

Les Collectivités en Europe oeuvrent pour la prévention du risque d'Inondation

**La directive européenne inondation
et les évolutions qu'elle peut provoquer
vis-à-vis de la situation française**

Nicolas-Gérard CAMPHUIS
directeur du CEPRI

Février 2008

Sommaire

- 1. Le plan d'action européen de prévention des inondations**
- 2. La directive européenne inondation**
- 3. Ne nous fions pas aux apparences pour croire trop vite que la directive correspond à ce que nous faisons déjà**
- 4. Commentaires en conclusion**

Le plan d'action européen

Suite aux inondations à répétition en Europe de l'Est, sur le Rhin et en UK, les directeurs de l'eau européens ont fait établir un document de référence (guide des bonnes pratiques) et réfléchi à un plan d'actions plus larges :

La directive fait partie d'une initiative plus large découlant des graves crues postérieures à 2000

Le guide des bonnes pratiques :

- ü De janvier à juin 2003, un groupe technique de travail se réunit sous la co-présidence des Pays-Bas et de la France : il réunit l'Allemagne, l'Angleterre et la Hongrie.
- ü Chaque pays contribue en décrivant ses « bonnes pratiques »
- ü Une réunion plénière avec des parties prenantes intéressées recueille les avis des acteurs non étatiques
- ü Le document est validé par les directeurs de l'eau et publié par la commission en juin 2003.

Le plan d'action européen

Suite à la communication de la commission pour la gestion des inondations en Europe, en juillet 2004, le conseil des ministres donne mandat à la commission pour développer un programme d'action de l'Union Européenne pour les gestion des inondations.

Ce programme se déclinera en 3 piliers :

1. Le renforcement de l'échange de connaissance et de la recherche entre états membres
2. Le financement avec recours aux fonds européens pour la prévention des risques d'inondation (Fond social, Interreg, recherche)
3. Le volet législatif : développement d'une directive

Commentaires : la directive est au cœur d'un plan d'actions plus vastes

En particulier, des montants importants ont été inscrits à la coopération inter régionale sur la période 2007-2013, pour la prévention des risques d'inondation, ainsi qu'au cofinancement de la recherche (7° PCRD). C'est une occasion pour les Français de renforcer leurs compétences et leur savoir-faire en la matière, en coopération avec d'autres pays.

La directive européenne

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

Les articles de la directive sont précédés des considérants d'une grande importance pour décrire l'état d'esprit dans lequel les Etats vont agir

Ü **Les inondations constituent une menace susceptible de provoquer des pertes de vies humaines et le déplacement de populations, de nuire à l'environnement, de compromettre gravement le développement économique et de saper les activités économiques de la Communauté.**

Commentaires : *la vie humaine et la sape des activités économiques au cœur.*

L'impact économique des inondations entre en force dans l'argumentation avec des propos qui ne sont pas neutres ni légers puisqu'on parle de compromettre et de saper. C'est assez nouveau, mais va bien dans la logique d'attractivité et de compétitivité des territoires.

Les Français n'ont pas l'habitude d'un tel discours que les faits confortent pourtant. C'est bien toute la communauté européenne qui est vulnérable ici, ce qui sera effectivement le cas si on a une crue grave sur Paris, Rotterdam, Turin, ou le couloir du Rhin.

Cela justifie une politique à une échelle européenne, dont la France profitera en premier car nos centres de décision économiques sont plus fortement exposés que ceux d'autres pays.

La directive européenne

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

Ü **Les inondations sont des phénomènes naturels qui ne peuvent pas être évités. Toutefois, certaines activités humaines et les changements climatiques contribuent à en augmenter la probabilité et les effets désastreux.**

Commentaires : une directive vis-à-vis d'un phénomène naturel que l'on ne peut éviter

Idée force déjà énoncée dans le document des Nations Unies de 2000 et dans le guide des bonnes pratiques publié par les directeurs de l'eau en juin 2003 : la plupart des inondations auxquelles nous aurons statistiquement à faire face sont d'abord dues au fait qu'il pleut beaucoup et que les cours d'eau débordent ! C'est un phénomène naturel qui a un caractère inéluctable (« ne peuvent être évités ») : en découle naturellement une autre affirmation « si un bien est installé dans une zone inondable de fleuve, il relève du fonctionnement « naturel » du fleuve qu'un jour ce bien soit inondé. »

L'homme peut avoir une action, que ce soit sur l'occupation des sols qui aggravent les ruissellements d'une manière sensible uniquement pour certains niveaux de crue ou par des ouvrages de protection qui eux aussi n'agissent que pour certains niveaux de crue. Tout ceci joue sur la fréquence d'apparition des inondations mais pas sur leur caractère inéluctable.

La directive européenne

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

Ü Il est possible et souhaitable de réduire les risques de conséquences négatives que peuvent avoir les inondations, en particulier sur la santé et la vie humaines, l'environnement, le patrimoine culturel, les activités économiques et les infrastructures. Les mesures de réduction de ces risques devraient, dans la mesure du possible, être coordonnées à l'échelle d'un district hydrographique pour être efficaces.

