

---

## La synthèse proposée par la Directive européenne pour une véritable gestion du risque d'inondation

### 5.1 Ce que propose la Directive européenne relative à la gestion du risque d'inondation

La directive européenne 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation a été approuvée le 23 octobre 2007<sup>208</sup>. Elle a comme objectif de permettre à l'ensemble des états membres de l'Union européenne de gérer le risque d'inondation, en s'appuyant sur différents principes :

- un approfondissement de la connaissance du risque à l'échelle communautaire ;
- la reconnaissance de l'impact des activités humaines dans l'aggravation du risque ;
- la nécessité de réduire les conséquences négatives des inondations en particulier sur la santé et la vie humaines, l'environnement, le patrimoine culturel, l'activité économique et les infrastructures ;
- l'intérêt de travailler à une échelle pertinente telle que le bassin versant, en particulier lorsqu'il s'agit de cours d'eau transnationaux ;
- l'association des populations concernées au sein de dispositifs de concertation.

Plus précisément, la directive sur la gestion du risque d'inondation s'inspire de la Directive Cadre sur l'Eau et la complète, cette dernière n'ayant pas dans ses objectifs la réduction du risque d'inondation mais le bon état écologique et chimique des masses d'eau.

Cette directive s'inscrit également dans la continuité d'une communication de la Commission, du 12 juillet 2004, intitulée Gestion des risques liés aux inondations — prévention, protection et mitigation des inondations. Cette communication elle-même s'inspirait du constat suivant : « entre 1998 et 2002, l'Europe a subi plus de 100 inondations majeures, notamment les inondations catastrophiques du Danube et de l'Elbe en 2002 »<sup>209</sup>.

La directive européenne est ainsi née d'une dynamique double, à l'image de la législation française :

- la nécessité d'améliorer et de gérer le risque d'inondation au regard des inondations catastrophiques survenues en Europe à la fin du XXe et début du XXIe siècle ;
- le renforcement de la réglementation européenne pour une véritable gestion intégrée de l'eau et des milieux aquatiques.

De même que la DCE et la réglementation française en matière de gestion intégrée de l'eau se sont mutuellement influencées, la directive sur les inondations reprend un certain nombre de principes et d'outils déjà présents dans la réglementation française :

- cartographie de l'aléa ;

<sup>208</sup><http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:FR:PDF> Consulté le 30 mai 2009

<sup>209</sup><http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l28146.htm> Consulté le 30 mai 2009

- approche reposant sur le triptyque Prévision, Prévention et Protection, et l'association de mesures structurelles et non structurelles<sup>210</sup> ;
- travail à une échelle hydrologique pertinente, si possible le bassin versant.

Mais le directeur du Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation (CEPRI), émanation du Conseil Général du Loiret basée à Orléans<sup>211</sup>, souligne que malgré les apparences, les outils réglementaires et contractuels français sont en deçà des objectifs de la directive européenne sur la gestion des inondations (Camp'huis, 2008) (voir encadré 12).

L'idée majeure de la directive repose sur la notion de gestion du risque et part du postulat suivant : l'inondation est un phénomène naturel qui ne peut être évité; l'inondation est inéluctable mais peut être aggravée par les activités humaines (y compris le réchauffement climatique). Par contre, il est souhaitable de réduire la potentialité de conséquences négatives des inondations sur les environnements naturels et humains exposés. Et la gravité du problème justifie un cadre communautaire d'action.

D'autre part, N-G Camphuis souligne la responsabilité des « acteurs de terrain [qui] vont se saisir ou non de réellement réduire les dommages (plutôt que les débordements souci souvent numéro 1 des actions conduites) en s'organisant entre eux de la manière la plus adéquate et en se fixant des objectifs pour répondre à cette attente. » (op.cit., p.8).

Tout comme le fait la DCE, la directive sur la gestion des inondations s'appuie sur l'établissement de **plans de gestion** visant l'atteinte d'objectifs issus d'une évaluation préalable, et partagés à travers la mise en place d'une réelle **concertation**.

