



NOTE TECHNIQUE

*Quels défis pour la France et pour l'Europe
dans la mise en œuvre du second cycle
de la directive inondation ?*

Juin 2016

CEPRI

Centre Européen de
Prévention du Risque d'Inondation

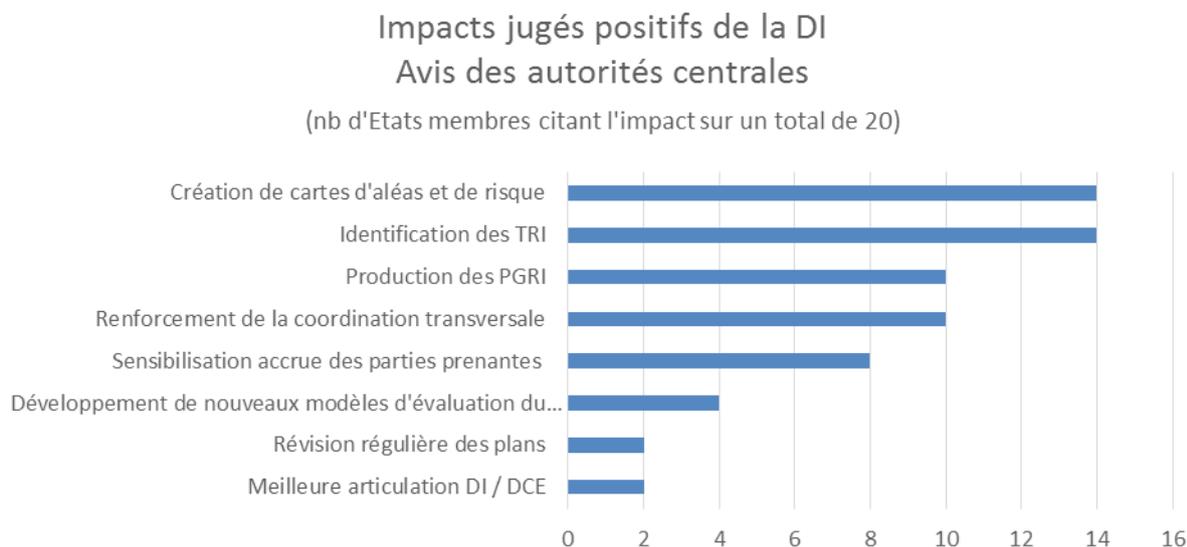
Les collectivités en Europe pour la prévention du risque d'inondation
Communities and local authorities in Europe preventing flood risk

L'heure du bilan

Que de chemin parcouru depuis 2002, période à laquelle les inondations catastrophiques du Danube et de l'Elbe firent prendre conscience à l'Europe de sa grande vulnérabilité face aux événements majeurs. La réaction européenne fut progressive avec la mise en place du fond de solidarité européen et l'élaboration d'une directive européenne qui devait aboutir, après plus d'une année d'intenses négociations, à un texte consensuel en octobre 2007. Depuis, tous les pays européens se sont mis en marche avec plus ou moins d'ardeur, de moyens et de difficultés pour mettre en œuvre les pré requis d'une directive dont le processus d'application se renouvelle tous les 6 ans. Le premier cycle à peine achevé, les premiers bilans commencent à être posés, et avec eux, les premières recommandations pour le cycle suivant. Ce travail de recensement, d'évaluation des pratiques européennes a été conduit régulièrement ces six dernières années au sein d'une instance informelle mise en place par la commission européenne : le working group F (pour « flood »). Celui-ci regroupe les autorités administratives centrales des 28 Etats membres, en charge de la mise en œuvre de la directive inondation (DI). Le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer y représente la France. Le CEPRI y siège au titre « d'organisation d'intérêt technique ». Le working group F est avant tout un lieu d'échanges entre les Etats membres et la commission européenne ayant pour but de faciliter et de rendre plus efficace la mise en œuvre de la directive inondation. Au mois d'avril 2016, celui-ci s'est réuni pendant trois jours à Vienne pour faire le bilan du premier cycle. Cette note s'appuie sur un certain nombre de rapports réalisés par la commission européenne, sur l'exploitation d'un questionnaire de 40 pages rempli par 20 Etats membres et sur les échanges qui se sont déroulés lors du working group F en avril dernier.

LES PREMIERS IMPACTS POSITIFS DE LA DIRECTIVE INONDATION

Les autorités centrales des pays membres de l'Union européenne plébiscitent très largement la mise en œuvre de la directive inondation en saluant sa contribution à l'amélioration des politiques nationales de gestion des risques d'inondation. Elles pointent plus particulièrement les apports de celles-ci dans les domaines représentés dans le graphique suivant :



Les Etats membres reconnaissent ainsi à la DI la vertu d'avoir produit :

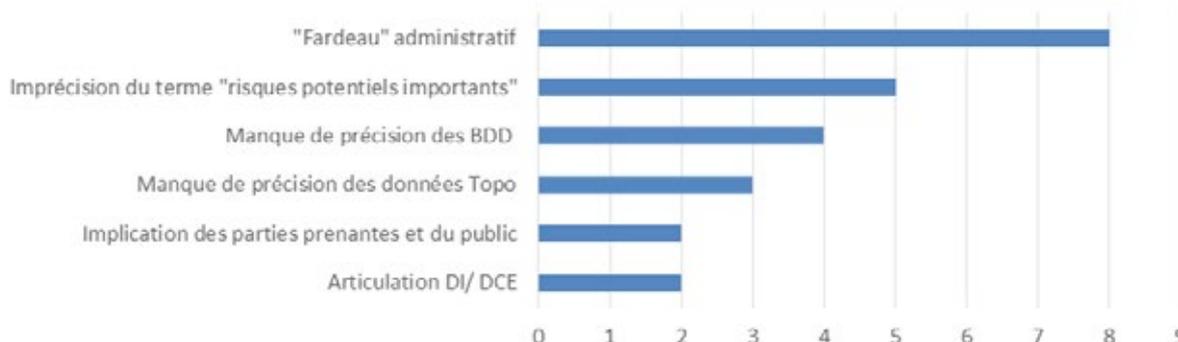
- des résultats concrets : modèles d'évaluation du risque, cartographie, PGRI,
- des cadres et un langage communs : identification des territoires à risque important (TRI), plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), processus de révision régulier,
- une amélioration de la coordination de la politique de gestion du risque (coordination horizontale avec un meilleur dialogue entre acteurs - ex : aménagement du territoire et préparation à la crise, sensibilisation accrue et une meilleure implication des parties prenantes). Ils restent cependant par ailleurs nombreux à reconnaître que sur ce dernier point de gros progrès devront être réalisés dans l'avenir.

