

Rapport au Premier ministre

**Les politiques publiques
de prévention des inondations**

Par Yves DAUGE

Député

Novembre 1999

Sommaire.

	page
Résumé du rapport	
a Préambule.	7
b Les propositions de la mission.	7
1 Les préalables pour les pouvoirs publics.	7
2 Les lieux de débat et de concertation existants et à créer.	8
Les niveaux.	9
Les objectifs.	9
L'organisation administrative.	9
I Objet, contexte et organisation de la mission.	11
II Les caractéristiques des crues.	13
a Rappels.	13
b Les crues à cinétique rapide.	14
c Les crues lentes.	15
d Spécificités des crues.	15
e Les points communs avec les autres aléas.	15
III Les besoins et les demandes exprimés.	16
a Analyse en fréquence.	16
b Analyse en typologie.	17
IV Maîtriser la gestion de la crise et en tirer les conséquences.	18
a Pour les crues à cinétique rapide.	19
b Pour les crues lentes.	19
1 Le rôle des acteurs.	20
2 Les besoins exprimés.	21
Les besoins de prévision.	21
Les besoins d'information.	21
c Pour les deux types de crues.	22
V Le besoin et la demande de concertation dans la gestion des inondations.	24
a Entretien la mémoire du risque (formation, information).	24
1 Conserver et mettre à disposition la connaissance.	24
Les acteurs.	24
L'organisation actuelle.	25
La métrologie et le coût de l'information.	26
Les demandes.	27
2 Informer et former.	27
Les acteurs.	28
Les besoins La prévention.	28
b Faire connaître les besoins des décideurs et les confronter aux avancées scientifiques et techniques.	29

c Améliorer la transparence et la répartition des responsabilités dans les mécanismes de décision, en confrontant sereinement les points de vue.	31
1 Le dispositif actuel.	31
Le risque pris en compte (acceptable).	31
La prise de décision.	31
Les mécanismes du choix.	32
2 Les besoins et les demandes.	32
VI L'organisation actuelle.	34
a Pour le risque inondation.	34
1 Le comité national de l'eau.	34
2 Les comités de bassin.	34
3 Les commissions du milieu naturel aquatique de bassin.	34
4 Les agences de l'eau.	34
5 Les établissements publics territoriaux de bassin et leur association.	35
6 Les commissions locales de l'eau.	35
7 Les communes et leurs établissements publics.	35
8 L'équipe pluridisciplinaire du " plan Loire grandeur nature " .	36
b Pour d'autres risques naturels.	36
VII Propositions dans le domaine des inondations.	38
a Les préalables pour l'Etat.	38
certains demandent des rajustements législatifs:	
1 Fixer les risques pris en compte après débat public	38
2 Sécuriser les décideurs.	39
3 Inciter à diminuer la vulnérabilité.	40
4 Rappeler les risques dans la " vie de la parcelle "	40
5 Définir une politique en métrologie.	40
d'autres sont du domaine des administrations:	
6 Formaliser la cellule de gestion de crise.	41
7 Pouvoir gérer la mémoire des risques.	41
Centraliser la mémoire des causes de sinistres.	41
Donner aux DIREN les moyens de leurs missions.	42
b les lieux de débat et de concertation	42
1 Le niveau pertinent de la structure à créer.	43
au niveau local.	43
à un niveau territorial plus large.	43
au niveau national.	43
2 Les objectifs à assigner aux structures à créer.	44
au niveau des bassins.	44
au niveau de la structure inter risques à créer.	44
3 L'organisation administrative des structures à créer.	44
au niveau de chaque bassin.	45
au niveau national: structure inter risques.	45
VIII Conclusion	48

Résumé du rapport.

a Préambule.

La lettre du premier ministre datée du 25 février 1999 demande à Yves DAUGE, député d'Indre et Loire, de conduire une mission permettant d'évaluer les enjeux et modalités de création d'un éventuel "lieu de débat" sur les politiques publiques de prévention des inondations en France métropolitaine et outre mer.

Cette mission a pour tâche:

“ de préciser les objectifs qui devraient être assignés à ce cadre de débat et de concertation;

de proposer les différentes solutions possibles pour l'organiser, en tenant compte du rôle essentiel des organismes de bassin;

d'imaginer les liens nécessaires avec les structures nationales existantes ou à créer ”.

Yves DAUGE s'est appuyé sur des élus et des représentants d'associations au sein d'un groupe de travail constitué de techniciens de la mission d'inspection spécialisée de l'environnement et des directions d'administration centrale des ministères de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Il a largement pris en compte les travaux du groupe inondation de la décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles (DIPCEN).

b Les propositions de la mission.

1 Les préalables pour les pouvoirs publics.

Un certain nombre demandent des rajustements législatifs:

Fixer les risques pris en compte après débat public.

Les caractéristiques du phénomène, les références de l'aléa et les prescriptions à prendre en compte dans l'élaboration des documents de planification pour interdire ou réglementer les activités devraient être fixés par le préfet après débat public, sous une forme à aménager. Cette proposition a des incidences législatives en particulier sur la loi "Barnier ”.

La fixation du “ risque acceptable ” par le préfet qui arbitre, est dans ces conditions susceptible de faire mieux comprendre et accepter le risque et la vulnérabilité; elle serait la réponse à la lisibilité globale de toutes les décisions même ponctuelles d'aménagement de protection et responsabiliserait la société.

Sécuriser les décideurs publics.

Le débat public serait susceptible de sécuriser les responsables publics sur les décisions qu'ils doivent prendre en matière de risques.

Une adaptation du “ débat public ” à la fixation des “ risques acceptables ” est du domaine législatif.

Les réflexions actuelles du conseil d'Etat vont dans le sens des deux premières propositions d'Yves DAUGE.

Inciter à diminuer la vulnérabilité.

L'aménagement de la loi de 1982 sur l'indemnisation des catastrophes naturelles en sorte que ses dispositions prennent mieux en compte les objectifs de diminution de la vulnérabilité est indispensable et est demandée par de nombreux acteurs des risques dont les assureurs.

La loi doit être aménagée dans le sens
de la prise en compte de la vulnérabilité des biens sinistrés
des efforts qui ont pu être ou qui sont faits pour diminuer cette vulnérabilité
de l'extrême rigueur dans l'indemnisation des dégâts.

Rappeler les risques dans la “ vie de la parcelle ”.

Il s'agit d'inscrire les risques à chaque étape de la vie de la parcelle : bail
d'habitation, commercial, etc. Cette proposition nécessite des mesures législatives.
L'inscription des risques au fichier immobilier, possible actuellement, ne nécessiterait
qu'une instruction aux conservateurs des hypothèques.

Définir une politique en métrologie.

La mise à disposition voulue de la connaissance n'est pas facilitée par le coût des
données hydro météorologiques et le prix auquel elles sont facturées aux utilisateurs.
Les mesures hydro météorologiques jugées stratégiques doivent être mises
gracieusement à la disposition du public.

Un fonds destiné à permettre de compenser la vente des mesures effectuées par les
établissements publics pourrait être créé et alimenté par un prélèvement sur les
primes “ CATNAT ”.

La définition d'une politique nationale en métrologie est une préoccupation tout à fait
majeure du groupe de travail.

D'autres préalables sont du domaine des administrations:

Formaliser la cellule de gestion de la crise,

en demandant qu'elles remplissent deux missions:

organiser des réunions de “ bilan de fin de crise ” de tous les acteurs du
terrain pendant la crise.

rédiger un rapport de fin de crise.

Pouvoir gérer la mémoire des risques.

Centraliser la mémoire des sinistres.

Il s'agit de confier à l'Etat la gestion de renseignements simples et normalisés sur les
sinistres comme cela se passe actuellement dans le domaine des risques
technologiques.

Donner aux DIREN les moyens de leurs missions.

Il serait souhaitable que dans chaque direction régionale de l'environnement, une
personne soit dédiée aux “ risques naturels ”.

Elles devraient être dotées de tous les moyens d'organiser un S.I.G. opérationnel ou
des S.I.G opérationnels et compatibles entre eux dans le domaine des risques
naturels.

2 les lieux de débat et de concertation existants et à créer.

Le thème de l'inondation est multiforme:

administratif: aménagement du territoire et environnement, intérieur, finances,
santé, habitat etc. tant au niveau de l'Etat que des collectivités territoriales.

scientifique : climatologie, hydrologie, hydraulique, économie, sociologie etc.

juridique : droit administratif, civil, pénal, jurisprudentiel. Il intéresse les thèmes
de la responsabilité, de l'imprévision, des catastrophes etc.

financier: assurances, banques, hypothèques, notaires etc.

La cinquantaine d'acteurs du risque inondation qui ont pu être dénombrés doivent
être réunis pour échanger, débattre et se concerter.

les niveaux.

Au niveau local (de responsabilité administrative et politique; commune, département, région)

Toutes les structures de débat et de concertation existent.

A un niveau territorial plus large (bassin)

La création d'une organisation au niveau de chaque bassin hydrographique a la préférence du groupe de travail, car c'est le niveau pertinent sur les plans politiques, financiers et aussi naturels.

Au niveau national, la création d'une structure s'impose au moins pour assurer une mission de cohérence.

les objectifs.

Entretenir la mémoire du risque, en incitant au recueil des informations (en généralisant le retour d'expérience), à leur traitement (en particulier par la mise en place de systèmes d'information géographique sur les risques) et à leur mise à disposition auprès de tous.

Permettre la confrontation des points de vue des différents acteurs locaux (élus, assureurs, services de l'Etat, acteurs économiques, associations etc.) sur la mise en oeuvre des actions de prévention.

Aider à l'identification des besoins des différents décideurs de façon à adapter les programmes publics à ces besoins en particulier dans les domaines de la réglementation et de l'occupation des sols, de l'information, de la formation, de l'organisation de l'alerte, de la gestion de la crise, des secours des techniques de prévention ...

l'organisation administrative:

Une organisation par grands bassins géographiques avec un relais national destiné à assurer une cohérence entre les bassins, s'appuyant sur les structures existantes, provoquant débats et concertation et pouvant constituer les points focaux des échanges internationaux.

Parmi les solutions possibles, il est proposé une organisation par grands bassins hydrographiques partenariale avec l'Etat et les établissements publics territoriaux de bassin, prenant appui sur tous les moyens et en particulier de bassin (préfet coordonnateur et DIREN de bassin, agence de l'eau, établissements publics territoriaux de bassin) et utilisant toutes les formes de coopération entre ces instances en prenant modèle sur l'équipe pluridisciplinaire du " plan Loire, grandeur nature ".

Une organisation nationale inter risques, organisée avec des représentants par compétence horizontale (formation, information, retour de l'expérience, gestion des crises etc.) et par risque dont les inondations.

L'expérience de l'étude globale de la Loire inciterait à proposer que l'organisation de débat et de concertation par bassin puisse être créée immédiatement au moins à titre expérimental, pour le bassin de la Loire avec l'équipe pluri disciplinaire du " plan Loire grandeur nature ".

Il existe de nombreuses solutions pour créer la structure nationale inter risques. Elle pourrait être gérée par l'Etat ou dans un premier temps et à titre tout à fait provisoire par l'équipe du plan Loire à Orléans dans un environnement technique et scientifique intéressant (IFEN, BRGM, université, CNRS etc.).

La création de ces deux structures ne devrait pas nécessiter de dispositions législatives mais relever de la compétence des administrations.

I Objet, contexte et organisation de la mission.

La lettre du premier ministre datée du 25 février 1999 demande à Yves DAUGE député d'Indre et Loire de conduire une mission permettant d'évaluer les enjeux et modalités de création d'un éventuel "lieu de débat" sur les politiques publiques de prévention des inondations en France métropolitaine et outre mer.

Cette mission s'inscrit dans les recommandations de l'instance d'évaluation des politiques publiques de prévention des risques naturels remises au secrétariat général au plan en décembre 1997. Cette instance animée par Paul-Henri Bourrellet, ingénieur général des mines, constatait, en général, l'absence de débat public organisé et continu sur les enjeux de prévention des risques naturels notamment dans le domaine des inondations, origine, avec la sécheresse, de la plus grande partie des dommages en France dans les deux dernières décennies. L'instance demandait une initiative pour organiser le débat.

La lettre de mission recommande de prendre en compte l'expérience acquise dans le risque neige où l'ANENA (association pour l'étude de la neige et des avalanches), assure, depuis vingt-cinq ans, pour les quelques six cents communes métropolitaines concernées les liens entre élus, Etat, professionnels, usagers et associations. La lettre souligne aussi la nécessité de prendre en compte les missions et l'organisation des structures de bassin de façon à éviter toute redondance éventuelle.

Selon les termes de la lettre du premier ministre, la mission a pour tâche:

“ de préciser les objectifs qui devraient être assignés à ce cadre de débat et de concertation;

de proposer les différentes solutions possibles pour l'organiser, en tenant compte du rôle essentiel des organismes de bassin;

d'imaginer les liens nécessaires avec les structures nationales existantes ou à créer ”.

Yves DAUGE a été placé auprès de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement pour l'exercice de sa mission.