Commentaires : pas de fatalisme : il y a quelque chose à faire.

Il est possible et souhaitable de réduire les conséquences négatives : c'est bien l'enjeu de la prévention des inondations proposée par la directive.

Certains aspects sont cités, que l'on aborde peu en France : la santé (mortalité, risque de pollution et conséquences psychologiques), les activités économiques et le patrimoine culturel (bâtiments, œuvres, paysage, etc.)

La coordination à l'échelle d'un bassin versant (district pour la directive cadre sur l'eau) s'impose, avec une notion NOUVELLE pour la France : ce ne sont pas seulement les crues et les inondations donc des volumes d'eau qu'il faut gérer dans une solidarité de district mais aussi les risques de conséquences négatives. C'est mettre des mots clairs sur des pratiques souvent implicites entre secteurs toujours inondés et secteurs mieux protégés et dépasse les frontières des pays sur un même fleuve.

La directive européenne

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

Ü Dans une communication du 12 juillet 2004 au Parlement, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des Régions, intitulée « Gestion des risques liés aux inondations – prévention, protection et mitigation », la commission expose son analyse et son approche de la gestion des risques à l'échelon communautaire et affirme qu'une action concertée à l'échelle communautaire aurait une valeur ajoutée considérable et améliorerait le niveau général de protection contre les inondations.

Commentaires :

La directive proposée a été précédée d'une large consultation des instances décisionnelles pour évaluer la pertinence de recourir à une directive face à l'enjeu de la gestion des risques.

La commission a clairement présentée une position dans le document de juillet 2004.

La commission a convaincu que le niveau général d'exposition au risque était suffisamment grave à l'échelle communautaire et que seule une action à cette échelle permettrait d'améliorer le niveau général. C'est ce qui a justifié le recours à une directive.

La directive européenne

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

Ü L'origine et les conditions d'apparition des inondations sont très diverses dans la communauté, aussi la directive établit uniquement un cadre pour les mesures visant à réduire les risques de dommages provoqués par les inondations et laisse aux niveaux local et régional une grande marge de manœuvre, notamment pour ce qui est de l'organisation et des responsabilités des autorités. C'est aux Etats membres eux-mêmes de fixer les objectifs en matière de gestion

Commentaires :

Deux informations très importantes sous une formulation banale :

*La directive se préoccupe des **risques de dommages provoqués** – c'est son but avoué.*

*Les Etats membres et les niveaux plus locaux (régional et infra régional) auront **une grande marge de manœuvre** : on n'est pas du tout dans une politique qui tombe de manière indiscutable et immuable de Bruxelles mais plutôt dans la responsabilité que les acteurs de terrain vont saisir ou non de réellement réduire les dommages (plutôt que les débordements souci souvent numéro 1 des actions conduites) en s'organisant entre eux de la manière la plus adéquate et en se fixant des objectifs pour répondre à cette attente.*

La directive européenne

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

Ü Les risques pourraient être considérés dans certaines zones comme non significatifs (zones faiblement peuplées ou inhabitées, zones aux enjeux économiques ou écologiques limités). Dans chaque district ou unité de gestion, il faut évaluer les risques et déterminer si des mesures supplémentaires sont requises, par exemple une évaluation du potentiel de lutte contre les inondations.

Commentaires :

Les secteurs à faibles enjeux ne doivent pas être éliminés trop rapidement de l'analyse et il convient vraiment de regarder en détail les situations, en particulier en faisant une évaluation de ce que l'on peut faire pour lutter contre les inondations.

Cet article n'est pas vraiment limpide dans sa compréhension.

La directive européenne

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

- ☐ Pour disposer d'un outil d'information et d'une base pour fixer les priorités et décider de la gestion à conduire, il est nécessaire d'établir des cartes de zones inondables et de risques qui montrent les conséquences négatives potentielles pour différents scénarios, y compris des informations sur les sources potentielles de pollution environnementale
- ☐ Pour éviter et réduire les effets négatifs, il convient de prévoir des plans de gestion des risques d'inondation. Face à la diversité des situations dans la communauté, les plans devraient tenir compte des caractéristiques propres de la zone tout en assurant une coordination appropriée au sein des districts hydrographiques.

Commentaires : pourquoi des cartes et un plan de gestion

Les cartes sont vraiment un outil de partage de l'information, qui va permettre de fixer des priorités. Il faut donc les réaliser dans l'idée qu'il faudra prioriser et hiérarchiser en fonction des risques (aléa d'inondation et enjeux exposé) identifiés lors de la cartographie.

Le plan de gestion vise à réduire les effets négatifs en tenant compte des spécificités locales, mais aussi en intégrant une vision de bassin versant (district hydrographique) y compris à une échelle transnationale si besoin. Les Etats membres doivent alors se concerter.

