enjeux sortant du cadre des prescriptions prévues dans le PPR quand il convient de les renforcer. Elle doit s'apprécier, localement et pour chaque cas, à partir d'une analyse d'opportunité sur la sécurité publique. Le juge administratif considère que l'atteinte à la sécurité publique peut résulter soit du danger auquel sont exposés les occupants d'une construction, soit de l'aggravation que peut entraîner la présence d'une nouvelle construction sur la crue et les constructions existantes.

L'atteinte à la sécurité publique en cas d'inondation que visent les dispositions de cet article doit être démontrée à chaque fois et peut être regardée sous l'angle de trois composantes :

► l'importance du danger auquel sont exposés les habitants d'une construction,

► la destination du projet, en portant une attention particulière sur la possibilité de déplacement des personnes accueillies et sur les risques aggravés liés à la dispersion d'objets flottants ou de produits dangereux,

► les conditions d'intervention des services de secours, qui sont évaluées en tenant compte de l'éloignement du projet, de la hauteur de submersion sur les voies d'accès, de la conception du projet, de l'aggravation due à la présence d'une construction neuve, de l'évacuation des habitants.

Dès lors que le risque et l'atteinte à la sécurité et à la salubrité publiques seront démontrés, les services instructeurs, sensibilisés aux modalités d'application de l'article R.111-2, proposeront de faire valoir les dispositions de cet article.

af - Dans quels cas appliquer l'article R.111-2 ?

Sans attendre l'approbation ou la prescription d'un PPRI, il est demandé par les circulaires nationales d'arrêter l'extension de l'urbanisation des zones inondables et de s'opposer à la délivrance d'autorisation de projets nouveaux dans les zones d'alertes forts sur la base des dispositions de l'article R.111-2, après vérification de l'atteinte à la sécurité publique. Ce dernier peut être utilisé pour interdire une demande de permis de construire pour un projet important, ou favoriser en imposant des prescriptions plus contraignantes que celles des PPRI actuels.

Les dispositions qui suivent s'appliquent à partir de la présente note d'orientation validée en Commission Administrative de Bassin du 18 novembre 2010. Elles pourront également faire l'objet d'une mise en œuvre progressive, par paliers, selon les modalités du 3.2.d ci-dessus, après hiérarchisation du niveau et de la nature des enjeux sur les territoires exposés.

► interdiction des constructions dans les zones reconnues dangereuses et pour préserver, sans réserve, les champs d'expansion des crues :

Ces zones peuvent être identifiées comme suit :

→ les zones d'alertes les plus fortes directement exposées aux risques. Dans ces zones il est souhaitable de limiter les conséquences humaines et économiques des catastrophes naturelles et d'y adopter un principe de non constructibilité et d'interdiction d'aménager des terrains. Tout type de construction nouvelle devrait y être interdit. Ces zones comprennent :

- les zones qui seraient submergées par au moins un mètre d'eau, considérées comme zones de danger par la jurisprudence et la doctrine nationale⁶ ;
- les zones situées derrière les ouvrages de protection dans une bande de sécurité de largeur à définir. Le SDAGE 2010-2015 établit, pour les nouveaux PPRI, une bande de sécurité inconstructible de largeur égale à cent fois la hauteur de la digue. Les études de dangers qui étudient les conséquences d'une rupture d'ouvrage viendront ajuster cette bande de sécurité ;
- les zones d'alertes fort et très fort des centres urbains denses dans lesquelles ne peuvent être autorisées, à titre exceptionnel et sans augmentation de la population vulnérable, que les constructions nouvelles (remplacement et extension mesurée) pour assurer le renouvellement urbain et la continuité de la vie locale (maintien des activités et gestion de l'habitat par exemple). Le SDAGE stipule, pour les nouveaux PPRI, de n'autoriser, dans ces zones d'alertes les plus fortes, que des constructions et aménagements limités en vulnérabilité liés à la gestion, l'entretien et l'exploitation de l'espace. Dans ces zones ne sont généralement disponibles que des espaces réduits très particuliers de type dent creuse. Les espaces libres inondables à l'intérieur de ces périmètres urbains devraient être réservés pour constituer des espaces à utilité sociale, naturels, aménagés pour la ville : parc, jardin, square, terrain de jeux, de sports, etc) ;

⁶ pour mémoire, dans les PPRI actuels, sont considérés comme étant des zones de danger les zones d'alertes fort (B3 et A3 des PPRI Loire : plus de 2 mètres d'eau avec vitesse faible et moins de 2 mètres d'eau avec vitesse forte, bande de 300 mètres derrière les digues) et très fort (A4 des PPRI Loire : plus de 2 mètres d'eau avec vitesse forte, zones dangereuses particulières).

