LES INONDATIONS ET LA RÉGLEMENTATION

Les inondations sont des phénomènes naturels et ces dernières années, l'Europe a vécu plus de 100 épisodes de grande importance. Selon la Commission européenne, entre 1998 et 2004, les inondations ont causé plus de 700 morts, un déplacement d'un demi-million de personnes, et la perte économique de 25 milliards d'euros couverte par les assurances.

Source : Direction Générale de la Prévention des Risques.

Zoom sur la réglementation française : Les risques naturels majeurs en France, dont les inondations, ont fait très tôt l'objet de mesures réglementaires, puisque dès le Moyen âge des édits royaux prévoyaient des mesures comme la construction de digues. En 1807, une loi régit l'assèchement des marais. Au cours du XXème siècle, et face aux impacts des changements climatiques, plusieurs lois ont vu le jour, en sus des lois de la politique de l'eau, dont :
- la loi du 30 octobre 1935, qui a instauré les Plans de Surfaces Submersibles (PSS) ;
- la loi du 2 février 1995 (loi Barnier), qui a créé les Plans de Prévention des Risques, et a instauré le Fonds Barnier (ou Fonds pour la prévention des risques naturels majeurs) ;
- la loi du 30 juillet 2003 (loi Bachelot) relative à la prévention des risques technologiques et naturels, qui a réformé l'annonce de crue avec la création des Services de Prévision des Crues.

Une directive européenne

Face à la situation, la commission européenne s'est mobilisée et a proposé un plan d'actions, qui comprend :
+ **la directive 2007/60/CE** du 23 octobre 2007, dite directive *« Inondation »* ;
+ **la contribution des politiques communautaires** concernées (crédits PCRD[1] de la recherche, projet FEDER[2], etc.) ;
+ **la création de réseaux d'échanges** techniques européens
exemple : EXCIFF sur l'annonce de crue en 2005, EXCIMAP pour la cartographie des inondations en 2006-2007.

L'objectif de la directive est d'améliorer la gestion du risque d'inondation partout en Europe et de limiter les impacts sur la santé humaine, l'environnement et l'activité économique. La directive demande aux Etats Membres de déterminer les bassins hydrographiques et les zones côtières associées qui sont exposés à un risque d'inondation. Lorsque cela est nécessaire, les Etats doivent se coordonner au sein des bassins hydrographiques transfrontaliers. Chaque Etat doit établir sa carte des risques inondations ainsi qu'un plan de gestion des zones concernées, ce qui diffère du fonctionnement de la Directive Cadre sur l'Eau.

La transposition en droit français

Le délai imparti aux Etats Membres pour transposer la directive expirait en novembre 2009. En droit français, la transposition s'est réalisée en juillet 2010 via la Loi portant Engagement National pour l'Environnement (LENE) ou Grenelle II. L'article 221 notamment de cette loi a conduit à la création du Chapitre VI dans le Code de l'Environnement, intitulé « Evolution et gestion des risques », et qui contient les articles L.566-1 à L.566-13. La transposition par voie législative était ainsi effectuée. Cependant, en octobre 2010, la France s'est vue assignée devant la Cour de justice européenne pour transposition inadéquate de la législation européenne. Les lacunes dans la législation française ont justifié la décision d'assignation. La transposition par voie réglementaire, via le décret n°2011-227 du 2 mars 2011, à application immédiate, complète les dispositions législatives et achève la transposition de la directive en droit français. La publication de ce décret a permis à la France de ne plus être en infraction au regard de la directive européenne.

1 : Programme Cadre de Recherche et Développement, il s'agit d'un programme de l'Union européenne en matière de recherche et de développement
2 : Fonds européen de développement régional

Zoom sur aléa, enjeu et risque
L'aléa est un phénomène physique, caractérisé par une probabilité d'apparition. Il est défini par une intensité ainsi qu'une occurrence spatiale et temporelle. L'enjeu correspond aux zones vulnérables liées à la présence humaine (habitations, activités économiques, etc.). Le risque résulte de la confrontation entre l'aléa et l'enjeu *(cf. figure 2)*.

