

Livre Blanc

s'informer pour prévenir le risque naturel

suite à journée du 4 novembre 2002 au Palais du Luxembourg et rapport pour discussion
« **Partager l'information géographique sur le risque inondation pour mieux le gérer** »

Comité de rédaction

Paul BARON, AFPCN

Gérard BRUGNOT, AFPCN

Roland NUSSBAUM, AFPCN

Yves RIALLANT, AFIGéO

Préface

Nos concitoyens savent désormais que, quels que soient les progrès de la science et de la technique, ils ne seront jamais totalement à l'abri de catastrophes naturelles, ce qui se traduit dans le langage courant par « le risque zéro n'existe pas ».

Ils attendent toutefois de ces progrès de plus grandes capacités à anticiper, prévenir et limiter les conséquences dommageables des catastrophes naturelles inévitables. Capacités accrues qui s'expriment sous la forme de mise à leur disposition des informations sur les aléas, leurs amplitudes et leurs fréquences, ainsi que sur les moyens d'alerte, comme sur les mesures de protection à mettre en œuvre et les dispositions de prévention collectives et individuelles.

En effet, avec le développement des technologies de l'information et de la communication ou, plus simplement, avec la vulgarisation de l'usage domestique de l'internet, chacun peut situer les risques qui le menacent, selon quelques scénarios, du plus au moins fréquent. D'outil de communication et de diffusion, l'information géographique sur le risque devient alors un outil de réflexion collective et de négociation sur les stratégies de réduction de la vulnérabilité, entre les différentes parties prenantes.

C'est dans ce contexte que nos deux associations ont engagé une réflexion qui a conduit au présent livre blanc, visant à utiliser l'information géographique pour l'aide à la décision de chacun, particulier, professionnel et, bien sûr, collectivité locale, dans la prévention et la gestion, à son niveau, et en interaction les uns avec les autres, des catastrophes naturelles.

Si les propositions sont donc volontairement limitées à l'échelon individuel ou local, le législateur auquel ce livre blanc est aussi destiné est invité à également les appréhender dans ce qu'elles peuvent apporter tant à l'échelon national, qu'à l'échelon européen. De fait, les outils qui sont proposés sont également utilisables pour l'accompagnement ou l'incitation de politiques publiques de prévention, tels que la gestion décentralisée du « fonds Barnier » par les préfets ou le projet d'un « observatoire des enjeux et de leur vulnérabilité aux inondations » ou encore l'hypothèse d'une certaine convergence en Europe entre les régimes d'indemnisation des catastrophes naturelles... En effet, la gestion du fonds Barnier dans ses nouvelles attributions exige une connaissance géographique détaillée des crises, de leurs conséquences, comme du tissu socio-économique, en même temps que la plus grande transparence dans la gestion du fonds. De même, l'observatoire permettrait d'intégrer au niveau national, les résultats obtenus aux échelons individuels et territoriaux, de façon à garantir leur meilleure utilisation à tous les niveaux géographiques. Enfin, une meilleure information sur les zones à risques facilitera la convergence entre les régimes nationaux d'indemnisation. Chacun sera ainsi placé devant ses responsabilités et incité à développer ses moyens de prévention.

Nous remercions le ministère de l'environnement et du développement durable qui a soutenu notre initiative et nous souhaitons que les propositions de ce livre blanc, après les consultations et la tenue de la réunion du 8 juin 2004, puissent contribuer à faire progresser la prévention des catastrophes naturelles.

Dominique CAILLAUD	Yves DAUGE	Christian KERT
Député de Vendée	Sénateur d'Indre et Loire	Député des Bouches du Rhône
Maire de Saint Florent des Bois	Maire de Chinon	Vice Président de l'AFPCN
Président de l'AFIGéO	Président de l'AFPCN	

SOMMAIRE

RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS

INTRODUCTION

1 - CADRE POLITIQUE DE L'INFORMATION RELATIVE AUX RISQUES NATURELS

2 - INFORMATION DE L'USAGER

2.1-Produire une information localisée sur le risque de chacun

2.2 -Eveiller et entretenir la conscience du risque

2.3 -Contribuer à l'évolution des systèmes d'information

3 - ELABORATION, GESTION ET DIFFUSION DE L'INFORMATION

ANNEXES

De la société de l'information à la société de la participation (Présentation des textes du cadre juridique national et européen)

Glossaire

RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC

Principes selon cadre politique de l'information sur le risque

1. Transparence
2. Efficience
3. Confidentialité -
4. Subsidiarité

Propositions

1. Décrire l'aléa à l'échelle de la parcelle
2. Définir au moins trois scénarios (événement fréquent, occasionnel, rare)
3. Disposer, pour chaque scénario, d'un plan d'action décliné au niveau de chaque acteur (responsable collectif et acteur individuel)
4. Elaborer un diagnostic pour réduire la vulnérabilité à l'échelle de la parcelle pour chaque acteur (collectif, individuel)
5. Utiliser l'information géographique pour l'information prévue par la loi risques
6. Utiliser les moyens de communication disponibles dans la commune pour mettre l'information géographique à la disposition de tous
7. Utiliser l'information géographique dans les activités scolaires
8. Utiliser l'information géographique pour l'information sur la prévention et assurer sa maintenance

9. Utiliser l'information géographique dans la gestion d'information en cas de crise
10. Procéder à des exercices réguliers pour déceler les dysfonctionnements et y remédier
11. Procéder au retour d'expérience lorsqu'une crise a été subie
12. Hâter la mise à disposition généralisée du référentiel à grande échelle (RGE)
13. Coordonner et normaliser la production d'informations géographiques thématiques sur le risque pour lesquels les services de l'Etat et des collectivités locales ont respectivement compétence
14. Intégrer systématiquement la thématique risques naturels dans les projets, procédures et organisations à composante spatiale
15. Organiser, mettre en place en partenariat public-privé et gérer un répertoire – portail national des données géographiques thématiques sur les risques naturels
16. Encourager une stratégie d'expérimentation des propositions précédentes à l'échelon de quelques territoires-pilotes

INTRODUCTION

L'association française pour l'information géographique (AFIGéO) et l'association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN) ont initié conjointement en 2002 une réflexion sur la place de l'information géographique dans la lutte contre le risque d'inondation.

Ce travail auquel ont participé plus de 150 personnes représentant les producteurs de données, les prestataires de service et les utilisateurs finaux de cette information géographique a donné lieu à la production d'un document intitulé « partager l'information géographique sur le risque inondation pour mieux le gérer ».

Cette publication des deux associations a servi de support à la journée de réflexion tenue au Sénat le 4 novembre 2002 et conclue par Madame Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable.

Plus de 120 participants ont suivi cette journée qui a retenu les recommandations suivantes :

- favoriser la structuration des maîtrises d'ouvrage pertinentes pour créer, collecter, partager et gérer l'information géographique,
- offrir aux utilisateurs finaux des outils d'appropriation de cette information leur permettant de gérer leur propre risque,
- rédiger un livre blanc pour faire progresser les deux propositions précédentes .

La rédaction de ce livre blanc a été engagée dès le début de l'année 2003. La démarche a été encouragée par le soutien que lui a accordé le ministère de l'écologie et du développement durable, puis par les débats et l'adoption de la loi du 30 juillet 2003 « relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages ». Les nouvelles mesures qu'elle comporte en matière d'information pour la prévention des catastrophes naturelles seront plus faciles à satisfaire par une bonne utilisation de l'information géographique.

Le groupe de rédaction du livre blanc, suite à la publication de cette loi, a estimé qu'il convenait de traiter de l'ensemble des risques naturels et non plus seulement de l'inondation comme cela avait été le cas en 2002.

Les propositions qui suivent visent à permettre que chaque catégorie d'acteur puisse bénéficier de l'information qui lui est utile pour estimer son propre risque et en déduire les mesures à prendre pour le réduire et, si possible, le supprimer. A partir de là, les divers intervenants de l'amont, qu'il s'agisse des fournisseurs d'informations ou des prestataires techniques de la cartographie informatisée, en tireront les conséquences pour leur activité propre. Une attention particulière est portée au respect de la confidentialité des informations à caractère personnel, dans le cadre de la loi « informatique et liberté » et des autres textes de même nature.

Le présent document, soumis par chacune des deux associations à un débat interne, donnera lieu, ensuite, le mardi 8 juin 2004, à une journée de réflexion ouverte à toutes les personnes concernées, responsables de collectivités, professionnels et particuliers, en plus de celles qui ont participé aux travaux de l'année 2002.

I. CADRE POLITIQUE DE L'INFORMATION RELATIVE AUX RISQUES NATURELS

L'objectif poursuivi est de garantir "l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement", selon les termes de la convention d'Aarhus. En effet, seule l'équité de traitement des parties en matière d'information leur permet d'exercer des choix responsables d'acceptation du risque.

