

STRATEGIE NATIONALE DE GESTION DES RISQUES D'INONDATION

PROJET



PREAMBULE

L'inondation est un phénomène naturel inévitable. Le risque inondation ne peut pas être supprimé totalement mais peut et doit être réduit chaque fois que cela est possible.

La politique nationale de gestion des risques d'inondation vise à « *réduire les conséquences négatives potentielles associées aux inondations dans un objectif de compétitivité, d'attractivité et d'aménagement durable des territoires exposés à l'inondation.* », conformément à l'article L.566-2 du code de l'environnement. Les conséquences négatives des inondations qu'il s'agit de réduire concernent la santé humaine, l'activité économique, le patrimoine et l'environnement.

La stratégie nationale énonce les objectifs, les orientations, et le cadre d'actions dans lesquels s'inscrit la politique de gestion des risques d'inondation qui accompagne la mise en œuvre de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation¹. Cette stratégie est déclinée à l'échelle de chaque district par un plan de gestion des risques inondation approuvé d'ici le 22 décembre 2015, et mise en application au niveau territorial, à travers notamment les stratégies locales élaborées pour les territoires à risque important d'inondation.

Les objectifs de la stratégie nationale concernent tous les acteurs : société civile, collectivités territoriales, services de l'Etat... Cette stratégie nationale a été élaborée avec l'appui de la commission mixte inondation, instance partenariale chargée du pilotage de la politique nationale de gestion des risques d'inondation. L'élaboration collective et partagée de cette stratégie permet à chacun d'en reconnaître la légitimité et, collectivement, d'engager ensemble une démarche de co-responsabilité, dans le respect du rôle de chaque partie prenante.

La politique actuelle de prévention des risques d'inondation a mobilisé d'importants moyens humains, techniques et financiers, en priorité sur les risques d'inondations par débordement de cours d'eau. Elle a constitué un réel progrès en permettant aux acteurs locaux de s'y inscrire et de développer leurs projets, dans une logique de prévention se structurant autour d'une approche par bassin de risque. Cette approche a permis de renforcer les solidarités territoriales, en lien notamment avec les projets de préservation des milieux aquatiques et d'aménagement du territoire. L'Etat s'est par ailleurs récemment mobilisé au niveau interministériel et sur la base d'une large concertation avec les acteurs, pour optimiser les démarches existantes dans le cadre du plan submersions rapides .

La mise en œuvre de la directive inondation correspond à une nouvelle étape dans la politique de gestion des risques d'inondation, offrant un cadre opérationnel pour renforcer la politique actuelle, la rendre plus opérationnelle, plus efficace et la hiérarchiser, tout en permettant aux différents intervenants, au premier rang desquels les collectivités territoriales, de prendre toutes leurs responsabilités dans les choix et la mise en œuvre pratique de la stratégie.

¹ Transposée en droit français dans le cadre de la loi Grenelle 2

EVALUATION PRÉLIMINAIRE DES RISQUES D'INONDATION EN FRANCE

Le territoire français est largement exposé au risque d'inondation, qu'il soit le résultat d'un phénomène de débordement de cours d'eau, de submersion marine, de ruissellement ou de remontée de nappes. Les derniers événements des années 2000 ont rappelé la réalité de cette exposition, même s'il faut souligner que les zones concentrant les plus forts enjeux humains et économiques ont été globalement épargnées depuis un siècle.

L'absence de catastrophe majeure depuis une cinquantaine d'années sur le territoire national, du type des grandes crues du 19^e siècle et du début du 20^e siècle ayant affecté simultanément une grande partie du territoire français, a permis le développement de nombreux territoires aujourd'hui très vulnérables de par le nombre d'enjeux exposés aux risques d'inondation. De plus, de nouveaux projets en zones à risques sont pensés sans qu'une réelle conscience du danger à venir ne vienne les éclairer ou les modérer.

La construction en zones inondables, notamment sur les zones côtières, se poursuit dans un contexte de fortes pressions foncières. Le développement des territoires, n'intégrant pas suffisamment le risque d'inondation, entraîne une augmentation constante de la vulnérabilité des territoires concernés. Par ailleurs, un patrimoine inestimable, aussi bien anthropique et culturel qu'environnemental, pourrait disparaître définitivement en cas de catastrophe, dans la mesure où il est très peu pris en compte dans les démarches de prévention.

L'évaluation préliminaire des risques d'inondation nationale, élaborée à partir des évaluations produites dans chaque district hydrographique, a été réalisée au premier semestre 2012². Elle a montré que près d'un habitant sur 4 est exposé au risque d'inondation. Un bâtiment exposé au risque de submersion marine sur cinq est une habitation de plain-pied, dont les habitants sont de ce fait particulièrement vulnérables aux phénomènes d'inondations rapides.

Au-delà du risque pour la santé humaine, l'évaluation préliminaire nationale a montré l'impact économique majeur des inondations, sachant que les zones potentiellement inondables concentrent près d'un emploi sur 3. Par ailleurs, le coût moyen annuel des dommages économiques sur les 30 dernières années est de l'ordre de 650 à 800 millions d'euros, dont environ la moitié est prise en charge par le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, dit « régime CAT-NAT ». Ce coût annuel moyen pourrait être nettement plus important en cas de catastrophe naturelle exceptionnelle. À titre d'illustration, on estime que le coût d'une crue équivalente à celle de la Seine en 1910 sur la région parisienne serait de plusieurs dizaines de milliards d'euros pour les impacts directs et indirects, notamment sur les emplois, réseaux, perte d'exploitation dans les zones non inondées, etc.

² <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-evaluation-preliminaire-des,25689.html>

Cette situation interpelle et pousse les acteurs à agir dès maintenant pour ne pas compromettre la capacité des générations futures à gérer les événements d'inondation, d'autant plus que l'augmentation prévisible des dommages en raison de l'accroissement des enjeux exposés au risque, peut à l'avenir être encore aggravée par les impacts potentiels du changement climatique sur les aléas.

En particulier, l'élévation du niveau moyen des mers et la multiplication possible des fortes tempêtes sont des facteurs aggravants des risques littoraux de submersion marine et d'érosion du trait de côte qui doivent être pris en compte dès maintenant pour agir sur ces espaces vulnérables.

Les territoires et les personnes exposés aux inondations sont par ailleurs très inégaux face aux risques : toutes les populations n'ont pas les mêmes capacités de prévention ou de résilience, et les choix politiques de gestion sont très différents d'un territoire à l'autre ; la maîtrise d'ouvrage publique est portée par des collectivités d'inégale capacité financière et la richesse économique est de même très inégalement répartie. Tous ces facteurs compromettent la capacité des territoires à revenir rapidement à un fonctionnement satisfaisant après un événement d'inondation.

De plus, en parallèle de l'augmentation des enjeux exposés aux inondations, l'aspiration des populations à une protection solidaire est également en augmentation, la tolérance aux dommages étant de plus en plus faible. L'idée d'une société toute puissante technologiquement, renforcée par les progrès de la science et l'accélération des flux et des réseaux, imprègne la société actuelle. Cette idée, conjuguée à la faiblesse de la culture du risque et de la prise en compte des effets « dominos » rendus d'autant plus critiques par la complexité des systèmes interdépendants, éloigne le citoyen mais également les gestionnaires d'établissements, de réseaux et responsables de pouvoir de police, de la réalité quant au fonctionnement variable et vulnérable des systèmes naturels et anthropiques. Or notre activité industrielle et économique est vulnérable aux événements extrêmes, même très éloignés, comme l'a démontré le tsunami qui a frappé le Japon le 11 mars 2011 et qui a eu un impact macroéconomique global.

Ce constat relativement récent sur la vulnérabilité croissante de nos sociétés modernes est aujourd'hui partagé à l'échelle mondiale et plus particulièrement au niveau européen. Il est impératif d'agir sur tous les champs d'intervention possibles tout en définissant des priorités fortes en vue d'une amélioration globale de la résilience des territoires face aux inondations. Cette approche est menée en cohérence avec le cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 « Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes » adopté lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes le 22 janvier 2005.

GRANDS OBJECTIFS

La stratégie nationale vise à réduire la vulnérabilité des territoires et s'articule autour des trois **grands objectifs stratégiques** suivants :

- **Augmenter la sécurité des populations exposées**

Aujourd'hui encore en France, les inondations peuvent faire courir un risque grave voire mortel aux populations, comme sont venus le rappeler les événements dramatiques de la tempête Xynthia (53 victimes) et les inondations du Var (25 victimes) en 2010. Augmenter la sécurité des populations exposées consiste donc à limiter fortement le risque de pertes de vies humaines ou de lourds traumatismes, sans pour autant prétendre pouvoir l'exclure totalement.

- **Stabiliser à court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages liés à l'inondation**

Face à une constante augmentation du coût des inondations pour la société, principalement du fait de l'augmentation des enjeux en zone inondable, il est urgent d'agir pour maîtriser le coût attendu des inondations et garantir la pérennité du régime d'indemnisation « CAT-NAT ».

- **Raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés**

La stratégie nationale place la capacité des territoires à s'organiser pour prévenir les risques et à rebondir après un événement au cœur des dispositifs de gestion des risques d'inondation, de façon à réduire les impacts potentiels des inondations sur la santé humaine, l'activité économique, le patrimoine et l'environnement.

Pour atteindre ces grands objectifs, la stratégie nationale vise à l'**appropriation du risque inondation par tous les acteurs** afin de conjuguer tous les leviers d'action de la gestion des inondations et ainsi limiter au maximum les dommages.

ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Face à l'analyse de la politique de gestion des risques inondation des dernières années³, et dans le respect du cadre d'action, la stratégie identifie **quatre défis** constituant autant d'orientations stratégiques afin d'obtenir des avancées significatives dans la gestion des risques d'inondation.

Ces défis ne visant pas l'exhaustivité, la stratégie nationale fait sienne toutes les autres actions dès lors que celles-ci peuvent concourir à la réduction des conséquences négatives des inondations.

Défi n°1 - Développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrage pérennes pour mettre en œuvre tous les axes de la gestion des risques d'inondation

Principes d'action

Le partage des rôles et des responsabilités est placé au cœur de la stratégie nationale de gestion des inondations. L'atteinte des grands objectifs passe par le renforcement des maîtrises d'ouvrage sur tous les champs d'action du risque et leur coordination.

La stratégie nationale réaffirme donc en premier lieu l'importance des maîtrises d'ouvrage locales conformément au principe de subsidiarité.

Les maîtrises d'ouvrage engagées dans la gestion des risques d'inondation seront maintenues et soutenues dans leurs efforts par l'Etat, sur tous les types de territoires, dès lors qu'elles contribueront au développement durable des territoires exposés aux inondations et que la pertinence de leur projet sera démontrée, sur la base d'une analyse des risques mais également de la dynamique du territoire.

La synergie entre gestion du risque inondation, préservation des milieux et des biens et développement du territoire, doit être recherchée par une gouvernance partagée à décliner à toutes les échelles géographiques, des instances constituées au niveau des grands bassins aux comités de pilotage des stratégies locales. Elle conduit en effet à des projets de territoire pertinents, multi-objectifs, et à une optimisation des financements. Au niveau national, la CMI, par ses liens avec les autres instances de concertation (notamment le Comité National de l'Eau et le Conseil d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs) contribue à cette mise en synergie des politiques publiques. Au niveau local, l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation et des stratégies locales doit avoir pour objectif de créer des liens entre les différentes politiques.

Plus particulièrement, l'intégration de la gestion du risque inondation dans toutes les opérations d'aménagement du territoire devra permettre aux démarches de réduction de la vulnérabilité de prendre de l'ampleur. Par ailleurs, la prise en compte du fonctionnement des milieux aquatiques dans la gestion des risques aura pour visée de favoriser la solidarité de bassin et l'émergence de solutions respectueuses de l'environnement, sources d'économies et d'acceptabilité sociale.

³ Voir annexe 1

Objectifs immédiats

Le préfet de département sera chargé d'initier, développer et conforter la coopération entre les acteurs et de favoriser par tous les moyens appropriés l'information sur les actions engagées et les résultats obtenus. En particulier, les commissions départementales des risques naturels majeurs (CDRNM) seront mobilisées pour contribuer à l'animation et à la collaboration des acteurs de la gestion des risques. Elles suivront également l'évolution des connaissances des aléas et des dommages potentiels ainsi que leur appropriation par les populations locales.

Les stratégies locales de gestion des risques d'inondation conduites par les collectivités compétentes devront favoriser l'arbitrage entre les actions de protection des populations et les actions de réduction de la vulnérabilité en fondant leurs analyses socio-économiques, environnementales et culturelles sur un diagnostic objectif de la vulnérabilité du territoire. Ces démarches de prévention devront clairement afficher la stratégie de réduction des conséquences négatives des inondations : objectifs de réduction, mesures à mettre en œuvre dans une approche coût/efficacité.

Elles définiront, dans le respect des compétences réglementaires de chacun, le rôle et les responsabilités des différents acteurs dans la réduction des conséquences des inondations sur ce territoire. Le portage de chaque stratégie locale est préférentiellement assuré par un chef de file capable de mobiliser et de coordonner l'ensemble des maîtres d'ouvrage potentiels, en fonction des particularités du territoire. Compte tenu des compétences qui leur sont dévolues et en tant que garants d'une vision transversale et pluridisciplinaire à même de favoriser une gouvernance globale et intégrée, les EPTB auront un rôle particulier à jouer d'animation et de soutien à l'échelle du bassin versant, en lien notamment avec les acteurs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Au-delà de l'analyse coût-bénéfice, les analyses multi-critères seront développées pour permettre aux maîtres d'ouvrage des projets de prévention des risques d'inondation de faire des choix pertinents dans une approche élargie à l'ensemble des enjeux humains, sociaux, économiques et environnementaux présents sur le territoire.

Pour contribuer à la priorisation indispensable des moyens publics, les plans de gestion des risques d'inondation devront identifier et hiérarchiser les mesures à mettre en œuvre à l'échelle du district, permettant ainsi d'apprécier l'effort collectif national nécessaire.

Défi n°2 - Mieux savoir pour mieux agir

Principes d'actions

La connaissance constitue la base de toute action de prévention des inondations. Cette connaissance doit être compréhensible et accessible à tous les acteurs susceptibles d'avoir à la mobiliser. Comprendre la manière dont va réagir un territoire face aux inondations permet d'anticiper et de se préparer à agir pour augmenter la réactivité en cas de sinistre. C'est pourquoi la stratégie nationale vise en premier lieu à développer la connaissance des risques et à faire partager ce savoir au plus grand nombre. Le champ de la connaissance est d'autant plus important à investir que l'augmentation du risque inondation est prévisible, du fait des impacts du changement climatique et de la pression foncière qui s'exerce sur les zones

inondables en particulier sur le littoral, mais aussi et surtout de la complexité croissante des systèmes et des conséquences en chaîne qui peuvent en découler.

Des outils et méthodes doivent être développés pour permettre une connaissance objective de la vulnérabilité des territoires face aux inondations. La définition de la vulnérabilité sera basée sur les quatre indicateurs définis par la directive inondation (santé humaine, économie, environnement, patrimoine) et s'appuiera sur l'analyse du retour d'expérience de territoires pilotes, d'expériences innovantes et également des pratiques ayant fait leurs preuves à l'international.

La stratégie préconise par ailleurs d'améliorer la quantification des conséquences négatives des inondations, en s'intéressant plus particulièrement aux impacts irréversibles non seulement sur les enjeux humains et matériels mais également sur le patrimoine immatériel.

Le référentiel des vulnérabilités des territoires servira de socle aux politiques menées par l'Etat et les parties prenantes pour réduire les conséquences négatives des inondations, et pourra être enrichi de propositions sur les stratégies de prévention à adopter en réponse aux situations de vulnérabilité identifiées.

Ce référentiel servira également de cadre pour les travaux de l'observatoire national des risques naturels (ONRN). La dynamique lancée dans le cadre de la création de l'observatoire national des risques naturels (ONRN) doit en effet être confortée et développée, afin de permettre d'effectuer un meilleur suivi de l'évolution de la vulnérabilité du territoire français. Dans cette dynamique, l'évaluation préliminaire des risques d'inondation permettra de quantifier l'exposition des enjeux aux inondations et sera affinée pour mieux caractériser la vulnérabilité des territoires d'ici 2018, date de la prochaine réalisation de l'EPRI.

Il s'agit de permettre l'évaluation des dommages potentiels en fonction des enjeux territoriaux et du niveau d'aléa, et de convertir ces résultats en informations dynamiques accessibles et mobilisables par les acteurs porteurs d'actions de prévention. Il est en effet nécessaire que ces acteurs, au premier rang desquels les élus locaux, disposent de la connaissance pour agir, c'est-à-dire qu'ils aient accès à des informations concrètes sur les actions de prévention à mettre en place en fonction des niveaux de vulnérabilité du territoire. A cet effet, des courbes d'endommagement et/ou des indicateurs d'évaluation des impacts devront être établis par type d'enjeux et d'inondation et partagés entre les acteurs.

La coopération entre acteurs pour un partage des données relatives à l'aléa, aux enjeux, et aux dommages liés aux inondations et la réalisation de cartographies associées sera développée sous l'égide des Préfets de département: Etat, collectivités et leurs groupements, en particulier les EPTB, assureurs, réassureurs, professionnels du bâtiment, etc. Les données seront récoltées et diffusées dans un format standardisé pour être exploitables à tous les niveaux pertinents et en particulier au niveau national. Ces données contribueront notamment à la mise en œuvre d'une analyse prospective afin d'évaluer l'évolution des risques d'inondation à prévoir, en intégrant non seulement les conséquences prévisibles du changement climatique sur l'aléa inondation, mais également les évolutions démographiques et foncières.

Objectifs immédiats

Un groupe de travail désigné par la CMI, associant les ministères concernés et en collaboration avec des experts et des représentants des collectivités, sera chargé de produire d'ici fin 2014 un référentiel des vulnérabilités de territoire, adaptable à différents usages et déclinable à différentes échelles, et d'expérimenter par la suite des modèles de diagnostics territoriaux dans le cadre d'opérations pilotes.

En lien avec ce groupe de travail, une méthode d'analyse de la vulnérabilité aux inondations exploitable à grande échelle sera initiée pour être appliquée lors de la prochaine évaluation préliminaire du risque inondation qui sera menée sur le territoire français d'ici 2018. À plus court terme, elle permettra d'améliorer l'élaboration des plans de prévention des risques d'inondation, basée sur le principe de non augmentation puis de réduction de la vulnérabilité.

Un indice de résilience sera recherché et un outil d'évaluation sera mis à disposition des collectivités.

L'ONRN, en s'appuyant sur les observatoires locaux ou thématiques, aura pour mission de centraliser les informations disponibles sur la vulnérabilité des biens et des personnes à l'échelle des quartiers, informations détenues notamment par l'Etat, les (ré-) assureurs et les collectivités, et récoltées notamment à l'occasion des retours d'expérience, qui devront être généralisés. L'ONRN définira les indicateurs pertinents à la mesure de la vulnérabilité et en assurera le suivi. Un rapport biennal sera soumis à la CMI.

Les connaissances sur les vulnérabilités seront développées en priorité sur des thèmes devant servir les objectifs de gestion des risques :

- Phénomènes à l'origine des submersions rapides et leurs conséquences. En particulier, les dommages causés par l'eau salée et la forte pression exercée sur les ouvrages devront être mieux évalués
- Evaluation des zones dangereuses pour la vie humaine
- Mobilisation et exploitation des connaissances sur les zones fréquemment inondées
- Quantification de l'impact du changement climatique sur l'aléa inondation, à échéance 100 ans.
- Impacts des inondations sur la santé humaine : les impacts psychosociaux des inondations à moyen et long terme sur les populations sinistrées

Des formations à l'attention de l'ensemble des acteurs seront développées, de façon à permettre l'appropriation par ces acteurs des connaissances en matière de risque et vulnérabilité : maires et plus largement élus des collectivités, professionnels du bâtiment, bureaux d'étude, paysagistes, architectes et urbanistes, etc.

Défi n°3 - Aménager durablement les territoires

Principes d'actions

Les enjeux relatifs à la gestion du risque inondations et à l'aménagement du territoire français doivent être conciliés dans un objectif de compétitivité, d'attractivité et d'aménagement durable des territoires. Afin de répondre aux enjeux du développement durable, la stratégie nationale réaffirme donc le principe d'approche globale qui vise à inscrire la gestion et la prévention des inondations comme une des composantes de l'aménagement du territoire et de la gestion des milieux.

Les obstacles à une bonne intégration des politiques publiques doivent donc être surmontés par le développement des lieux de coopération et d'échanges entre acteurs, sur les enjeux dont ils sont porteurs. En particulier, les collectivités et en premier lieu les maires doivent intégrer le risque inondation dans l'aménagement de leur territoire, notamment par l'ensemble des outils à disposition : documents de planification, d'urbanisme, actions de communication et d'information, mesures d'acquisition foncière, de rénovation et de protection, etc. qui doivent accompagner les plans de prévention des risques élaborés par l'État sur les territoires les plus exposés, en particulier les TRI.

Les financements de l'Etat en matière de prévention des risques d'inondation ont vocation à permettre de protéger des enjeux déjà implantés en zone inondable. Ils n'ont pas vocation à permettre le développement de l'urbanisation dans des zones non urbanisées qui, bien que protégées pour certains événements d'inondations, restent inondables. Aucune digue ne pourra être construite pour ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones.

La stratégie nationale réaffirme donc ici les principes relatifs à l'aménagement des zones à risques d'inondation, rappelés par diverses circulaires depuis 1994, et en dernier lieu par la circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux, à savoir :

- La préservation stricte des zones d'expansion des crues en milieu non urbanisé, et des zones humides et massifs dunaires sur le littoral,
- L'interdiction de construire en zone d'aléa fort, hors centres urbains
- La limitation des équipements sensibles dans les zones inondables afin de ne pas compliquer exagérément la gestion de crise, et la réduction forte de la vulnérabilité des équipements sensibles déjà implantés,
- L'adaptation au risque de toutes les nouvelles constructions en zone inondable,
- L'inconstructibilité derrière les digues (hors zones urbanisées et certains projets stratégiques, sous conditions strictes).

Au-delà de ces principes de base, un effort de réflexion est nécessaire afin de toujours répartir de façon optimale l'effort de réduction des conséquences négatives des inondations entre tous les territoires concernés. À l'échelle du bassin de risque, et plus particulièrement du bassin versant pour les inondations fluviales, un arbitrage réfléchi impliquant territoires amont et territoires aval devra s'opérer entre les actions de réduction de l'aléa et les actions de réduction de la vulnérabilité qui doivent être développées, notamment dans le cadre des stratégies locales et des programmes d'actions de prévention. Une concertation transversale en amont de ces démarches entre l'ensemble des maîtres d'ouvrage aura pour objectif principal de coordonner les politiques publiques et la mise en œuvre des réglementations pour éviter les contradictions de terrain.

Sur les territoires littoraux, les stratégies de gestion des risques devront être adaptées aux spécificités des événements marins et de leurs conséquences. Les liens étroits à établir avec la stratégie nationale de gestion du trait de côte, notamment à travers les stratégies locales pour les TRI, devront permettre de répondre aux difficultés d'aménagement du territoire et d'opérer des choix sur les relocalisations à engager. La relocalisation des activités et des biens pourrait en effet être utilement envisagée dans le cadre de la diminution de la vulnérabilité des territoires.

L'objectif de réduction des coûts appelle des actions ciblées et adaptées selon la fréquence de l'événement considéré. Si les actions de gestion de l'événement extrême relèvent

principalement de la préparation à la gestion de crise afin de limiter le risque pour la santé humaine et éviter les dommages irréversibles, la gestion des événements fréquents et moyens implique une politique d'aménagement suivie et cohérente sur l'adaptation des enjeux en zone inondable menée en cohérence avec la préparation à la crise. La réduction de la vulnérabilité des habitations peut s'avérer moins coûteuse et plus efficace que de grands ouvrages de protection dans un certain nombre de cas. La sensibilisation des particuliers, particulièrement opérante dans les deux ans qui suivent un sinistre, nécessite un travail d'animation important aujourd'hui insuffisant et qui doit rapidement prendre de l'ampleur. Plus généralement, la réalisation d'opérations d'ensemble devra être un moment privilégié pour prendre en compte cette dimension d'adaptation du bâti.

Dans cette même logique, les opérateurs de réseaux devront être également sensibilisés au risque inondation de façon à ce qu'ils puissent adapter ces derniers et réduire les conséquences en cas d'inondation.

Objectifs immédiats

Les collectivités exposées aux risques inondation devront viser la réduction de la vulnérabilité de leur territoire. Sur la base des travaux du groupe national sur le référentiel des vulnérabilités, des expérimentations visant à l'intégration d'un diagnostic de vulnérabilité du territoire aux inondations, intégrant la sensibilité des réseaux (infrastructures, énergies, télécommunications...), en amont de l'élaboration des SCOT, des PLU, et des opérations de renouvellement urbain ou stratégique (OIN) seront menées en vue d'une généralisation progressive du dispositif. L'évaluation environnementale des projets pourrait contribuer à l'établissement de ce diagnostic de vulnérabilité.

Les opérateurs publics, semi-publics ou privés de l'aménagement du territoire (ANRU, ANAH, EPA, EPF, PACT, PNR, CAUE ...) seront sensibilisés à l'intégration des risques inondation en amont des opérations de rénovation urbaine ou d'aménagement du territoire.

Une réduction des coûts est attendue de la gestion des événements les plus fréquents pris en charge par la solidarité nationale: ces événements feront l'objet d'un partage des connaissances entre l'ensemble des partenaires, au travers de l'ONRN et de la cartographie « directive inondation », afin d'étudier les scénarios possibles de réduction des impacts socio-économiques.

Les démarches de prévention des inondations feront l'objet d'une analyse objective par leurs maîtres d'ouvrage sur leur efficacité au regard de la vulnérabilité du territoire, permettant ainsi une utilisation optimale des crédits publics sur la base de critères clairement affichés : rentabilité, vulnérabilité évitée, etc.

Les PPRNi font partie des outils de prévention essentiels pour gérer les risques territoriaux. Afin de garantir l'équité de traitement des territoires, les modalités d'élaboration des PPRNi seront précisées par décret. Les prescriptions sur la réduction de la vulnérabilité sur l'existant seront améliorées. En parallèle, d'autres outils que les PPR (notamment les outils de planification : PCS...) devront être mobilisés, notamment pour la gestion des événements fréquents et extrêmes.

Une réflexion nationale sera lancée pour limiter les dommages indirects sur la santé humaine

et l'environnement pouvant être provoqués par l'inondation d'installations industrielles.

Défi n°4 - Apprendre à vivre avec les inondations

Principes d'actions

Compte tenu de la dimension proprement culturelle de la mémoire et de la conscience du risque et au regard des résistances rencontrées sur ces questions en l'absence de catastrophe récente, une dynamique nouvelle s'impose pour mobiliser les citoyens sur un discours positif incitant à la prise en charge et à l'action tout en sachant prendre la mesure des risques.

La mobilisation de l'ensemble des citoyens, dont les maires sont les premiers représentants, passe par l'information, la communication et la « mise en situation » de crise éclairée par des informations concrètes et tournée vers l'opérationnalité des solutions. Pour développer la résilience des populations, l'information préventive et l'éducation aux risques seront mises en œuvre à travers des opérations concrètes, accessibles au plus grand nombre, en mobilisant notamment l'éducation nationale.

L'interprétation des risques et l'expérience acquise du vécu de crises devraient être partagées à toutes les échelles de territoires et de responsabilité. Les outils existants d'information (DDRM, DICRIM et leurs accès sur internet) et de préparation à la crise, comme le dispositif ORSEC départemental, le plan communal de sauvegarde (PCS) ou les plans de continuité d'activité (PCA), sont indispensables pour se préparer à des situations d'exception, favoriser la continuité des services, veiller à la sûreté des personnes et favoriser la résilience des territoires. La généralisation et l'amélioration de la qualité de ces outils constituent donc un axe de progrès essentiel pour apprendre à vivre avec les inondations. L'accès aux données relatives à la vulnérabilité des réseaux et des axes de circulation, la traduction des données d'aléa en informations concrètes sur les conséquences pour les enjeux constituent des éléments incontournables pour la construction de ces outils de préparation. La mise en place d'exercices simples de simulation et de préparation doivent permettre de s'entraîner, de s'approprier et de vérifier l'efficacité de la réponse à apporter à la crise. Enfin, l'amélioration de la vigilance et de l'alerte, conditionnent l'efficacité de cette réponse.

Dans ce cadre, de nouveaux outils cartographiques seront mis au point pour informer les décideurs sur les délais de propagation de la crue, l'évolution prévisible de la zone inondable, et prédire les conséquences en termes d'enjeux impactés. Ces nouveaux outils nécessitent d'engager dès maintenant une forte coopération entre les services de prévision des crues (SPC) et les préfetures, les acteurs du secours (SDIS), les « référents départementaux inondations », les opérateurs de réseaux, les gestionnaires d'établissements sensibles (santé, population sensible, sites classés, patrimoine) et les acteurs locaux ou collectivités disposant d'une connaissance de terrain des phénomènes et des enjeux potentiellement impactés.

Concernant les phénomènes à cinétique rapide, la politique d'amélioration continue de la vigilance et la mise en place de l'Avertissement Pluies Intenses à l'échelle des Communes (APIC) sont deux actions engagées dans le cadre du plan submersions rapides (PSR). Elles seront poursuivies. Là où les circuits de décision doivent être courts (submersions rapides), des informations précises sur les impacts de l'inondation peuvent orienter et dimensionner les secours à déployer. Dans ce but, la mise en place d'observateurs locaux ainsi que d'une procédure simple de remontée d'information sera promue.

Pour une meilleure anticipation des phénomènes, les dispositifs de surveillance et d'avertissements mis en œuvre par les collectivités doivent être utilisés et doivent compléter les systèmes mis en œuvre par la SCHAPI et Météo-France pour le compte de l'Etat. A cette fin et pour rendre l'alerte plus efficace, les seuils d'avertissement de ces dispositifs devront être fixés de manière partenariale entre l'Etat et les collectivités. Enfin, le développement de dispositifs et d'outils efficaces pour l'information continue et pour l'alerte sera recherché.

Objectifs immédiats

Le soutien apporté aux communes doit être une priorité pour l'ensemble des services de l'État, car elles sont les premiers maillons de la chaîne de sécurité civile (préparation de la crise, élaboration des documents réglementaires...). Dans ce but, les informations pratiques, comme la cartographie dynamique, seront rendus accessibles. La mise en parallèle des procédures d'élaboration du PPRi et du PCS sera encouragée. Une réflexion, dans le cadre du dispositif ORSEC, sera conduite par le préfet de département pour optimiser l'articulation entre les PCS et les dispositifs ORSEC arrêtés par les préfets.

La réalisation ou l'amélioration des plans communaux de sauvegarde et de leurs expressions intercommunales, des plans particuliers de mise en sûreté et des exercices de sécurité civile seront systématiquement intégrés aux actions prévues dans le cadre des projets globaux de prévention des risques d'inondation.

L'accès aux données relatives à la vulnérabilité des réseaux et des axes de circulation qui conditionnent fortement les possibilités de déploiement des secours sera facilité par le Préfet pour permettre la transmission aux maires par les opérateurs des informations relatives à la fragilité de leurs équipements dès lors qu'un PCS est en cours d'élaboration. Les Plans de Continuité d'Activité (PCA) seront généralisés pour garantir une continuité des principaux services publics pendant et après la crise.

Un groupe de travail mandaté par le COPRNM sera chargé de proposer des actions relatives à la culture du risque et visant à une meilleure définition et appropriation par les populations des outils de préparation à la crise (plan communal de sauvegarde, plans de continuité d'activité, plans de mise en sûreté...). La sensibilisation des populations sera axée sur la participation, notamment à travers le développement des divers « plans de mise en sûreté », des réserves de sécurité civile, et la mobilisation du tissu associatif.

Pour faciliter la préparation et la gestion des crises, des outils permettant la mobilisation de tous les acteurs seront développés et mis à leur disposition:

- cartographies visualisant des scénarios d'impacts pour toutes les gammes de crue
- développement de la prévision des zones inondées, pour améliorer la prévision des crues
- généralisation de la modélisation de plusieurs scénarios d'inondation, du fréquent à l'extrême, permettant d'adapter la réponse des secours à la situation observée.
- amélioration des seuils de déclenchement de l'alerte
- définition d'une méthodologie partagée pour la modélisation des aléas.

Les entreprises seront incitées par les assureurs à mettre en œuvre systématiquement des plans de continuité d'activité réduisant leurs vulnérabilités, et à revoir si nécessaire leur aménagement et leur organisation interne.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Une attention particulière sera portée aux médias afin de les sensibiliser et de développer la confiance des populations dans les communications des pouvoirs publics.

La communication active en crise fera l'objet d'une recherche innovante pour :

- améliorer la communication entre les acteurs en gestion de crise,
- développer les outils interactifs et l'utilisation des réseaux sociaux ou publics,
- mobiliser les réseaux en vue de leur résilience et de leur gestion en crise,

En amont de la crise, les populations devront être mieux impliquées dans la préparation des situations d'urgence.

Pour promouvoir le rôle du citoyen en tant qu'acteur de sa propre sécurité, des actions de sensibilisation seront mises en œuvre. En particulier :

- Les assureurs devront informer tous leurs assurés ayant souscrit un contrat dommage habitation et/ou véhicules de l'extension de leur garantie aux dommages causés par des catastrophes naturelles (précision de phénomènes couverts par le régime d'indemnisation « Cat-Nat » et conditions d'indemnisation...).
- Les conditions pour conduire les particuliers, après un sinistre indemnisé, à procéder à l'adaptation de leur habitation aux inondations afin de réduire sa vulnérabilité, seront mises à l'étude.

CADRE D'ACTION

PRINCIPES

La stratégie nationale et ses programmes d'actions doivent permettre d'atteindre les grands objectifs de réduction des conséquences négatives des inondations. Ils s'appuient sur les principes fondamentaux suivants qui définissent son cadre d'action :

Partage des responsabilités assumé et efficient, basé sur la subsidiarité

La gestion des risques d'inondation, telle qu'elle est définie par les textes législatifs et réglementaires, place le partage des responsabilités au cœur du dispositif et s'exprime à travers l'association des parties prenantes, au premier rang desquelles le citoyen, les collectivités territoriales et l'État. Assumer ce partage des responsabilités est un enjeu majeur pour l'application de cette politique qui ne peut se passer d'une prise en charge locale du risque.

L'État est compétent pour garantir la sécurité publique et conduire la politique de prévention et de lutte contre les risques d'inondation par des actions régaliennes de prévention, dont les PPRNi, de surveillance des crues et d'information et de gestion des crises.

Les maires, au titre du pouvoir de police que leur confère l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, sont notamment chargés d'assurer « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques », « de prévenir, par des précautions convenables, et faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux (...) tels que (...) les inondations » et « les ruptures de digues ». Ils élaborent à cette fin notamment des plans communaux de sauvegarde, obligatoires dans les communes couvertes

par un plan de prévention des risques, et doivent informer des risques et alerter en cas de danger.

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire : ils ont donc un rôle essentiel à jouer pour éviter d'augmenter l'exposition aux risques des populations, voire réduire l'exposition au risque existante.

Les groupements de collectivités compétents en matière de gestion de l'eau et des risques d'inondation concourent à une gestion équilibrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques à l'échelle du bassin hydrographique. Parmi eux, les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) sont désignés comme les acteurs privilégiés de la coordination des opérations de gestion et de prévention des risques d'inondation.

En réaffirmant le rôle et les responsabilités de chacun, la stratégie nationale veille au respect du principe de subsidiarité. Ce principe de mobilisation des acteurs à l'échelle la plus pertinente permet plus d'efficacité à une échelle locale et permet également de prendre en compte la spécificité des territoires. C'est pourquoi la démarche nationale de priorisation et de solidarité ne prend son sens que si elle est accompagnée d'une déclinaison à l'échelle locale appropriée au moyen notamment des stratégies locales.

La définition des objectifs de réduction des conséquences négatives et des critères de caractérisation de l'importance du risque au niveau national permet de prendre en compte les diversités d'approche et de situation sur chaque territoire.

La stratégie nationale promeut l'initiative locale en incitant les acteurs locaux à prendre en charge leur propre gestion, à mobiliser les maîtrises d'ouvrage existantes et à adapter les outils nationaux aux enjeux et aux besoins spécifiques qu'ils ont identifiés ou dont ils ont connaissance.

Maintien de la solidarité face aux risques d'inondation

La politique de gestion des risques d'inondation repose sur la solidarité. Cette solidarité entre les citoyens et plus particulièrement les collectivités est réaffirmée, notamment afin que les actions locales de prévention et de protection ne reportent pas les impacts des inondations d'un territoire sur d'autres sans accords communs préalables.

Au niveau local, la solidarité entre territoires amont et aval, urbains et ruraux, et entre les différents usages de l'eau, s'applique à l'échelle des bassins de risque, afin de répartir équitablement les responsabilités et les efforts de gestion des risques d'inondation dans le cadre de l'intérêt général. L'atténuation de l'effet des crues sur les zones à forts enjeux, par la mobilisation de champs d'expansion de crues situés en amont, impose notamment une démarche de concertation et des choix partagés par l'ensemble des parties prenantes concernées.

Au niveau national, la solidarité nationale s'exprime au travers du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, dit « régime CAT-NAT », instauré par la loi du 13 juillet 1982.

Synergie avec les autres politiques publiques

La mise en œuvre de la stratégie nationale interagit avec d'autres politiques publiques qu'elle prend en compte pour garantir son efficacité.

Une synergie d'action est attendue avec les différents partenaires en charge de ces politiques. Parmi eux, beaucoup jouent un rôle majeur dans la réduction des conséquences dommageables des inondations, qu'ils soient acteurs de l'aménagement du territoire, des paysages, de l'environnement ou du patrimoine.

Sur le littoral, la conjonction possible de plusieurs risques, submersions marines, érosion côtière, etc., appelle un traitement coordonné en termes de diagnostic et de gestion des risques, rendu d'autant plus important par l'impact prévisible du changement climatique. A ce titre, la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, en continuité avec le volet littoral du PSR sur la gestion intégrée des risques littoraux, s'articule avec la stratégie nationale de gestion du trait de côte ainsi qu'avec le plan national d'adaptation au changement climatique, de façon à promouvoir une approche intégrée de l'évolution du trait de côte et des risques d'inondation.

L'objectif de bon état des milieux naturels, encadré au niveau européen et défini dans le cadre des politiques de protection de l'environnement, tels que les objectifs fixés dans les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux, les plans d'actions pour le milieu marin, les stratégies nationales pour la biodiversité ou la gestion du trait de côte, est pris en compte dans les démarches de gestion des risques inondation. La protection des milieux naturels peut contribuer à la réduction d'inondation, et inversement : c'est le cas par exemple pour le développement de la trame verte et bleue, le maintien des zones humides, le rechargement et l'augmentation de nappes souterraines... La conception de la gestion du risque inondation doit ainsi être intégrée à l'approche des milieux naturels et des fonctionnements écosystémiques

Proportionnalité : programmation priorisée et basée sur l'analyse des bénéfices socio-économiques et environnementaux

La stratégie nationale de gestion des risques d'inondation donne une vision priorisée des actions à mener à court, moyen et long terme, en adéquation avec les moyens humains, techniques et financiers mobilisables par chacun des acteurs concernés.

Il s'agit de définir les leviers d'action et les scénarii les plus efficaces au regard du bénéfice attendu, et de prendre en compte la capacité des parties prenantes à agir. Les méthodes d'analyse coût-bénéfice et d'analyse multi-critères seront mobilisées pour proposer des mesures, soutenables économiquement, de réduction des conséquences négatives des inondations au plan national à décliner sur chaque territoire, et décider des moyens qui permettront d'y parvenir.

En particulier, les coûts et les bénéfices économiques, environnementaux et sociétaux seront évalués dans le cadre de l'élaboration des programmes de gestion des risques.

La répartition stratégique des moyens sur les territoires les plus exposés, notamment en priorisant les efforts et les moyens des pouvoirs publics sur les territoires à risques d'inondation les plus importants ou les plus graves, relève de cette volonté de mise en place d'un programme d'actions priorisé et proportionné.

Évaluation et amélioration continue de la politique nationale et territoriale de gestion des risques d'inondation

La démarche engagée par la stratégie nationale, conformément à la directive inondation, vise une amélioration continue dans l'évaluation et la gestion des risques d'inondation dans le cadre d'un processus cyclique révisé tous les 6 ans. Celle-ci dépend, entre autres, d'une évaluation des opérations conduites.

Afin d'évaluer l'efficacité des moyens mis en œuvre, la stratégie nationale s'accompagne d'un suivi des résultats et d'évaluations concrètes permettant de modifier, d'ajuster ou de renforcer les orientations stratégiques retenues.

MISE EN OEUVRE

Caractérisation des territoires à risques d'inondation

La politique nationale de gestion des risques s'appuie sur une vision homogène des risques sur tout le territoire pour pouvoir à la fois prioriser l'action de l'État et traiter chaque territoire équitablement. Cette méthode de travail est imposée par la directive inondation qui laisse cependant chaque pays membre décider des critères d'importance du risque pour sélectionner les zones prioritaires où agir. La LENE définit ainsi le cadre de travail sur les TRI :

« Art. L. 566-5. – I. – Sur la base de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation nationale et de la stratégie nationale, l'autorité administrative, associant le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, identifie des territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important ayant des conséquences de portée nationale.

« Art. L. 566-5. – II. – À l'échelon du bassin ou groupement de bassins, sur la base de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation et de la stratégie nationale, l'autorité administrative, associant les parties prenantes au premier rang desquelles les collectivités territoriales et leurs groupements chargés de l'aménagement du territoire, décline les critères nationaux pour sélectionner les territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important. »

L'identification des TRI s'appuie sur l'évaluation préliminaire des risques d'inondations, qui a servi de base à une réflexion sur la qualification du « risque important d'inondation » : quelles sont les priorités d'action que se fixe la France en matière de gestion du risque d'inondation ? Quels sont les indicateurs du risque « incontournables », sur lesquels baser des objectifs quantifiés de réduction des conséquences dommageables des inondations ?

La CMI a conduit cette réflexion en s'appuyant également sur les premiers résultats de l'EPRI nationale.

Un TRI est une zone où les enjeux potentiellement exposés aux inondations sont les plus

importants. La notion de risque d'inondation doit se comprendre comme une « concentration d'enjeux dans une zone potentiellement inondable » et non comme une « probabilité d'occurrence d'une inondation ». L'EPRI ne permet qu'une comptabilisation des enjeux situés dans l'enveloppe approchée des inondations potentielles. Elle ne donne aucune information sur la vulnérabilité réelle des enjeux comptabilisés ni sur la probabilité d'occurrence des dommages.

L'action volontariste de l'Etat et des parties prenantes sur les TRI se justifie donc en répondant à l'objectif de priorisation de l'action et des moyens voulue par la directive européenne. Il s'agit, en effet, d'agir là où les enjeux sont les plus menacés mais également d'agir là où il y a le plus à gagner en matière de réduction des dommages liés aux inondations.

Sur la base des informations disponibles, en concertation avec l'ensemble des acteurs, la stratégie nationale décline les orientations stratégiques à travers les critères d'identification ;

- les critères d'importance du risque
- les facteurs d'intérêt à agir.

Une déclinaison de ces critères est prévue par la loi au niveau des bassins. Certains critères d'importance du risque ne peuvent, en effet, être évalués au niveau national, en particulier les impacts sur la santé humaine et doivent donc s'apprécier au niveau local.

Les critères d'importance du risque à prendre en compte

• les impacts sur la santé humaine

Ces impacts doivent être appréciés de manière absolue, mais également relative (par exemple pourcentage de la population du territoire dans l'EAIP).

Les informations à mobiliser au niveau district :

- Indicateurs EPRI mobilisables: population, habitat de plain-pied (lorsque cela est pertinent)
- Connaissance locale sur les phénomènes dangereux (rapidité du phénomène, durée de la submersion, etc.). Cette connaissance locale, qualitative, revêt une importance particulière pour le risque de submersion marine (qui du point de vue quantitatif n'est pas comparable au risque de débordement de cours d'eau).

• Les impacts économiques (événement d'ampleur ou impact répété d'événements fréquents) :

Les informations à mobiliser au niveau district :

- Indicateurs EPRI mobilisables: population, emplois, superficie de bâti...
- Connaissance locale: sinistralité récente (données CCR en particulier), autres activités économiques non prises en compte dans l'EPRI (car spécifiques à un territoire donné).

• Les facteurs d'intérêt à agir

L'« intérêt à agir » est basé sur la connaissance de la **dynamique du territoire**, que ce soit en

termes d'aménagement ou de fonctionnement du territoire, d'enjeux particuliers ou de dynamique de gestion du risque inondation.

Les facteurs d'intérêts à agir permettent, pour répondre à l'objectif de réduction des risques de dysfonctionnement d'un territoire, de considérer les territoires pour lesquels il est le plus opportun d'intervenir rapidement, soit parce qu'on craint une évolution importante des enjeux exposés (pression foncière, projets de développement de grande ampleur), soit parce que la gestion actuelle des risques sur le territoire dispose d'une marge de progression importante (pas de dispositif de gestion, ou bien démarche naissante qu'il convient de suivre attentivement, etc.), soit pour d'autres raisons spécifiques au territoire.

L'arrêté définissant les critères permettant de caractériser les territoires à risques d'inondation est paru au JO le 10 mai 2012

L'ensemble des territoires ont été identifiés en 2012 par les préfets coordonnateurs de bassin.

DECLINAISON OPERATIONNELLE : PLANS DE GESTION DES RISQUES D'INONDATION ET STRATEGIES LOCALES

En parallèle des actions nationales qui seront lancées, la mise en application de la Stratégie nationale est obtenue par la mise en œuvre d'un plan de gestion des risques inondation (PGRI) sur chaque district par le préfet de bassin. Le PGRI vise à décliner les objectifs de la stratégie nationale en fonction des spécificités territoriales et à impulser une nouvelle dynamique de réduction des conséquences négatives des inondations sur les TRI et sur tous les territoires potentiellement impactés par les inondations de façon à pouvoir assurer la mise en œuvre des principes d'action définis par la stratégie nationale. Les PGRI détaillent les mesures à mettre en œuvre pour y parvenir. Revus tous les 6 ans, ils suivent une démarche de progressivité dans une perspective d'amélioration continue.

Les stratégies locales sont obligatoires partout où il y a un TRI : elles se déclinent en fonction des besoins du territoire et n'empêchent pas d'autres démarches. Toutefois, le périmètre du TRI n'est pas le périmètre de gestion : la réduction des conséquences dommageables des inondations sur le TRI est programmée sur un territoire potentiellement plus large, qui est celui de la stratégie locale. Elles s'inscrivent dans la continuité des démarches en cours, elles complètent ou renforcent les dispositifs de gestion existants sans se substituer à eux. Les stratégies locales sont abordées comme une opportunité pour introduire de nouveaux comportements dans la coopération entre acteurs et la planification de la gestion des risques.

Les maîtres d'ouvrages locaux se mobilisent au sein des collectivités concernées par les risques inondation notamment dans le cadre des Plans Grands Fleuves et des Stratégies locales pour conjuguer leurs efforts à travers les opérations les plus à même d'atteindre les objectifs de réduction des conséquences négatives des inondations.

Au niveau territorial, les programmes d'actions issus des plans grands fleuves et des stratégies locales font l'objet d'une programmation financière dans le cadre des contrats de plans Etat/Région, ou du dispositif de labellisation des Programmes d'actions de prévention des inondations et de confortement des systèmes d'endiguement « PSR ».

DOCUMENT DE TRAVAIL

Le PGRI constitue donc le premier indicateur d'efficacité de la stratégie nationale. Le degré et la qualité de ces déclinaisons seront évalués à l'issue de l'approbation des PGRI, prévue pour le 22 décembre 2015.

L'évaluation des résultats opérationnels obtenus par la stratégie nationale portera sur les programmes d'application auxquels elle aura donné lieu, les indicateurs de suivi découlant alors du cadre d'action. Ainsi, l'évaluation de la mise en œuvre des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) et des stratégies locales pour les TRI, ainsi que leurs déclinaisons opérationnelles (PAPI, actions PSR) sera conduite sur la base de ces indicateurs. Elle donnera lieu à un rapport à la CMI tous les 3 ans.

ANNEXE 1
ANALYSE DE LA POLITIQUE ACTUELLE

Projet

ANALYSE DE LA POLITIQUE ACTUELLE

Avant de chercher à améliorer la politique actuelle, la stratégie nationale s'est fondée sur l'évaluation de l'efficacité des 3 axes d'intervention (prévention protection, gestion de crise) au regard des trois grands objectifs que sont l'augmentation de la sécurité des populations, la stabilisation puis la réduction du coût des dommages liés aux inondations et la réduction du délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

Prévention :

Le premier axe d'intervention pour prévenir les risques d'inondation consiste à améliorer la connaissance à la fois de l'aléa inondation mais également de ses conséquences sur le territoire. Si l'aléa « débordement de cours d'eau » bénéficie d'un investissement historique des pouvoirs publics, les conséquences dramatiques de la tempête Xynthia sont venues rappeler la nécessité d'améliorer sans cesse la connaissance relative aux risques de submersion marine, dans un contexte d'augmentation du niveau de la mer liée au changement climatique.

Sur la base de cette connaissance, la prévention la plus efficace pour limiter les dommages liés aux inondations reste bien évidemment de limiter au maximum les constructions en zone inondable.

C'est l'objet des plans de prévention des risques naturels, outils contribuant largement à limiter à la fois l'exposition des personnes et les coûts liés aux inondations en réglementant l'implantation et la gestion des enjeux en zone inondable. Les PPRN ne couvrent cependant pas encore l'ensemble des secteurs les plus exposés et les mesures de réduction de la vulnérabilité sur l'existant sont encore peu développées : elles se heurtent à des problèmes de mise en œuvre par les particuliers et les contrôles restent difficiles voire impossibles. Les quelques politiques incitatives mises en place, telles que le financement des travaux de réduction de la vulnérabilité par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit Fonds Barnier, ou la convention avec l'agence nationale de l'habitat ou autres expériences, demeurent à ce jour insuffisantes.

De plus, dans un contexte de forte pression démographique, la politique de maîtrise de l'urbanisation par la seule réglementation des PPRN ne suffit pas.

Le ralentissement des écoulements par maintien ou création des champs d'expansion des crues reste l'un des dispositifs les plus pertinents pour protéger les centres urbains mais est diversement applicable selon les territoires et ne suffit pas à gérer tous les types d'événement.

Ces différents outils de gestion des espaces doivent donc être complétés par d'autres dispositifs, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire placé sous la responsabilité des collectivités territoriales.

Certaines collectivités ont ainsi conduit des démarches pilotes d'accompagnement visant à prendre la mesure des vulnérabilités des habitations et des activités économiques, notamment grâce aux diagnostics de vulnérabilité. Conduites au cas par cas, mobilisant de nombreux moyens humains et financiers, elles ont généré une prise de conscience et une mobilisation positive de la part des élus, mais elles n'ont pas permis le développement d'une politique à grande échelle à la hauteur des enjeux exposés.

D'une manière générale, les politiques de prévention souffrent d'un déficit de connaissance concernant la vulnérabilité globale d'un territoire : l'approche systémique, au vu des expériences pilotes, mériterait d'être généralisée. Elle permettrait une meilleure appréciation des impacts directs et indirects des inondations, notamment en ce qui concerne les réseaux, par la compréhension et la prise en compte des interactions qui s'opèrent pour aboutir à un fonctionnement efficient du territoire et ainsi améliorer sa résilience.

Protection :

Les événements consécutifs à la tempête Xynthia ont rappelé l'importance de disposer de dispositifs de protection aux caractéristiques parfaitement connues et bénéficiant d'un entretien rigoureux. Ce constat a conduit à l'approbation en février 2011 du plan interministériel « PSR » (Plan Submersions Rapides) visant à assurer la sécurité des personnes et comportant un volet majeur relatif à la fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection.

Il est à noter que la notion de protection par des ouvrages a notablement évolué ces dernières années. S'éloignant de l'affichage traditionnel d'une protection totale des populations derrière des digues qui conduirait à un sentiment trompeur de « risque zéro » dans les zones situées derrière les ouvrages, la politique actuellement menée par l'Etat met désormais l'accent sur la sécurisation des digues pour éviter les ruptures. La loi sur l'eau du 30 décembre 2006 et le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques soulignent le fait que les ouvrages « de protection » peuvent également constituer un objet de danger pour les personnes et les biens lorsqu'ils sont mal entretenus. Au-delà d'un défaut d'entretien, un ouvrage correctement entretenu ne peut cependant pas être exempt du risque de rupture pour un événement exceptionnel.

Malgré ce renforcement de la politique de gestion des digues, des difficultés d'organisation, de financement, de mobilisation et de responsabilités restent très présentes. Dans une conjoncture économique difficile, les coûts d'investissement et d'entretien des ouvrages étant très lourds, la politique de protection contre les inondations rencontre ses limites. Par ailleurs, le sentiment de sécurité engendré par la présence des ouvrages et la disparition de l'inondation conduisent à l'oubli du danger entraînant un développement de l'urbanisation de zones pourtant naturellement inondables.

C'est pourquoi un rééquilibrage de la politique est nécessaire pour être moins dépendants des ouvrages de protection en développant les autres axes d'intervention.

Le premier constat est qu'il n'existe pas une unique maîtrise d'ouvrage en matière de gestion du risque. Les difficultés relatives à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage des dispositifs de protection sont palpables sur les cours d'eau et plus encore sur le littoral où il existe un vrai déficit d'organisation des maîtrises d'ouvrage locales. La multitude des maîtres d'ouvrages existants, à l'échelle du bassin de risque, bassin versant ou cellule hydrosédimentaire, constitue souvent un frein à la cohérence des actions.

Préparation, alerte et gestion de la crise et l'après crise :

Des moyens humains, économiques et technologiques importants sont consacrés à la prévision et l'alerte, notamment via le dispositif de prévision des crues « Vigicrues » assuré par l'Etat, complétée par les vigilances pluie-inondation et vague-submersion, ainsi que les APIC (avertissements de pluies intenses à l'échelle des communes) mis en oeuvre par Météo-France. La qualité des dispositifs de gestion de crise est d'autre part largement reconnue.

L'axe 2 « amélioration de la connaissance de l'aléa et des systèmes de surveillance, de prévision, de vigilance et d'alerte » du Plan Submersions Rapides (PSR) prévoit l'amélioration des outils de prévision actuels, le développement des capacités d'anticipation des submersions marines et des crues soudaines et l'amélioration de la chaîne de transmission de l'information en cas de crise. Ces mesures concourent à augmenter la sécurité des populations exposées en cas d'inondation.

Au-delà de l'action des services de gestion de crise, un travail important d'information est à mettre en oeuvre en amont des inondations, afin de préparer les populations à vivre l'événement et obtenir leur participation à la sécurité civile. Le droit à l'information du citoyen, sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis et les mesures de sauvegarde qui les concernent, a d'ailleurs été affirmé par la loi n°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. Depuis, les dispositifs relatifs à l'information préventive ont été progressivement enrichis : repères de crue, DICRIM, réunions publiques d'information obligatoires tous les deux ans dans une commune couverte par un PPRN, etc. Leur mise en oeuvre reste cependant hétérogène sur le territoire.

Au-delà des freins sociologiques et psychologiques, notamment le déni du risque, et de la réticence de certains à afficher l'existence d'un risque sur leur commune, les élus locaux doivent faire face à des difficultés techniques et financières pour mettre en oeuvre des mesures de préparation de leur territoire à l'inondation.

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 juillet 2004, a impulsé une politique nouvelle, organisant la préparation à la réponse de sécurité civile face aux crises de toutes origines. Les plans communaux de sauvegarde (PCS) constituent l'outil des communes pour se préparer à la crise. Ils permettent au maire de gérer la crise lors de l'événement et contribuent aussi à sensibiliser les populations. En effet, à la condition qu'ils s'accompagnent d'exercices de terrain, les PCS peuvent dédramatiser le phénomène par une information proactive sur les inondations. Cependant, non seulement ces PCS n'existent pas partout, mais leur qualité est très hétérogène. Si l'État ne doit pas se substituer aux communes sur ces questions, il peut par contre leur apporter son soutien technique et logistique, tout en veillant à ce que les responsabilités de chacun soient préservées.

Pour compléter ces dispositifs, une indemnisation rapide et couvrant le plus largement possible les dommages aux biens, constitue un facteur-clé pour un retour à la normale du territoire après la crise. En France, le régime « CAT-NAT » qui permet l'indemnisation des dommages causés aux biens assurables en cas de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle est complété par différents dispositifs de soutien de l'Etat aux collectivités locales ou aux acteurs privés. Les collectivités locales apportent également des soutiens aux activités économiques et aux populations.

ANNEXE 2
REFERENCES

Projet

Directive inondations

Face au bilan catastrophique des inondations en Europe au cours des dernières décennies, la Commission Européenne s'est mobilisée en adoptant en 2007 la directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, dite «Directive Inondation».

Sur son territoire, l'État français a repris les objectifs de cette directive dans la loi portant engagement national pour l'environnement (LENE) du 12 juillet 2010 et a choisi d'encadrer la mise en œuvre de cette Directive par une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation fondée sur des valeurs de responsabilité, de solidarité et de proportionnalité.

Le district hydrographique est l'échelle de gestion instituée pour la mise en œuvre de la directive inondation, en cohérence avec l'échelle de mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau. Les districts correspondent aux grands bassins (DOM compris), à l'exception du bassin Rhin-Meuse, qui comprend le district Rhin et le district Meuse, et du bassin Artois-Picardie, district Escaut et district Sambre.

A l'échelle des districts hydrographiques : pilotage de la mise en œuvre et déclinaison des objectifs dans les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI)

Les Préfets coordonnateurs de bassin ont ainsi autorité pour élaborer les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) d'ici fin 2015, conformément aux exigences de la directive inondation. Ces plans de gestion, qui seront mis à jour tous les 6 ans, fixeront les objectifs de gestion des risques d'inondation à l'échelle des districts et les mesures sur l'ensemble des composantes de la prévention des inondations.

Les étapes préparant l'élaboration de ces plans de gestion sont dictées par la directive inondation, dans un cycle de 6 ans dont les premières échéances sont les suivantes :

- réalisation d'un état des lieux : une évaluation préliminaire des risques d'inondation à l'échelle de chaque district (22 décembre 2011),
- identification des territoires à risque d'inondation important (TRI)
- précision du diagnostic : cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation pour ces territoires, réalisée par les services de l'Etat (22 décembre 2013).

Evaluation préliminaire des risques inondation – EPRI

Première étape de la directive inondation, cette évaluation donne une photographie homogène de chaque bassin hydrographique afin d'identifier les enjeux de différentes natures (personnes, biens, activités, etc.) en zone potentiellement inondable. La première édition s'est achevée en décembre 2011 et sera révisée d'ici décembre 2018.

Les territoires à risque d'inondation important (TRI)

Les TRI doivent faire l'objet en priorité d'actions pour réduire le coût des inondations. L'identification de ces territoires est réalisée au niveau des districts hydrographiques par les Préfets Coordonnateurs de bassin, sur la base de principes et de critères nationaux (ces critères ont été définis par arrêté ministériel le 27 avril 2012). Ces territoires vont faire l'objet d'une démarche particulière: un diagnostic détaillé du risques par les services de l'État, puis la mise en œuvre de stratégies locales de gestion des risques d'inondation qui seront portées par les collectivités locales ou leurs groupements pertinents aux côtés de l'État. Parmi les TRI identifiés, des TRI nationaux ont été identifiés pour les territoires où les impacts d'une inondation pourraient avoir des répercussions à l'échelle nationale voire européenne.