- les zones d'expansion des crues qui sont à préserver de toute nouvelle urbanisation, essentielles pour une gestion globale des cours d'eau et qui assurent une solidarité des communes amont-aval et la protection des milieux. L'utilisation de l'article R.111-2 pour interdire les nouveaux projets se ferait au cas par cas. Sans aller jusqu'au refus, le permis de construire peut alors être assorti de prescriptions spéciales pour réduire la vulnérabilité. Cet objectif de préservation repose sur une appréciation globale de l'impact cumulé d'un ensemble d'opérations (pas sur l'impact d'une opération isolée, difficile à démontrer). En l'absence de document d'urbanisme, aucune construction n'est en principe autorisée hors de la Partie Actuellement Urbanisée (voir l'article L.111-1-2 du Code de l'Urbanisme) et le Règlement National d'Urbanisme s'applique. Dans les zones d'alertes forts des champs d'expansion des crues, comme en zone urbanisée, les projets devraient être limités en vulnérabilité (par exemple, abris dans des zones de jardin, équipements pour base de loisir, abris pour bétail d'élevage, aménagements mesurés pour golf ou camping existant, etc). D'autres zones, non directement exposées aux risques d'inondation mais dans lesquelles certaines constructions pourraient aggraver les risques ou en provoquer de nouveaux ou qui conduiraient à augmenter la population vulnérable de manière significative, pourraient également faire l'objet d'interdiction.

► opposition aux projets de construction d'établissements particulièrement sensibles parce qu'ils participent à la gestion de crise, ou parce qu'ils hébergent ou rassemblent des populations importantes difficiles à évacuer :

Les interdictions visent en priorité les projets suivants :

→ les établissements nouveaux nécessaires aux secours et à la gestion de crise (sécurité civile, défense, maintien de l'ordre public) qui seraient peu opérationnels s'ils étaient implantés en zone inondable ;

→ les projets neufs, d'adaptation, de modification ou d'extension d'établissements ouverts au public, qui amèneraient une augmentation des capacités d'hébergement (prison, clinique, hôpital, internat, maison de retraite, centre pour handicapés, ...), et qui seraient très vulnérables en période de crise car difficiles à évacuer.

► prescription de mesures plus contraignantes qu'aujourd'hui pour l'amélioration de certains projets qui ne prendraient pas suffisamment en compte le risque d'inondation :

Ces prescriptions concernent les cas suivants :

→ les projets situés dans des zones soumises à un aléa moyen dans les PPRI actuels (hauteur de submersion potentielle supérieure à 1m) et suffisamment importants pour que l'admission des constructions se fasse sous conditions prenant la forme de prescriptions jugées nécessaires et absentes des PPRI actuels ;

Elles concerneraient l'implantation, le volume, la densité des constructions (préservation des écoulements) ou la destination et les conditions d'utilisation des bâtiments (limitation de l'usage d'habitation).

→ les projets qui ne prendraient pas suffisamment en compte la sécurité des habitants et la vulnérabilité des constructions (« objectif zéro dommage »).

Les prescriptions visent à adapter les biens ou activités en vue d'y réduire nettement la vulnérabilité des personnes (création d'espaces refuges et d'issues de secours, travaux de confortement du bâti et de consolidation d'ouvrages de protection...), mais également à limiter les dommages aux biens ou à l'environnement et à faciliter le retour à la normale après sinistre (choix de matériaux adéquats, surveillance des circuits et compteurs électriques, aménagement des chemins de produits polluants...).

Le rapport du CEPRI « un logement « zéro dommage » face au risque d'inondation est-il possible ? » donne des indications utiles sur les mesures adaptées en fonction de différents paramètres (type d'habitat, caractérisation de l'aîée en termes de hauteur d'eau, durée de submersion, période de retour).