A cette fin, il est nécessaire d'organiser une infrastructure de données spatiales pouvant s'appliquer à la définition d'un service public de fourniture de données fondamentales, notamment de l'information géographique sur le thème des risques naturels.

Atteindre cet objectif implique le respect des quatre principes suivants.

Principe de transparence

L'accès effectif aux informations géographiques publiques, relatives aux risques naturels, est rendu possible grâce à un portail Internet comportant les informations suivantes :

- Données disponibles (description, y compris qualité)
- Conditions d'accès techniques et financières à ces données

Ce même portail donne les indications pratiques de téléchargement.

Principe d'efficience

Les informations géographiques publiques, relatives aux risques naturels, sont accessibles au plus grand nombre dans les meilleures conditions techniques et financières :

- L'accès est le plus simple possible sur le plan technique : tout ensemble de données géographiques doit être accessible au moyen des logiciels et des matériels les plus élémentaires et les moins coûteux possibles pour une performance définie, notamment en termes de temps d'accès.
- Dans toute la mesure du possible, l'accès est gratuit ; à défaut la facturation des données n'excède pas le coût marginal de leur production. Le tarif correspondant est affiché de façon explicite (principe de transparence).

Principe de confidentialité

Les données mises à disposition ne portent pas atteintes à la vie privée, à des intérêts économiques ou de sécurité nationale :

- Si cela est justifié par le respect de la vie privée, d'intérêts économiques ou de sécurité nationale clairement définis et explicites, on définit des droits d'accès aux informations géographiques publiques, relatives aux risques naturels.
- Dans tous les cas et quelle que soit la nature de ces informations, une procédure de contestation est mise en place. Cette procédure n'a pas pour objectif la suppression de ces informations mais leur enrichissement par une meilleure traçabilité. Elle peut aboutir à l'affichage d'estimations contradictoires d'une même donnée.

Principe de subsidiarité

Une coordination entre pays européens permet un meilleur accès aux informations géographiques publiques, relatives aux risques naturels :

- Les informations géographiques publiques, relatives aux risques naturels concernant plusieurs pays sont représentées de façon cohérente.
- La terminologie et les conventions de représentation sont harmonisées dans toute la mesure du possible.

Ces résultats sont obtenus, si nécessaire, au prix d'actions spécifiques bi ou multilatérales.

Ces principes peuvent être éclairés et complétés par ceux de l'initiative européenne "INSPIRE", qui ont une portée plus générale :

Les six principes d'INSPIRE

La collecte et la tenue à jour des données doivent s'effectuer au niveau où elles s'opéreront avec le maximum d'efficacité

Il doit être possible de combiner des informations spatiales cohérentes à partir de différentes sources à travers l'Europe et de les partager avec de nombreux utilisateurs et applications

L'information recueillie à un niveau doit pouvoir être partagée entre les différents niveaux: détaillé en vue de recherches approfondies et général à des fins stratégiques

L'information géographique nécessaire pour une bonne gouvernance à tous les niveaux doit être disponible en abondance dans des conditions qui n'en restreignent pas l'utilisation étendue

Il doit être facile de trouver quelles sont les informations géographiques disponibles et adaptées aux besoins d'une application particulière et sous quelles conditions elles peuvent être obtenues et utilisées

Les données géographiques doivent devenir faciles à comprendre et à interpréter du fait qu'elles peuvent être visualisées dans le contexte approprié de manière conviviale.

II – INFORMATION DE L'USAGER

Objectif :

Le but recherché est que chaque catégorie d'acteurs perçoive clairement le message qui lui est destiné et adopte immédiatement, en conséquence, le comportement pratique qui convient.

Propositions :

En conséquence, les propositions de ce chapitre s'organisent en trois sous-objectifs :

- produire une information localisée sur le risque de chacun,
- éveiller et entretenir la conscience du risque ,
- contribuer à l'évolution des systèmes d'information .

La responsabilité du maire :

Tout au long des démarches qui sont proposées dans la suite, le maire tient un rôle central du fait de sa responsabilité vis-à-vis de la sécurité des habitants.

Cette responsabilité découle du code général des collectivités territoriales :

Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs (article L2212-1)

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

.....
5° le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (article L 2212-2)

En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites. (article L 2212-4)

Ses obligations dans le domaine de la prévention ont encore été renforcées dans la « loi risques » du 30 juillet 2003 : information de la population par une manifestation publique au moins tous les deux ans , mise en place et entretien des repères de crue, ... s'ajoutant à ses responsabilités en matière d'urbanisme.

2.1. PRODUIRE UNE INFORMATION LOCALISEE SUR LE RISQUE DE CHACUN

L'objectif est que chacun ait la possibilité de connaître la vulnérabilité des personnes, du patrimoine et des activités dont il est responsable en fonction des risques naturels qui les menacent et de leur intensité. A partir de là, il pourra engager des démarches préventives de réduction de la vulnérabilité, d'une part, et préparer les mesures de sauvegarde à prendre d'urgence si la catastrophe survient, d'autre part.

Pour atteindre cet objectif une démarche est proposée selon quatre étapes :

Proposition n° 1 : décrire l'aléa à l'échelle de la parcelle

Proposition n° 2 : définir au moins trois scénarios (événement fréquent, occasionnel, rare)

Proposition n° 3 : disposer, pour chaque scénario, d'un plan d'action décliné au niveau de chaque acteur (responsable collectif et acteur individuel)

Proposition n°4 : élaborer un diagnostic pour réduire la vulnérabilité à l'échelle de la parcelle

Proposition n° 1 :

Décrire l'aléa à l'échelle de la parcelle

Exposé des motifs

La connaissance précise de l'aléa qui menace chaque habitant, chaque professionnel et chaque installation collective est le préalable indispensable à toute démarche de prévention.

Cette connaissance est, aujourd'hui, très incomplète.

Lorsque les services de l'Etat rassemblent des données sur des aléas, il leur appartient de les faire connaître (c'est, notamment, la démarche du porter à connaissance). Mais, ces données (cartes des plus hautes eaux connues, couloirs d'avalanches, coulées volcaniques, ..) sont diffusées, en général, à l'échelle du 1/25 000, donc imprécises à l'échelle de la parcelle. Elles sont imprécises pour d'autres raisons :

- faute d'une altimétrie assez fine,
- du fait que la mémoire historique, lorsqu'elle est sollicitée, reste approximative,
- du fait que lorsque les cartes sont établies à partir de modèles mathématiques et non pas par une observation récente, la précision est localement limitée par celle du modèle qui ne retient qu'un pont médian pour plusieurs hectares.

Le maire, dans le plan local d'urbanisme (PLU), doit déjà traduire cet aléa à l'échelle du 1/10 000.

En général, le particulier comme le professionnel ont besoin d'entreprendre des études complémentaires pour connaître, en fonction de leur situation spécifique l'aléa à l'échelle de la parcelle (1/5000 ou plus fin)

Proposition

Utiliser les possibilités offertes par l'information géoréférencée et la cartographie informatisée pour établir, dans les zones à risque, une cartographie de l'aléa à l'échelle de la parcelle, accessible à chacun pour établir son propre diagnostic (cf. proposition 4) .

Mise en œuvre

Cette démarche exige le concours des services de l'Etat, chargés de dire l'aléa et des collectivités territoriales responsables de la sauvegarde des personnes et des biens, ainsi que le recours aux apports de la mémoire locale.

Elle exige, également que les fonds de plan géoréférencés et renseignés soient disponibles à l'échelle de la parcelle, ce qui renvoie à la réalisation du RGE (cf. proposition n°16).

Les moyens actuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs groupements paraissent suffisants pour la production des informations qui leur incombent.

Au niveau de la parcelle, l'occupant du terrain doit disposer des informations publiques sur l'aléa qui viennent d'être évoquées, à charge pour lui de les appliquer aux caractéristiques topographiques de son patrimoine menacé.

Devant l'ampleur de la tâche, on peut, sans doute, commencer par des secteurs-tests qui permettront de préciser les méthodologies de mise au point de ces documents et leurs coûts réels de réalisation.

Proposition n° 2 :

Définir au moins trois scénarios (événement fréquent, occasionnel, rare)

Exposé des motifs

La pratique actuelle des PPRI ne retient qu'un niveau de crue (crue centennale estimée ou plus haute crue connue si elle lui est supérieure).

La notion de fréquence de crue, établie à partir de séries chronologiques du passé, est de plus en plus contestée du fait des modifications morphologiques des lits et de la perspective du changement climatique.

Les plus hautes eaux connues conduisent à retenir des crises qui ne se sont plus produites depuis plus d'un siècle parfois (cas de la Loire moyenne), ce qui diminue la crédibilité du risque chez les habitants.

Le choix d'une seule crue de référence, qui plus est imposée par l'autorité administrative, conduit trop souvent à des débats stériles qui entament la crédibilité de la démarche de PPRI.

La démarche est la même pour les autres catégories de risques, où l'on ne retient qu'une seule intensité de l'aléa.