L'évaluation du risque repose sur une reconstitution des aléas passés mais aussi de leurs conséquences (évaluation des dommages).

Le plan de gestion doit tenir compte des points suivants :

- les coûts et bénéfices pour une évaluation du plan ;
- l'ampleur des inondations ;
- les axes d'évacuation des eaux et les zones ayant la capacité potentielle de rétention des crues ;
- les objectifs environnementaux visés à l'article 4 de la DCE concernant les eaux de surfaces, les eaux souterraines et les zones protégées établies dans le cadre de la DCE ;
- la gestion des sols et des eaux, l'aménagement du territoire, l'affectation des sols, et la conservation de la nature.

Les mesures contenues dans les plans de gestion doivent relever du triptyque 3P (avec une **prévalence pour la prévention**) tout en favorisant si possible les **mesures faisant la part de l'eau**. La responsabilité amont – aval et la nécessaire cohérence des mesures prises le long d'un cours d'eau sont rappelées. Globalement la problématique du développement durable des zones inondables peut être incorporée dans le plan de gestion : « les plans de gestion des risques d'inondation peuvent également comprendre l'encouragement à des modes durables d'occupation

<sup>210</sup>« Réduction des conséquences négatives potentielles d'une inondation pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique, et, si cela est jugé approprié, sur des initiatives non structurelles et/ou la réduction de la probabilité de survenance des inondations », art. 7.

Ainsi, la directive sur les inondations indique que la priorité doit être donnée à la dimension « vulnérabilité » dans la gestion du risque

<sup>211</sup>[http://www.cepri.net/fr/54/La\\_directive\\_europeenne.html](http://www.cepri.net/fr/54/La_directive_europeenne.html)

des sols, l'amélioration de la rétention de l'eau, ainsi que l'inondation contrôlée de certaines zones en cas d'épisode de crue » (article 7).

Selon la Directive, il convient de s'appuyer sur **le savoir et les mesures déjà existants** en matière de prévention du risque d'inondation, tout en les renforçant et en les articulant avec les objectifs de la DCE.

Contrairement au contexte français, la Directive instaure la réalisation de différents **scénarios d'inondation** pour des crues d'occurrence variable, comme cela a déjà été envisagé par le Plan Loire, en insistant sur le caractère « moyen » des crues centennales.

Pour conclure, tout comme la DCE, la directive sur les inondations impose une succession d'échéances dont :

- évaluation préliminaire en 2012 ;
- cartes des risques d'inondation en 2013 ;
- plan(s) de gestion des risques d'inondation en 2015 ;
- avant réamorçage de ce cycle pour réactualisation (comme le fait la DCE) en 2018.

La Directive européenne sur l'évaluation et la gestion du risque d'inondation, allant sur de nombreux plus loin que la réglementation française actuelle, s'inscrit pleinement dans la logique de gestion intégrée du risque d'inondation telle présentée précédemment. Mais en terme de mise en œuvre, elle implique une remise à plat d'outils existants comme les cartes d'aléa unique telles que proposées par les Atlas des Zones Inondables. Sur de nombreux points, notamment les scénarios d'inondation ou l'évaluation des dommages potentiels à l'échelle des plans de gestion, elle rejoint ce qui a déjà été fait dans le cadre du Plan Loire. Cependant, à travers la réalisation des plans de gestion, la Directive prévoit la définition d'actions dans un cadre stratégique beaucoup plus précis que ce que propose à l'heure actuelle le Plan Loire. Considérant que le bassin de la Loire est en avance sur un certain nombre de points par rapport à une prise en compte moyenne du risque d'inondation en France, on mesure le chemin qu'il reste à parcourir entre aujourd'hui et 2015.