DE NOMBREUX OBSTACLES AU PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE SONT RECENSÉS

Sur ce point les autorités centrales des Etats membres se montrent sans concession. Un tiers d'entre elles jugent le cadre de la DI trop contraignant. Près de la moitié exprime très ouvertement la lourdeur du « fardeau administratif » que constitue la mise en œuvre de la directive et la quasi-totalité des commentaires oraux pointe les écueils communs du manque de temps, de ressources humaines et financières ayant conduit à escamoter une concertation pourtant également requise par la directive elle-même. C'est plus spécifiquement le travail extrêmement lourd de reporting et d'articulation avec les autres directives (INSPIRE, DCE, Natura 2000...) et différents politiques nationales (forestière, agricole, planification urbaine...) qui est ici souligné.

Principaux freins constatés à la mise en oeuvre de la DI

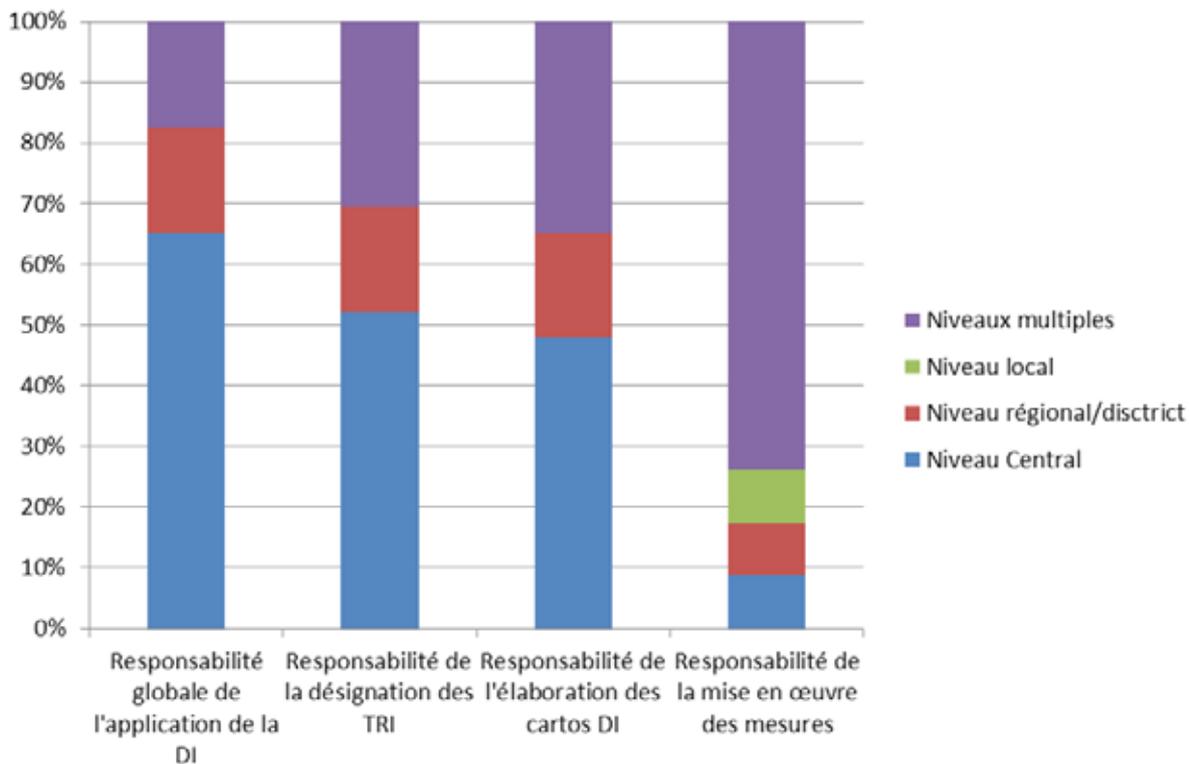
Avis des autorités centrales (nb d'Etats membres citant le frein)



Plus étonnant peut-être, les autorités centrales des Etats membres pointent de manière relativement homogène les difficultés qu'a pu générer l'imprécision du terme « risques potentiels importants » dans la désignation des TRI. Le caractère imprécis, non exhaustif voire l'inexistence de certaines bases de données figure également parmi les freins les plus importants à la mise en œuvre du premier cycle de la DI. Cités enfin de manière plus ponctuelle, certains obstacles rencontrés par les Etats membres méritent d'être cités. On y retrouve les difficultés de mise en cohérence des politiques nationales avec les pré-requis de la directive, de définition des objectifs dans les PGRI, de priorisation des mesures, d'identification des parties prenantes dans le spectre large des mesures envisagées, de prise en compte des attentes du public,...

LES VOIES DE PROGRÈS POUR LE SECOND CYCLE

La recommandation la plus citée par les Etats membres est une amélioration de la coordination, de la coopération et de la communication avec les autorités locales, les parties prenantes en général et le public en particulier. Le graphique ci-dessous révèle que dans plus de 60% des Etats membres, la responsabilité globale de la mise en œuvre de la Directive inondation relève d'une autorité centrale. Ce caractère centralisé chute progressivement au fil des différentes étapes de la DI pour n'atteindre qu'un peu moins de 10% au stade de la mise en œuvre des mesures. Pour résumer et simplifier, le schéma « moyen » de mise en œuvre de la DI : l'autorité centrale fixe le cadre, les règles de concertation, les objectifs à atteindre, désigne les moyens d'y parvenir, priorise les actions et confie la réalisation des mesures au niveau local.