Proposition

Etablir, en accord avec la population à protéger, au moins trois scénarios de crise :

- **crise fréquente : ayant une période de retour de 5 à 10 ans, qui constitue la limite de la mémoire humaine des catastrophes, dans des zones de forte migration**
- **crise occasionnelle : ayant une période de retour de 50 à 100 ans, qui correspond aux événements dont les anciens ont gardé un vague souvenir ou dont ils ont entendu parler,**
- **crise rare : ayant une période de retour de plus de 100 ans, dont on trouve la trace dans les documents d'histoire locale.**

Le système d'information géographique permet de dédier une couche à chacun de ces scénarios et d'éclairer, en fonction des enjeux les plus fréquemment menacés, les dispositifs d'urbanisme à mettre en œuvre pour réduire l'impact des crises.

Cette cartographie permet aussi de définir les secteurs prioritaires pour la mise en œuvre de la proposition précédente.

Mise en œuvre

La phase préalable de la mise en œuvre sera le débat associant la population à la définition des niveaux de risque à retenir pour chaque scénario. Cette proposition figure déjà dans le rapport au premier ministre du sénateur Yves Dauge relatif au risque d'inondation.

Ce débat, qui doit avoir sa conclusion au niveau communal, pourra s'engager à un niveau d'intercommunalité entre toutes les communes concernées par le même phénomène naturel. Pour les inondations, les EPTB pourront avoir un rôle actif dans cette démarche.

La cartographie de l'aléa à l'échelle locale convenable (proposition n°1), réalisée pour chaque scénario retenu permet d'aborder la proposition suivante.

Proposition n° 3 :

Disposer, pour chaque scénario, d'un plan d'action décliné au niveau de chaque acteur (responsable collectif et acteur individuel)

Exposé des motifs

Le maire est responsable de l'information de la population et de la mise en œuvre des secours en cas de crise, tant que le préfet ne s'est pas substitué à lui dans les conditions prévues par la loi..

Les documents réglementaires en vigueur (DCS, DICRIM) sont trop globaux pour être directement opérationnels en cas de crise. En particulier, leur précision géographique est insuffisante pour leur utilisation au niveau de la parcelle.

En conséquence, contrairement à ce qui existe pour le risque lié aux centrales électronucléaires, les habitants ne disposent pas, en cas de crise, de la connaissance des mesures immédiates à prendre pour leur sauvegarde et la réduction des dommages.

Proposition

Etablir pour chaque secteur à risque de la commune un plan d'action en cas de crise qui permet à chacun, en fonction du message d'alerte reçu, de mettre immédiatement en œuvre les mesures de prévention et de sauvegarde qui le concernent.

Ce plan particulier est, normalement, la déclinaison locale du plan communal de sauvegarde.

Des démarches de ce type sont déjà engagées, par exemple, en Loire moyenne dans le cadre de l'opération OSIRIS ou dans le département de l'Isère avec le concours de l'institut des risques majeurs (IRMA).

Mise en œuvre

L'information géographique est largement présente dans chacun de ces plans d'action :

- au niveau communal, en plus des mesures d'ordre général (mise en place du PC de crise, convocation des agents et activations des divers dispositifs spécifiques), le plan comporte des indications géographiques délimitant les zones menacées, la situation des secours disponibles, les zones éventuelles de refuge et leurs itinéraires d'accès à préserver,...

- au niveau individuel, l'information géographique permet à chacun de se situer en face du risque annoncé, de savoir où sont disponibles des moyens de réduction de la vulnérabilité (pour les inondations : sacs de sable, parpaings, batardeaux,...), en cas d'évacuation, de connaître le lieu de repli et l'itinéraire sécurisé pour le rejoindre.

L'idéal serait que chaque habitant dispose chez lui d'une information claire et actualisée où figurent toutes ces informations.

Proposition n°4 :

Elaborer un diagnostic pour réduire la vulnérabilité à l'échelle de la parcelle

Exposé des motifs

L'attitude courante devant le risque est de s'en remettre aux mesures de protection et de sauvetage quand la crise se présente.

On oublie trop facilement que les conséquences de la crise sont sensiblement amoindries si des mesures de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens ont été prises avant qu'elle ne survienne (c'est la mitigation).

Pour pouvoir définir ces mesures à prendre, il est indispensable d'établir un diagnostic de vulnérabilité, fondé sur des scénarios de dommages liés aux scénarios d'aléa (proposition n°2).

Proposition

Etablir, à l'échelle de la parcelle en cause, un inventaire des dommages directs et indirects que lui causerait la réalisation de chaque scénario de crise, afin de pouvoir étudier les moyens de réduire leurs conséquences.

Mise en œuvre

L'information géographique est largement présente dans cette démarche :

- d'une part, pour connaître localement l'aléa (proposition n°1) et les dommages directs qu'il peut engendrer,
- d'autre part, pour évaluer les atteintes aux réseaux desservant la parcelle (coupure de route, d'électricité, de téléphone, d'évacuation du réseau d'égouts, ...) et dont le non-fonctionnement entraîne des dommages parfois plus lourds que les dommages directs.

Il deviendra alors possible d'étudier les mesures de réduction des dommages et, sans doute de comparer des solutions alternatives en fonction du risque résiduel que chacun décidera d'accepter (le risque zéro n'existe pas). Les limites de la sécurité offerte par les mesures collectives de prévention sont examinées dans la proposition n°8.

Les opérateurs de services publics doivent utiliser des terminologies, messages et procédures intelligibles par les différentes catégories d'usagers, les renseignant sur les mesures à prendre, aux différents stades de la prévention, et leur permettant d'établir à chaque échelon concerné, des scénarios de fonctionnement en situation dégradée, incluant la prise en compte de la durée.

Comme pour la proposition n°1, cette démarche exige des moyens importants et, surtout l'adhésion des personnes concernées.

Une démarche progressive, commençant par des zones où le risque est le plus fort, aurait sans doute un effet pédagogique important.

2.2. EVEILLER ET ENTRETENIR LA CONSCIENCE DU RISQUE

L'objectif est d'obtenir que les occupants des zones à risque soient conscients de la réalité de ce risque, et prêts à y faire face s'il survient.

La croissance urbaine très rapide des dernières décennies a conduit de très nombreux habitants à s'installer dans des zones à risque sans en être conscient. La mémoire des événements passés s'estompe très vite, sans doute en moins de dix ans.

Il s'agit donc d'apporter une information objective et aussi précise que possible sur les événements naturels dommageables qui menacent chacun, sur leur occurrence et leur gravité.

En même temps, il faut informer sur les mesures de secours et de sauvegarde qui sont prévues si ces événements surviennent. L'expérience de ce qui est pratiqué à ce sujet autour des centrales électro-nucléaires peut être profitable.

Pour ce qui concerne l'apport de l'information géographique, trois propositions sont formulées :

Proposition n° 5 : utiliser l'information géographique pour l'information prévue par la loi
risque

Proposition n° 6 : utiliser les moyens de communication disponibles dans la commune pour
mettre l'information géographique à la disposition de tous

Proposition n° 7 : utiliser l'information géographique dans les activités scolaires

Proposition n° 5 :

Utiliser l'information géographique pour l'information prévue par la loi risques

Exposé des motifs

« Dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, ... » (article 40 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003).

« Le chapitre V du livre I^{er} du code de l'environnement est complété par un article L.125-5 ainsi rédigé :

I.- Les acquéreurs ou locataires de biens immobiliers situés dans des zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques ou par un plan de prévention des risques naturels prévisibles, prescrit ou approuvé, ou dans des zones de sismicité définies par décret en Conseil d'Etat, sont informés par le vendeur ou le bailleur des risques visés par ce plan ou ce décret. Un état des risques fondé sur les informations mises à sa disposition par le préfet est annexé à toute promesse unilatérale de vente ou d'achat et à tout contrat réalisant ou constatant la vente.

II.- Pour les locataires de biens immobiliers situés dans les zones mentionnées au I, l'état des risques prévu au I est annexé aux contrats de location écrits constatant l'entrée dans les lieux du nouveau locataire.

III.- Le préfet arrête la liste des communes dans lesquelles les dispositions du I et du II sont applicables ainsi que, pour chaque commune concernée, la liste des risques et des documents à prendre en compte.

IV.- Lorsqu'un immeuble bâti a subi un sinistre ayant donné lieu au versement d'une indemnité en application de l'article L.125-2 ou de l'article L.128-2 du code des assurances, le vendeur ou le bailleur de l'immeuble est tenu d'informer par écrit l'acquéreur ou le locataire de tout sinistre survenu pendant la période où il a été propriétaire de l'immeuble ou dont il a été lui-même informé en application des présentes dispositions. En cas de vente de l'immeuble, cette information est mentionnée dans l'acte authentique constatant la réalisation de la vente. » (article 77 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003).

Proposition

L'information géographique et les simulations visuelles qu'elle permet fournira un moyen d'expression particulièrement attrayant pour servir de support aux divers exposés dont le maire doit avoir l'initiative et qui porteront à la fois sur la connaissance du risque et les mesures de prévention et de sauvegarde.