Il s'est appuyé sur un groupe de travail validé par la ministre, composé d'élus et d'experts compétents dans le domaine des inondations et composé ainsi:

MM	Jean-François LE GRAND	sénateur de la Manche
	Philippe DURON	député du Calvados, rapporteur de la loi d'orientation et aménagement durable du territoire.
	Thierry MARIANI	député maire de Valréas, rapporteur de la commission d'enquête sur les inondations
	Jean VALROFF	maire de Saint Etienne lés Remiremont, vice-président de l'association nationale des élus de montagne
	Michel DURAND	France nature environnement
	Daniel DUBAND	société hydrotechnique de France
	Pierre-Eric GIVONE	GIP hydrosystèmes

Jean-Pierre CONDEMINÉ	direction de la défense et de la sécurité civile, ministère de l'intérieur
Noël GODARD	direction de l'eau, ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (MATE)
Pascal DOUARD	direction de la prévention des pollutions et des risques, (MATE)
Pierre-Alain ROCHE	agence de l'eau Seine - Normandie
Paul BARON	mission d'inspection spécialisée de l'environnement (MISE) et chargé de mission interministérielle pour le suivi du plan " Loire Grandeur Nature "
Philippe HUET	MISE et animateur du groupe " inondation "
	du comité français de la décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles (DIPCN)
Xavier MARTIN	MISE.

Le secrétariat du groupe a été assuré par Xavier MARTIN.

Le groupe de travail a procédé à plus de cinquante auditions, à des visites, discussions tant en réunions plénières qu'en entretiens individuels. Il a également reçu des contributions écrites.

La liste des personnalités auditionnées et celle des personnalités interviewées est jointe en annexe.

Les pièces jointes contiennent également:

la totalité des comptes rendus d'entretien. Les documents, en règle très générale, ont été validés par les personnalités entendues.

le guide d'audition dont ces personnalités disposaient.

des documents concernant divers points abordés dans les chapitres III, IV, V, VI et VII.

Le groupe de travail, installé le 8 avril, s'est réuni à l'assemblée nationale les 14 avril, 6 et 20 mai, 9,21 et 30 juin, le 6 juillet, le 13 septembre et le 6 octobre.

Les réunions du groupe de travail lorsqu'elles n'ont pas été consacrées qu'à des auditions ou des travaux de validation de rédaction, ont fait l'objet de comptes rendus joints en annexe.

II Connaissance des crues.

a Rappels.

Les écoulements en rivières, et plus généralement dans le réseau hydrographique, sont le résultat d'un processus complexe de transformation des précipitations (pluie, neige) dans le bassin versant récepteur : en ruissellement direct - différé - infiltration dans le sol et les nappes phréatiques - évaporation. Les écoulements de surface sont l'une des composantes du cycle de l'eau.

On distingue deux types d'analyse dans les mécanismes fondamentaux de génération des crues :

- **l'analyse "hydraulique"** qui traite du transfert et du transport des écoulements dans le réseau hydrographique.

- **l'analyse "hydrologique"** et hydro météorologique qui traite de la transformation des pluies (ou la fusion nivale) en débits dans le bassin versant.

Ceci en prenant en compte les impacts des actions anthropiques ou des aménagements.

L'hydraulique est gouvernée par les lois physiques fondamentales de la mécanique des fluides. On dispose ainsi d'outils de modélisation pour les simulations utilisées pour l'ingénierie des aménagements hydrauliques.

L'hydrologie ne dispose pas d'un modèle central théorique de même nature et s'appuie sur de nombreux éléments scientifiques et techniques et les observations des paramètres physiques que l'on peut mesurer avec plus ou moins de précision, et de régularité temporelle et spatiale (débits, précipitations, infiltrations, évaporations, nappes souterraines, etc.) et dont le domaine de variabilité est considérable. La grande diversité et l'extrême complexité des processus physiques concernés par la transformation des précipitations en débits, dans l'espace et le temps, conduit à des modélisations dont les résultats présentent des incertitudes en rapport avec cette complexité.

Ces difficultés sont également présentes dans la prédétermination des "aléas" (loi de probabilité) des événements rares et extrêmes tels que les crues et les étiages.

Depuis le 19^{ème} siècle, on classe les crues en rapides et en lentes, différenciées par la brutalité, la durée, le volume.

Les mécanismes de génération des crues en rivières et fleuves conduisent à une élévation du niveau de l'eau dans le lit mineur (lieu des écoulements ordinaires), puis à un débordement dans le lit majeur (espace d'inondation).

La cause essentielle des crues et des inondations est la pluie: par son intensité et/ou sa durée et/ou son cumul et/ou son extension spatiale.

Toutefois, " le rendement global " c'est à dire le rapport du volume de crue au volume de pluie, compris en général entre 5% et 50 % mais atteignant quelquefois 70 %, est piloté en cours de crue par la capacité d'infiltration des pluies dans le sol généralement liée à l'état de saturation de celui-ci, mais parfois dépendant

directement de l'intensité de l'averse - de la pente - de l'imperméabilisation du terrain (en ville et à la campagne).

Ainsi sur un sol sec il y a dans un premier temps surtout ruissellement puis infiltration.

Les impacts des crues et des inondations peuvent être majorés en zone côtière par l'effet des marées et des tempêtes; on cite en Martinique lors de la tempête tropicale " Cindy " une marée de tempête (causée d'abord par la dépression atmosphérique accompagnant la tempête) de 0,8 m d'amplitude pendant une averse de 400 mm. en deux heures.

Il faut bien différencier les connaissances, les moyens humains, les infrastructures techniques utilisés pour les projets d'aménagement - la prévention face aux crues lentes et rapides -, et ceux utilisés pour la prévision dans l'aide à la décision de gestion de crise.

Les crues rapides violentes causent des pertes en vies humaines et dégâts matériels importants mais localisés ; les crues lentes sont rarement la cause de décès directs mais ont des conséquences lourdes sur les infrastructures - les biens - les activités économiques et environnementales. La science du danger est appelée cyndinique, mot inventé par l'association Guillaume Budé en 1987 et depuis, souvent utilisé.

b Les crues à cinétique rapide.

Ces crues peuvent se décomposer grossièrement en 3 catégories où les principaux ingrédients sont dans l'ordre : intensité des pluies - surface réceptrice - pente - forme du bassin versant - structure du réseau hydrographique - pédologie - végétation. Elles peuvent durer d'une heure à plusieurs dizaines d'heures, avec une réaction rapide aux pluies, un gradient de montée élevé du débit, des débits de pointes très importants mais un volume modeste.

crues instantanées brèves dues à des pluies d'orage de quelques dizaines à plus de cent mm./heure pendant une à deux heures sur quelques hectares à quelques km² sans possibilité de les localiser précisément, ni les prévoir, on admet qu'elles ont une possibilité d'occurrence uniforme sur une surface importante avec même loi de probabilité d'intensité.

crues subites dites "éclair" (flash flood) se produisant sur des surfaces de quelques km² à la centaine de km², dues à des pluies orageuses intenses plus structurées dans l'espace et le temps de 100 à 300 mm dans certaines régions. Le débit de pointe de la crue centennale (qui revient en moyenne une fois tous les cent ans) peut se situer entre 50 et 1000 m³/s selon les régions.

crues rapides se produisant sur des surfaces de 500 km² à 5000 km² pendant 6 à 36 heures avec un temps de concentration de moins de 12 heures pour des bassins de 1 000 km², avec des débits de pointe de crue centennale pouvant se situer entre 500 et 5 000 m³/s selon les régions ; les pluies qui en sont à l'origine (circulation météorologique du sud ou sud-est en métropole, ...) ont des intensités horaires de plusieurs dizaines de mm et des cumuls de plusieurs centaines de mm voire dans les départements d'outre mer, des intensités horaires de plusieurs centaines de mm. avec des temps de concentration encore plus brefs.

Les volumes d'eau engendrés par les crues centennales exposées à ces deux derniers paragraphes sont de l'ordre de quelques dizaines à plusieurs centaines de millions de m³ pour 100 à 10 000 km².

c Les crues lentes.

Elles sont généralement dues à des pluies d'averses successives, de longue durée (plusieurs jours à plusieurs semaines voire mois) d'origine océanique, mais d'intensité modeste de quelques mm à quelques dizaines de mm. Leur montée ainsi que la décrue sont lentes et progressives, et donc prévisibles.

Elles durent de plusieurs jours à quelques semaines avec des débits de pointe en crue centennale pouvant se situer entre 2 500 et 12 000 m³/s selon les bassins de fleuves et rivières, compris entre 15 000 et 100 000 km². Ce sont essentiellement les volumes de telles crues qui sont importants; ils peuvent être de l'ordre de quelques centaines de millions de m³ voire de plusieurs milliards de m³.

Les caractéristiques de quelques crues récentes tant à cinétique rapide que lentes sont décrites au tableau I à la fin du rapport.

d Spécificités des crues.

Par rapport aux autres aléas, les crues ont des caractéristiques qui les rendent spécifiques :

Elles sont réparties sur tout le territoire français. Cette répartition n'est pas uniforme mais certaines régions plates et de climat océanique prédominant peuvent parfois être concernées par des crues à cinétique rapide.

Les inondations ont un impact lourd en termes d'occupation des sols, de fiscalité, d'indemnisation etc.

Le niveau pertinent pour leur gestion est celui des " bassins " non seulement sur le plan naturel mais aussi politique et financier.

e Les points communs avec les autres aléas.

Les autres aléas rejoignent le risque inondation en particulier sur les points suivants:

La gestion de la crise.

La stratégie du " retour d'expérience " et les techniques de conservation de la mémoire.

La formation et l'information.

Les mécanismes du débat démocratique devant aboutir à la fixation du niveau des " risques acceptables " c'est à dire des seuils, dont il sera question plus loin.

III Les besoins et les demandes exprimés.

On a indiqué au I, que le groupe de travail a procédé à plus de cinquante auditions, à des visites, discussions tant en réunions plénières qu'en entretiens individuels et qu'il a également reçu des contributions écrites.

Une analyse de trente-neuf auditions a été réalisée en fréquence et en typologie sur des mots clés dont le nombre a été limité à seize.

Ses résultats sont utilisés tout au long du rapport.

a Analyse en fréquence:

Une structure de concertation.

Plus de 70% des auditions mentionnent, en la souhaitant, une structure de concertation autre que ce qui existe; 28% la placent au niveau national, 18% la placent au même niveau avec des compétences horizontales sur tous les risques naturels et 26% la placent au niveau du bassin.

Une amélioration de l'information.

54% souhaitent une amélioration de l'information tant préventive que pendant la crise et parmi les moyens 28% mentionnent l'élaboration d'un système d'information géographique.

La formation.

46% mentionnent l'importance de la formation aux risques.

Le retour d'expérience.

49% souhaitent une amélioration du retour d'expérience avec au moins la rédaction d'un rapport de fin de crise, 28% une amélioration globale de la prise en compte de l'après crise sans précisions; 18% souhaitent la création d'une structure indépendante d'analyse.

Une réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

36% souhaitent une réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles qui prenne plus en compte la diminution de la vulnérabilité.

Le risque pris en compte (acceptable).

33% mentionnent la fixation du risque acceptable.

Les documents d'urbanisme.

23% souhaitent une amélioration des documents d'urbanisme qui prennent mieux en compte les risques naturels.

Divers.

Enfin 10% soit souhaitent la réalisation d'exercices d'alerte pour les inondations ou une clarification des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales soit mentionnent l'aspect écologique des crues.

b Analyse en typologie.

Cette analyse a permis de mettre en évidence 6 familles homogènes sur un certain nombre de préoccupations (mots clés):

1 Structure de concertation autre que ce qui existe - amélioration de l'information - importance de la formation, cité par: CEMAGREF, DATAR, délégation nationale à la restauration des terrains de montagne, maire (de La Flèche), préfet, réseau calamité agricole, service interministériel régional des affaires civiles, économiques de défense et de protection civile, voies navigables de France, association des maires de France, conseil général des ponts et chaussées, conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, direction régionale de l'environnement, institut français de l'environnement. C'est de loin la famille la plus nombreuse.

2 Structure de concertation autre ce qui existe - amélioration de l'information - intérêt d'élaborer un SIG - amélioration du retour d'expérience avec au moins la rédaction d'un rapport de fin de crise, cité par: caisse centrale de réassurance, chef d'état major de zone de défense, chef de service interministériel de défense et de protection civile, communauté urbaine de Lyon, conseil général de l'Hérault, direction départementale des services d'incendie et de secours (54), GIP hydrosystèmes.

3 Structure de concertation autre ce qui existe - amélioration du retour d'expérience avec au moins la rédaction d'un rapport de fin de crise, cité par: Chef d'état major de zone de défense, DDE, EDF, Météo France, EPALA.

4 Amélioration de l'information - importance de la formation, cité par: direction départementale des services d'incendie et de secours (06), école nationale supérieure d'hydraulique et de mécanique de Grenoble, plan Loire.

5 Structure de concertation autre ce qui existe - structure de concertation tous risques au niveau national - une réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles qui prenne plus en compte la diminution de la vulnérabilité, cité par: assemblée plénière des sociétés d'assurance dommage, groupement des entreprises mutuelles d'assurance, association des maires de France.

6 Structure de concertation autre ce qui existe - structure de concertation au niveau national - amélioration du retour d'expérience avec au moins la rédaction d'un rapport de fin de crise - fixation du risque acceptable - amélioration des documents d'urbanisme qui prenne mieux en compte les risques naturels - clarification du rôle de l'Etat, cité par: association des présidents de conseil généraux, direction de l'eau, institut de prévention et de gestion du risque urbain (Marseille), débat avec député (M. Loncle) maire (de Val de Reuil) et groupe de travail à l'issue de leur audition.

Aucune de ces familles n'est en opposition; leurs préoccupations se complètent.

On se reportera aux pièces jointes " analyse des auditions et des interviews " pour plus de précisions sur le sujet.

IV Maîtriser la gestion de la crise et en tirer les conséquences.