**Encadré 12: « Ne croyons pas trop vite être prêts ! » ou les points sur lesquels la Directive européenne dépasse la législation française actuelle, selon le CEPRI**

Source : Camp'huis, 2008

Attention aux faux frères entre les acquis français et les demandes de la directive :

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

Une approche confortant les efforts actuels, mais allant encore plus loin

- Un discours fort sur la nature et l'occurrence des crues, donc des inondations : un phénomène d'abord naturel, qui peut être aggravé par l'homme et son influence sur le territoire et un phénomène qui se reproduira toujours dans les zones inondables.
- Une description préalable des risques portée à la connaissance de tous et faisant donc l'objet d'un débat : où est le risque ? D'où vient le risque ? Que peut-on faire ?
- L'introduction d'éléments aujourd'hui peu ou pas pris en compte : la « santé » humaine, les enjeux économiques, la pollution.
- Une approche sur trois niveaux de crue, la crue « centennale » étant considérée comme crue « moyenne » et non pas exceptionnelle (en particulier au regard des enjeux économiques exposés)
- La définition d'objectifs à atteindre pour réduire le risque, ce qui est tout à fait nouveau pour une approche française : dans quel but réduit-on le risque ? Pour atteindre quel objectif partagé ?
- Des plans de gestion qui intègrent des mesures non structurelles (dont réduction de la vulnérabilité) si on le veut.
- Des plans de gestion qui peuvent introduire la nécessité d'inondations contrôlées pour répondre aux objectifs de prévention pour les scénarios les plus forts.
- Une approche novatrice obligeant à terme à se poser la question d'une analyse des coûts et bénéfiques des actions conduites.
- Une association du public à la définition des objectifs et des actions à entreprendre, qui s'inscrit dans l'attente française de la définition partagée du « risque acceptable ».

## 5.2 Le projet de plan de gestion en Loire moyenne

À la suite de la promulgation de la directive européenne sur la gestion du risque d'inondation, et dans la poursuite du Plan Loire III, le personnel technique de l'Établissement Public a proposé à ses élus membres une nouvelle mission pour l'organisme intitulée : « mission Loire moyenne »<sup>212</sup>. Cette mission se fixe en partie comme objectif de mettre en cohérence le travail réalisé par l'EPTB sur la prévention et la réduction du risque inondation en Loire moyenne sur la période 2007 – 2013 (durée du Plan Loire III) avec les évolutions de la réglementation, en particulier :

- l'évolution de la réglementation sur la sécurité des digues ;
- la directive européenne du 23 octobre 2007 sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondation.

Cette mission Loire moyenne doit se focaliser en partie sur l'élaboration d'un plan de gestion des risques d'inondation en Loire moyenne intégré dans un autre à l'échelle du bassin de la Loire, en conformité avec la directive européenne. Ce plan de gestion s'appuiera sur la consolidation de la stratégie de réduction des risques d'inondation en Loire moyenne, dans l'idée d'un enrichissement réciproque.

Le projet de plan de gestion à l'échelle de la Loire moyenne est prévu pour fin 2009 et précisera les questions posées, les choix possibles, les options et les concertations réalisées. Il sera réalisé en collaboration avec la DIREN de bassin, les représentants des collectivités locales, les DDE...

L'EP-Loire ambitionne que ce projet de plan de gestion ligérien puisse être utilisé par le MEEDDAT pour la réalisation d'un guide méthodologique pour la mise en œuvre de la directive en France. Cette ambition s'appuie sur la légitimité d'un territoire soumis à un fort risque combinée à l'existence de nombreuses études produites par le Plan Loire.

À travers ce Plan de Gestion, l'EP-Loire ambitionne de se servir du travail déjà accompli dans le cadre du Plan Loire pour atteindre les différents objectifs fixés par la directive inondation.

Pour ce faire, différents axes de travail seront poursuivis :

- un état des lieux du risque qui devra déboucher sur la réalisation des scénarios demandés par la directive (échéance 2011) ;
- un examen des réponses apportées avec identification des forces et faiblesses, qui combiné à l'état des lieux précédemment cité permettra de répondre à l'évaluation préliminaire décrite par la directive ;
- l'élaboration et l'analyse de scénarios d'actions avec une analyse coût-avantage (échéance 2013) ;
- la définition des actions à conduire (après le choix d'un des scénarios d'action) avec leur justification, leur chiffrage, leur priorisation, et leurs liens avec les démarches déjà engagées sur le territoire du plan de gestion. Le projet devra définir les maîtrises d'ouvrages locales et les plans de financement (échéance 2015).