Pour leur part, les notaires et les agents immobiliers auront tout intérêt à disposer d'une information géographique précise sur les risques qui leur permettra de satisfaire leur obligation d'information des acheteurs et des locataires.

Mise en œuvre

La plupart des documents d'information géographique, au niveau communal, auront été établis en application des propositions précédentes.

Il pourra être opportun de les compléter par des informations au niveau du bassin de risque pour donner une meilleure connaissance du phénomène physique, dont l'origine peut être située largement à l'amont de la commune. Pour les inondations, la DIREN ou un EPTB pourront, le plus souvent fournir ces éléments.

Autant que de besoins, il pourra s'avérer nécessaire de les affiner à l'échelle de la parcelle.

L'existence généralisée du « référentiel à grande échelle » (RGE) permettra de répondre aux obligations légales d'information sur les dommages survenus sur la parcelle (voir proposition 12).

Proposition n° 6 :

Utiliser les moyens de communication disponibles dans la commune pour mettre l'information géographique à la disposition de tous

Exposé des motifs

La mémoire des crises s'estompe vite. Sans sombrer dans la névrose alarmiste, il est utile de rappeler régulièrement que le risque existe et peut survenir.

« Dans les zones exposées au risque d'inondation, le maire, avec l'assistance des services de l'Etat compétents, procède à l'inventaire des repères de crue existants sur le territoire communal et établit les repères correspondant aux crues historiques, aux nouvelles crues exceptionnelles ou aux submersions marines. La commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent matérialisent, entretiennent et protègent ces repères » (article 42 de la loi 2003-699 du 30 juillet 2003)

En plus des obligations rappelées dans la proposition n°5 qui précède, il existe de nombreuses autres occasions d'information dans toutes les communes telles que : le bulletin communal, éventuellement le site web, des animations par les associations, etc.

Proposition

Inscrire la mémoire des événements passés dans un atlas informatisé, tenu à jour par la commune, disponible sur son site web, avec le concours des associations qui souhaitent communiquer sur les risques (application du principe n°1 : transparence).

Mise en œuvre

La maîtrise d'ouvrage de cette proposition relève, le plus souvent, de la commune ou de l'intercommunalité, soit comme acteur principal, soit comme coordonnateur des diverses initiatives.

Il convient, d'abord, de rassembler une information fiable : anciens plans montrant l'occupation des sols, photographies des événements, rapports officiels, situation des repères de crue...

Il faut, ensuite, les reporter sur un plan actuel de la commune, de façon à ce que chacun puisse estimer sa situation si un tel événement se reproduisait.

L'existence généralisée du « référentiel à grande échelle » (RGE) permettra de garder la mémoire des repères de crue (voir proposition 12).

Proposition n° 7 :

Utiliser l'information géographique dans les activités scolaires

Exposé des motifs

La pédagogie développée actuellement encourage la participation active des élèves et la complémentarité entre les disciplines. Cette pédagogie active est renforcée par l'existence de système d'information géographique (SIG) qui permettent de rapprocher des données géographiques, statistiques, de les croiser, de faire des requêtes spatiales et des analyses thématiques.

Cependant ces ressources logiciels et données sont encore rares et difficiles d'accès.

Proposition

Utiliser l'information géographique comme support de projets éducatifs relatifs aux risques menaçant la commune, alliant l'histoire et la géographie, les sciences de la vie et de la terre, peut-être des notions d'économie.

Mise en œuvre

Des expériences de cette nature ont été conduites dans le rectorat de Tours-Orléans et en Guadeloupe où des élèves ont élaboré des éléments du DICRIM qu'ils ont ensuite présenté aux habitants. Cette initiative était soutenue par l'AFPCN.

Son développement passe par la sensibilisation et l'information des personnels enseignants qui peuvent trouver un appui auprès des associations locales.

Développer la connaissance des formations et des ressources disponibles par la mise en place d'un portail internet : cette initiative est soutenue par l'AFIGÉO.

2.3. CONTRIBUER A L'EVOLUTION DES SYSTEMES D'INFORMATION

L'information est dispersée entre plusieurs sources qui disposent, chacune, des données répondant à leurs propres besoins. C'est ainsi que l'Etat, lorsqu'il a la connaissance de l'aléa, l'exprime à l'échelle du 1/25 000 et que, lorsqu'une modélisation du phénomène a été réalisée, elle est rarement à une échelle plus fine que le 1/10 000.

Le décideur local a besoin d'informations à l'échelle pertinente, plus fine dans tous les cas que les échelles citées ci-dessus, qu'il s'agisse du maire pour appliquer le plan d'urbanisme ou du particulier qui veut établir son diagnostic de risque.

Il va donc falloir rassembler toutes les informations disponibles et les proposer à l'échelle convenable.

De plus, ces informations évoluent en fonction de nouvelles connaissances. Il est donc indispensable d'effectuer leur mise à jour régulière.

Par ailleurs, l'évolution des outils informatiques disponibles est permanente.

La contribution de l'information géographique à cette démarche fait l'objet des quatre propositions suivantes :

Proposition n°8 : utiliser l'information géographique pour l'information sur la prévention et assurer sa maintenance,

Proposition n° 9 : utiliser l'information géographique dans la gestion d'information en cas de crise,

Proposition n°10 : procéder à des exercices réguliers pour déceler les dysfonctionnements et y remédier,

Proposition n° 11 : procéder au retour d'expérience lorsqu'une crise a été subie.

Proposition n°8 :

Utiliser l'information géographique pour l'information sur la prévention et assurer sa maintenance

Exposé des motifs

Lorsque des mesures collectives de prévention sont prises comme la réalisation d'ouvrages de protection, le renforcement de réseaux pour accroître leur résistance, les habitants ont volontiers le sentiment que le risque a été supprimé.

Si, dans les faits, ces réalisations ont une efficacité reconnue pour des événements d'ampleur faible à moyenne, elles restent inopérantes pour les événements forts et très forts. Ces derniers risquent de causer des dommages plus graves si la vigilance s'est relâchée du fait de la « sécurité » apportée par les ouvrages.

Proposition

En particulier dans les zones où l'aléa initial est fort, montrer le risque qui subsiste en cas d'événements forts ou de défaillance des ouvrages de protection.

L'information cartographique, notamment couplée avec une animation montrant la propagation du phénomène permet de rappeler la nécessité et les limites de la prévention.

Cette proposition sur la prévention collective complète la proposition n°4 qui concerne la réduction de vulnérabilité à l'initiative de chaque occupant de la zone à risque.

Mise en œuvre

Cette démarche sera sans doute à entreprendre en priorité dans les secteurs-pilotes identifiés dans les propositions précédentes.

L'existence d'un centre-serveur géré et régulièrement mis à jour par l'intercommunalité, jouant le rôle de « guichet unique de l'information » serait de nature à favoriser grandement cette diffusion de l'information auprès de chacun (cf. proposition 15 ci-après).

Proposition n° 9 :

Utiliser l'information géographique dans la gestion du système d'information en cas de crise

Exposé des motifs

Le maire est responsable de la sécurité des habitants (code général des collectivités territoriales, article L2212 déjà cité).

Son souci prioritaire, en cas de crise, est de s'assurer que tous les habitants qui doivent être prévenus ont bien reçu l'information.

En cas de crise, il n'est pas certain que les moyens de communication fonctionnent tous normalement : saturation des téléphones portables, coupures de courant interdisant le courrier électronique, coupures de certaines parties du réseau téléphonique, ... Il est donc indispensable de prévoir plusieurs modes simultanés de transmission.

Proposition

Utiliser le RGE (voir proposition n° 12 ci-après) pour disposer de plusieurs adresses pour chaque famille : adresse postale, téléphone fixe, téléphone mobile, courrier électronique, et ainsi augmenter l'efficacité du réseau d'alerte.

Mise en œuvre

En commençant par les zones où le risque est le plus fort (détectées dans les items précédents) tenir à jour pour chaque famille concernée, référencée par le RGE, les divers modes de contact dont elle dispose.

Cette étape fait partie du plan d'action communal déjà évoqué.

Proposition n° 10 :

Procéder à des exercices réguliers pour déceler les dysfonctionnements et y remédier

Exposé des motifs

La proposition précédente concerne la conception du système d'information .
Il est nécessaire de la valider en situation réelle.

Proposition

Pour la confronter à la réalité, sans attendre la crise, il est proposé de réaliser régulièrement des exercices qui permettent de vérifier le fonctionnement des communications et les réactions des habitants et des personnes chargées de les secourir.

Mise en œuvre

L'exercice, pour ce qui concerne l'information géographique, peut se jouer à deux niveaux :

- pour les responsables, il conviendra de vérifier qu'ils disposent de toute l'information dont ils ont besoin et que cette information est à jour.
- pour les habitants de la zone qui sera concernée par l'exercice, il conviendra de vérifier que l'information leur est bien parvenue, dans les délais prévus et qu'ils l'ont comprise.