Répartition des niveaux de responsabilité dans l'application de la DI (en % du nombre d'Etats membres)

Si la plupart des autorités centrales plébiscitent la centralisation de l'application de la DI qui aurait ainsi permis d'atteindre des objectifs d'efficacité, d'efficience, d'équité de traitement, d'approche systématique et harmonisée à l'échelle nationale, elles soulignent cependant la difficulté qu'un tel schéma fait peser sur l'association des parties prenantes, sur leur appropriation de la problématique et au final sur la réelle mise en œuvre des PGRI. Des progrès sont donc clairement souhaités sur ce point. Reste à savoir comment précisément, alors que quelques voix, isolées certes, recommandent la réduction du temps de consultation pour mieux faire face aux échéances imposées par la commission.

D'autres voies de progrès ont également été soulevées par les administrations centrales. Aux échelles nationales, celles-ci relèvent de multiples considérations techniques : évolution de la forme des TRI, précision des cartographies d'aléas, amélioration des données topo, des bases de données en général, réduction des incertitudes sur le calcul des enjeux, amélioration de la prise en compte des impacts indirects des inondations, des phénomènes de ruissellement, mise en place de système d'enregistrement systématique des dommages des inondations, suivi-évaluation de l'efficacité des mesures mises en place, facilitation de la circulation de l'information sur les données vers les parties prenantes. Elles relèvent également de considérations plus politiques : nécessité d'une amélioration de la cohérence entre la politique nationale pré-existante et les outils DI, nécessité d'une intégration plus forte entre les SDAGE et PGRI pour faciliter l'émergence de solutions environnementales à bénéfices multiples....

Au-delà de ces considérations, les Etats membres appellent à un renforcement de l'appui de la commission européenne afin de faciliter les échanges d'information entre pays, de disposer de guides méthodologiques sur les différentes étapes de la DI, de recueils de bonnes

pratiques, de disposer d'informations plus précoces ou d'aides diverses sur le reporting attendu, . D'autres Etats jouent les bons élèves en demandant à la commission une meilleure intégration entre la DI et le cadre de Sendai ou les politiques de la DG ECHO (Humanitarian Aid & Civil Protection), ou bien encore en demandant que les cartes de risques soient revues plus fréquemment que tous les 6 ans ; Certains Etats vont même jusqu'à demander un appui financier de l'UE pour la mise en œuvre de la DI. Ils sont rares cependant à demander explicitement de réduire la voilure des exigences de la DI ou tout au moins à chercher à obtenir plus de flexibilité.

C'est au final un besoin de « plus d'Europe » qui s'exprime ici et qui n'est pas sans laisser perplexe sur la contradiction qu'il révèle avec le constat initial de « fardeau administratif » imposé par l'UE.

LA DIRECTIVE INONDATION, ÉTAPE PAR ÉTAPE

L'évaluation préliminaire des risques d'inondation

« Fondée sur des informations disponibles ou pouvant être aisément déduites, tels des relevés historiques et des études sur les évolutions à long terme, en particulier l'incidence des changements climatiques sur la survenance des inondations, une évaluation préliminaire des risques d'inondation a pour but d'évaluer les risques potentiels. »

« Sur la base de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation, visée à l'article 4, les États membres déterminent, pour chaque district hydrographique, unité de gestion visée à l'article 3, paragraphe 2, point b), ou portion d'un district hydrographique international située sur leur territoire, les zones pour lesquelles ils concluent que des risques potentiels importants d'inondation existent ou que leur matérialisation peut être considérée comme probable. »

Extraits des articles 4 et 5 de la directive inondation

• Des méthodes et des niveaux d'avancement différents

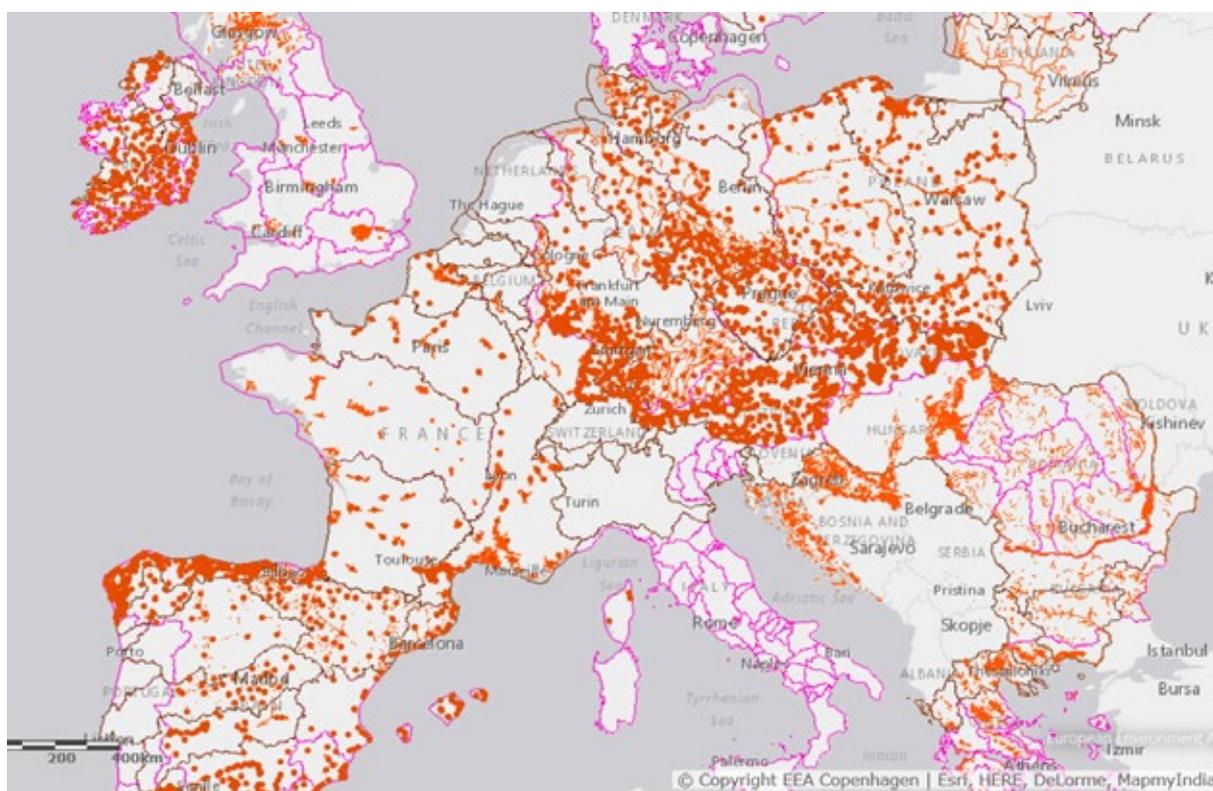
Les EPRI ont été conduites dans la grande majorité des pays de l'UE. Seuls quelques Etats membres (comme l'Italie, la Belgique, le Portugal ou les Pays Bas par exemple) estimant pouvoir faire la preuve d'avoir déjà conduit via leur politique nationale, une analyse comparable en ont été exemptés. Selon les Etats, la cartographie de l'EPRI a été réalisée en tenant compte d'une série de phénomènes d'inondation plus ou moins exhaustive. La plupart ont tenu compte des phénomènes d'inondation fluviale et maritime (lorsqu'ils étaient concernés par ce dernier). Ils ont été cependant moins nombreux à tenir compte des phénomènes de ruissellement, de remontée de nappe et encore moins nombreux à identifier les aléas liés aux ruptures de barrage. La France quant à elle, a opté pour une méthode combinant des cartes existantes (carto PPR, Atlas des ZI, carto IGN), des cartes géologiques du BRGM et une méthode de modélisation hydrographique nouvelle (Exzeco) afin d'être en mesure de délivrer une cartographie exhaustive de l'ensemble des zones exposées à la totalité des phénomènes d'inondation mentionnés plus haut, en tenant compte de surcroît des conséquences du changement climatique sur l'élévation du niveau de la mer. Le croisement de ces cartographies d'aléas avec les enjeux a donné la possibilité de mesurer le niveau d'exposition des territoires et des conséquences négatives potentielles sur la santé humaine,