4. Préparer la révision des PPRI Loire devenus obsolètes

La révision des PPRI Loire est devenue nécessaire au regard de l'évolution de la connaissance et de la doctrine nationale. Cette nécessité sera réaffirmée aux élus. La révision sera échelonnée dans le temps, en fonction des enjeux et des moyens financiers. Le calendrier pourra être adapté en fonction de la mobilisation des acteurs locaux.

La décision de la révision des PPRI appartient aux Préfets de département. Elle suppose d'associer étroitement, et le plus en amont possible, les élus concernés, dans une démarche de concertation au cours de laquelle le porter à connaissance constitue une première étape essentielle. La démarche de révision des PPRI comprend les étapes suivantes :

- analyse des enjeux de développement du territoire (DDT) ;
- actualisation de la connaissance des données et des zones inondables (DREAL - SPC et DDT dans un premier temps sur des points de référence) ;
- porter à connaissance des études techniques nouvelles, des simulations hydrauliques, et de l'évolution de la connaissance (DDT) ;
- mise en place d'un processus de concertation avec les élus (Préfet - DDT) ;
- élaboration des nouvelles cartes d'alées (DREAL - DDT) ;
- articulation et prise en compte des études de dangers et de vals (DREAL) ;
- analyse des enjeux vulnérables, des zones dangereuses et espaces urbanisés (DDT) ;
- lancement des réflexions sur l'élaboration des documents réglementaires PPRI (DDT).

Le lancement de la révision des PPRI sera fonction de l'importance des enjeux et la prescription de la révision du PPRI interviendra plus ou moins tôt lors de la concertation.

4.1. Informer les élus

Le Préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Quand il reçoit la décision de ces collectivités d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, il fournit les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement (articles L.121-2 et R.121-1 du code de l'urbanisme : action 2).

4.2. Lancer la démarche de révision, en priorité dans les secteurs à plus forts enjeux

La conduite de la révision des PPRI est sous la responsabilité des Préfets de département.

Les Préfets de la région Centre, réunis le 9 juin 2010, ont convenu d'engager la révision des PPRI de la Loire, en commençant par les plus anciens qui coïncident avec les secteurs où les enjeux (population exposée, pression d'urbanisation) sont les plus forts (Orléans, Tours) et où les collectivités souhaitent le plus faire évoluer leurs documents d'urbanisme.

4.3. Les éléments à prendre en compte dans un PPRI

Le PPRI, à l'issue de l'analyse cartographique des alées et des enjeux, détermine les zones d'expansion des crues à préserver et distinguer, en secteur urbain, les zones d'alée fort.

Le guide méthodologique des PPRI (1999) indique comment déterminer les niveaux d'alée en fonction de la hauteur de l'inondation et de la vitesse du courant :

Vitesse	Vitesse faible (stockage)	Vitesse moyenne (écoulement)	Vitesse forte (grand écoulement)
Hauts			
Hauteur < 0,50 m	Faible	Moyen	Fort
0,50 m < Hauteur < 1 m	Moyen	Moyen	Fort
Hauteur > 1 m	Fort	Fort	Très fort

Sur la Loire moyenne, les PPRI ont été élaborés dès 1995. L'État a utilisé l'outil PYG (projet d'intérêt général) pour faire prendre en compte le risque dans les documents d'urbanisme et freiner l'urbanisation des vals. Les PPRI de la Loire moyenne sont tous issus de PYG.

Du fait de leur ancienneté, ils souffrent de plusieurs insuffisances :

- des classes d'alée non conformes au guide méthodologique (le tableau ci-dessous présente la qualification des alées définie dans les PPRI Loire) ;

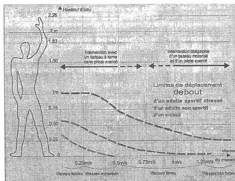
Vitesse	Vitesse faible (stockage)	Vitesse moyenne (écoulement)	Vitesse forte (grand écoulement)
Hauts			
Hauteur < 1 m	Faible	Moyen	Moyen
1 m < Hauteur < 2 m	Moyen	Fort	Fort
Hauteur > 2 m	Fort	Très Fort	Très fort

- une imprécision des cartes d'alée liée au modèle numérique de terrain utilisé ;
- une prise en compte sommaire de la non fiabilité des digues ;
- une imprécision sur les PHEC liée au niveau de connaissance des crues du XIX^e siècle lors de la réalisation des atlas.