Les dysfonctionnements devront être analysés en recherchant leurs causes, puis les mesures propres à éviter leur retour.

Proposition n° 11 :

Procéder au retour d'expérience lorsqu'une crise a été subie

Exposé des motifs

La crise est le véritable test de la validité du plan de prévention et de secours.

Proposition

L'information géographique doit aider à décrire l'événement et son évolution, à préciser l'extension du sinistre, à réviser, autant que nécessaire, le plan de prévention et de secours.

Mise en œuvre

Le retour d'expérience exige la mise en commun de multiples informations qui devront être géoréférencées pour être utilisables :

- connaissance du phénomène naturel, à partir des données de Météo-France, des données hydrologiques, ...
- connaissance de l'extension géographique de la catastrophe à partir de photos aériennes et de relevés sur le terrain
- connaissance des dommages par enquête communale et par les informations des assureurs.

Il faut ensuite analyser le déroulement de la crise et des mesures de sauvegarde engagées pour détecter les améliorations possibles.

La synthèse de cette réflexion conduira à une nouvelle version du plan de prévention et de secours et, bien sur, à la révision de toutes les contributions de l'information géographique.

III. – ELABORATION, GESTION et DIFFUSION DE L'INFORMATION

Objectif :

Ce chapitre concerne les modalités techniques de collecte, production, gestion, mutualisation, diffusion et mise à disposition de l'information sur le risque à destination des deux grandes catégories d'utilisateurs finaux potentiels que sont les particuliers d'une part et les professionnels de l'autre (cette dernière catégorie incluant les collectivités publiques pour certaines données).

Le but recherché est que l'information sur les aléas produite aux différents stades d'une démarche de prévention¹ ne soit pas multipliée inutilement ou trop imprécise (principe d'efficience) et demeure accessible à tous ceux qui en ont besoin, selon les principes du cadre politique de l'information sur les risques énoncés en chapitre I et dans des conditions d'équité de traitement² des différents acteurs.

Il faut que le dispositif aboutisse à une utilisation efficace, donc motivée et interactive, de la part de tous les acteurs concernés, publics ou privés, que leur exposition à un scénario potentiel soit directe ou indirecte...

Compte tenu de l'importance des efforts déjà entrepris et des données accumulées, il convient de s'appuyer sur l'existant pour le rendre davantage accessible et utilisé par les différentes parties prenantes. Cela n'exclut pas de rechercher une convergence des méthodes et des outils de production, de la gestion et de la diffusion de l'information, en même temps qu'une plus grande couverture géographique.

L'action spécifique aux représentations numériques des thématiques d'aléas naturels doit évidemment s'articuler sur celle relative au référentiel à grande échelle (RGE), qui permette de décrire ces aléas à la parcelle (cf. proposition n° 12)

Propositions :

En conséquence, on retiendra les cinq propositions suivantes :

12. Hâter la mise à disposition généralisée du référentiel à grande échelle (RGE)

¹ De l'alerte au retour d'expérience, en passant par la cartographie informative ou réglementaire.

² La notion d'équité de traitement s'impose d'autant plus que l'indemnisation des conséquences économiques d'un désastre d'origine naturelle est organisée sur la base d'un système de solidarité, comme c'est le cas en France et comme le Fonds de solidarité européen tend à l'introduire, de façon certes marginale, en Europe. Comme évoqué dans certaines considérations d'exposé des motifs d'un projet d'initiative communautaire en faveur de la sécurité des citoyens, visant surtout à promouvoir une harmonisation de la cartographie des risques...

13. Coordonner et normaliser la production d'informations géographiques thématiques sur les risques pour lesquels les services de l'Etat et des collectivités locales ont respectivement compétence
14. Intégrer systématiquement la thématique risques naturels dans les projets, procédures et organisations à composante spatiale
15. Organiser, mettre en place en partenariat public-privé et gérer un répertoire – portail national des données géographiques thématiques sur les risques naturels
16. Encourager une stratégie d'expérimentation des propositions précédentes, à l'échelon de quelques territoires-pilotes.

Proposition n° 12 :

Hâter la mise à disposition généralisée du référentiel à grande échelle (RGE)

Exposé des motifs

Il existe un ensemble minimal de données géographiques nécessaires à la représentation cartographique des territoires à l'échelle de la parcelle. Fruit de l'expérience des experts praticiens du domaine de l'information géographique, il est défini dans son contenu et ses spécifications par le Conseil National de l'Information Géographique (CNIG).

L'Institut Géographique National (IGN) a été chargé par décision du Premier Ministre (février 2001) d'en réaliser la version numérique.

La notion de référentiel renvoie au fait que cet ensemble de données, est reconnu par la communauté des utilisateurs comme une base à toute construction de représentation cartographique. Les effets premiers de cette démarche de cohérence sont de permettre une mutualisation des coûts, et d'assurer l'interopérabilité des travaux de cartographie.

Le passage au tout numérique, qui caractérise notre époque, a créé l'urgence et fait de la constitution de ce référentiel une mission de service publique. La capacité offerte par les technologies de l'information et de la communication (TIC) offrent des débouchés économiques très attendus notamment en matière de services aux particuliers.

Le référentiel se définit comme la somme de quatre composantes homogènes et inter opérables entre elles et de précision métrique, dont les spécifications techniques sont liées pour une grande part à des exigences de qualités dans la collecte de données ce qui entraîne son coût de constitution et d'entretien.

Proposition

S'en tenir au contenu du RGE tel qu'il est recommandé par le rapport Lengagne, sans addition superflue qui compliquerait les modalités de sa réalisation et retarderait les délais de son achèvement.

Utiliser toutes les données déjà existantes, en particulier celles des collectivités locales, lorsque leur établissement est conforme au cahier des charges.

Réduire en conséquence les coûts de production du RGE à couvrir par la subvention de l'Etat à l'IGN.

Mise en œuvre

Veiller à ce que L'IGN respecte la date-butoir de 2007 à laquelle il s'est engagé pour la fourniture complète du RGE.

Les coûts de production étant pris en charge par l'Etat, l'usage de cette information doit être libre de droit, lorsqu'il s'agit d'opérations d'intérêt public et, notamment, du porter à connaissance.

Proposition n° 13 :

Coordonner et normaliser la production d'informations géographiques thématiques sur les risques pour lesquels les services de l'Etat et des collectivités locales ont respectivement compétence

Exposé des motifs

Selon les textes déjà cités :

- l'Etat est maître d'ouvrage des PPR ainsi que des DDRM, DCS, AZI, PZSIF, CLPA etc.

- à la commune incombe l'élaboration du DICRIM (Plan de sauvegarde communal selon le projet de loi Sécurité civile).

La réalisation de couches thématiques spécifiques supplémentaires à l'information générale d'utilité publique incombe aux divers utilisateurs finaux et à leurs conseils.

En fait, certains EPTB ont dû prendre l'initiative de maîtrise d'ouvrage, en l'absence de données équivalentes disponibles auprès des services de l'Etat, des cartographies d'aléas qui ont, par la suite, en tout ou partie, été intégrées dans les supports cartographiques sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat.

Il en résulte un risque de double emploi de l'argent public, du fait de l'absence de mutualisation de l'information résultante ...

La loi du 30 juillet 2003 confirme l'obligation pour les services de l'Etat de mettre à disposition des communes les données cartographiques dont ils disposent. Les investissements réalisés par les communes dans la production de patrimoine d'information géographique ne sont en revanche pas reconnus.

Le MEDD gère une base de donnée des communes à risques naturels (www.prim.net) qui intègre une saisie des événements déclarés « catastrophes naturelles ». Le secrétariat de la Commission interministérielle des catastrophes naturelles assure, avec saisie propre, la gestion d'un fichier des événements déclarés catastrophes naturelles. Cette double saisie est source d'erreurs et de divergences possibles dans l'interprétation des informations de référence.

Les quelques états des lieux réalisés sur la cartographie disponible, quel qu'en soit le format, mettent en évidence des difficultés de mosaïquage, d'interopérabilité et d'exploitation, à l'échelon national, des cartes d'aléas.

Au plan européen, un besoin d'approche harmonisée des cartographies du risque a été énoncé par le document de travail de la Commission sur l'information du public (février 2003), qui a donné lieu à une consultation de l'ensemble des parties intéressées³ et plus récemment à une audition au Parlement européen⁴.

Proposition

Un chantier de normalisation doit être ouvert et porter au minimum sur :

- **les types de maîtrises d'ouvrage de production d'information à composante géographique sur le risque,**
- **les définitions de données thématiques, sémiologies graphiques, échelles « scénaristiques » et types et contenus de documents textuels ou graphiques,**
- **les critères et procédures de certification des experts et prestataires, ainsi que des méthodes d'étude et de cartographie des aléas.**

NB. Les méthodes et outils d'étude et simulation des aléas et d'interprétation des mesures et résultats, ainsi que des incertitudes consécutives, sont hors champ du présent livre blanc. Mais elles constituent également un domaine où un effort de normalisation est incontournable, ne serait ce qu'au titre de la certification des prestations...