La manière dont la crise est gérée actuellement et ce qu'elle implique en particulier sur la concertation, l'information, le retour d'expérience et l'analyse des causes est citée par la majorité des personnes entendues au cours de la mission.

Il est banal d'écrire que la connaissance de la crue et de la crise est préalable à la mémoire des inondations et aux actions de prévention. Mais l'acquisition de la connaissance n'est pas sans difficultés.

Le rapport de la mission confiée le 16 juin 1998 par la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement à la mission d'inspection spécialisée de l'environnement sur l'organisation du retour de l'expérience dans le domaine des risques naturels analyse la situation et fait un certain nombre de propositions dont le groupe de travail a tenu compte.

Le maire est le seul responsable de la gestion de la crise.

Le préfet est responsable opérationnel

lorsque la crise dépasse les limites communales,
quand les moyens de la commune sont dépassés,
si le plan ORSEC ou si un plan de secours spécialisé est déclenché.

Il est alors responsable globalement et a autorité sur l'ensemble des services (police, sapeurs pompiers etc.). Il dispose pour l'assister d'un service interministériel de défense et de protection civile qui traite notamment des aspects de planification et d'application des plans d'urgence.

C'est une spécificité française: Cette compétence, dans la plupart des pays voisins, a été transférée aux autorités locales, même si l'Etat conserve une capacité de renforts nationaux.

Les élus, en tout état de cause, gardent un rôle éminent en termes d'actions de proximité; leur action est déterminante en matière d'information des populations, d'hébergement et de soutien logistique.

La responsabilité du préfet dans le déclenchement de l'alerte et la gestion de la crise, n'a jamais été remise en cause au cours de nos entretiens.

On a cependant noté que les maires font souvent appel aux compétences du préfet pour un sinistre dans leur commune et que pour une inondation qui dépasse le cadre communal, le maire prend "toutes les choses en main" sur sa commune, avec une cellule de crise qui intègre alors le sous-préfet de son arrondissement (comme à La Flèche, par exemple).

Au cours de la crise, dans toutes les conditions, la gestion de la sécurité des personnes et des biens apparaît le plus souvent bien maîtrisée.

Il est évident que la crise est parfaitement connue de ceux qui l'ont géré ou l'ont subi mais ils l'oublient vite.

Cela dit, la situation paraît pour certains points, différente, selon les types de crue:

a Pour les crues à cinétique rapide.

La culture du risque de ces événements existe beaucoup moins en France métropolitaine que dans les DOM ou certains des pays limitrophes. Il a été rapporté à la mission, par exemple, que rien ou personne n'a conservé la mémoire d'une catastrophe à Marseille alors que l'aléa existe bien.

Il a été exprimé au cours de nos entretiens, le rôle tout à fait majeur des services de Météo France dans la connaissance de l'aléa en temps réel.

Si la qualité du bulletin régional d'alerte météorologique (BRAM) est bien reconnue, Il est apparu que les élus souhaitaient en être destinataires.

Or la diffusion de ce bulletin est restreinte. C'est vraisemblablement une des conséquences des difficultés encore actuelles de prédire ce type de crue.

La prévision des crues rapides est en effet encore bien difficile; il ressort du colloque organisé les 29 et 30 septembre 1999 par la société hydrotechnique de France sur la gestion des risques liés aux inondations rapides et lentes, les points suivants:

L'installation, encore en cours, d'un réseau de radars météorologiques sur les crédits du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement permet un certain nombre d'améliorations de la prévision. Ainsi, la localisation parfaite des nuages comme la quantité d'eau précipitable qu'ils contiennent est évaluée couramment. En revanche, ils ne permettent de prévoir ni le déclenchement de l'averse, ni son intensité.

Ainsi dans les petits bassins versants et dans l'état actuel de la science, la prévision des crues à cinétique rapide n'est pas possible; pour les bassins plus importants à partir de 500 km², il semble qu'elle pourrait l'être en associant images satellitaire et radar, indications en temps réel de pluviographes et modèles mathématiques.

La prévision de la fin de l'averse est facilitée par l'association d'images et de modèles mathématiques pour estimer " le bout du nuage actif ". Ceci peut être décisif dans le déclenchement ou non de l'alerte.

La prévision de l'alerte des crues à cinétique rapide nécessite encore beaucoup de moyens intellectuels et financiers et le développement d'une réelle culture hydro météorologique qui n'existe pas en France.

Actuellement puisque l'alerte ne peut être donnée que pour un risque sûr, elle ne pourrait être déclenchée que souvent trop tard.

Le sinistre arrive alors que rien n'a encore pu être mis en place. Une cellule de commandement et de coordination des secours aux victimes se forme rapidement sous l'autorité du préfet. "Il n'y a, hélas, plus rien d'autre à faire."

La demande exprimée lors de nos entretiens concerne un besoin à tous les niveaux d'information et de vulgarisation scientifique sur l'état de la science dans la prédiction des crues rapides.

d'améliorer la prévision.

de classer le niveau de l'aléa potentiel sur une échelle de gravité et de le diffuser auprès des responsables locaux, même si le sinistre ne se produit pas.

de concertation entre les acteurs locaux, les hydrologues et les techniciens, et particulièrement avec Météo France dont le rôle est essentiel.

Les autres demandes sont communes aux deux types de crue.

b Pour les crues lentes.

Les crues lentes ont de tout temps marqué la culture locale dans bien des domaines. Elles y sont bien souvent encore inscrites. On a cité par exemple:

les crues de la Charente à Saintes, objet d'un roman récent de Madeleine Chapsal, qui décrit avec tendresse l'attitude blasée des riverains confrontés aux crues; cela pourrait se passer de la même manière sur les berges de la Sèvre à Niort ou celles des grands fleuves.

les inondations du Thouet et du Cébron qui ont marquées l'architecture de la vieille rue de Saint Loup sur Thouet (Deux Sèvres) d'une communication entre les maisons par une porte mitoyenne du premier étage.

l'importance dans un passé agricole récent, des alluvions dans la fertilisation des terres des lits majeurs.

leur impact, bien connu des pêcheurs, dans la qualité des captures de poissons.

Tout ceci ne signifie malheureusement pas que les inondations sont inscrites dans la culture de tous les habitants.

1 Le rôle des acteurs.

Structures souples, les "cellule de gestion de la crise", créées par le préfet ou le maire obéissent toutes aux même logiques.

En ce qui concerne l'Etat, car les inondations ne sont malheureusement pas souvent localisées sur une seule commune, cette cellule créée par le préfet dans le cadre de ses compétences en matière de sécurité, a pu se mettre en place dès le début de l'alerte. Elle réunit en général les directeurs des services "acteurs de la crise" et ses experts. C'est une structure de commandement qui, de fait, centralise l'ensemble des données de terrain, les sélectionne, analyse la situation et prépare les synthèses permettant évaluation et décision de l'autorité préfectorale.

La règle de subsidiarité y est, de plus en plus, largement appliquée c'est à dire que ne remontent à l'échelon " du dessus " que les questions dont les réponses n'ont pas déjà été apportées ou les problèmes qui doivent y être traités. L'information est donc fragmentée.

D'une manière très générale en métropole tout au moins, cette cellule de crise qui comprend du personnel de haut niveau, est placée directement autour d'un des plus proches collaborateurs du préfet qui assure personnellement le suivi des opérations. La cellule de gestion de la crise s'efface jusqu'à une époque récente dès la crise terminée.

Ceci ne facilite pas la connaissance globale de l'inondation, la mémoire de la crise et donc le retour d'expérience.

2 Les besoins exprimés.

Ils sont de deux types: les besoins de prévision et les besoins d'information.

Les besoins de prévision.

La poursuite des efforts pour améliorer la prévision des crues et prévoir l'importance des submersions a été demandée lors de nos entretiens par tous les acteurs de la crise.

La prévision des crues ne pose plus de problèmes techniques particuliers et requiert des efforts pour automatiser les mesures hydrométriques et pluviométriques, leur transmission, l'utilisation de modèles de prévision et les réseaux d'alerte.

La prévision de la cote des plus hautes eaux pose quelques difficultés. En effet, si la modélisation des écoulements fluviaux soulève de moins en moins de difficultés techniques, les résultats et la satisfaction qu'on peut en avoir dépendent de la précision du relevé topographique de la totalité des lits en amont comme en aval. Ainsi les rivières à fond (ou à lit) mobile doivent être suivies et les modèles adaptés. De plus il ne peut pas être tenu compte d'aléas imprévisibles comme les ruptures accidentelles de digue.

Ainsi les ressources financières (la topographie coûte cher), humaines (peu de personnes et de machines savent et peuvent "faire tourner" les modèles) et les sujétions de gestion (la remise à jour de la topographie et de son impact doit être fréquente) limitent aujourd'hui les possibilités d'une prévision précise.

La connaissance des risques induits de pollution des eaux provoquée par le stockage aérien de produits dangereux (produits pétroliers etc.) ou même non toxiques (lait, amidon etc.) est jugée très utile. De même les récipients enterrés subissant aussi (!) la poussée d'Archimède, doivent être précisément localisés et leurs caractéristiques connues.

La prise en compte du risque inondation dans les "établissements classés" et en particulier des sites " SEVESO ", situés dans les zones inondables est jugée par les responsables des services de secours aussi nécessaire que la prise en compte des autres risques. L'information préventive des établissements qui ne sont pas classés l'est aussi.

Les besoins d'information.

L'absence d'information est ressentie comme le principal moteur de l'insatisfaction. Elle prête le flanc à la circulation des rumeurs et peut provoquer des mouvements de panique.

En toute hypothèse, les médias sont là pendant la crise et diffusent une information qui n'est pas nécessairement bien assise.

La demande de classer même grossièrement l'aléa potentiel sur une échelle de niveau à définir est unanime. Si dans le cas des crues à cinétiques rapides, la demande émane des élus pour eux-mêmes, dans celui des crues lentes, le risque étant certain, ce classement intéresserait tous les habitants des zones sensibles et pourrait être diffusé partout.

Les efforts entrepris pour pouvoir réaliser en temps de crise un réseau d'information en temps réel méritent d'être poursuivis.

Tous les acteurs concernés par la crise, les acteurs opérationnels chargés de la gestion de la crise comme ceux qui, à leur niveau, ont besoin d'agir comme les entreprises, les artisans etc. réclament, plus, exigent lorsque cela n'existe pas encore, de pouvoir suivre en temps réel l'évolution locale comme globale de la crise.

L'information apparaît comme la relation essentielle entre les citoyens et le maire et détermine durablement la qualité des rapports entre les électeurs et celui qu'ils ont désignés comme leur responsable.

Les maires doivent disposer de tous les moyens d'exercer leurs responsabilités et particulièrement en temps de crise; ils doivent pouvoir répondre aux demandes locales d'information:

Ils sont en première ligne.

Ils sont "jugés responsables de toute la crise".

La rétention de l'information vis à vis des élus, si elle existe, devrait être proscrite; la transmission des informations pourrait être instantanée et simultanée vers les élus. Parallèlement les maires doivent prendre toutes leurs responsabilités.

On a pu noter qu'ils souhaitent être informés du début de l'alerte personnellement et sans intermédiaires par celui qui la déclenche, c'est à dire, et cela n'est pas remis en cause, par le préfet ou par un de ses collaborateurs directs.

Les autres besoins sont communs aux deux types de crue.

c Pour les deux types de crues.

La prise en compte systématique des problèmes psychologiques des victimes par des personnes compétentes est unanimement demandée. La découverte fortuite de détresses cachées insoupçonnables est malheureusement fréquente.

La demande d'améliorer le retour d'expérience c'est à dire la prise en compte des incidents survenus pour qu'ils ne se reproduisent pas, est très importante.

Pour chaque événement il est suggéré d'évaluer l'ensemble de la cinétique de la crise depuis la connaissance et la prise en compte du risque jusqu'à la " post crise ".

Le retour de l'expérience devrait porter et sur les aspects techniques et sur le jeu des acteurs.

Il nécessite, compte tenu de la gestion de la crise, des réunions de " bilan de fin de crise " non seulement des directeurs mais aussi des élus, des acteurs de terrain (gérants des réseaux publics d'eau, d'assainissement, des réseaux téléphoniques, etc.).

Il nécessite également, impérieusement, la rédaction d'un rapport de fin de crise pour conserver la mémoire du sinistre, même si on n'en méconnaît pas les difficultés.

Un certain nombre d'éléments:

physiques ou topographiques dans les endroits stratégiques (cote NGF des crues, débits etc.).

détenus par les acteurs qui n'interviennent qu'après le sinistre et en particulier par les assureurs et leurs experts méritent aussi d'y être écrits.

D'une manière très générale, le coût total de chaque sinistre n'est pas connu précisément. En particulier les dommages causés aux services et aux édifices publics ne font l'objet que d'une évaluation.

Or le coût des dégâts fait partie de la connaissance indispensable pour apprécier la vulnérabilité.

L'analyse des sinistres pose un certain nombre de problèmes qui ont été décrits dans le "rapport Bourrelier".

Il faut être pragmatique; un rapport de fin de crise est essentiel et doit être pris en compte quelle qu'en soit la qualité. Il devrait pouvoir faire l'analyse des facteurs anthropiques qui auraient éventuellement pu aggraver les sinistres.

Il est étonnant de constater dans les rares cas où les "bilans de fin de crise" sont faits, que des enseignements sont difficilement tirés pour réduire la vulnérabilité.

Le régime particulièrement souple de l'indemnisation des catastrophes naturelles (CATNAT) est jugé en être bien souvent la cause.