<sup>212</sup>Note sur la « Prévention des inondations, mission de l'Établissement en Loire moyenne », soumise à l'avis de la Commission Aménagement et Environnement le 20 mai 2008, avant présentation au Comité Syndical du 26 juin 2008.

Au niveau de la décision, l'EP-Loire, dans sa note, spécifie que « le document qui sera produit dans le cadre de ce travail particulier ne présentera que des propositions, les choix ne pouvant être arrêtés que par une structure représentant légitimement l'ensemble des intérêts concernés comme c'est le cas des commissions locales de l'eau pour l'élaboration des SAGE » (ibid., p6).

En outre, l'EP-Loire souligne sa volonté de suivre les futures « études d'amélioration du système de protection et de la sécurité des vals » pilotées par la Maîtrise d'Ouvrage Générale de la DIREN Centre, notamment en tant qu' interface entre les collectivités et les services de l'État (cf. partie I). Du fait de l'impact des travaux découlant de ces études, et plus globalement du caractère stratégique des travaux conduits par la MOG, ce suivi de l'EP-Loire fera partie de la réalisation du Plan de Gestion.

La mise en œuvre de la directive sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondation en Loire moyenne doit pouvoir s'appuyer sur les acteurs et les résultats du Plan Loire. Ainsi, nombre de points soulevés par la directive comme l'évaluation préalable des dommages, l'établissement de différents scénarios d'aménagement, la mise en place de mesures faisant la part de l'eau ou encore le développement durable des vals inondables sont explicitement abordés par le Plan Loire. La mise en œuvre de la directive à travers un plan de gestion à l'échelle de la Loire moyenne doit pouvoir conforter les objectifs du Plan Loire tout en renforçant sa crédibilité par une assise réglementaire. De même, les mentions de l'association des parties prenantes locales dans la direction, telle qu'elle est valorisée dans les dernières recherches sur la mise en œuvre du plan Loire (cf. partie III) doit permettre une convergence Plan Loire – mise en œuvre de la directive. Car si le plan de gestion, comme envisagé sur la Loire moyenne, doit apporter un approfondissement nécessaire et attendu au Plan Loire sur les aspects stratégiques et programmateurs, il serait préjudiciable que cet effort se fasse au détriment de la recherche d'une mise en œuvre transversale et concertée à l'échelle locale.

## 6 Conclusion

Au regard du nombre de dispositifs existants et des opportunités qu'ils représentent, l'enjeu actuel réside dans leur articulation pour une véritable approche intégrée du risque d'inondation (figure 38). Comme nous l'avons souligné sur différents points, on pourrait dire que les dispositifs existants ne donnent pas de solutions « clés en main » dès lors :

- que l'on vise une approche ambitieuse d'une approche globale de la prévention du risque ;
- a fortiori si l'on cherche à y intégrer le développement durable des territoires inondables.

A l'articulation théorique qui est parfois intrinsèque à certains outils (servitudes, obligation de prise en considération) s'oppose une articulation à construire notamment pour tous les outils incitatifs, (quand ce n'est pas même leur raison première).

En outre, prendre en compte l'objectif du développement durable des territoires inondables, c'est également s'intéresser à des dispositifs que nous n'avons pas évoqués et qui relèvent spécifiquement du développement territorial comme les Pays ou le programme européen Leader +. L'utilisation de tels outils, comme le questionne actuellement le Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation – CEPRI amène plus globalement à la réflexion sur la construction de véritables projets de territoires inondables, basés sur la constitution de réseaux d'acteurs fonctionnels.

Cette approche a été défendue par le programme Freude am Fluss et est ressortie comme un enjeu plus ou moins important dans les trois études de cas de mise en œuvre locale d'une stratégie globale de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne.

Les articulations construites font partie des enjeux de la mise en œuvre locale d'une stratégie globale.