La traduction des incertitudes liées aux mesures et résultats physiques nécessite toutefois d'être intégrée elle-même en échelle normalisée d'incertitudes dans les travaux énumérés ci-dessus.

Mise en œuvre

On préconise de consolider la connaissance de l'information existante (méta données), et pour cela de créer un groupe de pilotage, à l'initiative du MEDD, par exemple, pour définir le mandat des groupes de travail de normalisation et celui des expériences pilotes éventuellement nécessaires.

Cette initiative tiendra compte du cadre européen, en particulier, des recommandations de la note INSPIRE qui préfigure un projet de directive.

³ Voir sur le site www.europa. les réponses de AFIGéO et AFPCN à cette consultation.

⁴ Audition organisée par Me Maria FORNOSA, Membre du Parlement européen, le 23 mars 2004.

Proposition n° 14 :

Intégrer systématiquement la thématique risques naturels dans les projets, procédures et organisations à composante spatiale

Exposé des motifs

L'intégration du PPR dans le POS, désormais PLU, est une illustration concrète de cette intégration consacrée par une loi déjà ancienne, mais insuffisamment perçue dans sa dimension informationnelle à l'échelon de l'utilisateur.

Cette logique d'intégration prévaut également au niveau des SDAU et SCOT d'une part, comme des SDAGE et SAGE d'autre part.

La Loi du 30 juillet 2003 a introduit l'obligation lors des transactions immobilières d'informer les preneurs de l'existence d'un risque. A l'échelon départemental, elle introduit le Schéma départemental de Prévention des Risques Naturels.

De même, la Loi sur les Nouvelles Régulations Economiques a institué l'obligation pour les sociétés d'annexer à leur rapport annuel un rapport sur la contribution de leur activité au développement durable, incluant le cas échéant la réduction des risques.

Cependant cette intégration n'est pas systématique, tant dans les documents que dans les organisations, engendrant des risques supplémentaires de défaillances dans les chaînes de transmission et de traitement de l'information.

Proposition

Exiger de tout projet, toute procédure, toute organisation, dès lors qu'une composante ou dimension spatiale ou géographique est avérée, d'intégrer systématiquement, après mise en cohérence, les informations géographiques disponibles sur le risque.

Mise en œuvre

A titre d'exemple, dans l'administration, cette transversalité volontariste pourra notamment s'appliquer à :

- la mise en phase du projet d'observatoire de l'information géographique du CNIG, et du projet de portail national de la cartographie des risques du MEDD,
- l'articulation entre la Commission départementale de l'information géographique (CDIG) et la Commission départementale pour la prévention des risques naturels majeurs (CDPRNM), instituée par la loi du 30 juillet 2003.
- l'articulation entre pôles géomatique et risques du CERTU...

Plus généralement, à cet effet, il s'agira de mettre les zonages de risques en cohérence avec le RGE et d'en assurer la disponibilité.

Proposition n° 15 :

Organiser, mettre en place un partenariat public privé et gérer un répertoire-portail national des données géographiques thématiques sur les risques naturels

Exposé des motifs

Les besoins des professionnels de l'immobilier découlent notamment de l'article 77 de la loi du 30 juillet 2003 (déjà cité en proposition n°6).

Les opérateurs nationaux tels que réseaux d'utilités mais aussi les professions notariales, immobilières et des assurances ont besoin d'un accès à l'information sur les risques, unique et compatible entre les régions

Des sites précurseurs d'un tel portail existent en France, tels que le site portal de la Mission Risques Naturels des sociétés et mutuelles d'assurance (www.mrn-gpsa.org) ou le projet de site portail de l'EP Loire.

Un service abouti est proposé au Royaume Uni dans la complémentarité entre les portails publics tels que celui de l'UK Environmental Agency (www.defra.gov.uk) et celui privé de www.homecheckpro.co.uk qui en fournit une synthèse à valeur ajoutée.

Il convient d'inciter à la production d'information numérique ou, à défaut, de métadonnées favorisant l'accès à l'information.

Proposition

Réaliser un « réseau des réseaux » sous forme d'un partenariat public-privé, visant au partage de l'information et du coût de ce partage, dans le cadre d'une démarche coopérative où chaque partie prenante met à disposition du tronc commun d'intérêt général les informations qu'elle produit. Les accords de partenariat seront conclus dans le respect des principes définissant le statut et la propriété des données.

Préfigurer un « guichet unique » d'accès à l'information, dans l'état où elle est disponible.

Informé sur le guichet unique :

- modalités d'accès à l'information pour les particuliers et les professionnels en chaque lieu géographique,
- couverture territoriale existante et programmée pour les années à venir (sous contrainte d'équité de traitement).

Mise en œuvre

Le comité de pilotage prévu par la proposition n°13 donnera délégation aux associations AFIGÉO et APFCN pour engager l'étude du cahier des charges du répertoire-portail national.

Les divers partenaires publics et privés seront associés à la démarche.

Proposition n° 16 :

***Développer une stratégie d'expérimentation des propositions précédentes
à l'échelon de quelques territoires pilotes***

Exposé des motifs

Des pôles d'excellence départementaux ou régionaux, en matière de production, de mutualisation et de gestion partagée des données géographiques, se sont développés en différents points du territoire sur des bases organisationnelles et juridiques liées aux conditions spécifiques d'éclosion. On peut citer, sans que la liste ne soit exhaustive :

- la régie des données de Haute Savoie (RGD 74),
- la DIREN Centre et ses collaborations avec notamment le SDIS 37 d'une part, l'EP Loire d'autre part,
- la maison des communes dans le département de la Vendée
- le CRIGE PACA, etc.

Leur avancée s'apprécie aussi bien dans la maîtrise d'un référentiel géographique que dans l'intégration thématique et enfin dans la mise à disposition des utilisateurs de cet ensemble, à des conditions économiques et techniques équitables.

Ces pôles bénéficient d'une forte volonté politique d'aller de l'avant, grâce à l'implication d'élus convaincus par l'intérêt de cette démarche.

Proposition

La proposition consiste à s'appuyer sur ce gisement de compétences, d'expériences et de convictions volontaristes pour valider l'ensemble des propositions énoncées dans ce Livre Blanc, de façon à en démontrer la simplicité et la conformité aux principes énoncés en préambule et créer :

- les conditions juridiques qui sécurisent ce type d'initiatives ;
- un lieu de recueil et d'échange des expériences entre acteurs de ces mutualisations de données.

Une expérimentation transfrontalière pourra bénéficier d'un accompagnement par un programme de la politique européenne de la société de l'information (programme « e-content plus » par exemple) : cf. EP Meuse, projet CEPRI ou CIPR.

Mise en œuvre

Confier aux associations AFIGéO et AFPCN la synthèse de ces initiatives (sur la base du volontariat des partenaires), ainsi que celle d'organiser et de coordonner la réponse à l'appel d'offres européen.

ANNEXE

De la société de l'information à la société de la participation

Il est convenu de considérer notre société comme une société de l'information, alors qu'elle est en train de devenir une société de la participation. L'information n'est plus une fin en soi, c'est maintenant à la fois un droit qui est considéré comme acquis et la matière première de tout débat politique, local et national : dans le domaine qui nous intéresse, **ce débat est celui de l'aménagement du territoire et des risques naturels qui contraignent cet aménagement** et des informations d'origine publique qui doivent l'alimenter. Cette évolution est appuyée et confirmée par l'étude de notre environnement international et européen qui sont de plus en plus le lieu où naissent les réglementations, qui s'imposent aux lois nationales.

Qu'est-ce qu'une information publique ?

On peut considérer que toute information est publique dès lors qu'elle est produite par le secteur public : "Les données publiques sont les données de toute nature, sous forme numérique ou non, collectées, produites et mises à disposition par une personne publique (Etat, collectivités territoriales, établissements publics) à des tiers dans le cadre d'une mission de service public⁵".

Certains considèrent "le terme *d'informations émanant du secteur public*, préférable à la notion de *document* ou de *données* publiques. Nous définissons ainsi ce terme: *tout contenu émanant du secteur public, indépendamment de sa nature, de sa forme numérique ou analogique et de son support physique*"⁶.

Ces débats sémantiques se compliquent beaucoup à l'échelon européen et international, notamment du fait de la différence de signification du terme *public* selon les langues. Le terme d'information d'intérêt général serait peut-être mieux compris⁷ dans un débat international. Il permettrait notamment de prendre en compte le fait que, dans le domaine qui nous intéresse, certaines informations détenues par des individus ou par des personnes morales de droit *privé* peuvent présenter un intérêt pour la sécurité *publique*.

Les textes principaux

On déclina dans l'ordre les textes internationaux, européens (au sens large) et nationaux.