On a pu citer une importante usine située en zone inondable et plusieurs fois sinistrée dont l'équipement est à chaque fois remis à neuf sans rien coûter à l'entrepreneur...

A contrario, on cite les efforts rares et exemplaires de cet industriel ardennais pour déménager son usine hors d'une zone inondable.

L'aménagement de la loi de 1982 sur l'indemnisation des catastrophes naturelles en sorte que ses dispositions prennent mieux en compte les objectifs de diminution de la vulnérabilité est indispensable et est demandée par plus du tiers des personnalités entendues.

V Le besoin et la demande de concertation dans la gestion des inondations.

La concertation est le mot clé qui revient le plus souvent dans nos entretiens avec le besoin d'une structure différente de ce qui existe actuellement.

Cette concertation souhaitée nécessite comme base des informations récentes et/ou anciennes avec un certain nombre d'objectifs.

C'est l'objet de ce chapitre dont le plan reprend celui du constat du premier ministre dans sa lettre de mission.

a Entretenir la mémoire du risque (formation, information).

Pour de multiples raisons en métropole, l'homme s'est sédentarisé dans les vallées. Cela a imposé et impose des contraintes aux habitants.

Or il ressort des entretiens conduits par la mission que le risque inondation est souvent gommé de la conscience collective comme d'ailleurs beaucoup de risques naturels.

Cependant, force est de constater que certains risques comme le risque automobile ou le risque nucléaire sont vraiment bien perçus alors qu'ils sont d'un tout autre ordre en fréquence ou en " dangerosité ".

Faut il y voir:

- que les populations ont bien souvent beaucoup migré et n'imaginent plus la possibilité d'un sinistre qu'elles n'ont pas vécu.

- que la culture locale du risque s'est souvent perdue alors qu'elle est souvent écrite au moins dans l'architecture et l'urbanisme.

- que l'information n'est pas gérée de la même manière selon les risques.

- que certains peuvent pêcher par omission pour des raisons évidentes de perte de valeur d'un capital immobilier

- qu'on accepte le seul risque dont on vit

- la certitude que les capacités techniques actuelles peuvent annuler les risques naturels

- ou qu'une image biaisée de la société a été rapportée à la mission?

1 Conserver et mettre à disposition la connaissance.

Les acteurs.

Les textes réglementaires assignent aux directions régionales de l'environnement (DIREN) en particulier les missions:

- " d'organiser et de coordonner et, le cas échéant, d'assurer le recueil, le regroupement, l'exploitation et la diffusion de l'ensemble des données et des connaissances relatives à l'environnement "

- "de coordonner l'action des services chargés de la cartographie des risques naturels majeurs et de l'information sur ces risques. "

Les DIREN " de bassin " - placées sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin - ont de plus des missions à l'échelle du bassin et en particulier celles:

"d'organiser le regroupement et l'exploitation des données sur les ressources en eau, notamment celles relatives aux débits..."

" de réaliser ou de coordonner les études et recherches particulières du bassin relatives ... à l'annonce des crues ou à la défense contre les inondations. "

L'institut français de l'environnement (IFEN) a dans ses missions "l'animation et la coordination de la collecte du traitement et de la diffusion de l'information statistique et des données sur les risques naturels et technologiques". Il est le rapporteur auprès de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement.

Il faut ajouter un nombre vraisemblablement très important d'acteurs qui détiennent des informations historiques dans leurs bibliothèques, leurs fonds ou leurs archives sous forme de livres rares, d'études, de documents techniques généraux ou particuliers relatifs aux crues ou aux inondations.

Ils peuvent être des bibliothèques publiques ou privées, des universités ou des laboratoires, des sociétés savantes, des conseils des grands corps techniques de l'Etat, des bureaux d'études publics ou privés dans des disciplines très diverses.

Les acteurs apparaissent nombreux et l'information dispersée.

L'organisation actuelle.

Les valeurs des débits ou des cotes des eaux superficielles et, de plus en plus, des eaux souterraines sont appréciées par les DIREN et certains autres acteurs, comme EDF, souvent depuis de très nombreuses années. La gestion et la conservation des données des DIREN sur les eaux superficielles sont assurées dans une banque de données centralisée au ministère de l'environnement (banque Hydro).

La qualité des données conservée dans les banques est en règle générale bonne, quelques stations de mesure mériteraient cependant de ne plus y figurer. Un important travail d'expertise dont les acteurs sont conscients, est à faire station par station.

La " traçabilité " des informations est bien assurée; l'expertise serait à réaliser rapidement pour pouvoir profiter de la collaboration des auteurs de la mesure.

Les précipitations sont gérées d'une façon analogue par Météo France dans une banque informatique (banque pluvio).

Les données sur les averses, c'est à dire les " hauteurs d'eau d'une durée fixe et d'origine glissante " - par exemple les hauteurs d'eau maximales tombées en 6 minutes - sont dispersées et de qualité variable.

Certains services de l'Etat ou de collectivités locales se sont investis dans le report cartographique de crues exceptionnelles, malheureusement sans coordination des méthodes, des moyens, des mesures etc.

Faute de moyens et de structures relais efficaces, la mise à disposition des informations est souvent restée difficile; quelquefois même, l'information quand elle a été fixée, s'est perdue au fil des changements de personne.

Les DIREN poursuivent la réalisation des atlas des zones inondables et la coordination de cette action (moyens, méthodes, accessibilité des données etc.) mérite d'être renforcée.

Ces atlas constituent les bases de l'élaboration des PPR.

Les assureurs commencent à s'investir tout à fait sérieusement avec des moyens et pour des enjeux tout à fait considérables dans l'exploitation des données dont ils disposent. Les représentants de leurs deux groupements (GEMA et APSAD) ont exposé au groupe de travail qu'ils étudiaient avec la caisse centrale de réassurance la mise en place d'une cellule commune centralisant les statistiques professionnelles sur les sinistres. Cette cellule devrait permettre la cartographie de la vulnérabilité et les retours économiques qui font actuellement défaut.

La métrologie et le coût de l'information.

Il est apparu au cours des auditions et débats du groupe de travail que le coût de l'information n'est pas de nature à simplifier la mise à disposition voulue de la connaissance:

En effet la situation de la métrologie et en particulier de la mesure en hydrologie mérite de s'y arrêter:

La mesure et ceux qui la pratiquent ne sont pas reconnus.

La mesure ne doit pas être fautive. Tout le monde connaît les conséquences d'une mesure erronée.

La mesure est un métier et faire une " bonne " mesure s'apprend. Les métiers de la métrologie ne sont pas valorisés et la formation en particulier du personnel de terrain mériterait d'être améliorée.

La mesure a un coût .

La valeur d'un phénomène aléatoire ne vaut que par la longueur de la série de mesure. Plus sa longueur s'allonge, plus la " qualité " de la valeur s'améliore. Une station limnigraphique coûte de 50 K.F. à 200 K.F. en investissement (et a une durée de vie de 10 ans). Son exploitation revient à 40 K.F. par an et jusqu'à 120 K.F. par an dans des conditions extrêmes.

Ainsi la mesure des débits en continu d'un cours d'eau pendant quinze ans revient de 675 K.F. et jusqu'à 2 100 K.F. en situation extrême.

Ce n'est pas rien pour obtenir des renseignements sur quinze ans, c'est à dire des valeurs de qualité statistique moyenne à bonne.

Le coût d'investissement d'une station climatologique varie selon les instruments de mesure qu'elle contient; celui de son exploitation est compris entre 10 et 20 K.F. par an; elles ne sont en général pas implantées dans des " situations extrêmes ".

Le coût de la mesure est élevé et le restera. Mais il est souvent dérisoire en valeur relative, par les économies que la mesure engendre dans tous les domaines: une appréciation peu sûre d'un débit de pointe de crue entraîne par exemple un relèvement des coefficients de sécurité et augmente les coûts par exemple de la lutte contre les inondations.

Or, faute de moyens certains services - en fait tous - font payer la fourniture des données et quelquefois annoncent alors des prix de plusieurs centaines de K.F. ce qui pour certaines utilisations est exorbitant.

De plus, certains services sont incités à valoriser financièrement leurs données. Dans ces conditions, le principe informel de mutualisation et de mise à disposition des mesures est malheureusement de moins en moins de mise même entre fournisseurs de données.

Ainsi le coût de la mesure est susceptible de biaiser considérablement la mise à disposition de la connaissance.

Aux U.S.A., pays considéré comme particulièrement libéral, les mesures sont de la compétence de l'Etat central, sont exploitées et mises à disposition du public gracieusement.

Les conditions de mise à disposition des données des établissements publics et de l'Etat aux professionnels, usagers, etc. doivent être examinées à fond.

La définition d'une politique générale de la mesure, comme elle existe dans de nombreux pays, est une préoccupation tout à fait majeure du groupe de travail de la mission d'Yves DAUGE.

Les demandes.

Les crues sont moins simples à gérer que des débits ou des cotes car il faut prendre en compte à la fois un fond de plan topographique, des cotes d'eau, des dates et diverses autres informations comme la vitesse des écoulements, les précipitations etc.. Les techniques informatiques permettent de plus en plus facilement de gérer toutes ces informations par l'intermédiaire d'un système d'information géographique (S.I.G.).

Le besoin d'un S.I.G. opérationnel en matière de crues a été exprimé par les acteurs de la crise, les assureurs et les bureaux d'étude.

La réalisation d'un S.I.G. est un objectif à court terme pour des collectivités importantes quand il n'est pas déjà opérationnel. Elle est jugée comme un moyen stratégique de prévention des risques par tous ses acteurs.

Le besoin n'est pas ressenti partout de la même manière:

La mémoire des crues rapides est indispensable au niveau local.

La mémoire des inondations dans le tissu urbain quelle qu'en soit la cause est surtout nécessaire localement. La cartographie est à y réaliser à l'échelle cadastrale.

La mémoire globale des crues lentes est nécessaire localement comme au niveau du bassin hydrographique.

La centralisation des données (au niveau du bassin, ou de l'Etat par exemple) n'est pas incompatible avec la mise à disposition des informations partout où elles sont nécessaires.

Il existe aussi une demande importante de recherches bibliographiques sur les crues comme les inondations dans le prolongement des recommandations émises par le groupe inondation de la DIPCN.

Dans ce contexte, ce groupe étudie les possibilités techniques, économiques et financières de rééditer des ouvrages importants sur les inondations et des crues historiques.

Une réédition du "CHAMPION" a été décidée. Elle serait réalisée sur papier et sur support magnétique avec des possibilités de recherche et de traitement tant de texte que de données.

2 Informer et former.

Les acteurs.

Le cadre de la loi 87 565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs et de son décret d'application du 11 octobre 1990 relatif à l'exercice du droit d'information sur les risques majeurs donne à l'Etat la compétence de la "description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens, et l'environnement...".

La responsabilité et la charge de l'information appartient au maire "qui établit un document qui recense les mesures de sauvegarde répondant aux risques, notamment celles des mesures qu'il a prises en vertu des pouvoirs de police".

Il existe au niveau départemental une structure "souple" créée dans le cadre de deux circulaires adressées aux préfets l'une du 13 décembre 1993 conjointement par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et par le ministre de l'environnement et l'autre du 21 avril 1994 par le ministre de l'environnement. Elles prévoient la création d'une cellule d'analyse des risques et d'information préventive (CARIP).

Ces cellules, présidées par le préfet qui en nomme les membres et dont les comités restreints de pilotage - dont les élus ne font pas partie - ont été actifs, ont été créés pour que les "services de l'administration, en mettant en commun leurs connaissances, permettent une approche globale en matière d'information préventive et d'analyse et de couverture des risques".

Beaucoup, après avoir élaboré les dossiers départementaux des risques majeurs, sont actuellement en sommeil.

99 dossiers départementaux ont été élaborés; peu sont mis à jour.

20 000 communes sont concernées par un ou plusieurs aléas. Moins de 20% des dossiers communaux synthétiques et moins de 2% des documents d'information communal sur les risques majeurs ont été réalisés.

La mise à disposition de moyens permet une amélioration constante de la situation mais les efforts doivent être intensifiés.

Les besoins. La prévention.

Un important besoin de formation et d'information est ressenti pour intégrer le risque dans la vie quotidienne et rétablir une culture du risque. Il est commun avec tous les autres risques:

besoin de formation à tous les niveaux scolaires y compris des maîtres.

Si la formation aux risques n'est pas beaucoup développée au cours de la scolarité, de plus en plus de stages d'enseignement sont ouverts.

Dans de très nombreux pays, la culture du risque fait partie de la culture locale et est enseignée comme toute autre matière. Les élèves y sont sensibilisés tôt.

besoin de réflexion sur les programmes de formation qui devraient pouvoir s'insérer facilement dans les programmes scolaires existants.

besoin de formation continue des opérateurs techniques.

besoin de formation au risque inondation des industriels et artisans dans les zones à risque sans exclure pour eux des exercices d'alerte avec le concours des services spécialisés.

Il semble important de former sans délais aux risques en commençant par la formation des formateurs quitte à ce que les programmes et les informations aujourd'hui disponibles soient constamment adaptés aux nouvelles connaissances.

Or le besoin de pédagogie a été très généralement oublié dans les plans de prévision des risques naturels prévisibles.

Le risque nucléaire est associé à des exercices fréquents concernant toute la population vulnérable.

Des exercices analogues ne seront vraisemblablement pas acceptés pour les inondations avant une formation et une information complète de toute la population ciblée.

Ils existent cependant dans certains pays, en Suisse par exemple.

L'information des populations peut être largement améliorée:

Il a été cité un certain nombre d'exemples fâcheux qui montrent bien que l'information sur le risque quand elle existe, devrait être rappelée non seulement lors de la publicité foncière mais aussi et plus encore lors de la " vie juridique " de chaque bien comme la signature d'un bail d'habitation ou de commerce.

Force est de constater que la conservation des hypothèques fait payer à ses usagers un service qui ne comprend pas, quand l'information existe, le rappel des risques naturels alors qu'ils constituent une servitude évidente.

Pour ce faire, une simple instruction aux services est nécessaire et serait suffisante.

L'information de tous nécessite des compétences en techniques de communication. L'information préventive n'est pas destinée à semer " la panique ". Force est de constater que la communication est une affaire de spécialistes et a un prix.

Les associations souvent efficaces dans ce type d'action constatent que les campagnes qu'elles ont déjà menées sur le thème ne sont pas toutes convaincantes. Elles citent les stands d'information sur les risques dans des foires ou marchés.

Il est apparu que ces points étaient symptomatiques d'une certaine dérive de la société. Ils seront abordés en détail plus loin.

b Faire connaître les besoins des décideurs et les confronter aux avancées scientifiques et techniques.

L'inondation est, comme l'étiage, une manifestation de la vie de la rivière et à ce titre intéresse de nombreuses disciplines scientifiques, en sciences physiques comme en sciences humaines et sociales. Bien identifier les avancées scientifiques et techniques, favoriser leur transfert vers les opérateurs de l'ingénierie et les prescripteurs opérationnels est un enjeu fort et une priorité.

Le cycle de l'eau est un objet de recherche des sciences physiques depuis de nombreuses années et l'état de l'art a permis de nombreuses avancées dans la connaissance des aléas.

Néanmoins, des besoins opérationnels importants ne sont pas satisfaits à un niveau suffisant :

Les risques naturels en général, et l'analyse de la vulnérabilité en particulier, ne mobilisent que peu les communautés scientifiques des sciences humaines et sociales, sauf pour la partie "gestion de crise", domaine traditionnel de la sociologie.

Le couplage entre sciences physiques et sciences humaines et sociales reste largement en devenir, alors que les besoins sont majeurs dans ce domaine.

Les sciences physiques, hydrologie et hydraulique pour l'essentiel, progressent mais si l'ingénierie intègre rapidement les avancées en hydraulique/mécanique des fluides, elle le fait bien moins en hydrologie, ce qui nécessite un gros effort de transfert.

La conception de systèmes d'information et de communication dans le domaine des risques naturels, comme un moyen d'intégration technique et informationnel, doit être privilégié en prenant bien en compte l'aspect géométrique et cartographique.

Par ailleurs, il n'est pas certain que les compétences techniques soient optimales (par manque de ressources affectées) dans les services opérationnels en charge de la gestion du risque aux divers échelons territoriaux, ce qui rend plus difficile le transfert technologique :

Il n'existe pas de veille technique ni scientifique organisée.

Il n'existe pas de pôle de vulgarisation sur le sujet.

Le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, suivant les recommandations de RIO, a mis en place pour son programme de recherche en matière d'inondation un comité d'orientation associant administration, techniciens, scientifiques et usagers.

A contrario, la création du CCSPE (comité de coordination des sciences de la planète et de l'environnement) à qui il incombe, en particulier, de coordonner les activités de recherche dans le domaine de l'environnement, est intéressante pour tous les acteurs dans le domaine des risques naturels, bien qu'il ne soit composé que de scientifiques ou de représentants institutionnels d'organismes de recherche, mais pas d'utilisateurs. Ce comité doit être informé de la nécessité d'entreprendre des actions très fédératrices, pluridisciplinaires et horizontales dans le domaine des risques naturels intégrant une forte demande sociale.

La création d'une instance nationale qui soit un lieu de débat et de concertation entre tous les acteurs de la connaissance et de la gestion des risques naturels doit être encouragée. Il importe que sa mission intègre des objectifs de dialogue entre scientifiques, techniciens et décideurs, ainsi que de transferts technologiques.

**c Améliorer la transparence et la répartition des responsabilités
dans les mécanismes de décision,
en confrontant sereinement les points de vue.**

1 Le dispositif actuel.

Le groupe de travail de la mission a été entretenu dès le début de ses entretiens d'un certain nombre de considérations qui l'ont fait réfléchir dans un cadre plus vaste que celui de la mission définie par le premier ministre.

La quasi-totalité des acteurs, décideurs en matière d'urbanisme ont en effet parlé de réelles difficultés concernant la mise en " pratique " des documents d'urbanisme.

Le " risque pris en compte " (acceptable).

Les caractéristiques du phénomène, les références de l'aléa et les prescriptions à prendre en compte dans l'élaboration des documents de planification pour interdire ou réglementer les activités sont fixées par l'Etat.

Ce niveau en ce qui concerne les inondations, a été fixé à la crue " historique " si ce n'est centennale en considérant que ses caractéristiques devaient être à peu près bien connues.

L'Etat charge les collectivités d'en tirer les conséquences sur la vie de la commune, sa politique de l'urbanisme et plus particulièrement dans les " zones à risque ".

Ces zones peuvent d'ailleurs inclure, et souvent incluent, une partie ancienne, importante et vivante du bâti de la ville. Sont elles condamnées alors que leurs habitants se sont accommodé des risques depuis longtemps?

Les représentants de l'Etat peuvent quelquefois assouplir leur position mais ils savent que leur responsabilité pourrait être évoquée à l'occasion d'un sinistre. Les élus sont exactement dans la même position.

La prise de décision.

Le risque de responsabilité pénale est omniprésent: L'inondation, comme tout autre catastrophe naturelle, peut entraîner des dommages voire la mort d'individus; de tels événements sont susceptibles de donner lieu à des poursuites pénales à l'encontre des décideurs publics sur le fondement des délits de coups et blessures involontaires ou d'homicide involontaire. Ces délits sont constitués par des actes commis par négligence, imprudence ou simple maladresse alors même qu'il n'y a pas d'intention de nuire. Ils se prescrivent par trois ans à compter du jour de la survenance du dommage résultant de l'action.

Il s'ensuit qu'il pèse sur les décideurs publics un risque à long terme de mise en cause de leur responsabilité au titre de leurs actions.

Cette spécificité française ouvre une possibilité de "rattrapage pénal" des auteurs longtemps après le jour de leur décision puisque le délit n'est consommé qu'au jour de l'accident. Ainsi la catastrophe de Vaison La Romaine a rattrapé l'ancien préfet du Vaucluse à la retraite depuis vingt ans.

La prise de décision, comme l'absence de décision doit ainsi intégrer le risque juridique et les acteurs publics prendre en compte ce risque de poursuite permanent. Ce risque s'éteint au plan pénal à la mort de l'auteur mais pas au plan civil, car il peut être reporté sur ses héritiers.

Les mécanismes du choix.

Il semble que les mécanismes actuels de choix concernant les aménagements en général et la prévention des risques en particulier révèlent un certain dysfonctionnement de la société.

C'est un phénomène grave qui semble être une des conséquences de:

la pénalisation de la société et pas seulement " de la société politique ".

la loi qui donne à l'Etat et à ses représentants des responsabilités qu'ils n'ont pas la vocation d'assumer seuls et qui ne leur donne pas des méthodes appropriées de décision.

l'absence de responsabilisation des citoyens qui s'est construite au nom même de la responsabilité des décideurs publics qui ont longtemps entretenu ce phénomène.

Depuis plus de trente ans les rapports des citoyens avec le pouvoir en général, ont constamment évolué. Il est banal de constater qu'à l'heure actuelle dans la vie de tous les jours, la vérité n'est plus acceptée au seul motif de ce qu'elle émane du prescripteur.

De plus, il semble bien que le citoyen est prêt à " beaucoup accepter " à condition qu'il ait pu participer à l'élaboration de la prescription et qu'il en ait compris le sens. Enfin, les aménagements n'intéressent plus quasi exclusivement les citoyens dont la jouissance des biens est mise en cause. Ils intéressent tous les citoyens parce qu'ils peuvent mettre en cause " leur environnement " au sens très large.

2 Les besoins et les demandes.

Il semble que les procédures d'enquête administrative ne sont plus bien adaptées à la demande sociale; il a été rapporté à plusieurs reprises au groupe de travail qu'elles sont de plus en plus considérées comme un moyen pour le prescripteur de " faire passer son projet ou l'une de ses variantes ".

Il manquerait alors, très à l'amont et bien avant les procédures qui aboutissent à la décision de l'Etat, une étape de large débat et de concertation sur la base de tous les documents et rien que les documents utilisés par le maître d'ouvrage pour établir son projet.

On a cité le besoin d'améliorer encore la réglementation de l'urbanisme en tenant mieux compte des risques naturels.

Il semble important qu'un gros effort de planification soit réalisé par l'Etat dans le cadre du schéma de services des espaces naturels et ruraux en cohérence avec la vulnérabilité des biens et qu'en particulier la planification minimale des zones de développement ne puisse pas être biaisée par d'autres réglementations et en particulier économiques ou fiscales. En effet:

Les dotations aux communes sont sensibles aux effets de seuil de population.

Quelle réponse peut on donner à un maire quand seules des zones inondables sont disponibles pour l'urbanisation?

A la solidarité du bassin en terme de protection des personnes et des biens pourrait répondre l'intercommunalité en terme de solidarité foncière et/ou financière.

Une planification prenant en compte la vulnérabilité en serait l'instrument.

Les " études de vulnérabilité " c'est à dire, simplement, l'identification des enjeux, la fragilité, les moyens de prévention etc. ne sont pas très fiables faute de méthode. De

plus, elles sont établies par les communes ou leurs établissements publics sur une surface limitée au moins pour des raisons financières.

L'étude de vulnérabilité conduite à titre expérimental sur une grande partie du bassin de la Loire par l'équipe pluridisciplinaire du plan Loire confirme l'intérêt de la méthode employée et des études globales au niveau d'un bassin hydrographique. La surface de ces études actuelles mériterait d'être très sensiblement élargie.

Il faut avoir tous les moyens de les réaliser.

Le retour des études de vulnérabilité sur les plans de secours devrait être systématique. Il n'existe bien souvent pas, pour les villes importantes et pour les sinistres touchant des surfaces importantes, de programmes établis "à froid" sur les moyens adaptés à mobiliser pour venir au secours des sinistrés en particulier si des services publics importants sont inutilisables. Il ne faut pas improviser à chaud en la matière.

Il est banal d'écrire que la demande de la société notamment en zone urbaine évolue vers une protection totale c'est à dire "le risque nul". Cette évolution est d'autant plus grande que l'ignorance vis à vis du risque est grande. Il semble bien que le citoyen accepte d'autant mieux un niveau de risque qu'il en connaît les mécanismes et les moyens de s'en préserver.

La concertation, l'information et la formation peuvent faire réfléchir à cette idée contraire aux lois de la nature, aux connaissances et à la richesse de la nation: "Le risque nul a un coût infini".

La protection des personnes et des biens a bien un coût c'est à dire qu'elle correspond à des impôts.

VI L'organisation actuelle.

Le groupe de travail a cherché à recenser les structures existantes dans le domaine de l'eau et leur missions au regard de la commande du premier ministre. Elle a cherché ensuite quelles structures de concertation avaient été mises en place pour gérer les autres risques naturels.

a Pour le risque inondation.

Les structures existantes dans le domaine de l'eau sont très nombreuses. Les lieux les plus actifs, font l'objet du tableau II joint à la fin du rapport et des commentaires qui suivent.

On se reportera utilement aux annexes pour commenter le texte et le tableau.

1 Le comité national de l'eau.

C'est une structure dont les membres " experts " sont nommés par l'Etat.

Personne n'y représente " spécifiquement " le risque " inondation ".

Le comité donne des avis réglementaires sur des points tant techniques que juridiques.

Son président est désigné par le premier ministre et les trois vice - présidents élus par le comité.

Son secrétariat est assuré par l'Etat. Ses moyens sont modestes.

2 Les comités de bassin.

Ce sont des structures de débat et de concertation. En général la question des inondations n'y est pas traitée de façon prioritaire, les comités de bassin ayant, jusqu'à présent, comme les agences de l'eau, privilégié les aspects " qualité de l'eau " et " soutien des étiages ".

Les comités s'auto saisissent de nombreuses questions touchant à l'eau. Ils ont élaboré les SDAGE et sont incontournables dans la politique de l'eau et donc de celle des inondations .

Ils sont suffisamment souples pour s'entourer de commissions spécialisées à structure variable comme des commissions scientifiques ou géographiques.

Leur président est élu en leur sein.

Leur secrétariat est assuré par les agences de l'eau.

3 Les commissions du milieu naturel aquatique de bassin.

Ce sont des structures de bassin dont les membres sont en majorité désignés par les comités de bassin et les autres - collège des riverains et celui des personnes qualifiés dans le domaine des milieux naturels aquatiques - nommés par le préfet coordonnateur de bassin.

Elles proposent aux comités de bassin des orientations sur la politique de protection et de gestion des milieux aquatiques et sont consultées dans leur domaine de

compétence technique ou administrative par le préfet coordonnateur de bassin ou par le comité de bassin.
Leur président est élu en leur sein.

4 Les agences de l'eau.

Dans chaque bassin, les agences ont pour objet de faciliter les actions d'intérêt commun engagées, entre autres, en vue d'assurer la protection contre les inondations.