Le seuil de 1 mètre d'eau a été retenu dans la circulaire du Premier ministre du 2 février 1994 et dans la circulaire Xynthia du 7 avril 2010 pour déterminer les périmètres à l'intérieur desquels « la sécurité des personnes et des biens conduit à contrôler strictement les projets de nouvelles constructions ou de nouvelles installations ».

De même, la hauteur de 1 mètre d'eau a été annoncée par le Ministère de l'Écologie comme étant une limite susceptible de fragiliser les murs maçonnés qui ne résisteraient pas à la pression hydrostatique engendrée par la hauteur d'eau dans le cas d'une immersion prolongée (plus de 3 jours).

Ce seuil est également considéré comme la limite au-delà de laquelle il y a mise en danger des personnes, comme l'illustre le schéma ci-après :



(source : DDT de Vendée)

Même si réglementairement ils continuent à s'appliquer, les PPRI sur la Loire moyenne sont techniquement obsolètes. Ils autorisent des constructions dans des zones d'aléa fort, où la hauteur de submersion dépasse très largement 1 mètre.

En 2003, suite à une inspection dans le domaine des risques naturels, le Ministère de l'Écologie a donné pour objectif aux services de l'État concernés de se rapprocher par étapes réalisées des prescriptions du guide PPR :

- pour les PPRI approuvés : engager une modification des prescriptions lors de leur révision ;
- pour les PPRI en cours d'élaboration : se rapprocher au mieux des préconisations du guide ;
- pour les PPRI non encore commencés : appliquer ces préconisations.

Aussi, la révision des PPRI de la Loire moyenne est-elle engagée : la révision est prescrite sur Bois et trois communes voisines depuis mai 2010, elle est envisagée en 2011 sur les valls de Tours et Luynes.

L'écart d'appréciation sur le degré de qualification des alicés entre les PPRI actuels et les directives nationales conduira nécessairement à une augmentation du niveau d'aléa lors de la révision des PPRI de la Loire moyenne. Une telle évolution aura pour conséquence d'augmenter le niveau de l'aléa à la fois dans des zones de stockage et de grand écoulement et dans des zones où les hauteurs d'eau ne dépasseraient pas 1 mètre.

Une partie des zones inondables d'aléa faible passeront ainsi en aléa moyen et des zones d'aléa moyen basculeront en aléa fort.

Cette correction entraînera des modifications dans la gestion de l'occupation du sol et imposera des règles d'implantation et de construction plus contraignantes à l'avenir. Elle devra être prise en compte et adaptée au contexte local lors de la révision des PPRI Loire.

La révision des PPRI reste le moyen le plus sûr de juguler l'urbanisation de zones à risque. Aussi doit-elle être engagée dans les meilleurs délais, en particulier là où la pression d'urbanisation est forte.

5. Inciter et aider les communes à réaliser leur plan communal de sauvegarde (PCS)

L'article 13 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile définit le plan communal de sauvegarde. Il regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, 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 de mesures d'accompagnement et de soutien de la population (évacuation par exemple).

Arrêté par le maire de la commune, le PCS est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.

Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde (PICS) peut être établi en lieu et place du plan communal de sauvegarde. Il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées. La gestion d'un événement de sécurité civile reste assurée par le Maire ou le Préfet, l'intercommunalité intervenant pour fournir des moyens ou des compétences.

Le décret du 13 septembre 2005 précise le contenu du plan communal ou intercommunal de sauvegarde et détermine les modalités de son élaboration.

Il est important que le PCS s'appuie sur des scénarios d'inondation réalistes. À cet égard, l'étude Loire moyenne, qui néglige le risque de rupture des digues avant surverse, ne constitue pas une base suffisante.

Les services de l'État apportent une aide aux élus pour la réalisation des PCS, en veillant à la prise en compte de l'ensemble des risques naturels auxquels les communes sont exposées.

6. Faire prendre en compte les orientations et les dispositions du SDAGE 2010-2015

Le code de l'urbanisme (articles L.111-1-1, L.122-1, L.123-1, et L.124-2) prévoit que les SCOT, PLU et cartes communales doivent être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par le SDAGE ainsi que les objectifs de protection définis par les SAGE. Lorsque le SDAGE (ou le SAGE) est arrêté après l'approbation du SCOT, du PLU, ou de la carte communale, ces derniers doivent, si nécessaire, être rendus compatibles dans un délai de 3 ans à partir de la date de son approbation.

La jurisprudence permet de distinguer la notion de compatibilité de celle de conformité.

La notion de compatibilité accepte une « atteinte marginale » de la norme inférieure vis-à-vis de la norme supérieure. Le rapport de compatibilité ne suppose pas d'exiger que les décisions soient conformes au SDAGE, c'est-à-dire qu'elles en respectent scrupuleusement toutes les prescriptions, mais plutôt que ces décisions ne fassent pas obstacle à ses orientations générales. Autrement dit, pour qu'il y ait incompatibilité, il faut que la divergence soit substantielle vis-à-vis des orientations générales du SDAGE (le Conseil d'État parle de « non contradiction ou non contrariété avec les options fondamentales du SDAGE »). Au contraire de la conformité qui exclut toute différence, même mineure, entre la norme inférieure et la norme supérieure, la compatibilité exige simplement qu'il n'y ait pas de contradiction majeure vis-à-vis des objectifs généraux.

Il appartient aux collectivités porteuses de SCOT ou de PLU de s'assurer de la mise en compatibilité de leurs documents avec le SDAGE.

Les services de l'État doivent procéder à une analyse pour identifier les documents d'urbanisme qu'il est prioritaire de mettre en compatibilité avec le SDAGE. Il s'agit donc pour les services d'identifier les territoires à enjeux pour lesquels la mise en compatibilité de SCOT et/ou PLU est nécessaire. Ce sera tout particulièrement le cas dès lors que la prise en compte insuffisante des dispositions du SDAGE relatives aux inondations remet en cause à court ou moyen terme l'obligation fondamentale de réduire le risque d'inondations par les cours d'eau. Cette analyse de priorisation des SCOT et PLU à rendre compatible doit prendre en compte la diversité des situations locales (SCOT approuvé ou en cours d'élaboration ou de modification par exemple).

Les dispositions du SDAGE rappelées dans le chapitre II-4 de la présente note sont à intégrer dès maintenant dans les projets d'aménagement, au même titre que la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

Z. Contrôler la prise en compte du risque inondation dans la conception ou la révision des documents d'urbanisme (SCOT, PLU)

Le contrôle s'exerce tout particulièrement quand des zones sont couvertes par un plan de prévention des risques inondation.

Lors de la révision ou de l'élaboration des documents d'urbanisme, le Préfet doit veiller à la prise en compte du risque dans la délimitation des zones constructibles et vérifier qu'une recherche d'espaces de développement hors des zones à risques a bien été menée.

Cet outil peut être utilisé pour prendre en compte les risques liés aux inondations dans la maîtrise de l'urbanisation à l'intérieur des zones exposées :

- la révision d'un PLU peut être ainsi sollicitée par le Préfet pour demander à une commune de tenir compte du risque inondation ou de mieux le prendre en compte ;
- la procédure de projet d'intérêt général (PIG) peut également être employée. Le Maire doit modifier son PLU pour tenir compte du risque d'inondation et intégrer ses dispositions.
- les dispositions de l'article L.562-2 du Code de l'Environnement permet, en outre, au Préfet, en cas d'urgence, de s'opposer à la délivrance d'autorisations d'urbanisme. Il peut rendre immédiatement opposables par arrêté certaines dispositions des PPRI qui s'imposent (évolution des niveaux d'aléa pour les PPRI Loire par exemple). Ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan.

8. Contrôler la prise en compte de la vulnérabilité des biens et des personnes dans les projets situés en zone inondable

Les objectifs et les grands principes de réduction de vulnérabilité sont énoncés dans le SDAGE et les différentes circulaires nationales sur la prévention du risque inondation auxquels il convient de se référer (chapitres II-2 et II-4 de la présente note).

Pour les projets soumis à étude d'impact (ZAC à usage d'habitation par exemple), les services de l'Etat veilleront à ce que plusieurs variantes du projet aient bien été étudiées, notamment une implantation en-dehors de la zone inondable. L'étude devra démontrer l'absence d'alternative à ce choix d'implantation, et les mesures envisagées pour réduire la vulnérabilité du projet aux inondations.