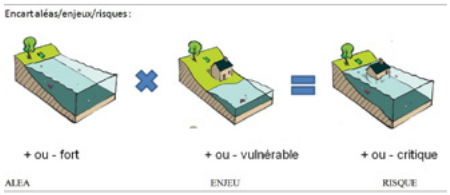

FIGURE 2 : ALÉA, ENJEUX ET RISQUE

source : http://www.sevre-nantaise.com

FIGURE 1 : INONDATION SUR L'ALLIER, DÉCEMBRE 2003 (DIREN AUVERGNE)

Les grands principes de la directive

La directive définit un cadre pour évaluer et gérer les risques découlant des inondations. L'objectif est de réduire les conséquences négatives, ce qui sous-entend au préalable de les identifier. La directive précise plusieurs grandes idées, dont :

« Les inondations constituent une menace susceptible de provoquer des pertes de vies humaines et le déplacement de populations, de nuire à l'environnement, de compromettre gravement le développement économique et de saper les activités économiques de la Communauté. ». La notion d'impact économique est relativement nouvelle, mais correspond à la logique d'attractivité et de compétitivité des territoires.

« Les inondations sont des phénomènes naturels qui ne peuvent pas être évités. Toutefois, certaines activités humaines [...] et les changements climatiques contribuent à en augmenter la probabilité et les effets négatifs. ». Les inondations sont reconnues phénomènes naturels. L'action de l'homme est reconnue impactant sur la fréquence et l'ampleur des inondations mais non sur leur caractère inéluctable.

« Les mesures de réduction de ces risques devraient, dans la mesure du possible, être coordonnées à l'échelle d'un bassin hydrographique pour être efficaces. ». Les bassins (ou districts) hydrographiques sont retenus comme échelle de gestion des risques inondation. Cette échelle implique nécessairement une coordination sur les bassins transfrontaliers. La notion de gestion des risques, des conséquences négatives est une notion nouvelle pour la France.

« Les inondations qui surviennent dans l'ensemble de la Communauté sont de natures diverses [...]. Par conséquent, les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation devraient être fixés par les États membres eux-mêmes et devraient tenir compte des particularités locales et régionales. ». Les Etats Membres ainsi que les échelles plus locales ont une grande marge de manœuvre. Il ne s'agit pas là d'une politique imposée par Bruxelles mais bien d'une responsabilité donnée aux acteurs de terrain.

« L'objectif de la présente directive est l'établissement d'un cadre pour des mesures visant à réduire les risques de dommages provoqués par les inondations. ». Le but avoué de la directive est bien de s'occuper des risques de dommages provoqués par les inondations.

La directive « Inondation » se décompose en trois phases successives, qui seront renouvelées tous les six ans.

Première étape : l'Evaluation Préliminaire des Risques d'Inondation (EPRI)

La première phase est de réaliser un état des lieux de la sensibilité des territoires au risque inondation, de manière succincte car les délais sont relativement court : l'EPRI était à rendre pour le **22 décembre 2011.** Les données déjà existantes sont donc utilisées. Les bases de données IGN et Corine Land Cover viennent en appui pour la topographie et l'occupation des sols. L'EPRI a été réalisée par les services de l'Etat et constitue une première approche des risques du territoire. L'évaluation a été complétée par un historique des évènements et leurs conséquences. Son objectif est de fixer les priorités et les objectifs partagés par tous.

L'EPRI a été réalisée en deux étapes. La première a mis en évidence les Enveloppes Approchées des Inondations Potentielles (EAIP) : « débordement des cours d'eau », « submersion rapide », etc. La seconde étape a été le dénombrement des enjeux au sein de chacune des enveloppes (EAIP), ceci à l'aide d'indicateurs. Pour la première fois, le risque inondation est perçu selon les enjeux et non uniquement en tant qu'aléa.

Zoom sur les aspects environnementaux

Un point très important de la directive « Inondation » est la prise en compte des aspects environnementaux. L'impact des changements climatiques sur les milieux humides rivulaires et littoraux est considéré, ainsi l'enveloppe « submersion rapide » retient une élévation du niveau marin d'un mètre d'ici 2100. Bien que les inondations aient dans la plupart des cas un impact positif sur l'environnement, puisque les lits majeurs, et notamment les zones humides, sont des milieux riches, elles peuvent avoir un impact négatif lorsqu'elles touchent des sources de pollution. L'EPRI vise donc à identifier au sein des EAIP les principales zones naturelles protégées (exemple : les zones Natura 2000), ainsi que les principales sources de pollution potentielle (exemple : les sites SEVESO[3], les établissements ICCP[4], les stations d'épuration de plus de 10 000 équivalents habitants).