l'économie, l'environnement et le patrimoine culturel. Il est à noter que les Etats membres ont réalisé ces cartes en considérant l'absence totale de systèmes de protection (y compris aux Pays Bas).

Les EPRI ont également donné lieu dans la plupart des Etats à un recensement des événements historiques significatifs n'appelant pas de commentaires particuliers en dehors de la difficulté pour les Etats à donner sens au mot « significatifs ». Ainsi, les événements historiques significatifs les plus fréquents à l'échelle européenne sont les inondations fluviales (66% des événements), suivis par les inondations par ruissellement (20% des événements), les submersions marines (16% événements) et les remontée de nappe et rupture de barrage (1% des événements chacun).

• *La désignation des TRI : une opération relativement centralisée laissant peu de place à la concertation*

C'est sur la base de la cartographie réalisée et du recensement des événements historiques que les Etats ont désigné des territoires à risque important en nombre très différents selon les pays concernés. Cette désignation a été réalisée pour la moitié des Etats membres, par le niveau central, pour l'autre moitié par le niveau district/région.

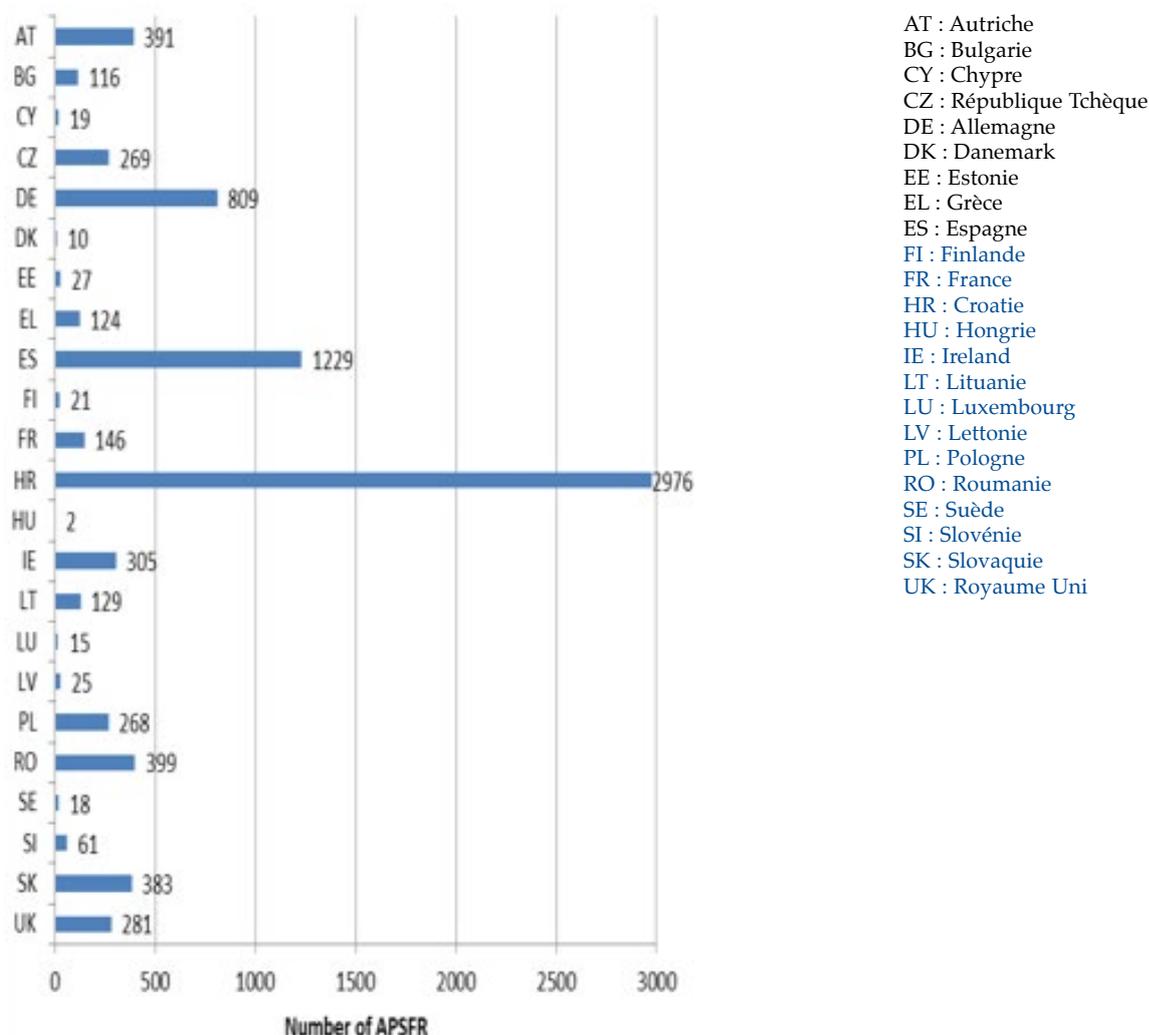


Carte des TRI à l'échelle européenne – Source EEA

Au total 8023 TRI ont été identifiés dans 23 Etats membres. Des méthodes différentes ont présidé à leur identification suivant le pays concerné : seuil d'exposition différent, hiérarchie fondée sur la quantification des conséquences négatives des inondations.

91 % des TRI concerne les fleuves et 57% des TRI ont été désignés au titre des impacts sur la santé humaine. Les TRI ont en outre des formes variables d'un pays à l'autre. Représentés par des polygones en France (c'est-à-dire des surfaces), ils sont représentés sous la forme de

lignes (en Roumanie par exemple), de points (en Espagne) ou d'une combinaison de lignes de points (en Autriche par exemple). Cette forme de représentation n'est pas considérée comme anecdotique. De fait celle-ci peut faire l'objet d'une réflexion particulière à la lumière des difficultés générés en France par le choix de périmètres de TRI assez largement contestés.



Nb de TRI désignés par Etat membre (sur 23 Etats membres)

En désignant une centaine de TRI, la France se positionne dans la moyenne basse des Etats membres.