Elles n'ont pas les ressources financières (la taxe sur les équipements d'extraction modifiant les écoulements n'a pas été créée) qui leur permettraient de financer les aménagements de lutte contre les inondations. Cependant certaines financent les études globales concernant les écoulements de crue et l'Etat a affecté ces dernières années un prélèvement global de plus de 100 M.F. sur leurs ressources pour financer un programme de restauration et d'entretien des rivières.

Ce n'est pas le lieu " où on règle les conflits ".

Si une structure se crée, elles souhaitent y participer soit directement soit indirectement par l'intermédiaire des commissions existantes au niveau du bassin. Leur président et leur directeur sont nommés respectivement par décret et par arrêté du premier ministre.

5 Les établissements publics territoriaux de bassin et leur association.

Les établissements publics territoriaux de bassin sont des structures à vocation d'aménagement et de mise en valeur. Ils fédèrent des collectivités territoriales et constituent ainsi une assise de la concertation et du débat entre les élus locaux. Ils ont compétence dans la lutte contre les inondations.

On peut citer par exemple l'EPALA (établissement public pour l'aménagement de la Loire et de ses affluents), l'institution interdépartementale des bassins Rhône Saône.

Ils sont fédérés au sein de l'association française des établissements publics territoriaux de bassin.

6 Les commissions locales de l'eau.

Les commissions locales de l'eau ont été créées par la loi pour gérer l'eau; il leur incombe l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE). Les commissions locales de l'eau se constituent progressivement et certaines ont commencé leurs études par les risques d'inondation (bassin du Drugeon dans le haut Doubs).

7 Les communes et leurs établissements publics.

Il faut les citer car beaucoup ont pris en charge depuis longtemps le risque inondation pour les riverains.

En effet, la loi de 1807, toujours en vigueur, attribue aux riverains des cours d'eau la prise en charge des travaux de protection contre les crues.

Ces riverains se sont regroupé à l'origine dans des associations syndicales forcées (ASF). La gestion et l'administration de ces associations syndicales sont devenues

au fil des ans fort compliquées et beaucoup ne sont ainsi plus du tout actives (Camargue, vallée du Rhône, de l'Isère....).

8 L'équipe pluridisciplinaire du " plan Loire grandeur nature ".

L'étude de la Loire moyenne est depuis son origine une démarche partenariale de l'Etat et des collectivités à l'échelle du bassin versant de la Loire.

A l'issue du comité interministériel du plan Loire du 4 janvier 1994, le gouvernement a convenu d'un certain nombre d'actions concernant:

- la sécurité des populations face au risque inondation
- la satisfaction des besoins quantitatifs en eau
- la restauration du milieu écologique Loire.

L'Etat, l'EPALA (voir paragraphe 5) et l'agence de l'eau Loire Bretagne ont alors convenu du besoin de disposer d'une force d'expertise et de travail pour mener à bien la mise en oeuvre de ce plan. Ils ont décidé de suivre par eux-mêmes l'ensemble des études à l'aide d'une équipe qu'ils pilotent conjointement.

La création de cette équipe correspond à un certain nombre de besoins:

- faire faire en assurant la conduite d'études méthodologiques et techniques.
- être un lieu d'études partenariales.
- répondre à un besoin de concertation et d'information sur le terrain.

b Pour d'autres risques naturels.

Le groupe de travail a recherché les structures mises en place pour gérer les autres risques naturels et leur mission, dans le cadre de la commande du premier ministre. Ces structures font l'objet du tableau III joint à la fin du rapport et des commentaires qui suivent.

On se reportera utilement aux annexes pour commenter le texte et le tableau.

La mission n'a pas détecté au travers de ce premier examen de structure ou d'organisation permettant de mener à bien tous les objectifs assignés au futur lieu de débat et de concertation sur les inondations. Certaines d'entre elles, comme l'ANENA, en réalisent une grande partie.

La mission a été frappée par l'extrême diversité des structures juridiques des organismes de concertation existants et de leurs missions. Le tableau III le révèle: de l'Etat (commissariat à l'énergie atomique, délégation à la protection des forêts méditerranéennes) et de ses établissements publics (office national des forêts, institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement, bureau de recherche géologique et minière, etc.) et de ceux des départements (entente interdépartementale pour la protection de la forêt contre l'incendie), à la structure " administrative " composée de représentants des ministres et de spécialistes nommés par l'Etat (comité supérieur pour l'évaluation des risques volcaniques), associative (association pour l'étude de la neige et des avalanches, association française de génie parasismique) en passant par des groupements d'intérêt (GIS incendie de forêt), ou des "structures" qu'on peut appeler " informelles " créées par

lettre de mission (groupement d'étude et de proposition pour la prévention du risque sismique).

Certaines structures assurent directement des missions de veille ou de surveillance.

VII Propositions dans le domaine des inondations.

a Les préalables pour l'Etat.

Tous les débats doivent s'appuyer sur des documents sûrs et précis dans une ambiance la plus sereine. Il serait tout à fait souhaitable que l'Etat puisse mettre en place les moyens suivants:

Certains demandent des rajustements législatifs:

1 Fixer les risques pris en compte après débat public.

On pourra utilement se reporter dans les annexes au point " fixer les risques... ".

Les caractéristiques du phénomène, les références de l'aléa et les prescriptions à prendre en compte dans l'élaboration des documents de planification pour interdire ou réglementer les activités, les " risques acceptables " devraient être fixés par l'Etat après débat et concertation; Ils pourraient être exprimés pour les crues en temps de retour de débit, de retour de cote d'eau, etc. et varier dans un même bassin en fonction de la vulnérabilité.

Un débat public

Cette fixation qui apparaît stratégique, passerait par l'engagement d'un "débat public" sous une forme à affiner en tenant compte de l'importance des dossiers par rapport à ceux examinés actuellement dans la cadre de cette procédure. L'échelle de ce débat serait le bassin.

Organisé par une autorité

Il semble également important que le débat
soit organisé dans un cadre réglementaire très formel, bien à l'amont de toute forme d'enquête sur le niveau des seuils,
utilise tous les documents et rien que les documents que le maître d'ouvrage va utiliser pour établir son projet et ses variantes.
ne soit pas conduit par le prescripteur final, l'Etat.

Il est ainsi souhaité qu'une autorité soit garante de tout le processus du débat depuis l'évaluation de la qualité du dossier jusqu'à la surveillance du processus d'information.

Cette proposition serait fondée dans le souci
d'assurer que toutes les questions posées par le public trouvent bien une réponse compréhensible dans le dossier.
de s'assurer que toutes les études ont bien été conduites aux bons niveaux et en particulier celles relative à la diminution de la vulnérabilité.
Il ne s'agit pas pour l'autorité indépendante de garantir la qualité et la sincérité des études. Elles restent de la responsabilité des maîtres d'ouvrage et d'oeuvre.

Aboutissant à la fixation par l'Etat des risques acceptables

Le niveau des “ risques acceptables ” serait fixé par le préfet qui arbitrerait. Cette fixation après débat serait susceptible de faire accepter plus facilement l'aléa et la vulnérabilité des biens.

Les préfets devraient avoir également la possibilité d'infléchir, à la marge et pour des affaires ponctuelles, les prescriptions une fois fixées.

Le niveau du risque acceptable est l'élément stratégique qui commande dans le cas des inondations toute la politique locale d'aménagement durable d'un bassin.

Sa fixation après débat public s'inscrirait dans un renouveau de la culture du risque. Le débat public serait la réponse à la lisibilité globale de toutes les décisions même ponctuelles d'aménagement de protection.

Il serait une manière élégante de responsabiliser la société par une information loyale, complète et appropriée.

Le débat public doit être adapté.

Il ressort de l'entretien que le groupe a eu avec le président de la commission du débat public que la procédure actuelle est en rapport avec l'importance des projets qui lui sont soumis (autoroutes, aerodromes etc.).

La procédure du débat public pourrait être aménagée pour tenir compte de projets beaucoup moins importants comme la fixation des “ risques acceptables ”.

“ Le débat public quand il est organisé avec une exigence rigoureuse de l'équité est aussi indispensable au maître d'ouvrage qu'à l'opinion ”.

Ces propositions vont dans le sens des réflexions en cours au conseil d'Etat et à la commission nationale du débat public.

Dans ces conditions, il pourrait apparaître l'assise économique, technique et politique c'est à dire le consensus social sur une grande politique de petits travaux - entretien de digues, entretien des cours d'eau, enlèvement des embâcles, aménagement de seuils, gel des champs d'expansion des crues, etc.; - qui ont déjà commencé et qu'il importe de poursuivre sur un rythme encore plus soutenu.

2 Sécuriser les décideurs.

On pourra utilement se reporter en annexe “ interviews ” au compte rendu synthétique de l'entretien avec M. Zimeray, avocat au barreau de Paris dont les têtes de chapitre sont reprises ci-après:

“ Toute information qui recèle l'existence d'un risque est un risque. Il faut donc l'assumer et la traiter comme telle. ”

Un certain nombre de pratiques sont susceptibles de limiter les risques; elles peuvent être regardées par le décideur comme très contraignantes ou comme un code de bonne conduite:

“ Motiver ses décisions,
Collégialiser la prise de décision,
Formaliser la prise de décision,
Informé le public. ”

Le débat public serait susceptible de sécuriser les décideurs publics et de responsabiliser les citoyens.

3 Inciter à diminuer la vulnérabilité.

Le rapport sur la “ prévention des risques naturels ” (dit Bourrelier) en date de septembre 1997 analyse le système d’indemnisation des dommages dus aux catastrophes naturelles et ses effets pervers sur la diminution de la vulnérabilité. Ils ont été rappelés en IV c de ce rapport.

Il est nécessaire d’aménager la loi de 1982 sur l’indemnisation des catastrophes naturelles dans le sens:

- de la prise en compte de la vulnérabilité des biens,
- des efforts qui ont pu être faits pour diminuer cette vulnérabilité,
- de l’extrême rigueur dans l’indemnisation des dégâts.

Ces aménagements sont un objectif fort à fixer pour ne pas affaiblir tous les efforts qui sont fait dans la prévention des risques naturels.

4 Rappeler les risques dans la “ vie de la parcelle ”

Le conservateur des hypothèques devrait et pourrait sans aucune modification réglementaire inscrire les risques sur le fichier immobilier. Ils seraient ainsi susceptibles d’être rappelés à l’occasion de chaque publicité foncière.

Cette mesure serait une priorité pour conserver la mémoire des risques.

Il serait aussi souhaitable que le propriétaire puisse rappeler le risque à chaque étape de la vie de la parcelle: bail d’habitation, bail commercial etc.

Ceci necessite une disposition legislative.

5 Définir une politique en métrologie.

La définition d’une politique générale de la mesure, comme elle existe dans de nombreux pays, est une préoccupation tout à fait majeure du groupe de travail de la mission d’Yves DAUGE.

En effet, le coût de la mesure en hydro météorologie et surtout le prix auquel elle est facturée aux utilisateurs est susceptible de biaiser la mise à disposition voulue de la connaissance.

Le principe informel de mutualisation et de mise à disposition des mesures devrait être la règle surtout entre fournisseurs de données.

Les mesures hydro météorologiques jugées stratégiques devraient pouvoir être mises gracieusement à la disposition du public. Un fond destiné à compenser l’absence de recettes des établissements publics pourrait alors être créé et alimenté par un prélèvement sur les primes “ CATNAT ”.

D'autres sont du domaine des administrations:

6 Formaliser la cellule de gestion de la crise.

La demande quasi unanime des acteurs de la crise qui ont été entendus concerne les retours d'expérience.

On ne reviendra pas sur ce qui a été écrit au chapitre IV . Tous les acteurs sur le terrain créent la connaissance de la crise.

On propose de formaliser, puisqu'elles ne le sont pas, les cellules de gestion de la crise créées par les préfets dans le cadre de leurs compétences sur la sécurité. Il s'agirait de leur demander de remplir deux missions en sus de celles que les préfets leur donnent:

organiser des réunions de " bilan de fin de crise " de tous les acteurs du terrain pendant la crise.

rédiger un rapport de fin de crise. Ce rapport, absolument nécessaire, serait systématique et porterait en particulier sur les points qui permettraient de diminuer la vulnérabilité.

Il pourrait être conservé localement à la direction des services d'incendie et de secours et à la DIREN.

Il serait remis à tous les acteurs.

7 Pouvoir gérer la mémoire des risques.

Il faut citer à ce sujet quelques phrases du rapport sur la prévention des risques naturels:

" L'outil de base pour évaluer la vulnérabilité est le retour d'expérience...

Un outil essentiel à l'atténuation systématique des risques fait gravement défaut...

C'est donc un véritable cri d'alarme qu'il faut lancer car l'ignorance n'est jamais source de bonne politique. "

Toutes les personnalités entendues confirment ce constat.

Il est proposé de formaliser la cellule de gestion de la crise en lui donnant la mission de rédiger un rapport de fin de crise.

Deux mesures jugées aussi indispensables sont complémentaires:

Centraliser la mémoire des sinistres.

Il s'agit de confier à l'Etat la gestion de renseignements simples et normalisés sur les sinistres comme cela se passe actuellement à la direction de la prévention des pollutions et des risques dans le domaine des risques technologiques.

Cette mesure simple a permis un retour d'expérience efficace et la mise à niveau de certaines normes industrielles.

Les contacts devraient être poursuivis entre " les assureurs " et l'Etat pour étudier la possibilité de travailler ensemble sur les données dont chacun dispose.

L'IFEN devrait y être associé dans un souci de normalisation et d'utilisation à des fins statistiques.

On a suggéré à plusieurs reprises d'analyser les causes des sinistres. Les propositions de la mission du 16 juin 1998 déjà citées vont également dans ce sens.

Les députés Grzegorzulka et Aschieri à l'issue de la mission relative à la prévention, l'évaluation et la gestion des risques sanitaires liés à des perturbations de l'environnement que leur a confiée le premier ministre en mai 1998 y vont aussi et suggèrent pour ce faire la création d'une autorité nationale.

En ce qui concerne les inondations, il serait tout à fait intéressant que les facteurs anthropiques ayant pu éventuellement aggraver les sinistres puissent être analysés par l'Etat, systématiquement, au delà d'un certain seuil.

Donner aux DIREN les moyens de leurs missions.

Il serait souhaitable que dans chaque direction régionale de l'environnement, et dans un premier temps au niveau de chaque bassin, une personne soit dédiée aux " risques naturels ".

Elles auraient comme objectif

de conserver la mémoire des risques

de développer la connaissance, l'organisation des données et

l'information sur les risques.

Elles devraient être dotées des moyens d'organiser un S.I.G. opérationnel ou des S.I.G opérationnels et compatibles entre eux dans le domaine des risques et d'en gérer les accès.

Ces désignations devraient être accompagnées des moyens adéquats.

Les DIREN doivent avoir les moyens d'assurer leurs missions de coordination dans le domaine de la connaissance des risques naturels. Même si la conservation de la mémoire est déléguée en ce qui les concerne, aux agglomérations qui le désirent, la continuité des S.I.G. et des bases de données devra être assurée " au fil de l'eau " et la connaissance de la localisation des documents assurée dans le temps.

b Les lieux de débat et de concertation.

La création d'une structure de débat et de concertation autre que ce qui existe est constamment revenue au cours des entretiens du groupe de travail. C'est un besoin et une demande forte.

Il a posé comme principe que:

" ne débattent et ne se concertent que les personnes qui le veulent bien ".

" le débat n'est profitable que si chacun a une expérience et un parcours dont les autres membres du groupe peuvent profiter ".

Il a ainsi étudié les avantages et les inconvénients d'une structure de débat et de concertation " ouverte ", comme l'ANENA.

Il lui a semblé que plus la structure serait ouverte, plus le débat serait difficile à canaliser.

Il a alors pensé qu'une structure

n'est ni nécessaire ni suffisante pour que les débats et la concertation s'engagent. Les réseaux télématiques le montrent bien. Seul le ferment est nécessaire. Ainsi l'Etat ne devrait intervenir que pour donner les impulsions en vue d'objectifs précis.

qui provoque le débat et la concertation extérieure correspond vraisemblablement plus à l'attente sociale qu'une structure qui ne débat qu'entre ses membres.

C'est ce dernier postulat qui a prévalu.

La création d'une structure qui manque pour provoquer le débat et la concertation au sein des structures existantes et de la société tout entière serait souhaitée.

A quel niveau cette structure manque, quels objectifs à assigner aux structures existantes et à créer et avec quelle organisation administrative?

1 Le niveau pertinent de la structure à créer.

Au niveau local.

Au niveau local toutes les structures de débat et de concertation existent, commune, établissements publics, et surtout les commissions locales de l'eau qui commencent à se constituer là où la gestion de l'eau pose problème et où un SAGE est nécessaire.

A un niveau territorial plus large.

Les analyses du groupe de travail plaident pour des raisons d'efficacité et d'ouverture pour que l'organisation qui suscite le débat se situe à un niveau plus large que local.

Il faut:

que les acteurs du terrain et l'Etat soient partie prenante.

que les restitutions au niveau national et les retours soient de bonne qualité.

On a analysé au II, la spécificité des crues et les points communs qu'elles ont avec les autres aléas et on a vu que le niveau pertinent pour leur gestion est celui des " bassins " non seulement sur le plan naturel mais aussi politique et financier.

Ainsi cette organisation se situerait au niveau de chaque grand bassin hydrographique.

Au niveau national.

Une autre structure découle normalement d'une organisation par bassin au moins pour assurer une mission de cohérence.

Cette organisation nationale serait commune à tous les risques - inter risques - et serait organisée avec des représentants par compétence horizontale - formation, information, etc. - et par risque dont les inondations.

2 Les objectifs à assigner aux structures à créer

Les tableaux IV détaillent par niveau administratif, les objectifs à fixer aux structures existantes et à créer et les moyens pour y parvenir. On n'examinera, ci dessous, seulement les différents objectifs à fixer aux structures à créer.

Au niveau des bassins, organisation à créer: DIREN, agence de l'eau, collectivités locales organisées ou non au niveau du bassin.

- informer
- définir des échelles de risque
- préparer et animer le débat public avec tous les éléments du choix, les politiques de prévention des inondations possibles, en diminuant en particulier la vulnérabilité.
- proposer aux préfets après le débat public, les niveaux de risque acceptable à présenter à l'enquête publique. préparer les dossiers d'enquête
- diffuser aux acteurs les informations scientifiques et techniques
- donner au comité de bassin la synthèse des avis des maîtres d'ouvrage compétents en inondation

Au niveau de la structure inter risques à créer

- donner son avis à l'Etat sur les questions relatives aux risques
- normaliser les échelles de risque
- normaliser la gestion et les informations minimum des banques de données géographiques sur les inondations et participer à la conception des S.I.G.
- clarifier les responsabilités civiles et pénales des acteurs de la crise.
- clarifier les responsabilités civiles et pénales des décideurs des aménagements de prévention
- afficher que la solidarité du bassin doit s'exercer tant dans la prévention que dans le contrôle de l'urbanisme
- organiser les mécanismes du débat public devant aboutir à la fixation du " risque acceptable "
- organiser la formation des élèves et des maîtres aux risques
- réfléchir à une nouvelle répartition des dotations aux collectivités locales qui prenne en compte les contraintes d'urbanisation dues aux aléas
- réfléchir à une possible amélioration des processus de gestion de crise.
- proposer des sujets de recherche scientifiques et techniques en triant et sélectionnant les propositions des structures de bassin
- proposer des inflexions à la fiscalité du foncier sur les zones submersibles et/ou humides
- faire le point sur la prédiction des crues rapides
- assurer une veille technique et diffuser les informations scientifiques et techniques
- créer et mettre à jour un annuaire des experts des sciences de l'eau

Parallèlement l'organisation pourrait faire profiter de son expérience les bassins à l'étranger.

3 L'organisation administrative des structures à créer.

au niveau de chaque bassin.

Le tableau V à la fin du rapport détaille les structures administratives envisageables au niveau du bassin.

On pourra utilement s'y reporter.

Au niveau du bassin, la création d'une structure informelle créée par lettre de mission assortie d'un cahier des charges de l'Etat, de l'agence de l'eau et des établissements publics territoriaux du bassin concerné aurait la préférence du groupe de travail.

Du point de vue pratique une telle structure pourrait être créée immédiatement, au moins à titre expérimental, pour le bassin de la Loire avec pour exécutif l'équipe pluridisciplinaire d'assistance technique aux maîtres d'ouvrage du " plan Loire grandeur nature ".

Le " plan Loire grandeur nature " en est au stade où le choix du risque acceptable est possible en fonction des études réalisées en particulier sur la vulnérabilité et les coûts des aménagements.

L'équipe pluridisciplinaire a une très bonne expérience des débats.

L'équipe est opérationnelle et son budget de fonctionnement total actuel est de l'ordre de 5 M.F. par an, financé à part égale par les partenaires (Etat, agence de l'eau, EPALA).

au niveau national: structure inter risques.

Comme on l'a déjà écrit, la création d'une structure inter risques plus formelle est souhaitée. Elle serait organisée avec des représentants par compétence horizontale et par risque dont les inondations.

En ce qui concerne le risque d'inondation elle comprendrait au moins:

en commun pour tous les aléas (inondations, séismes etc.)

un représentant des ministères concernés
des assurances
des chambres consulaires
des associations de consommateurs (victimes?)
des associations de protection de la nature.

un juriste
un chargé d'études de communication

en commun pour tous les aléas liés à l'eau

un représentant des organisations scientifiques et techniques compétentes dans le domaine de l'eau comme la société hydrotechnique de France ou le GIP hydrosystèmes

un représentant de Météo France

par bassin et seulement pour le risque inondation:

le préfet coordonnateur (le DIREN).
un représentant de l'agence de l'eau.
un représentant des établissements publics territoriaux ayant compétence dans le bassin et participant au financement de l'organisation de bassin.
En formation inter risques, chaque aléa aurait une représentation équilibrée en tenant compte des représentations de chaque risque.

Les représentants de chaque bassin devront alors désigner leurs représentants en formation inter risques.

Il existe de nombreuses solutions pour créer la structure nationale inter risques. Elle pourrait être gérée par l'Etat ou dans un premier temps à titre tout à fait provisoire par l'équipe du plan Loire à Orléans dans un environnement technique et scientifique intéressant (IFEN, BRGM, université, CNRS etc.).

La création de ces deux structures ne devrait pas nécessiter de dispositions législatives mais relever de la compétence des administrations.

Un schéma des structures proposées et leur liaison avec les organisations existantes est joint ci après.

STRUCTURE
INTER-RISQUES
A CREER

RISQUES ACTEURS	Inondations	Avalanches	Séismes
<i>Techniciens, Scientifiques.</i>	<i>Météo-France, S.H.F, G.I.P., etc.,....</i>		<i>A.F.P.S., G.E.P.</i>
<i>Société civile.</i>	<i>Administrations centrales, Chambres consulaires, Associations de victimes, de protection de l'environnement, etc.,... Juristes, etc.,...</i>		

concertation

STRUCTURE
AU NIVEAU DU BASSIN
A CREER

*Préfet coordonnateur de bassin.
Agence de l'Eau.
Établissements publics territoriaux
de bassin.*

*Comité de
Bassin.*

concertation

<i>Acteurs locaux</i>			
<i>Administrations</i>	<i>Collectivités</i>	<i>Associations</i>	<i>Public</i>
<i>Préfet de Région et ses Services, Préfet de Département " , etc.,....</i>	<i>Conseil Régional, Conseil Départemental, Commune, etc.,....</i>	<i>Victimes, Environnement, etc.,....</i>	

Conclusion.

De tous les travaux du groupe, des idées forces apparaissent:

La notion de risque doit être intégrée de manière positive et en permanence aux réflexions et aux attitudes des décideurs et des planificateurs.

La prise en compte du risque est un élément qui doit nourrir une politique d'aménagement et de mise en valeur du territoire.

La détermination du " risque acceptable " doit se faire au terme d'un processus d'analyses, d'échanges et de négociation plus démocratique.

La fixation du niveau de risque, en définitive par l'Etat, sera alors mieux comprise, mieux acceptée, et sans doute plus facilement légitimée.

Le retour d'expérience n'est pas, aujourd'hui correctement assuré, ni l'échange de connaissance et d'information entre tous les acteurs de la crise.

Des aménagements législatifs sont sans doute nécessaires pour améliorer les modes de décision; le rapport les suggère. Il suggère aussi un nouveau mode d'organisation des différentes instances concernées au niveau national et de bassin.

Yves DAUGE.

Tableau I

**Exemples récents (1950-1999) de Crues Rapides (R) et Lentes (L) rares
(estimées entre crues " trentennale et centennale) à ± 15%**

Date	Type R/L	Rivière et Bassin	Surface du B.V. km ²	Pluie		Débit Pointe m ³ /s	Volume 10 ⁶ m ³	Nombre Victimes Dégâts
				Intensité max. en une h. en mm	Cumul mm			
14-06 1957	R	Guil à Maison Du Roy Arc à Avrieux	580 546	25 //	100 à 300 //	700 à 900 400 à 500	90 50	Dégâts
30-09 1958	R	Vidourle à Quissac Gardon Alès à Ners Ceze à Bagnols Ardèche à S. St Martin Chassezac à Malarce	217 1080 1115 2240 450	100 100 // // //	200 à 400 100 à 400 // // //	1800 5000 2500 4600 2000	25 160 130 250 70	} 36 Dégâts
04-10 1960	R	Corrèze àTulle Vezere Montignac	370 3126	20 20	100 à 200 100 à 200	450 1300	30 150	Dégâts
09-08 1967	R	Ouvèze aux Fonts (Privas)	110	40	200	700	10	3 Dégâts
27-01 1980	R	Rivières des Marsouin (La Réunion)	28			560	15	?
20-09 1980	R	Chassezac à Malarce Loire Brives Charensac	450 867	50 à 80 //	200 à 600 200 à 600	2200 2000	100 80	Dégâts 8
07-11 1982	R	Tarn à Millau	2170	20	250	2500	200	Dégâts
31-05 1983	L	Saône à Châlons Doubs à Neublans Moselle à Epinal	21000 7290 1220		150-200 (600 /2 mois)	3300 1800 740	2500 900	?
14-07 1987	R	Borne au grand Bornand	60		95	150 à 200	3	23
03-10 1988	R	Nîmes (Cadereaux)	200	60	200 à 400			10 Dégâts
16-02 1990	L	Rhône à Lyon Rhône à Givors	20500 51000	10	100 à 230 + fusion neige	3200 4500	1500 2300	Dégâts
22-09 1992	R	Ouvèze à Vaison Romaine	580		100 à 250	800 à 1200	30	46 Dégâts
26-09 1992	R	Tet à Perpignan Reart à Saleille	1280 137	80 80	100 à 200 100 à 300	2000 1000	60 20	3
10-10 1993	L	Rhône à Beaucaire	95500	10	70 à 130	10000	8000	Dégâts
05-11 1994	R	Verdon à Estellie	1330	15	100 à 200	1300	80	?
22-01 1995	L	Mayenne à Bonne	2893	10	100 à 200	180	110	Dégâts
23-01 1995	L	Vilaine à Le Boël	3298	15	150 à 250	405	280	Dégâts
31-01 1995	L	Meuse à Chooz	10100		200	1490	1100	Dégâts
13-05 1999	L	Rhin à Kembs	36500	40 à 60	70 à 150	4970	1500	