Les textes internationaux

Le texte fondateur est la convention d'Aarhus :

La convention d'Aarhus

La convention des Nations Unies, dite d'Aarhus, en date du 25 juin 1998⁸, garantit "l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de

⁵ Extrait de Marc d'Haultfoeuille, Avocat associé, Clifford Chance, article consultable à l'adresse suivante : <http://www.journaldunet.com/juridique/juridique030506.shtml>.

⁶ Référence : Groupe français de l'industrie de l'information, à l'adresse http://www.gfii.asso.fr/donpub_2003.htm.

⁷ En Eurolangue : Services d'intérêt général = Services of general interest.

⁸ Elle a été ratifiée le 28 février 2002 par le Parlement français.

l'environnement". Cette convention a pour objectif de contribuer à la protection du "droit de chaque personne, des générations présentes et futures, de vivre dans un environnement convenant à sa santé et à son bien être".

Elle prescrit de :

- développer l'accès du public à l'information détenue par les autorités publiques,
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement.

On voit bien comment l'accès à l'information est considéré comme une condition nécessaire de la participation.

La règle posée par la convention est la fourniture d'information, tout refus devant être motivé. Les motifs de refus sont énumérés par la convention, aucun autre n'est donc recevable. Tout refus doit être accompagné de l'indication des voies de recours⁹.

Les textes européens

Citons en préalable la convention européenne des droits de l'homme, qui dépasse le cadre de l'Union Européenne.

La convention européenne des droits de l'homme

L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme reconnaît à toute personne la liberté d'expression. "*Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence des autorités publiques et sans considération de frontière*".

Au niveau de l'Union Européenne, trois chantiers principaux sont actuellement en cours, leur champ d'action et leur positionnement réglementaire sont assez différents, mais ils concernent tous notre objet. Ils sont autant d'applications de la Directive communautaire du 7 juin 1990, entrée en vigueur le 31 décembre 1992, qui édicte le principe de la *liberté d'accès* sur le fondement de l'article 130S du Traité CEE : "Toute information relative à l'environnement disponible dans la Communauté doit être librement accessible au public, sauf exceptions prévues par la directive".

1. La directive européenne sur la réutilisation et l'exploitation commerciale des documents du secteur public

S'agissant d'une directive, on ne sera pas surpris de l'ambition politique de ce texte, qui vise, dans l'exposé des motifs, à garantir "qu'en matière de réutilisation des informations du secteur public les mêmes conditions de base s'appliqueront à tous les acteurs du marché de l'information européen, que davantage de transparence sera assurée sur les conditions de réutilisation et que les distorsions injustifiées du marché seront éliminées". Les points les plus importants sont l'égalité de traitement des demandeurs et la transparence des conditions de mise à disposition des données. Deux articles vont obliger un certain nombre de pays à

⁹ La loi américaine sur la liberté d'information de 1966 pose le principe que les documents dont disposent les pouvoirs publics sont accessibles à tout citoyen, sauf si les documents relèvent d'une des exceptions prévues par la loi. C'est l'une des "sources" de la convention d'Aarhus.

modifier leurs pratiques : l'article 6, qui pose le principe de la facturation au coût marginal, mais peut-être plus encre l'article 8, qui contraint à une publication des tarifs sur un site Internet accessible à tous.

2. Document de travail en vue de l'adoption d'une communication par la Commission sur le thème : sensibilisation de la population et renforcement de la sécurité face aux risques naturels ou anthropiques

Ce document de travail a été publié le 5 février 2003. Il a été soumis à consultation publique. Le document et les réponses sont consultables sur Internet. Il faut relever la proportion élevée de réponses françaises (7 sur 32, si l'on ne compte que celles qui émanent d'un des 15 pays membres actuels).

Ce texte aborde de manière très prudente la question de la cartographie des risques et de l'information du citoyen. Cette dernière est réduite à une "formation adéquate sur le comportement à adopter en cas de catastrophe". Quant à ce qui est défini sous le terme de cartographie, il est prévu d'établir des cartes de risque selon une "méthode commune", mais il n'est pas précisé comment cette méthode sera définie. Les actions communes explicitement prévues sont l'établissement de la liste des risques promus au rang "communautaire" et la définition de niveaux de risques. Il est également précisé que cette méthode devra tenir compte du "caractère évolutif du développement des infrastructures et l'occupation des sols".

3. L'initiative INSPIRE et l'étude "Spatial Data Infrastructures in Europe"

Le champ d'action d'INSPIRE est celui des données spatiales susceptibles de servir de support à la politique publique communautaire. INSPIRE a posé 6 principes qui constituent à eux seuls l'armature d'un livre blanc (voir ci-après). Commandée par Eurostat et la DG Environnement, le principal intérêt de l'étude "Spatial Data Infrastructures in Europe", qui a alimenté la démarche INSPIRE, est l'établissement d'un état des lieux par pays, qui fait le point des pratiques dans le domaine des "infrastructures spatiales de données". Le rapport concernant la France met en cause la politique de facturation des données spatiales, dont le caractère malthusien est mis en évidence¹⁰.

Les six principes d'INSPIRE

La collecte et la tenue à jour des données doivent s'effectuer au niveau où elles s'opéreront avec le maximum d'efficacité

Il doit être possible de combiner des informations spatiales cohérentes à partir de différentes sources à travers l'Europe et de les partager avec de nombreux utilisateurs et applications

L'information recueillie à un niveau doit pouvoir être partagée entre les différents niveaux: détaillé en vue de recherches approfondies et général à des fins stratégiques

L'information géographique nécessaire pour une bonne gouvernance à tous les niveaux doit être disponible en abondance dans des conditions qui n'en restreignent pas l'utilisation étendue

Il doit être facile de trouver quelles sont les informations géographiques disponibles et adaptées aux besoins d'une application particulière et sous quelles conditions elles peuvent être obtenues et utilisées

¹⁰ Cette observation est cohérente avec la position du projet de directive qui, dans son exposé des motifs, relève que "l'accroissement de l'activité économique résultant de la diminution des redevances perçues pour la réutilisation des données du secteur public sera globalement bénéfique pour les finances publiques". Ainsi, un rapport récent du projet INSPIRE fait état d'une étude économique du FEMA américain qui conduit à un rapport bénéfiques/coûts de 200 pour un programme de cartographie des aléas d'inondation.

Les données géographiques doivent devenir faciles à comprendre et à interpréter du fait qu'elles peuvent être visualisées dans le contexte approprié de manière conviviale.

Le livre vert sur les services d'intérêt général

La version finale, datée du 21 mai 2003, pose un certain nombre de principes qui peuvent s'appliquer au "service public" de fourniture de données fondamentales.

Ce document a une portée politique considérable et son impact s'étend largement au-delà du thème des risques et de l'information géographique, mais il est très important en ce qu'il fonde en droit le texte, déjà analysé, de la directive européenne sur la réutilisation et l'exploitation commerciale des documents du secteur public

Les textes français

L'article 6 de la déclaration française des droits de l'homme de 1789 proclame la liberté d'information. Les textes français de portée générale, concernant la mise en œuvre de ce principe sont plutôt en retrait par rapport aux textes européens.

La loi n° 79-18 du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs ne concerne qu'une catégorie de données, le document administratif, et en exclut toute possibilité d'exploitation commerciale. Le projet de loi sur la Société de l'Information du gouvernement Jospin comportait un volet traitant de "l'accès aux données publiques" (article 3), mais le gouvernement actuel n'a pas souhaité inclure de dispositions sur ce point dans son projet de loi sur la Confiance dans l'Economie Numérique. A ce jour, le texte principal en France reste la circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques, quelles qu'elles soient.

Une des particularités de la France est d'avoir écrit des textes de portée nationale consacrés aux risques, notamment naturels. Certains de ces textes comportent un volet tout à fait significatif consacré à l'information.

La loi 85-565 du 22 juillet 1987, suivie du décret d'application du 11 octobre 1990

Ce décret définit "le contenu et la forme des informations auxquelles doivent avoir accès, par application de l'article 21 de la loi 85-565 du 22 juillet 1987¹¹ ... les personnes susceptibles d'être exposées à des risques majeurs, ainsi que les modalités d'application selon lesquelles ces informations sont portées à la connaissance du public ..". Ces textes ont une grande importance du fait des principes qu'ils posent de façon très claire, mais leur portée a été réduite du fait de leur caractère très formel : les informations résultant de ces procédures sont, en pratique et dans tous les sens du terme, peu accessibles au citoyen.

La loi 87-565 du 2 février 1995 (PPR)

Cette loi se propose de "délimiter les zones exposées aux risques", ainsi que les zones génératrices de risques. Son décret d'application du 5 octobre 1995 précise que ces zones doivent être représentées grâce à "un ou plusieurs documents graphiques".

¹¹ "Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles".