La consultation publique qui a suivi cette première étape de la DI a été diversement conduite selon les pays. Certains Etats membres n'ont tout simplement pas conduit de consultation (Etats membres exemptés d'EPRI). La plupart des Etats membres indiquent qu'ils n'ont pas ou peu eu de « retours ». D'autres enfin rapportent la surprise et la contestation de territoires désignés TRI alors qu'ils n'avaient pas été inondés depuis longtemps. La plupart des pays membres indiquent que la prise en compte de la consultation du public a conduit à des évolutions mineures de l'EPRI.

- **Quelles voies de progrès pour le second cycle ?**

L'EPRI du premier cycle s'est achevée en décembre 2011. Une mise à jour de celle-ci va se mettre en place progressivement dans les prochains mois. Si 9 Etats membres sont certains de garder la même définition des TRI pour le second cycle, des recommandations d'amélioration de l'EPRI, formulés par les autorités centrales des Etats membres, sont malgré tout formulées. Celles-ci concernent :

- l'amélioration de la cartographie préliminaire : prise en compte des effets du changement climatique, intégration de l'aléa remontée de nappe, du pluvial (ce que la France a déjà fait), prise en compte des impacts des inondations sur les infrastructures critiques, amélioration de la qualité des BDD, des données topo ;
- la revue des critères justifiant le terme de « risque important ». De nouveaux critères à prendre en compte sont mentionnés par les Etats membres : croissance démographique, fréquence des inondations, nature de l'aléa, enjeu sociaux, environnementaux, humains et patrimoine culturel, dommages monétaires potentiels, périmètre géographique compatible avec une entité administrative susceptible de mettre en place les mesures, périmètre de bassin versant, état des défenses (8 Etats membres seulement déclarent disposer de bonnes connaissances sur l'état de leurs ouvrages et les niveaux de protection assurés par ces derniers)
- l'amélioration de la coopération avec les autorités locales et les organisations de protection civile.

La cartographie des territoires à risque important

« Les États membres préparent, à l'échelon du district hydrographique ou de l'unité de gestion visée à l'article 3, paragraphe 2, point b), des cartes des zones inondables et des cartes des risques d'inondation, à l'échelle la plus appropriée, pour les zones répertoriées conformément à l'article 5, paragraphe 1.

3. Les cartes des zones inondables couvrent les zones géographiques susceptibles d'être inondées selon les scénarios suivants:

- a) crue de faible probabilité ou scénarios d'événements extrêmes;
- b) crue de probabilité moyenne (période de retour probable supérieure ou égale à cent ans);
- c) crue de forte probabilité, le cas échéant. »