Tableau II

Tableau de structures existantes dans le domaine de l'eau

Nom	textes fondateurs	Composition	Mission principale au regard de la commande du premier ministre
Comité national de l'eau	décret 65 749 du 3 septembre 1965	77 membres, usagers, collectivités territoriales, Etat, personnes compétentes et les 6 présidents des comités de bassin Le président est désigné par le premier ministre, les trois vice présidents élus par le comité en son sein	consultatif. "rassemble la documentation nécessaire" à ses travaux.
Comité de bassin	loi 64 1245 du 16 décembre 1964	fixée par le décret 66 699 du 14 septembre 1966. de 84 à 114 membres: élus des régions départements et communes, usagers et personnes compétentes, Etat, milieux socioprofessionnels, associations environnementales. Le président est élu par le comité.	consultative approuve les programmes d'intervention des agences de l'eau. dispose d'un droit de veto sur les assiettes et les redevances des agences de l'eau. élabore les SDAGE.
Commission du milieu naturel aquatique de bassin	dispositions de l'article L 233 3 du code rural	fixée par le décret 96 563 du 18 juin 1996 et l'arrêté du 25 novembre 1996 dans le bassin Seine Normandie: 63 membres. comprend: associations agréées de protection de la nature, pêcheurs, riverains, élus des collectivités locales, usagers, personnes qualifiées et Etat. Le président est élu par la commission en son sein.	consultative. propose les orientations de protection et de gestion des milieux aquatiques du bassin.
Agence de l'eau	créées par la loi 64 1245 du 16 décembre 1964. établissements publics à caractère administratif dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.	composition du conseil d'administration fixée par le décret 66 700 du 14 septembre 1966. 25 membres: 8 représentants des collectivités territoriales appartenant au CB., 8 représentants des usagers appartenant au CB., 8 représentants de l'Etat et un représentant du personnel de l'agence.	finance la connaissance de l'aléa mais pas les actions de lutte contre les inondations..
Association française des établissements publics territoriaux de bassin.	association loi de 1901 créée le 14 janvier 1999	EPTB agréé par le conseil d'administration	favorise l'aménagement intégré par bassin. échange des informations. dialogue avec tous les acteurs. interprète des EPTB auprès des pouvoirs publics
Société hydrotechnique de France	société savante loi de 1907	membres cooptés.	très active dans la présentation des études et des recherches et l'animation des débats entre ingénieurs et techniciens dans ce qui touche aux domaines scientifiques et techniques des crues. publie la revue "la houille blanche"
Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux	fondée en 1905. association loi de 1901. organisée en commissions techniques et sections régionales	membres agréés par le conseil d'administration.	facilite et encourage les études, les recherches et travaux. information des membres. sa commission d'hydrologie appliquée. orientée sur l'art de l'ingénieur, s'est peu investie dans le domaine des crues. publie une revue "Techniques et sciences municipales"
" Plan Loire grandeur nature "	structure informelle créée par lettre de mission du 4 janvier 1994	Etat, EPALA, Agence de l'eau	débat, concertation information, formation veille technique.

Tableau III

Tableau des réponses pour d'autres risques naturels

Missions	Avalanches	Eruptions volcaniques	Séismes	Incendies	Mouvements de terrain
Entretenir la mémoire du risque					
Conservation des données relatives à la manifestation des phénomènes	Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement (CEMAGREF) Restauration des terrains de montagne (RTM) Communes Stations de ski	Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) Institut de physique du globe (IPG)	Commissariat à l'énergie atomique (CEA) BRGM IPG	Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt contre l'incendie. (ENTENTE)	BRGM
Prévention (formation, information)	RTM Association pour l'étude de la neige et des avalanches (ANENA)	Comité supérieur d'évaluation des risques volcaniques (CSERV) BRGM IPG	Groupement d'étude et de proposition pour la prévention du risque sismique (GEP)	Délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM) ENTENTE	Administrations locales Communes
Confronter les besoins des décideurs aux avancées scientifiques et technologiques	ANENA	CSERV	Association française de génie parasismique (AFPS)	GIS incendie de forêts ENTENTE	
Organiser le débat et la concertation entre les acteurs	ANENA		GEP	ENTENTE	

Tableau IV a

Objectifs à fixer aux administrations centrales	
niveau	objectifs
interministériel	<p>étudier l'extension et l'aménagement du débat public aux risques naturels</p> <p>étudier l'aménagement de la " loi Barnier " pour fixer les risques acceptables après concertation et débat public</p> <p>clarifier les responsabilités civiles et pénales des décideurs d'une part et des acteurs de la crise d'autre part.</p> <p>aménager la réglementation des " CATNAT " pour supprimer ses effets négatifs sur la diminution de la vulnérabilité</p> <p>organiser le rappel de l'information sur les aléas à l'occasion de la publicité foncière et des étapes de la vie de la parcelle: bail d'habitation etc.</p> <p>élaborer une politique de la mesure. valoriser la mesure et ses métiers</p> <p>organiser les structures de débat et de concertation de bassin</p> <p>organiser la structure nationale inter risques</p> <p>planifier l'urbanisme en tenant compte des risques naturels.</p>
ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie	<p>organiser des formations aux risques naturels dans les établissements d'enseignement.</p> <p>associer les structures partenariales à mettre en place dans le domaine des risques dans l'élaboration des programmes de recherche.</p>
ministère de l'intérieur	<p>formaliser les cellules de gestion de la crise en donnant des instructions aux préfets sur l'après crise et l'élaboration d'un mémoire de fin de crise</p> <p>réfléchir à de nouveaux critères de répartition des dotations aux collectivités locales qui prennent en compte les contraintes d'urbanisation dues aux aléas</p>
ministère de l'économie, des finances et de l'industrie	<p>légiférer sur une autre fiscalité pour les terres humides</p>
ministère de l'agriculture et de la pêche	<p>organiser l'adaptation des CTE aux zones d'expansion des crues</p> <p>organiser des formations aux risques naturels dans les établissements d'enseignement.</p>
ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement	<p>intégrer dans la législation sur les établissements classés la notion de risque de pollution induite par les inondations</p> <p>centraliser la mémoire des causes des sinistres dus aux aléas naturels</p> <p>dédier dans chaque DIREN une personne aux risques naturels avec des moyens pour conserver la mémoire des risques en créant un S.I.G..</p> <p>étudier avec " les assureurs " les possibilités de mutualiser les données sur les risques et particulièrement les inondations.</p> <p>intensifier une " grande politique de petits travaux " d'entretien et d'aménagement contre les inondations.</p>

Tableau IV b

Objectifs à fixer aux structures existantes et à créer. Moyens pour y parvenir.

Les objectifs sont imprimés en caractères gras et les *moyens en caractères maigres.*

niveau	animation	objectifs et moyens
national	structure “ inter risques ” à créer	<p>donner son avis à l’Etat sur les questions relatives aux risques</p> <p>normaliser les échelles de risques</p> <p>normaliser la gestion et les informations minimum des banques de données géographiques sur les inondations et participer à la conception des S.I.G.</p> <p>afficher que la solidarité du bassin doit s’exercer tant dans la prévention que dans l’urbanisme</p> <p>organiser les mécanismes du débat public devant aboutir à la fixation du “ risque acceptable ”</p> <p>organiser la formation des élèves et des maîtres aux risques</p> <p>réfléchir à une nouvelle répartition des dotations aux collectivités locales qui prenne en compte les contraintes d’urbanisation dues aux aléas</p> <p>réfléchir à une possible amélioration des processus de gestion de crise.</p> <p>proposer des sujets de recherche scientifiques et techniques en triant et sélectionnant les propositions des structures de bassin</p> <p>proposer des inflexions à la fiscalité du foncier sur les zones submersibles et/ou humides</p> <p>faire le point sur la prédiction des crues rapides</p> <p>assurer une veille technique et diffuser les informations scientifiques et techniques</p> <p>créer et mettre à jour un annuaire des experts des sciences de l’eau</p>

<p>bassin</p>	<p>organisation à créer Etat, agence de l'eau, collectivité</p>	<p>informer définir des échelles de risque préparer et animer le débat public avec tous les éléments du choix, les politiques de prévention des inondations possibles, en diminuant en particulier la vulnérabilité. proposer aux préfets les termes du débat public, puis les niveaux de risque acceptable à présenter à l'enquête publique. préparer les dossiers. diffuser aux acteurs les informations scientifiques et techniques donner au comité de bassin la synthèse des avis des maîtres d'ouvrage compétents en inondation programmer les besoins en matière d'alerte afficher que la solidarité du bassin doit s'exercer tant dans la prévention que dans l'urbanisme organiser des formations au risque inondation en particulier pour les acteurs de la crise organiser débats et concertation (éventuellement entre bassins) avec des spécialistes locaux ou non. élaborer tous les éléments d'information et de formation pour ranimer une culture du risque proposer au niveau national et régional des sujets de recherche scientifique et technique</p>
<p>régional</p>	<p>préfecture de région (DIREN)</p>	<p>conserver la mémoire des sinistres et la gérer. organiser une banque de données sur les inondations. organiser un S.I.G. opérationnel et en gérer les accès. s'assurer de la cohérence des éléments soumis aux débats publics et valider les éléments du choix rechercher les informations sur les inondations et les crises rechercher la cohérence des plans d'urbanisme. mobiliser les médias sur la prévention des risques organiser avec le recteur, les inspecteurs d'académie et le DRAF la formation aux risques naturels des maîtres et des élèves afficher que la solidarité du bassin doit s'exercer tant dans la prévention que dans l'urbanisme. participer à l'organisation de bassin</p>

<p>départemental</p>	<p>préfecture (services déconcentrés avec DIREN)</p>	<p>faire connaître les risques et leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement. animer la création des commissions locales de l'eau participer à l'évaluation des " risques acceptables " créer sur le terrain les conditions optimales d'un débat démocratique fixer le niveau des " risques à prendre en compte ". interpréter et moduler les décisions de protection issues du débat démocratique (aux risques et périls des demandeurs). exprimer les besoins en matière d'alerte et de gestion de la crise. organiser la diffusion de l'information pendant la crise organiser la cellule de crise pour l'après crise organiser les " réunions de bilan de fin de crise " indispensables au retour d'expérience mobiliser les médias sur la prévention des risques rédiger un " rapport de fin de crise "</p>
<p>local</p>	<p>commission locale de l'eau ou commune ou établissement public de commune et/ou ASA</p>	<p>faire connaître tous les aléas et la vulnérabilité maintenir la culture des risques débattre des risques acceptables programmer globalement la réduction des vulnérabilités en prenant en compte l'intérêt d'une solidarité foncière de bassin exprimer les besoins d'informations pendant l'alerte et pendant la crise. retrouver les traces des sinistres passés et/ou historiques et les conserver mobiliser les médias sur la prévention des risques</p>

Tableau V

Les organisations envisageables au niveau du bassin

structures	Facteurs encourageants	Facteurs décourageants
comité de bassin lui-même	Structure existante Importance dans la vie du bassin. A élaboré les SDAGE. Surcoût peu important pour la collectivité. Secrétariat assuré par l'agence de l'eau	C'est une structure formelle et lourde. Elle n'a actuellement pas de compétence réglementaire dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les inondations. Sa composition ne reflète donc pas les " préoccupations crues ". Elle est consultée sur " l'opportunité de réaliser des travaux et aménagements d'intérêt commun envisagés dans la zone de sa compétence... " et sa situation risque d'être jugée ambiguë. Ne dispose pas de personnel en propre. Secrétariat assuré par l'agence de l'eau.
commission du comité de bassin	Ceux du Comité de bassin avec en plus: Création et composition sur l'initiative du comité de bassin. Création rapide et souple	Structure très informelle et sans vie propre. Risque d'échec sans président charismatique et disponible. Légitimité et compétence administrative discutable; situation ambiguë vis à vis des projets. Ne dispose pas de personnel en propre.
Commission type commission du milieu naturel aquatique de bassin	Dissociée du comité de bassin. Secrétariat assuré par l'agence de l'eau	Structure supplémentaire au niveau du bassin Structure très formelle. Risque de n'être légitime que dans les avis formels. Risque d'échec sans président charismatique et surtout disponible. Ne disposera ni de personnel ni de budget propre. Secrétariat assuré par l'agence de l'eau.
Une association loi de 1901	Facilité et rapidité de création. Peut être créée pour une durée limitée dans le temps. Souplesse de fonctionnement. Structure idéale de débat et de concertation. La structure fait faire, anime et impulse Exemple de réussite.	Difficultés prévisibles pour financer la structure par de " l'argent public ". Comptabilité et fiscalité de plus en plus contraignante Remise en cause possible par des adhérents non financeurs.
Une organisation informelle type " plan Loire grandeur nature "	Création par lettre de mission des financeurs Remise en cause par les financeurs possible périodiquement La structure fait faire, anime et impulse Les parties qui se concertent et discutent, font et constituent la structure. Exemple de réussite.	Remise en cause périodique du personnel permanent.