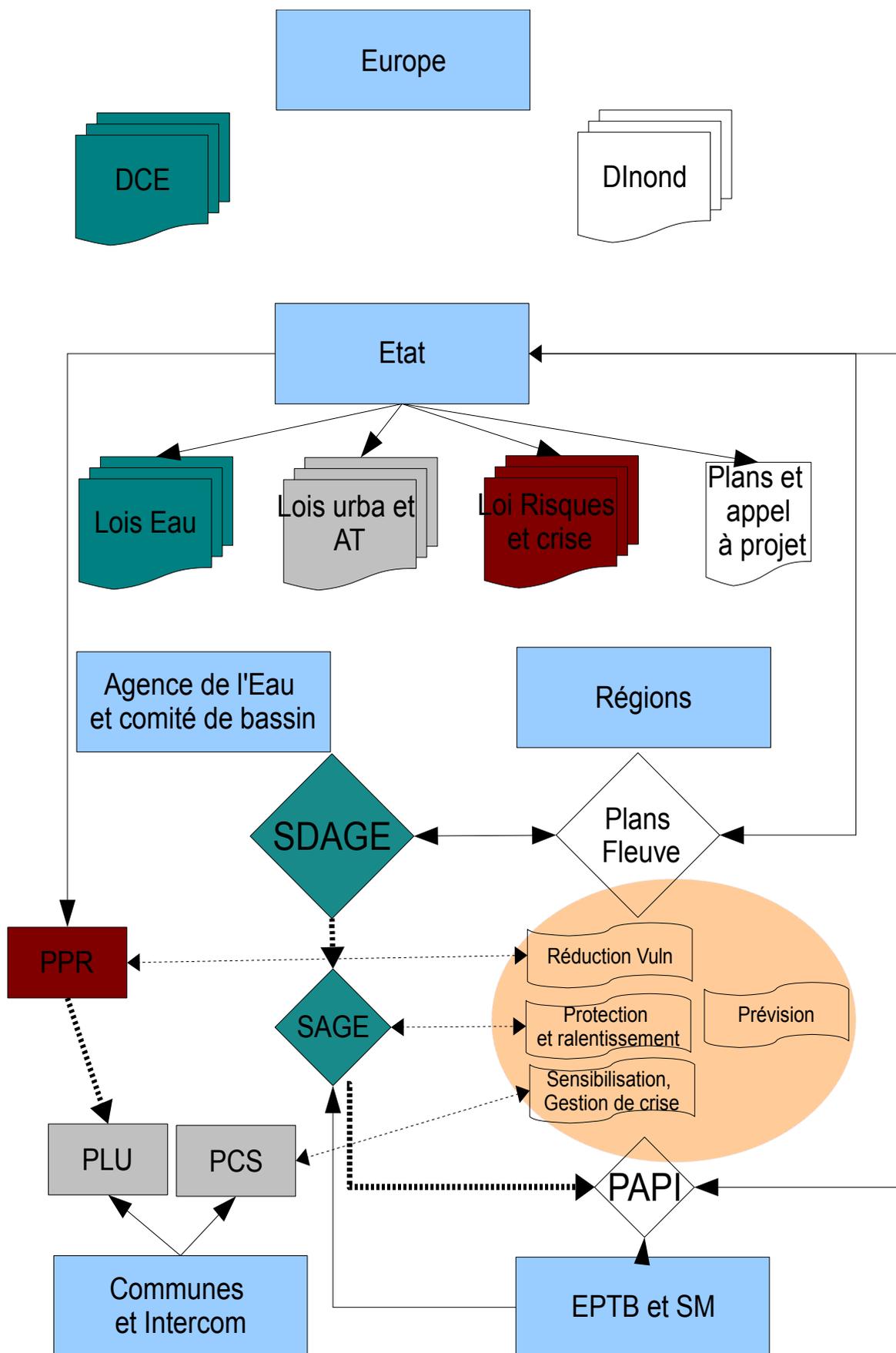


Figure 38: l'articulation théorique des dispositifs réglementaires et contractuels pour une intégration de la prévention des risques, la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire