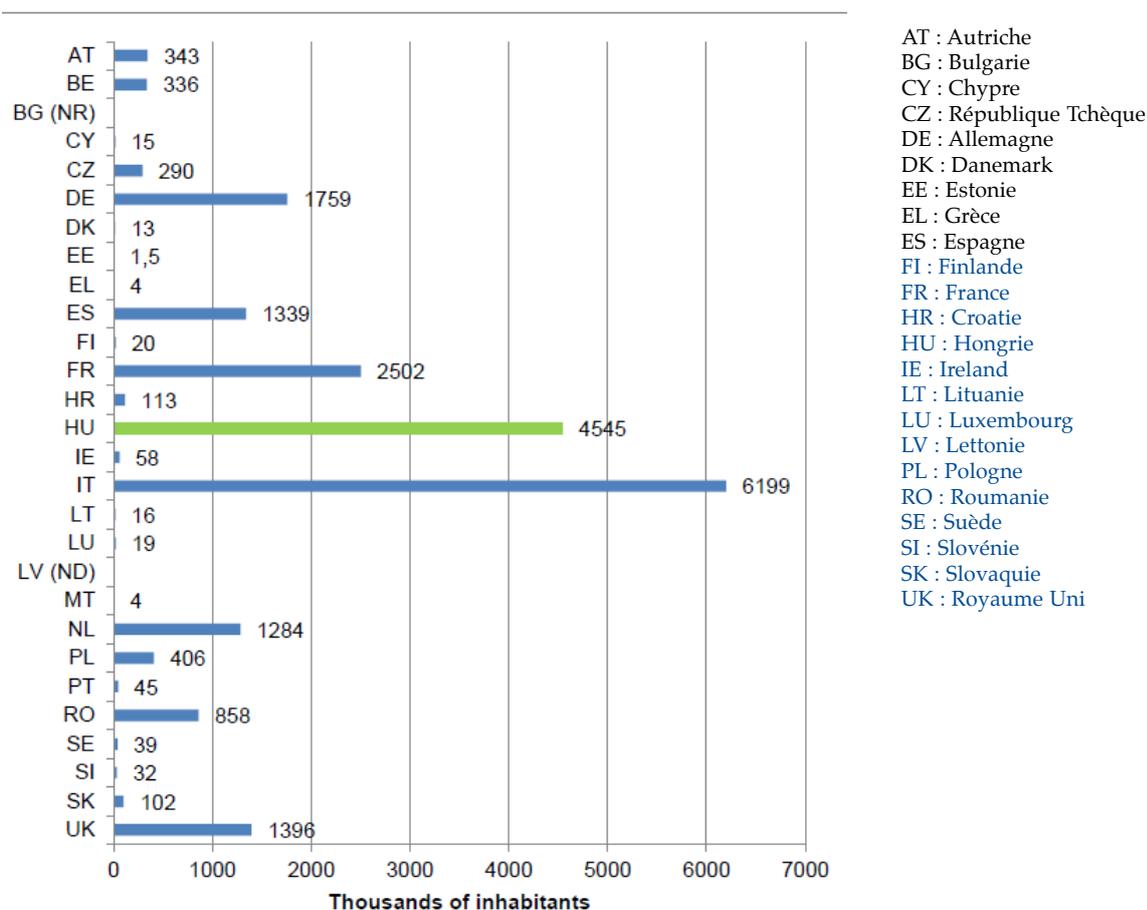
Extraits de l'article 6 de la directive inondation

- **Une valeur ajoutée incontestable pour la politique de gestion des risques**

La plupart des pays reconnaissent la valeur ajoutée des cartographies produites. Ces cartes permettent en effet :

- de travailler sur une base homogène nationale de représentation cartographique,
- de mieux connaître l'exposition des TRI,
- de décliner la politique suivant les 3 scénarios d'aléas,
- de disposer d'un outil de communication utile pour les acteurs locaux, la population, l'industrie de l'assurance,
- de disposer d'un outil d'aide à la décision pour les politiques,
- de rapprocher les acteurs lors du processus même de réalisation des cartes.

Number of inhabitants potentially affected by medium probability fluvial floods at Member State level



Nombre d'habitants exposés aux inondations fluviales de probabilité moyenne (environ 1%/an) dans l'ensemble des TRI des 28 Etats membres (en milliers d'habitants)

- **Une cartographie parcellaire**

La plupart des pays ont produit sur les TRI, et ce de manière exhaustive, les cartographies d'aléas et de risque correspondant aux inondations de type fluviale et aux submersions marines. Très peu ont produit des cartes correspondant aux inondations par ruissellement (sauf Bruxelles, la Slovaquie, l'Ecosse, la France très localement, la Hongrie), par remontée de nappe (sauf Slovaquie, Ecosse, Hongrie), ou par rupture de barrage.

- **Une cartographie qui tient plus ou moins compte des systèmes de protection**

La question de la prise en compte ou non des ouvrages de protection dans la cartographie a notamment fait l'objet d'un certain nombre d'interrogations. La plupart des pays ont pris le parti de réaliser leurs cartographies en supposant leurs défenses solides jusqu'à la surverse (6 pays seulement ont tenu compte des risques de défaillance des digues), alors même que seuls 8 Etats membres déclarent disposer de bonnes connaissances sur l'état de leurs ouvrages et les niveaux de protection assurés par ces derniers. La France semble être le seul pays qui mentionne dans les présentations cartographiques, les risques de sur danger liés à la rupture de digue.

- **Un défaut d'association des parties prenantes qui pourrait devenir chronique**

Dans la plupart des cas, la réalisation des cartes a été très technique, confiée à des consultants, bien que parfois avec des modèles frustrés du fait du temps imparti. Il en résulte un défaut d'association des parties prenantes et des cartes en partie contestables. Signe manifeste de cette difficulté de dialogue, 6 États membres jugent que les utilisateurs finaux ont rendu « difficile » la production des cartographies.

La directive est de fait un processus qui met en lumière des zones toujours plus grandes exposées au risque (c'est le sens des 2 premières étapes). Ainsi la préoccupation des autorités en charge de ces étapes devrait être tout autant de savoir comment techniquement définir les cartographies que de d'appréhender la manière de transmettre et de faire accepter l'information. Dans ce premier cycle, l'accent n'a pas été mis sur ce deuxième point, faute de temps disponible et de moyens adaptés. Le second cycle pourrait bénéficier de davantage de temps pour faire de la pédagogie sur les cartes du premier cycle, mais l'histoire risque de se répéter. Les modèles vont en effet s'améliorer, la prise en compte d'autres sources d'inondation se fera ainsi plus aisément, et les zones inondables vont encore s'étendre. La question de l'appropriation des cartographies par le niveau local restera donc entière pour l'ensemble du second cycle et ce dans la plupart des pays d'Europe.

- **Quelles recommandations des États membres pour le 2nd cycle ?**

Bien qu'une majorité d'États membres juge les cartographies reproductibles pour le second cycle, et lisibles par le grand public, de nombreuses idées/recommandations sont formulées par les autorités centrales elles-mêmes pour en améliorer la teneur : compléter les cartographies sur le risque pluvial au moins, mieux tenir compte des effets du changement climatique, mieux représenter les incertitudes, rendre les cartes plus claires, plus appropriables pour parvenir à communiquer sur les probabilités d'occurrence et éviter l'écueil du caractère trop technique.

La commission européenne quant à elle cite deux conditions nécessaires pour assurer une efficacité optimale des cartographies pour le prochain cycle : (1) les cartes doivent refléter au mieux la réalité (cela dépend des modèles et des hypothèses réalisées), (2) les cartes doivent être réellement utilisées dans l'élaboration des PGRI (besoin de coordination horizontale et verticale). Cette seconde condition renvoie à une question plus pointue qui n'a été posée qu'en filigrane et qui concerne le nombre de cartes produites : comment faire d'une multiplicité de cartes un outil d'aide à la décision stratégique pour l'élaboration d'un plan d'actions ?

Les plans de gestion des risques d'inondation

« Sur la base des cartes visées à l'article 6, les États membres établissent des plans de gestion des risques d'inondation coordonnés à l'échelon du district hydrographique ou de l'unité de gestion visée à l'article 3, paragraphe 2, point b), pour les zones répertoriées conformément à l'article 5, paragraphe 1, ainsi que pour les zones couvertes par l'article 13, paragraphe 1, point b), conformément aux paragraphes 2 et 3 du présent article. »

« Les plans de gestion des risques d'inondation englobent tous les aspects de la gestion des risques d'inondation, en mettant l'accent sur la prévention, la protection et la préparation, y compris la prévision des inondations et les systèmes d'alerte précoce, et en tenant compte des caractéristiques du bassin hydrographique ou du sous-bassin considéré. »

Extraits de l'article 7 de la directive inondation

- ***Une valeur ajoutée des plans largement reconnue***

La plupart des PGRI ont été bâtis à l'échelle des districts hydrographiques et ont été arrêtés. Les bénéfices de ceux-ci sont clairement identifiés par les autorités centrales des Etats membres. Celles-ci y voient notamment l'intérêt :

- d'une synthèse de la politique globale de gestion des risques d'inondation dans un unique document,
- de la définition d'un programme de mesures hiérarchisées,
- d'un renforcement du dialogue avec les parties prenantes,
- d'un support pour une mise en lumière forte de la nécessité de l'intégration du risque dans la planification de l'aménagement du territoire.

Les autorités centrales montrent une grande satisfaction dans l'aboutissement de ces plans. Les trois quarts des pays ont d'ailleurs fait des PGRI un outil réglementaire et opposable.

- ***Des PGRI opérationnels ?***

De nombreuses difficultés ont émaillé la structuration des PGRI dans les différents Etats membres, faisant peser sur eux l'inquiétude d'un manque à venir d'opérationnalité. Parmi elles, sont plus particulièrement citées par les autorités centrales :

- la difficulté pour l'échelon national de coordonner la réalisation des PGRI et de maintenir une forme de cohérence entre eux,
- la difficulté de cerner le niveau de détail requis dans la définition des objectifs et dans la hiérarchisation des actions (à noter que les objectifs ont été fixés dans la moitié des Etats membres par les autorités centrales directement, et que 18 pays mobilisent les outils d'ACB/AMC pour prioriser les mesures),
- l'opposition de certaines parties prenantes ayant des intérêts non compatibles avec certaines mesures,
- la communication vers le public,
- la difficulté d'assurer les ressources financières suffisantes à la réalisation du programme de mesures.

La plupart des pays n'ont fait que des modifications mineures des PGRI (reformulation, modification de la priorisation des mesures) à la suite de la consultation publique qui a par ailleurs rendu peu d'avis et souvent positifs, selon les autorités centrales.

- ***Quelles recommandations pour le second cycle ?***

Si les autorités centrales manifestent une grande satisfaction dans la production des PGRI, elles reconnaissent toutefois qu'un certain nombre de progrès peuvent être faits dans :

- l'implication des parties prenantes à l'échelle nationale (plus de la moitié des pays membres reconnaissent avoir réalisé une insuffisante coordination avec leurs services de protection civile à l'échelle nationale),
- l'implication des parties prenantes à l'échelle locale,
- la coordination avec d'autres directives (DCE, Natura 2000),
- la définition des objectifs (des objectifs davantage quantifiés),
- la hiérarchisation des mesures (via une meilleure connaissance des coûts/bénéfices des mesures non structurelles),
- la clarté et le caractère communicant des documents.

- *Les SLGRI : un ovni en Europe ?*

S'il demeure à ce stade difficile d'en être certain, tant les organisations nationales de mise en œuvre de la DI peuvent être difficiles à appréhender dans les différents pays européens, il semble relativement clair que le schéma français qui articule des PGRI et des SLGRI, ne trouve pas d'échos massif dans les autres Etats membres. Fruits d'une interprétation nationale spécifique de la DI, les SLGRI ne semblent pas posséder d'équivalent ailleurs en Europe.

CONCLUSION : ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE

Homogénéisation, convergence

« *La Directive Inondation est comme une marée et les Etats membres comme des bateaux. Lorsque la mer monte, vous pouvez voir tous les bateaux monter avec elle, certains sont portés facilement, d'autres plus lentement, certains encore ont besoin d'aide et de réparations. Mais à la fin tous sont portés par la marée et la flotte est en meilleur état.* »

*Ioannis Kavvadas, Commission Européenne
@ Conférence finale de STAR-FLOOD, Bruxelles, février 2016*

Cette métaphore formulée par la commission européenne trouve, au terme de ces quelques pages d'analyse, un écho certain. La DI a mis incontestablement l'Europe en mouvement. Elle l'a inscrite dans un mouvement de convergence (les écarts de maturité des politiques de gestion du risque mais aussi les écarts de vision, se réduisent entre pays). De véritables « catégories » de pays se distinguent aujourd'hui : une partie de l'Est et du Sud de l'Europe (Tchéquie, Grèce,...) a réalisé d'énormes progrès au travers de la mise en œuvre de la DI, produisant des cartes là où il n'y en avait pas, élaborant au-delà des PGRI, de véritables politiques nationales de gestion des risques d'inondation ; une partie de l'Europe du Nord (Pays Bas, Danemark...) a profité de la DI pour ajuster à la marge sa politique (amélioration des cartographies, de la coordination entre acteurs, des plans de protection civile...). Les autres pays, dont la France, ont largement progressé sur un certain nombre de points sans totalement recréer une politique nationale.

La DI a également créé un langage commun et au-delà de cela, a probablement accompagné la convergence des discours sur la de gestion des risques d'inondation : le discours est assez homogène sur les limites des systèmes de protection (Irlande, France, Roumanie, Grèce, Italie,...) et la nécessité de recourir à une série de mesures complémentaires.

Ce mouvement de convergence est probablement d'abord dû au caractère très homogène de la mise en œuvre de la DI dans les différents Etats membres : presque partout, on retrouve la même approche relativement centralisée, descendante, menée par les gouvernements centraux (du fait notamment de l'obligation de reporting). Les mêmes difficultés ont été également rencontrées dans de nombreux Etats membres (manque de temps, de ressources, de données,...) et au final les recommandations formulées pour le second cycle sont très semblables d'un Etat à l'autre (meilleure association des parties prenantes). Il ne serait pas étonnant que d'éventuels écueils communs soient rencontrés dans les différents pays à l'avenir.

- ***Une mise en œuvre de la DI à budget plus ou moins constant***

La moitié des pays membres (dont la France) indique que le budget national (toutes sources confondues) dévolue à la gestion du risque d'inondation s'est accru et continuera de s'accroître dans les années à venir. Cette tendance lourde n'est cependant attribuée à la mise en œuvre de la DI que dans la moitié des cas (soit pour un quart des pays membres). Elle est également due à la survenue d'évènements catastrophiques ayant conduit à des évolutions des politiques publiques nationales.

Une transformation en marche des politiques nationales ?

- ***La DI : un cadre pas si anodin qui bouleverse les politiques nationales***

Résumée à sa plus simple expression, la DI est un exercice :

- d'organisation de la politique nationale sous un cadre commun européen avec des outils de monitoring et d'évaluation,
- de mise en cohérence de la politique nationale de gestion des risques d'inondation et des autres politiques nationales (elles-mêmes sous la dépendance d'autres directives).

Ce qui revient à dire que la DI ne demande pas autre chose que de mettre un peu d'ordre dans une politique nationale déjà construite. Elle ne demande pas spécifiquement de changer celle qui existe (il n'y pas d'objectifs quantifiés à l'instar de la DCE) mais de la rendre explicite. C'est probablement ce que se sont contentés de faire un certain nombre de pays déjà bien avancés, ajustant ainsi leur politique, profitant du mouvement pour améliorer certains aspects de connaissance mais en s'évitant un lourd travail de reporting. Pour la majorité des autres pays, l'impact de la DI est tout autre. La moitié des Etats membres déclarent ainsi que la DI a produit un changement d'approche de la politique de gestion du risque. D'une approche principalement centrée sur une logique de protection, les Etats membres ont évolué vers une gestion plus globale du risque intégrant une multiplicité de mesures. 80% des Etats membres déclarent par ailleurs avoir été au-delà des exigences dressées par la DI et ce dans des domaines plus ou moins structurants (niveau de détails de cartes DI, intégration totale SDAGE/PGRI, standards de protection, processus d'évaluation, modification du régime d'assurance, création de règles d'occupation du sol, de règles de construction, consultation du public, redéfinition des rôles et responsabilités des acteurs). Pour la France, la DI fut l'occasion d'introduire une stratégie nationale, des TRI nationaux et des stratégies locales.

- ***Une articulation DI /DCE « a minima »***

La plupart des pays membres ont « résolu » la question de l'articulation de la DI et de la DCE par le biais de l'inscription de mesures communes au sein des PGRI et des SDAGE. Seule la région de Flandre a, semble-t-il, opté pour une totale fusion des documents. Cette situation est le signe qu'il n'y pas de demande massive de la part des Etats membres d'opérer une intégration totale des directives européennes. Rien n'a été clairement exprimé en ce sens dans le cadre du bilan du 1er cycle de la directive.

- ***Des impacts négatifs sous évalués ?***

Les principaux développements de cette note compilent tout à la fois des données objectives et des analyses portées par des administrations centrales. Aussi respectable que ces analyses soient, elles n'en font pas moins l'objet de biais d'interprétations palpables. Parmi

ceux-ci, il est étonnant de constater qu'en aucune manière les Etats membres ne font part d'éventuelles inquiétudes sur des impacts potentiellement négatifs de l'application DI sur la politique nationale de la gestion des risques d'inondation. Pourtant à ne regarder que la France, de tels impacts ne sont pas à exclure : iniquité territoriale (concentration financière sur les TRI), rupture des dynamiques locales en place hors TRI, rupture de la logique d'action par bassin versant, complexité accrue de la politique de gestion des risques (multiplicité des sigles), création de conflits locaux avec les cartos DI qui viennent percuter l'application des PPR, création d'un congestionnement à venir du fonds Barnier en raison de l'extension des territoires « sommés » de faire quelque chose (TRI) ou tout au moins naissance d'une incertitude sur la capacité à faire face du fonds Barnier, conduisant à une remontée des exigences des PAPI et ainsi à un risque d'essoufflement à venir...

- *Une inquiétude partagée : l'appropriation et l'efficacité des PGRI*

Les cartes, plans sont arrêtés dans la quasi-totalité des pays mais le niveau d'appropriation local pêche dans la plupart d'entre eux (sauf Ireland, Ecosse,). La question est maintenant de savoir si tout cela va produire des effets, se mettre en œuvre. Des obstacles majeurs existent. Il faudra les surmonter. En particulier la recommandation la plus citée pour le second cycle est une meilleure association des parties prenantes. Cette inquiétude de l'absence d'opérationnalité des PGRI, bien que non ouvertement déclarée est partagée de manière officieuse par un certain nombre d'Etats membres (Allemagne, Espagne...).

- *Après le bilan, des recommandations à venir*

Au-delà des constats et des analyses rétrospectives formulées dans cette note, le CEPRI proposera des recommandations pour la mise en œuvre du second cycle de la directive inondation, au cours de l'automne 2016.