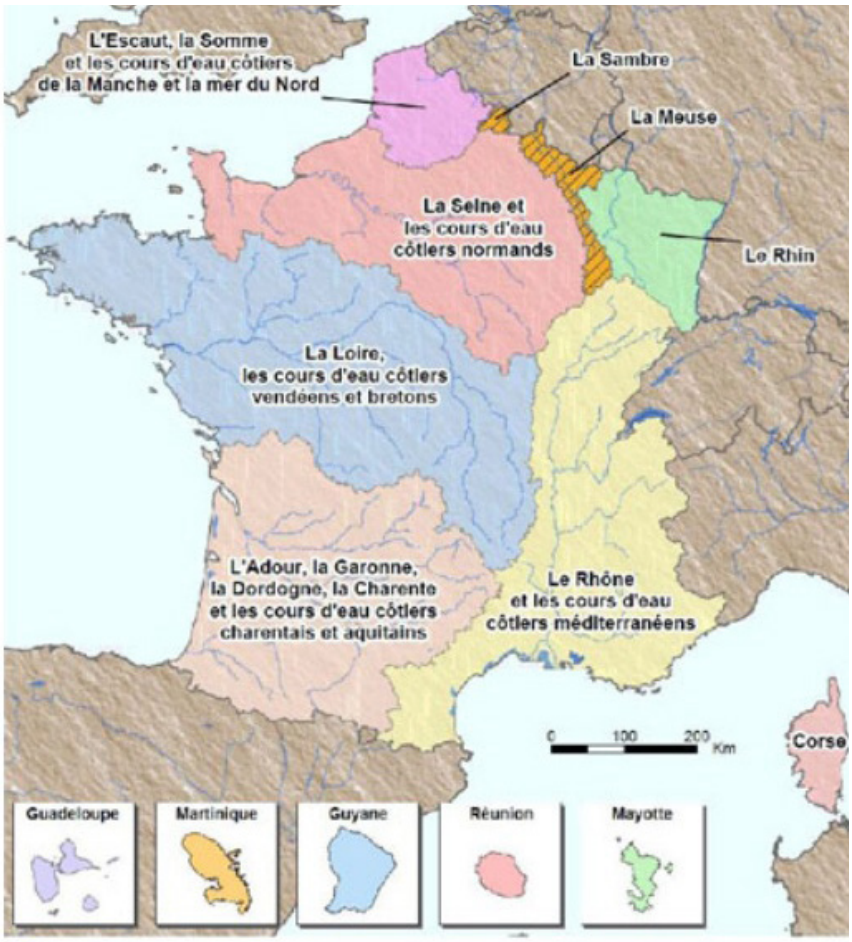

FIGURE 3 : LES DISTRICTS FRANÇAIS

source : Ministère de l'Ecologie

L'EPRI nationale utilise six indicateurs pour évaluer les conséquences potentielles d'une inondation : population, nombre d'établissements hospitaliers, nombre d'emplois, superficie de l'habitat de plein pied, superficie des constructions, superficie du bâti remarquable. L'indicateur population met en évidence les grands enjeux, tant économiques que culturels. Quelques chiffres à l'échelle nationale :

+ **17,1M d'habitants exposés** aux inondations par débordement de cours d'eau (16,8M en métropole) et 1,4M exposés au risque de submersion rapide ;

+ **Plus de 9M d'emplois exposés** aux inondations par débordement de cours d'eau.

La méthode des EPRI a toutefois une limite : chaque enjeu est traité de façon identique, l'homogénéité de l'approche entraîne inévitablement une simplification. La méthode ne permet pas d'apprécier l'importance des conséquences, ni les effets indirects des inondations.

Les EPRI des différents districts, au nombre de quatorze en France *(cf. figure 3)*, sont disponibles sur internet sur le site du Ministère de l'Ecologie , sur lequel on trouve aussi l'EPRI bilan à l'échelle nationale.

Site du Ministère de l'écologie
http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-evaluation-preliminaire-des,25689.html

3 : Directive SEVESO (96/82/CE) relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation.
4 : Directive IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) (2008/1/CE), qui a pour objet la prévention et la réduction intégrées des pollutions en provenance des activités industrielles et agricoles.

FIGURE 4 : TERRITOIRE À RISQUE D'INONDATION IMPORTANTE ET PÉRIMÈTRE DE LA STRATÉGIE LOCALE

source : DREAL Rhône Méditerranée

Deuxième étape : la sélection des Territoires à Risques importants d'Inondations (TRI)

La seconde étape dans la mise en œuvre de la directive « Inondation » est la phase de sélection des TRI, qui s'appuie sur le diagnostic de l'EPRI. Un TRI se définit comme un territoire (un ensemble de communes) où les enjeux sont plus importants, qu'ils soient issus des débordements de cours d'eau, des submersions rapides, etc.
Un TRI est identifié sur la base de la population et de l'emploi présents à l'intérieur des zones potentiellement inondables.

L'échéance pour le préfet coordinateur de bassin de réaliser l'arrêté de liste des TRI était **fin septembre 2012**. Avant cette échéance, la liste a été présentée aux commissions territoriales des Comités de Bassin, adressée aux préfets de région et de département. En vertu des articles L.566-5, L566-11 et R566-5 du Code de l'Environnement, les Comités de Bassins des Agences de l'eau sont en effet associés à la démarche : ils doivent rendre un avis sur la liste des TRI ainsi que sur la définition des périmètres. Ainsi le Comité de Bassin de l'Agence Loire-Bretagne a rendu un avis favorable à la liste des 22 TRI du bassin le 4 octobre 2012.

C'est dans le Journal Officiel du 27 novembre 2012 que se trouve l'arrêté ministériel du 6 novembre 2012 établissant la *«liste des territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important ayant des conséquences de portée nationale»*[5]. L'arrêté entre en vigueur le 28 novembre 2012, et y figurent notamment la vallée de la Loire (dans les agglomérations d'Angers, de Nantes, d'Orléans, de Tours et de Nevers), Avignon, le delta du Rhône, Lyon, Montélimar, la plaine de Valence, Vienne, l'agglomération strasbourgeoise, l'Ile-de-France, Rouen, Le Havre et Troyes.

Pour chaque TRI, une **cartographie** des surfaces inondables doit être réalisée d'ici le 22 décembre 2013, **comportant les risques d'inondations pour trois scénarios :**

+ Probabilité exceptionnelle (ordre de 1000 ans) : échelle de référence pour la gestion de crise et l'installation d'équipement sensibles (pompier, hôpitaux, ..) ou stratégiques ;

+ Probabilité centennale (100-300 ans) : échelle de référence pour la gestion de l'urbanisme et de l'espace, c'est aussi la crue de référence dans les PPRi (Plan de Prévention du Risque inondation) ;

+ Probabilité fréquente (10 ans) : échelle de référence pour la stabilisation et la réduction des conséquences négatives des inondations.
L'échelle des TRI, qui est l'unité urbaine (une agglomération ou un groupe d'agglomération, un ensemble de communes le long du même cours d'eau, etc.), est distincte de l'échelle de gestion, qui pourra être plus large *(cf. figure 4)*.

Troisieme étape : l'élaboration des Plans de Gestions des Risques Inondations (PGRI)

La troisième étape de la directive « Inondation » est l'élaboration des PGRI, à l'échelon du district hydrographique. L'échéance pour cette réalisation est le **22 décembre 2015**. Les plans devront s'appuyer sur la prévention, la protection et la préparation aux situations de crise. Les PGRI sont élaborés par les préfets coordinateurs de bassin, en association avec les collectivités territoriales, les Comités de Bassins ainsi que les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

Un PGRI inclue notamment les conclusions de l'EPRI, les cartes des zones inondables et zones à risques, la synthèse des mesures envisagées et leur degré de priorité, ainsi qu'une synthèse des stratégies locales et des dispositions des plans ORSEC[6]. Un PGRI peut identifier les travaux dits d'intérêt général, et fixer leurs délais de mise en œuvre. Les SDAGE[7] sont des documents de planification de la ressource en eau qui visent à atteindre un bon état écologique et chimique des eaux d'ici 2015, avec des objectifs de qualité et de quantité, à l'échelle des bassins hydrographiques. Le PGRI s'appuie sur les orientations fondamentales et les dispositions présentées dans les SDAGE concernant la prévention des inondations. Il est d'ailleurs important de noter que les PGRI et les SDAGE suivront le même calendrier à partir de 2015. Le PGRI doit aussi être compatible avec les objectifs des plans d'actions pour le milieu marin.

Les documents d'urbanisme tels que le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) et le PLU (Plan local d'Urbanisme) doivent être compatibles avec les orientations et dispo-

Zoom sur la consultation du public
Le projet de PGRI doit être soumis à la consultation du public (articles L.566-12 et R.566-12 du Code de l'Environnement), au moins un an avant la date d'entrée en vigueur et pendant une durée d'au moins six mois.
Un registre sera présent dans les services déconcentrés de l'Etat ainsi qu'au siège des Agences de l'eau, afin de recueillir les observations. Un site internet sera aussi à disposition.
Les cartes de risque d'inondation et les plans de gestion doivent être coordonnés avec la Directive Cadre sur l'Eau, notamment en ce qui concerne les procédures de consultation et d'information du public.

5 : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026686761&dateTexte=&categorieLien=id
6 : « Organisation de la Réponse de SÉcurité Civile », il s'agit d'un système de gestion de crises.
7 : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

sitions des PGRI, qui comprennent les orientations et dispositions du SDAGE. Si le PGRI est approuvé après l'approbation du SCoT ou du PLU, alors ces documents doivent être rendus compatibles avec le PGRI dans un délai de trois ans, et n'ont alors plus à prendre en compte le volet inondation défini par le SDAGE.

Les stratégies locales

Au plus tard deux ans après parution de l'arrêté de la liste des TRI, c'est-à-dire avant **fin septembre 2014**, la liste des stratégies locales à élaborer, leurs périmètres, objectifs et délais, doit être validée. La stratégie locale contient la synthèse de l'EPRI, les cartes des surfaces inondables et des risques des TRI, et les objectifs du PGRI. Elle identifie les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde adaptées aux territoires. Elle est approuvée par arrêté et rendue publique.

Les nouveaux PAPI (Programmes d'Actions de Prévention des Inondations) préfigurent, dans leur contenu et leur gouvernance, les futures stratégies locales.

CRUE DE L'ADOUR EN 1999 (J.P. ESNIL)

Conclusion sur la directive « INONDATION »

La directive « Inondation » demande une mobilisation de moyens humains et financiers non négligeables, et vient modifier les habitudes françaises. Les outils français déjà existants sont mobilisables pour répondre à la directive « Inondation », à conditions de procéder à des ajustements, par exemple :

+ **L'Atlas des Zones Inondables (AZI)** : il s'agit d'une cartographie des zones inondables par débordement de cours d'eau. Les territoires susceptibles d'être inondés sont représentés, en fonction d'un phénomène d'intensité donné. La cartographie attendue est une cartographie des zones inondables et des dommages susceptibles d'être causés par les inondations, selon trois scénarios, correspondant à trois niveaux de crues, dont un plus que centennal, ce qui n'a jamais été fait dans les différents outils français ;

+ **Les recensements** réalisés actuellement dans les PPRi doivent aller plus loin via l'étude détaillée des paramètres : habitants, activités économiques et zones naturelles potentiellement impactés ;

+ **Le plan de gestion de la directive (PGRI)** va plus loin que les SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) en définissant des risques, en fixant des objectifs accompagnés d'indicateurs, et en arrêtant des actions pour l'atteinte de ces objectifs ;

+ **Enfin, la directive « Inondation »** demande une concertation du publique, au même titre que la Directive Cadre sur l'Eau, qui va donc plus loin que l'enquête d'utilité publique requise pour un PPRi. C'est l'article L.566-12 du Code de l'Environnement qui inscrit cette concertation dans le droit français, puisqu'il proclame que les EPRI, les cartes des surfaces inondables et des risques d'inondation ainsi que les PGRI sont mis à disposition du public, et que l'autorité administrative recueille ses observations sur les projets de PGRI.