9. Poursuivre les études de dangers et les études de val

9.1. Les études de dangers

Les zones endiguées n'échappent pas au risque d'inondation. En effet, même si des levées protègent les vals contre les crues les plus fréquentes, elles ne sont pas efficaces face aux crues exceptionnelles. Elles constituent alors, au contraire, de par le risque de rupture brutale, un facteur aggravant de l'inondation.

L'aléa de rupture de digue se superpose donc à l'aléa naturel. Le phénomène de rupture est extrêmement brutal : l'entrée massive d'eau dans le val est assortie d'un effet destructeur qui se fait sentir à plusieurs centaines de mètres des levées. Les bûches du XIX^e siècle ont créé des fosses d'érosion au pied des digues, d'une profondeur de plusieurs mètres et d'une longueur de plusieurs centaines de mètres.

C'est pourquoi la disposition 12B-1 du SDAGE Loire-Bretagne prévoit que, dans les futurs PPRI, aucune construction nouvelle ne pourra être autorisée dans une bande parallèle à la digue, d'une largeur égale à 100 fois la hauteur de cette dernière. Les études de dangers qui doivent être réalisées d'ici fin 2012 pour les digues de classe A et fin 2014 pour les digues de classes B et C, permettront de mieux connaître le risque de rupture et ses conséquences, et de préciser la largeur pertinente de la zone « non édificatif ».

La DREAL Centre a engagé début 2011, pour le compte des Préfets de département, représentant l'Etat gestionnaire des digues, les études de dangers sur les 172 km de digues de classe A (définies par une hauteur d'ouvrage supérieure à 1 mètre et une population dans la zone protégée supérieure à 50 000 habitants) : il s'agit des digues protégeant les vals d'Orléans, de Tours et de Authion. La DREAL bénéficie pour ce faire de l'appui méthodologique du Cemagref d'Aix en Provence et du laboratoire régional des Ports et Chaussées de Blois.

9.2. Les études de val

Le principe d'études globales par val a été inscrit dans le Plan Loire 2007-2013. Il s'agit de démarches reposant sur la concertation avec les parties prenantes, ayant pour objectif la mise en cohérence du système d'endiguement avec l'aménagement des vals dans une optique de réduction de la vulnérabilité aux inondations. Elles s'inscrivent dans la perspective à plus long terme de la mise en œuvre de la directive sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondation.

Les produits attendus sont des schémas d'aménagement, comprenant des travaux structurés sur les digues, des travaux visant à orienter les cheminements de l'eau en crue dans les vals, des principes d'occupation du sol et de réduction de la vulnérabilité à reprendre dans les documents de planification et les PPRI. Ils préfigureront les stratégies locales de gestion du risque d'inondation prévues par la directive européenne.

Ces démarches sont engagées dans les vals de l'Orléanais et les vals amonts de la Loire situés dans les départements du Cher et de la Nièvre. Une démarche similaire est en cours sur l'agglomération de Nevers.

Sur l'Orléanais, la concertation avec les élus a démarré en 2010 par une phase d'apprentissage mutuel. Une étude des enjeux sera conduite en 2011 ; elle fournira, avec l'étude de dangers et les travaux réalisés par l'équipe pluridisciplinaire du Plan Loire, la base de connaissances préalables à la réflexion concertée sur des scénarios d'aménagement.

IV. CONCLUSIONS

Chaque département est invité à décliner les actions ci-dessus et à se doter d'un calendrier prévisionnel pour les principales démarches (PPRI, PCS, élaboration ou révision de SCOT), à mener en lien avec les instances consultatives compétentes existantes ou à créer (commission départementale sur les risques naturels majeurs).

Le porter à connaissance sur le risque inondation prévu au titre de l'urbanisme sera engagé dès que possible, au plus tard avant fin 2011, compte tenu des nouvelles connaissances sur les PHEC apportées par le MNT laser.

Toutes les connaissances en matière de risque seront diffusées, en particulier la cartographie actualisée des zones inondables, dans l'attente de la prescription de la révision des PPRI Loire, en commençant par les secteurs les plus sensibles (en raison du nombre d'habitants exposés ou de vulnérabilités particulières).

En cas de menace pour la vie humaine, des mesures immédiates devront être prises pour interdire tout accroissement de population dans la zone à risque fort (interdiction des permis de construire via l'article R111-2 du code de l'urbanisme).