La directive européenne

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

- Ü Les plans de gestion devraient mettre l'accent sur la prévention, la protection et la préparation.
- Ü Ils devraient pouvoir envisager de donner plus d'espace aux rivières en maintenant et/ou restaurant les plaines d'inondation lorsque c'est possible et en prévenant les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique.
- Ü La révision des plans de gestion devrait intervenir à intervalle régulier pour si nécessaire prendre en compte l'effet probable des changements climatiques.

Commentaires :

Les plans s'appuient bien sur le triptyque prévention, protection et préparation et ne privilégie pas la protection par exemple. Le texte revient sur les conséquences négatives en insistant sur la santé humaine (et pas seulement la vie) et l'activité économique.

Le rôle des plaines d'inondation et du respect de leur fonction naturelle est rappelé.

Une révision régulière est recommandée, ne serait-ce que pour tenir compte des changements climatiques.

La directive européenne

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

- Û Le principe de solidarité revêt une grande importance dans la gestion des risques d'inondation.
- Û Pour cela, les Etats membres devraient être encouragés à s'efforcer de répartir équitablement les responsabilités lorsque des mesures concernant la gestion des risques d'inondation le long des cours d'eau sont décidées conjointement dans l'intérêt de tous.

Commentaires : solidarité et responsabilité sur un même district hydrographique

Ce n'est pas un considérant négligeable ! Encore faudrait-il savoir de quelle responsabilité on parle.

L'intention du texte n'est pas limpide: est-ce rappeler que plusieurs acteurs sont responsables lorsqu'on raisonne à l'échelle d'un bassin versant et qu'ils doivent chacun assumer leurs responsabilités ? Est-ce demander uniquement à ceux qui sont à l'amont ou en zone rurale d'être plus responsable que ceux qui sont à l'aval ou en zone urbanisée, ou l'inverse ? Et alors de quelle responsabilité s'agit-il?

La directive européenne

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

- Û **Eviter tout double travail: on doit pouvoir utiliser les évaluations préliminaires, les cartes de zones inondables, les cartes de risques et les plans de gestion qui existent déjà, lorsque ces documents permettent de réaliser les objectifs de la directive et satisfaire à ses exigences.**
- Û **Il faut profiter des synergies possibles avec les démarches déjà demandées dans la directive cadre sur l'eau**

*Commentaires : utiliser l'existant s'il suffit à satisfaire les objectifs et les exigences
Cette proposition de bon sens ne s'applique que si les démarches existantes peuvent satisfaire les exigences et objectifs. Détail TRES important en France où une cartographie des inondations existante calée sur une crue centennale ne satisfait pas les exigences de la directive et où les recensements des enjeux permettant de faire des cartes de risque sont aussi souvent insuffisamment complets.*

La même question se pose pour ce qui pourrait apparaître comme un plan de gestion: les plans d'action pour la prévention des inondations (PAPI) sont souvent loin de correspondre à un plan de gestion reposant sur une vision priorisée, hiérarchisée et partagée avec le public.

La directive européenne

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation

- Ü Existence depuis 2001 d'un mécanisme communautaire renforçant coopération dans interventions de secours relevant de la protection civile et mobilisant le soutien et l'assistance des États membres en cas d'urgence majeure, dont inondation.
- Ü Existence du Fonds d'urgence depuis novembre 2002 en cas de catastrophe majeure afin d'aider les populations, les zones naturelles, les pays et les régions concernés à revenir à des conditions aussi normales que possible

Commentaires :

Rappel sur les deux mécanismes pour la coopération des services de secours et le fond d'urgence créé par le commissaire européen Michel Barnier à la suite des crues de 2002.

Concernant le mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours de la protection civile, SCADPLUS :

<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l28003.htm>

Concernant le fond d'urgence :

<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/g24217.htm>

La directive européenne

Le contenu concret de la directive :

- Û Chapitre 1 : dispositions générales
- Û Chapitre 2 : évaluation préliminaire des risques d'inondation
- Û Chapitre 3 : cartes des zones inondables et carte des risques d'inondation
- Û Chapitre 4 : plans de gestion des risques d'inondation
- Û Chapitre 5 : coordination avec la DCE et consultation du public
- Û Chapitre 6 : mise en œuvre et modifications
- Û Chapitre 7 : mesures transitoires
- Û Chapitre 8 : réexamens, rapports et dispositions finales

On ne commentera qu'une partie des chapitres

Les 4 outils apparaissent bien aux chapitres 2, 3 et 4.

Le reste relève de la mise en œuvre et du transitoire.

La démarche, en particulier pour la participation du public, ressemble à celle de la DCE

La directive européenne

Raison d'être de la directive :

- Û **Etablir un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation**
- Û **Cela vise à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, les patrimoine culturel et l'activité économique associées aux inondations dans toute la communauté européenne.**

Commentaires :

Comme pour la directive sur l'eau, il s'agit bien de définir un cadre pour évaluer et gérer non pas la qualité et les usages de l'eau, mais les risques découlant des inondations, dont il est rappelé qu'il s'agit d'un phénomène naturel inévitable que l'activité humaine peut aggraver.

L'objectif est clair : réduire les conséquences négatives, ce qui veut dire qu'on les aura tout d'abord identifiés. Le panel est large et dépasse ce que l'approche française a l'habitude de prendre régulièrement en compte.

La directive européenne

Evaluation préliminaire des risques :

- Û On peut partir des districts hydrographiques et unités de gestion de DCE ou définir d'autres unités de gestion.
- Û But : évaluer les risques potentiels via informations disponibles ou aisément déductibles, telles que des relevés historiques.
- Û Quatre aspects dans la démarche (points a) à d) ci-dessous)
 - a. des cartes du district hydrographique établies à l'échelle appropriée comprenant les limites des bassins hydrographiques et des sous-bassins et, le cas échéant, les zones côtières, indiquant la topographie et l'affectation des terres;

Commentaires :

Il s'agit vraiment d'une opération qui se veut « légère » car les délais sont courts. Elle exploite les données déjà disponibles ou facilement mobilisables, sans grande étude.

Les cartes du district existent déjà avec la DCE : par contre il faut ajouter des informations sur la topographie et l'occupation des sols, qui seront utiles pour les étapes suivantes. On devrait pouvoir faire avec les données IGN et celles de Corine Land Cover.

La directive européenne

Deux définitions préalables :

- Ū **Inondation**: submersion temporaire par l'eau de terres qui ne sont pas submergées en temps normal. Cela recouvre les inondations dues aux crues des rivières, des torrents de montagne et des cours d'eau intermittents méditerranéens ainsi que les inondations dues à la mer dans les zones côtières. Elle peut exclure les inondations dues aux réseaux d'assainissement.
- Ū **Risque d'inondation**: combinaison de la probabilité d'une inondation et des conséquences négatives potentielles pour les thèmes visés par la directive

Commentaires :

Inondation : le risque côtier est bien pris en compte, mais pas le ruissellement pluvial urbain sinon par le débordement des réseaux d'assainissement sauf si un Etat souhaite exclure ce risque, ce qui lui est possible.

Risque d'inondation : attention on est dans une approche « probabiliste » commune dans les pays anglosaxon, où le risque n'est pas le croisement d'un aléa (de probabilité d'apparition donnée) et d'une vulnérabilité comme nous l'entendons en France couramment, mais le croisement d'une probabilité avec un risque. La différence est surtout sensible dans le mode de cartographie des risques qui diffère alors fortement.

La directive européenne

Autorités compétentes et districts

- Û On reprend les autorités compétentes et les districts hydrographiques définis pour la directive cadre sur l'eau dans son article 3.
- Û Risque d'inondation: combinaison de la probabilité d'une inondation et des conséquences négatives potentielles pour les thèmes visés par la directive

Commentaires :

Inondation : le risque côtier est bien pris en compte, mais pas le ruissellement pluvial urbain sinon par le débordement des réseaux d'assainissement sauf si un Etat souhaite exclure ce risque, ce qui lui est possible.

Risque d'inondation : attention on est dans une approche « probabiliste » commune dans les pays anglosaxon, où le risque n'est pas le croisement d'un aléa (de probabilité d'apparition donnée) et d'une vulnérabilité comme nous l'entendons en France couramment, mais le croisement d'une probabilité avec un risque. La différence est surtout sensible dans le mode de cartographie des risques qui diffère alors fortement.

La directive européenne

Evaluation préliminaire des risques :

- b. la description des inondations survenues dans le passé et ayant eu des conséquences négatives significatives en termes de vies humaines, d'activité économique et d'environnement, dont il existe toujours un risque qu'elles se produisent à nouveau à l'avenir, y compris l'ampleur des inondations et les axes d'évacuation des eaux, et l'évaluation des conséquences négatives des inondations considérées**

Commentaires : *attention les cartes demandées sont plus que nos AZI !*

Logique proche de celle des plus hautes eaux connues utilisées dans les Atlas des zones inondables, sachant qu'on est plutôt ici en plus larges inondations connues. C'est la logique qu'une inondation qui a eu lieu pourra toujours se reproduire à l'avenir quelle que soit la protection que l'on a construite entre temps : il suffit d'un évènement plus rare ou d'un dysfonctionnement dans la protection.

*On est au-delà de la démarche des AZI quand on demande de décrire l'évaluation des conséquences négatives aujourd'hui de ces inondations passées : **il faudra reprendre ce volet qui n'a pas été pris en compte aussi clairement dans la démarche des AZI.***

La directive européenne

Evaluation préliminaire des risques :

- C. et, le cas échéant, l'évaluation des conséquences négatives potentielles d'inondations futures en termes de vies humaines, d'environnement et d'activité économique, en tenant compte autant que possible d'éléments tels que la topographie, la situation des cours d'eau et leurs caractéristiques hydrologiques et géomorphologiques générales, la localisation des zones habitées, les zones d'activité économique ainsi que les évolutions à long terme parmi lesquelles les incidences des changements climatiques sur la survenance des inondations

Échéance : 22 décembre 2011 (repoussée d'une année par amendement du Parlement !)

Commentaires : on peut encore aller plus loin pour prendre la mesure du risque !

La possibilité est offerte d'aller encore plus loin et de prendre en compte des évolutions qui seraient clairement prévisibles et qui influenceraient nettement le niveau de risque : soit en jouant sur les pluies (changement climatique), sur le comportement de la rivière (caractéristiques géomorphologiques) ce qui est important sur les cours d'eau avec fort charriage ou forte divagation par exemple, ou sur l'exposition de nouveaux enjeux en zone inondable (habitat, activités économiques).

Attention l'échéance semble suffisante mais il ne faut pas se laisser surprendre, en particulier avec les délais de consultation du public sur les scénarios hors AZI actuel.

La directive européenne

Evaluation préliminaire des risques :

Sur la base de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation, **les États membres déterminent,** pour chaque bassin hydrographique ou unité de gestion ou pour la portion d'un district hydrographique international située sur leur territoire, **quelles sont les zones pour lesquelles des risques potentiels importants d'inondation existent ou la matérialisation de tels risques peut raisonnablement être considérée comme probable.**

Commentaires : *les zones à risque sont du ressort du niveau national et non européen*

C'est à chaque Etat de décider les zones où le reste de la directive va s'appliquer et de défendre sa position devant Bruxelles (comme cela s'est passé pour l'atteinte du bon état écologique dans la DCE).

Quel rôle et quelle latitude auront les collectivités locales et le public dans la décision ?

La directive européenne

Cartes des zones inondables et cartes des risques d'inondation

Ü **But : montrer les zones concernées et les conséquences négatives.**

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

- a. faible probabilité d'inondation ou scénarios d'événements extrêmes;**
- b. probabilité moyenne d'inondation (période de récurrence probable supérieure ou égale à 100 ans);**
- c. forte probabilité d'inondation, le cas échéant.**

Il va y avoir du travail : beaucoup d'AZI existants ne correspondent pas à ces scénarios et ne dépassent pas la crue centennale. On dispose rarement de « crues plus que centennales » : il faudra les créer et en simuler l'inondation.

Commentaires : *REVOLUTION* : la centennale est une crue « moyenne »

La crue centennale n'est pas un maximum, une « crue de projet » après laquelle on ne regarde rien, mais bien un événement tout à fait « moyen » au regard des enjeux exposés.

Il est de la responsabilité d'une société qui se veut compétitive et attractive, de s'intéresser à des événements plus rares que ceux qui apparaissent avec une probabilité annuelle de 1%.

Les scénarios extrêmes sont mêmes les premiers à regarder (sans que la directive précise la période de retour de ces événements). Les événements courants (crues décennales ou cinquantiennales ne sont pas indispensables. On les étudie le cas échéant.

La directive européenne

Cartes des zones inondables et cartes des risques d'inondation

Ü **But : montrer les zones concernées et les conséquences négatives.**

Les cartes des zones inondables doivent montrer pour chaque scénario :

- a.** L'ampleur de l'inondation
- b.** Les hauteurs d'eau ou le niveau d'eau le cas échéant
- c.** Le cas échéant, la vitesse du courant et le débit de la crue

Commentaires : *une difficulté : s'entendre sur le scénario extrême et le cartographe*

*Les AZI actuels comportent en général ce type d'informations **mais pour une seule période de retour**. Il faudra donc refaire des cartographies ad hoc pour les autres périodes de retour.*

La cartographie buttera sur la difficulté de montrer l'ampleur des inondations derrière des protections physiques (comme les digues) pour les scénarios extrêmes où ces protections ne sont plus efficaces : Où l'eau entrera dans les secteurs « protégés » ? Comment inondera-t-elle ces secteurs ? Est-ce que tout sera inondé ou pas ?

La recherche de données dans les Archives (Départementales ou autres) devrait être un passage obligé de ce processus.

La directive européenne

Cartes des zones inondables et cartes des risques d'inondation

Les cartes de risque expriment le risque avec les paramètres suivants:

- a.** le nombre indicatif d'habitants potentiellement touchés
- b.** les types d'activités économiques dans la zone risquant d'être touchée
- c.** les installations SEVESO susceptibles de provoquer une pollution accidentelle
- d.** les autres informations que l'État membre juge utiles, telles que l'indication des zones de charriage important de sédiments et des dépôts de lave torrentielle.

Commentaires : quelque chose de très nouveau qui ne se fait pas automatiquement

Premier problème : trouver l'information de manière simple et automatique. Il faudra recouper et vérifier plusieurs bases de données. Les informations sur le nombre d'habitants n'est pas si simple à calculer et devra faire l'objet d'une démarche partagée et validée.

C'est une approche nouvelle : il va falloir se mettre d'accord sur une méthode commune pour éviter que chacun parle de choses différentes.

C'est une approche qui est aussi nécessaire pour les plans communaux de sauvegarde : il va falloir là aussi harmoniser les pratiques et ne pas faire double emploi.

La directive européenne

Cartes des zones inondables et cartes des risques d'inondation

Les États membres peuvent décider que

**pour les zones côtières faisant l'objet d'un niveau de protection adéquat ou
pour les zones où les inondations sont dues aux eaux souterraines**

**l'élaboration de cartes des zones inondables est limité aux zones concernées
par le scénario extrême.**

Échéance : le 22 décembre 2013

Commentaires : du bon sens et un délai vraiment court !

N'utiliser que le scénario extrême pour les zones côtières bien protégées et pour les remontées de nappe relève du bon sens mais ne résout pas la question de savoir quel scénario utiliser ! Il faudra réfléchir, argumenter et se mettre d'accord.

Les échéances sont réellement courtes pour couvrir des territoires importants et il faudra rapidement évaluer les ressources humaines et financières pour atteindre les objectifs visés.

La directive européenne

Le plan de gestion des risques d'inondation

Ù **OÙ** : là où l'Etat membre a jugé qu'il y avait un risque exposé :
zones où des risques potentiels importants d'inondation existent,
zones où la matérialisation de tels risques peut raisonnablement
être considérée comme probable.

Commentaires : *attention ! Une nouveauté laissée à l'appréciation des Etats*

La Directive va plus loin que nos PPR et nos SAGE : il s'agit de GERER le risque dans le cadre d'un plan qui va être soumis à l'avis du public, comme pour la DCE.

C'est l'Etat qui décide (et fait ensuite valider par Bruxelles) les endroits où il juge que le niveau d'exposition d'enjeux est tel qu'il convient de planifier la gestion du risque, ainsi que l'objectif de gestion du risque. Il peut s'inscrire dans la directive pour conduire largement les riverains à se mettre dans une démarche de gestion et de prise en compte réelle du risque.

Attention : Bruxelles sera attentif à la matérialisation, dans le futur probable, de risques qui aujourd'hui ne serait pas prioritaires (lieu d'accroissement de population ou d'augmentation du danger présenté par l'aléa par exemple en site côtier).

La directive européenne

Le plan de gestion des risques d'inondation

- Û **But : des objectifs appropriés de gestion des risques d'inondation, pour réduire des conséquences négatives potentielles sur**
 - Û la santé humaine,
 - Û l'environnement
 - Û l'activité économique
 - Û et, si cela est jugé approprié, des initiatives non structurelles et/ou la réduction de la probabilité des inondations.

Commentaires : les objectifs visés doivent être « appropriés ».

On est une fois encore dans une démarche au cadre bien délimité mais au contenu qui reste à l'appréciation de l'Etat et des riverains. L'Etat fait ensuite valider le niveau d'ambition par Bruxelles.

Tout ce qui touche à la santé (perte de vie humaine mais aussi risque de pollution) est mis en premier : les démarches françaises actuelles ne s'en préoccupent pas toujours clairement. L'activité économique est un élément très important souvent mal apprécié en France.

La directive européenne

Le plan de gestion des risques d'inondation

Ü Le plan tient compte des points suivants (quand ils existent) :

- Ü les coûts et bénéfices,
- Ü l'ampleur des inondations,
- Ü les axes d'évacuation des eaux,
- Ü les zones ayant la capacité potentielle de rétention des crues,
- Ü les objectifs environnementaux visés à l'article 4 de la DCE,
- Ü la gestion des sols et des eaux,
- Ü l'aménagement du territoire,
- Ü l'affectation des sols,
- Ü la conservation de la nature,
- Ü la navigation et les infrastructures portuaires

Commentaires : *intégrer tous ces points (existants) dans un plan de gestion.*

Liste longue et précise. Premier point indiqué : une approche des coûts et des bénéfices que nous ne prenons quasiment jamais en compte en France : attention ! Il n'est pas demandé de la réaliser systématiquement dans un premier temps, mais peut-être plus tard ?

On retrouve des thèmes déjà abordés par l'appareil réglementaire en France : zones d'écoulement (évacuation), zone de stockage et rétention, gestion des sols (érosion, ruissellement), aménagement du territoire, occupation des sols.

Mais il faut tout intégrer dans un plan : c'est là qu'est la nouveauté pour nous.

La directive européenne

Le plan de gestion des risques d'inondation

- Ü Le plan englobe tous les aspects de la gestion :
 - Ü prévention,
 - Ü protection,
 - Ü préparation aux situations d'inondation, y compris les systèmes de prévision des inondations et d'alerte précoce
- Ü Il tient compte des caractéristiques du bassin hydrographique ou sous-bassin considéré.

Commentaires : un plan de gestion c'est bien davantage qu'un PAPI actuel ! Le PAPI est l'ensemble des mesures prévues; partie du plan en effet

A lire le texte, on peut se croire en terrain connu, car le discours est déjà bien ancré en France sur prévention, protection et préparation à la gestion de crise.

Mais n'oublions pas que ce qui est attendu derrière c'est un plan, donc une programmation d'actions justifiées par des coûts, des bénéfices et des résultats ! Même dans les 50 plans d'action pour la prévention des inondations existants à ce jour, on ne dispose pas vraiment d'un document de ce type, qui ait suivi la procédure demandée par la Directive.

Il y aura donc BEAUCOUP de travail pour arriver à élaborer ces plans dans les délais.

La directive européenne

Le plan de gestion des risques d'inondation

- Û Les plans de gestion des risques d'inondation peuvent également comprendre l'inondation contrôlée de certaines zones en cas d'inondation.
- Û Attention aux effets amont-aval entre deux pays partageant un cours d'eau
- Û Dans un Etat, des plans par unité hydrographique ou cours d'eau d'un même grand BV plutôt qu'un seul plan : OUI si ils sont coordonnés.

Échéance : 20 décembre 2015

Commentaires :

La Directive fait indirectement de la publicité pour l'inondation contrôlée de certains secteurs des plaines inondables aujourd'hui protégés : cela s'imposera un peu partout si on doit traiter dans les plans, des scénarios de période de retour 500 ans ou plus. Sur la Loire moyenne, par exemple, cela passe clairement par l'inondation contrôlée de vals plutôt que par l'apparition inévitable de brèches incontrôlées et dévastatrices.

La solidarité amont – aval est rappelée, surtout à l'international.

On peut faire des plans à l'échelle de sous bassins versants, mais attention à la coordination.

Échéance : C'est dans 8 ans c'est-à-dire à peine plus qu'un contrat de plan Etat Région.

La directive européenne

Le plan de gestion des risques d'inondation

Ü Éléments des premiers plans de gestion des risques d'inondation:

- Ü les conclusions de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation;
- Ü les cartes des zones inondables et les cartes des risques d'inondation et les conclusions qui peuvent en être tirées;
- Ü la description des objectifs appropriés en matière de gestion des risques d'inondation définis ;
- Ü la synthèse des mesures visant à atteindre les objectifs appropriés en matière de gestion des risques d'inondation,
- Ü lorsqu'elle existe, la description de la méthode d'analyse coûts-avantages, définie par les États membres concernés, utilisée pour évaluer les mesures ayant des effets transnationaux.

Commentaires :

La liste est longue ! Elle permet de mesurer l'ampleur du travail à fournir avant d'arriver à un plan de gestion des risques tel que le souhaite la directive d'ici fin 2015.

Pour le premier plan de 2015, les objectifs et les mesures (actions) envisagées sont prioritaires ; l'analyse coût avantage peut ne pas avoir été conduite, mais il n'est pas indiqué ce qui se passerait si l'application postérieure de l'analyse venait à l'encontre des objectifs visés. Il serait donc plus que judicieux de conduire cette analyse dès le premier plan.

La directive européenne

Le plan de gestion des risques d'inondation

Ü Description de la mise en œuvre du plan :

- Ü La description des modalités de suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan.
- Ü La synthèse des mesures et actions prises pour l'information et la consultation du public.
- Ü La liste des autorités compétentes et, le cas échéant, la description du processus de coordination au sein de tout district hydrographique international et du processus de coordination avec la directive 2000/60/CE.

Commentaires : cela fait penser à la directive cadre sur l'eau

C'est une mécanique d'évaluation que la France utilise peu, contrairement aux anglo-saxons.

Il faut indiquer comment on va mesurer les progrès réalisés : ce qui veut donc dire de disposer d'outils de mesures et de personnes qui les exploiteront régulièrement. Le choix des actions ou mesures à mettre en œuvre n'est pas neutre vis-à-vis des possibilités de suivi.

Il faut aussi clairement indiquer comment le public est informé et consulté sur le plan.

La directive européenne

Le plan de gestion des risques d'inondation

Ü Éléments à ajouter dans la réactualisation des plans de gestion :

1. Les modifications ou mises à jour intervenues, y compris un résumé des réexamens effectués au titre de la prise en compte du changement climatique
2. L'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs définis pour une gestion appropriée des risques d'inondation
3. La description des mesures prévues mais qui n'ont pas été mises en œuvre, et l'explication de cette absence de mise en œuvre
4. La description des mesures supplémentaires prises depuis la publication de la version précédente du plan de gestion des risques d'inondation.

Commentaires : entre 2015 et 2021 il restera encore du travail !

La mise à jour des plans demande du travail, en particulier si on doit prendre en compte le changement climatique.

La réactualisation peut être une réelle occasion de sensibiliser à nouveau le public et s'avérer très utile pour les pouvoirs publics en charge de la mobilisation des riverains sur la prise de conscience de leur exposition au risque.

La directive européenne

Concertation et participation du public

- Ü **Conformément à la législation communautaire applicable, les États membres mettent à la disposition du public**
 - Ü l'évaluation préliminaire des risques d'inondation,
 - Ü les cartes des zones inondables,
 - Ü les cartes des risques d'inondation
 - Ü les plans de gestion des risques d'inondation.

- Ü **Les États membres encouragent la participation active des parties concernées**
 - Ü à l'élaboration,
 - Ü au réexamen
 - Ü à l'actualisation des plans de gestion des risques

Commentaires : on prend la DCE et on recommence ?

Cela est proche de la DCE, qui a demandé une forte énergie. On va au-delà des obligations réglementaires actuelles, pour communiquer sur le risque et obtenir la participation du public.

La directive européenne

Réexamen

- Û Evaluation préliminaire des risques d'inondation réexaminée et, si nécessaire, actualisée pour le 22 décembre 2018 au plus tard et, par la suite, tous les six ans. De nouveaux secteurs peuvent être alors ajoutés.
- Û Cartes des zones inondables et cartes des risques d'inondation réexaminées et, si nécessaire, mises à jour pour le 22 décembre 2019 au plus tard et, par la suite, tous les six ans.
- Û Plan(s) de gestion des risques d'inondation réexaminés et, si nécessaire, mis à jour, pour le 22 décembre 2021 au plus tard et, par la suite, tous les six ans.
- Û L'incidence probable des changements climatiques sur la survenance des inondations sera prise en compte lors des réexamens de l'évaluation préliminaire et des plans de gestion.

Commentaires : processus d'amélioration continue

Tout comme avec la DCE, le plan de gestion n'est pas acquis une fois pour toute. Tous les six ans, le processus est remis en route depuis l'évaluation préliminaire jusqu'au plan de gestion. Le facteur « changements climatiques » peut inciter à revoir le niveau de risque.

La directive européenne

Calendrier

2011

2012 - Evaluation préliminaire

2013 - Cartes ZI et cartes des risques d'inondation

2014

2015 - Plan(s) de gestion des risques d'inondation

2016

2017

2018 - Evaluation préliminaire

2019 - Cartes ZI et cartes des risques d'inondation

2020

2021 - Plan(s) de gestion des risques d'inondation

2022

2023

2024 – Evaluation préliminaire puis 2030 - 2036

2025 – Cartes ZI et cartes des risques d'inondation puis 2031 - 2037

2026

2027 – Plan(s) de gestion des risques d'inondation puis 2033 - 2039

Ne croyons pas trop vite être prêts !

Attention aux faux frères ...

Quelques exemples des acquis français qui ne sont pas en phase :

- Û **L'Atlas des zones inondables** ou la carte des aléas ne sont pas la carte de risque attendu par la directive : il faut en effet trois niveaux de crue (dont un plus que centennal); il faudra souvent retravailler les cartographies existantes.
- Û **La cartographie des risques** demande un recensement des enjeux plus large exhaustif que celui qui est aujourd'hui pratiqué par les PPR les plus récents. Il faudra reprendre en partie le travail conduit sur les PPR existants.
- Û **Le plan de gestion** va au-delà d'un SAGE ou d'un PAPI actuel : il définit des risques, fixe des objectifs évaluable, arrête des actions pour atteindre ces objectifs, tout ceci dans le cadre d'une concertation du public à chaque étape.
- Û **La concertation du public** s'apparente davantage à ce qui a été conduit dans le cadre de la directive cadre sur l'eau qu'aux procédures actuelles d'enquête d'utilité publique requise par la démarche PPR. On est réellement dans une information en vue d'une concertation et non pas dans la consultation réglementaire autour d'une démarche d'urbanisme, souvent peu préparée.

Une approche confortant les efforts actuels

Ü Un discours un peu nouveau pour les Français sur la nature et l'occurrence des crues, donc des inondations :

Ü Un phénomène d'abord naturel, qui peut être aggravé par l'homme et son influence sur le territoire.

Ü Un phénomène qui se reproduira toujours dans les zones inondables.

Ü Une description préalable des risques portées à la connaissance de tous et faisant donc l'objet d'un débat : où est le risque ? d'où vient le risque ? que peut-on faire ?

Ü L'introduction d'éléments aujourd'hui peu ou pas pris en compte : la « santé » humaine, les enjeux économiques, la pollution.

Ü Une approche sur trois niveaux de crue, la crue « centennale » étant considérée comme crue « moyenne » et non pas exceptionnelle (en particulier au regard des enjeux économiques exposés).

Une approche confortant les efforts actuels

- Û La demande claire de définir des objectifs à atteindre pour réduire le risque, ce qui est tout à fait nouveau pour une approche française : dans quel but réduit-on le risque ? Pour atteindre quel objectif partagé ?
- Û Des plans de gestions qui intègrent des mesures non structurelles (dont réduction de la vulnérabilité) si on le veut.
- Û Des plans de gestion qui peuvent introduire la nécessité d'inondations contrôlées pour répondre aux objectifs de prévention pour les scénarios les plus forts.
- Û Une approche novatrice obligeant à terme à se poser la question d'une analyse des coûts et bénéfices des actions conduites.
- Û Une association du public à la définition des objectifs visés et des actions à entreprendre, qui s'inscrit dans l'attente française de la définition partagée du « risque acceptable ».