La loi risques

Cette loi fait une large place à l'information. La clause la plus importante (article 77) prévoit la fourniture des informations relatives aux risques naturels en cas de location ou de vente d'un bien immobilier¹². Les articles 41 et 78 complètent cette clause en posant clairement le principe de la fourniture au coût marginal des données au profit des entités responsables de la sécurité publique. Ces données sont de nature à créer un authentique marché de l'information géographique relative aux risques naturels. Si des décrets d'application précis fixent un cadre minimal de présentation de l'information requise, on sera en présence d'un cas d'école pour l'application de la directive européenne sus-mentionnée.

On peut enfin citer un texte qui n'a pas de valeur officielle, mais qui est représentatif de la prise de parole de citoyens, souvent très éclairés dans ce genre de problématique : la communication du forum des droits sur Internet du 14 avril 2003, intitulée "quelle politique de diffusion des données publiques". L'intérêt de ce texte est de reprendre les aspects les plus fondamentaux de la directive européenne en préparation tout en présentant des modalités d'application extrêmement précises¹³.

Limites de l'accès aux informations publiques (d'intérêt général)

Nous sommes portés par un courant puissant, qui ne conçoit que des bénéfices dans la mise à disposition la plus générale possible d'informations publiques, quitte à entendre ce concept de façon très extensive. Est-ce que ce nouvel avatar de la mondialisation ne risque pas de provoquer des réactions brutales qui seraient à l'origine d'un "retour en arrière" ? A priori, nous ne le pensons pas, du moins si certaines conditions sont remplies.

Transparence et fiabilité de l'information publique

La tendance actuelle est donc, et ceci sur un plan au moins européen, la mise à disposition à peu près totale des informations issues du secteur public¹⁴. Cette tendance n'est pas critiquable en soi, puisqu'il s'agit d'une exigence partagée par tous les acteurs de la vie politique et économique. La question que l'on peut toutefois se poser est celle de l'impact concret des mesures proposées, et particulièrement de leur compatibilité avec la protection des (autres) droits du citoyen, dont celui du respect de sa vie privée. Pour simplifier (et caricaturer), tout citoyen est avide d'informations publiques, dès lors que celles-ci présentent un niveau d'agrégation suffisante pour que l'on ne puisse pas identifier les données qui le concernent ; par ailleurs, il est très intéressé par des informations privées si elles concernent ses voisins, ses concurrents etc....

La mise à disposition de l'information publique reste donc soumise à certaines conditions. Toute diffusion nécessite que les données soient fiables, que les droits de la personne

¹² Il est intéressant de rapprocher cette clause de l'article L 111-1 du Code de la Consommation, de portée beaucoup plus générale, qui prévoit une telle obligation d'information de la part des vendeurs et des prestataires de service.

¹³ "Il appartient aux pouvoirs publics de fixer la sphère des données indispensables à l'exercice des droits citoyens. L'accès à ces données-là doit être gratuit. Ces données essentielles devront être mises en ligne de manière exhaustive et le plus rapidement possible."

¹⁴ cf. propositions de la Mission Baquiast : dans le rapport "Propositions sur les apports d'Internet à la modernisation du fonctionnement de l'Etat", cette mission préconise de rédiger tout document administratif en langage html. Cette mesure technique traduit une volonté de transparence totale de l'action administrative, aucun "codage" ne pouvant plus fournir un prétexte pour retarder la diffusion de l'information.

(protection des données personnelles, respect de la vie privée ou des règles générales protégeant le secret) ou les droits de propriété intellectuelle appartenant à tout tiers soient respectés. A défaut, la personne publique concernée peut engager sa responsabilité. Ceci nous introduit dans le domaine du respect de la vie privée.

Respect de la vie privée

On peut envisager deux cas où la diffusion d'informations publiques seraient de nature à porter atteinte aux droits de la personne :

Diffusion d'informations inexactes

La question de la fiabilité des données est éclairée sous un jour nouveau par l'accroissement de la précision des systèmes d'information. En pratique et pour un certain temps encore, les données relatives au risques naturels ne sont, en France, pas disponibles de façon systématiques à l'échelle de la parcelle. Quand certaines difficultés, techniques et surtout politiques seront levées, cette disponibilité, qui existe dans le cas de certains projets locaux, obligera à s'interroger sur la fiabilité des informations, et ceci sur deux registres :

- Qualité des données cartographiques de base (fond topographique, limites cadastrales, géo-adressage).
- Qualité des données thématiques et donc des sources correspondantes (données historiques, résultats de modélisation etc.).

Une estimation grossière de la "perte" ou du "gain" économique que représente le déplacement de un mètre de la ligne représentant la limite entre le constructible et l'inconstructible le long d'un cours d'eau peut conduire à des montants considérables. Dire que la sécurité n'a pas de prix n'est pas une réponse : si cette affirmation était correcte, il y a fort longtemps que toutes les communes à risques de France seraient munies d'un PPR.

Un aspect important de cette question est celle de l'incertitude qui, bien sûr, ne doit pas *a priori* être confondue avec l'erreur volontaire, elle-même imputable à une malveillance, voire à une volonté d'"ouvrir le parapluie". Le fait que la quasi-totalité des données, notamment les données thématiques, soient affectées d'incertitudes plus ou moins importantes, pose la question du coefficient de sécurité et du risque acceptés, qui devront, une fois "négociés", faire l'objet de décisions politiques explicites.

Diffusion d'informations confidentielles

L'amélioration de la précision des données sur le risque naturel permet, théoriquement, de fournir des informations à la parcelle. La gestion de ces données n'a pas été vraiment l'objet d'une réflexion en regard de la loi "Informatique et Libertés" 78-17 du 6 janvier 1978¹⁵ et de tous les développements en matière d'action publique qui en ont résulté. Plus récemment, la directive 95/46/CE du parlement européen et du conseil du 24 octobre 1995¹⁶ renforce la protection des citoyens vis-à-vis de traitements de données à caractère personnel (sa

¹⁵ Les traitements automatisés d'informations nominatives opérées pour le compte de l'Etat, d'un établissement public ou d'une collectivité territoriale, ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public, sont décidés par un acte réglementaire pris après avis motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (article 15).

¹⁶ Article premier «Objet de la directive

1. Les États membres assurent, conformément à la présente directive, la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel»

transposition est en cours). Par ailleurs, l'article 9 du Code Civil français stipule que "Les juges peuvent, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée : ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé".

Certes, il ne semble pas exister de jurisprudence dans le domaine qui nous intéresse. Néanmoins, l'amélioration annoncée de la qualité des informations va avoir certaines conséquences, qui vont devoir être gérées. Ce qui concerne la mécanique des procédures de déclaration, maintenant bien rodée, ne devrait pas entraîner des évolutions importantes, à une exception près : Le *droit de rectification* va faire des cartes de risque, à partir du moment où elles représentent la parcelle, des documents *contradictaires*. Il suffit de se référer à l'expérience du FEMA américain en matière de carte de risque d'inondation pour comprendre ce que cela signifie en termes pratiques : dès lors que des cartes, bien sûr numérisées, fournissent des indications très précises ET sont la base de mesures de gestion de risque (réglementation de la construction, octroi de subventions, fixation de primes d'assurances), elles ne peuvent être que contradictoires, c'est à dire que les citoyens concernés doivent avoir un droit de rectification : il peut s'agir de personnes physiques ou de personnes morales comme les ONG ou les collectivités territoriales.

Droits d'auteur

Le respect du droit d'auteur peut concerner un individu, une entreprise, voire l'Etat. Ce point ne doit pas être perdu de vue dans la production et la diffusion de données, d'autant plus que leur précision permet la mise en œuvre d'actions de sécurité publiques de plus en plus efficaces. Ce droit fait l'objet d'une jurisprudence relativement stabilisée, nous n'insisterons donc pas sinon pour rappeler qu'il est parfois difficile d'attribuer des droits d'auteurs dans le cas des services à valeur ajoutée, c'est à dire des traitements successifs qui peuvent s'appliquer à des données "brutes" ou à des données déjà traitées.

Données d'intérêt général et d'origine privée

Nous ne ferons qu'esquisser ici la question de données relatives à la sécurité publique détenues par des personnes ou des organismes privés.

Il peut s'agir de données :

- collectées dans le cadre d'une mission de service public, normalement rémunérée
- détenues en tant que sous-produit d'enquêtes ou de recherches (ex : archives personnelles, familiales).

La non-communication de certaines données entrant dans une de ces catégories peut conduire les pouvoirs publics à la diffusion d'informations inexacts. Ce dossier a été évoqué périodiquement¹⁷, mais aussitôt prudemment classé. Avec l'amélioration des possibilités de la cartographie numérique, il va redevenir d'actualité.

¹⁷ A cet égard, le cas des cartes d'avalanches est tout à fait significatif : les données sont recueillies depuis plus de 30 ans dans le cadre d'enquêtes publiques. En dépit de cela, on sait que de nombreuses données restent dans des archives privées, dont certaines s'ouvrent à l'occasion d'accidents.