Les DREAL de bassins sont chargées de l'animation de la mise en œuvre de ces étapes, auxquelles doivent être associées les parties prenantes dont les collectivités territoriales en particulier. Elles s'appuient sur des instances de gouvernance ad hoc à l'échelle des bassins qui examinent également les dossiers soumis à labellisation.

Au niveau local : pour l'atteinte des objectifs, élaboration de programmes d'actions assis sur des stratégies d'interventions adaptées

Pour l'atteinte des objectifs fixés dans les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), des programmes d'action locaux devront être mis en œuvre.

Les TRI identifiés en 2012 devront faire l'objet de **Stratégies Locales** de gestion des risques d'inondation. Les plans d'actions issus des Stratégies Locales de gestion des risques inondation pour les TRI pourront bénéficier d'une programmation financière par une contractualisation avec l'Etat notamment par des PAPI.

Outils de gestion des risques d'inondation

Les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI), les plans communaux de sauvegarde (PCS), les systèmes de prévision et d'alerte (SPC, SCHAPI) ou encore l'information préventive des populations (DDRM, DICRIM,...) sont des outils de gestion des inondations nationaux.

Plans de Prévention des Risques - PPRN inondation et PPRN littoral

Les PPRN, prescrits et approuvés par les préfets de département, constituent l'outil privilégié de l'Etat pour la prévention des risques d'inondation. Servitudes d'utilité publique, ils permettent de maîtriser l'extension de l'urbanisation dans les zones inondables (interdiction de construire dans les zones d'aléa important ou dans les zones d'expansion des crues, prescriptions constructives et d'usage dans les zones déjà urbanisées soumises à des niveaux d'aléas plus faibles). Ils peuvent également rendre obligatoire la mise en œuvre de travaux de réduction de la vulnérabilité des biens existants. Ils comportent un rapport de présentation avec une carte d'aléa et une carte des enjeux, et un zonage réglementaire assorti à un règlement. La prescription ou l'approbation d'un PPRN sont liées à de nombreux autres outils de la prévention, elles déclenchent ainsi :

- des obligations pour le maire (réalisation d'un plan communal de sauvegarde, information préventive...)
- des obligations pour les particuliers (réduction de la vulnérabilité des biens existants, information des acquéreurs et locataires), assorties d'une possibilité de subvention par le Fonds Barnier
- la possibilité de bénéficier de subventions du Fonds Barnier pour les collectivités (pour leurs études ou travaux de prévention des risques).

Schéma directeur de Prévision des Crues - SDPC

Il définit l'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues dans le bassin.

Règlement de surveillance, de prévision et de transmission de l'information sur les crues - RIC

Il s'agit de la déclinaison opérationnelle du schéma directeur de Prévision des Crues (SDPC) à l'échelle des services de prévision des crues. Ce document définit les modalités de

fonctionnement des services de prévision des crues : liste des cours d'eau surveillés et des communes concernées, modalités de transmission de l'information aux services de gestion de crise, collaboration éventuelle avec des collectivités, etc.

Démarches de gestion des risques d'inondation

Le Plan Submersions Rapides (PSR) pour augmenter la sécurité des personnes exposées: plan d'actions national interministériel arrêté en février 2011 pour 6 ans, suite aux inondations de 2010, pour améliorer la sécurité des personnes dans les zones exposées aux phénomènes brutaux. Il a notamment fixé un programme de réalisation de PPRN prioritaires dans les zones les plus exposées. Ce plan a pour objectif d'inciter les différents territoires à bâtir des projets de prévention des risques liés aux submersions marines, aux inondations par ruissellement ou crues soudaines et aux ruptures de digues fluviales ou maritimes, dans le cadre de projet globaux sur des périmètres cohérents vis-à-vis des risques.

Les Programmes d'Action de Prévention des Inondations (PAPI) permettent aux collectivités volontaires d'être soutenues financièrement par l'Etat pour leurs projets de prévention. Mis en place en 2002, le premier appel à projets « PAPI » a généré la mise en œuvre de 50 PAPI sur l'ensemble du territoire entre 2003 et 2009. Le nouveau dispositif PAPI introduit le 17 février 2011 a mis en place la labellisation des programmes. Outil de contractualisation entre l'État et les collectivités, le dispositif PAPI permet la mise en œuvre d'une politique globale, pensée à l'échelle du bassin de risque et mobilisant tous les leviers de la gestion des risques d'inondation.

Gouvernance de la politique de gestion des risques d'inondation

Au niveau national

La **commission mixte inondation (CMI)**, mise en place par le gouvernement le 12 juillet 2011, est une émanation du COPRNM et du CNE dont le mandat est d'assurer la concertation sur l'élaboration et l'application de la stratégie nationale, et d'initier un dispositif d'attribution des fonds publics fondé sur l'équité nationale et la responsabilité des territoires.

Elle permet de faire des choix partagés entre tous les acteurs en charge de la gestion des risques d'inondation. Cette instance est également chargée de l'examen des dossiers candidats à la labellisation « PAPI » ou « projets PSR », au regard des cahiers des charges respectifs et des objectifs de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation.

Au niveau territorial (district ou grand bassin)

En écho à la CMI, sur chaque district une **commission inondation de bassin**, émanant du comité de bassin, a été instituée et est co-présidée par le Préfet de Bassin et un représentant des collectivités.

Au niveau local

Les stratégies locales élaborées pour les TRI sont élaborées sous l'égide d'un **comité de pilotage** dont les membres sont arrêtés par le Préfet de département.

Financement

Régime d'indemnisation pour les catastrophes naturelles « CAT-NAT »

Depuis 1982, la solidarité nationale face aux risques de catastrophes naturelles est mobilisée via le régime d'indemnisation « CAT-NAT » lorsque le sinistre est causé par un événement naturel dont l'intensité est anormale.

Le régime CAT-NAT combine un fonctionnement assurantiel classique (acquittement préalable de primes, paiement de sinistres après déclaration et le cas échéant expertise, réassurance) avec la solidarité nationale (extension d'assurance obligatoire, fixation par voie réglementaire des primes additionnelles et des franchises et garantie accordée par l'Etat). La prime additionnelle couvrant contre les « catastrophes naturelles » est uniforme quel que soit le capital assuré, sur tout le territoire national et quel que soit le niveau d'exposition au risque de catastrophes naturelles. Les coûts liés aux catastrophes naturelles sont donc mutualisés sur une base très large qui permet de comprimer le niveau de la surprime à des niveaux très raisonnables pour l'ensemble des citoyens.

Lorsqu'une commune effectue une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle suite à un événement naturel (inondation, mouvement de terrain, retrait gonflement d'argiles...), une commission interministérielle est chargée de donner un avis sur le caractère anormal ou non de l'intensité de cet événement sur la base de rapports d'experts scientifiques publics (Météo-France, BRGM, les services des DREAL...).

Cette commission interministérielle est composée de représentants des ministres en charge de l'économie et du budget, de la sécurité civile et le cas échéant, de l'Outre-Mer. Des experts du ministère de l'environnement sont sollicités pour avis consultatifs et techniques. La Caisse Centrale de Réassurance assure le secrétariat de cette commission.

Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit Fonds Barnier

Créé en 1995 pour financer l'expropriation de biens exposés à certains risques naturels menaçant gravement des vies humaines, il permet également depuis 1995 de contribuer à :

- l'acquisition amiable par l'Etat, une commune ou un groupement de communes de biens fortement sinistrés par une catastrophe naturelle ou certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines ;
- les mesures de réduction de la vulnérabilité prescrites par un plan de prévention des risques (PPRN) à des biens existants en zone à risque ;
- les études et les travaux de prévention contre les risques naturels à maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales dotées d'un PPRN prescrit ou approuvé.

Alimenté par un prélèvement de 12% sur les cotisations d'assurance couvrant les risques de catastrophes naturelles (régime d'indemnisation Cat-Nat), son budget est d'environ 185 millions d'euros par an.

Observatoire national des risques naturels (ONRN)

L'observatoire des risques naturels répond à un besoin stratégique des acteurs qui reconnaissent la nécessité de se mettre en réseau, partager leurs données et d'échanger sur les analyses pour mieux contribuer à l'adaptation des enjeux aux aléas naturels et à la couverture des risques. Il a pour mission de rapprocher les données pour conduire des évaluations de la

vulnérabilité des territoires et de l'efficacité des procédures et actions mises en œuvre.

Il permettra d'améliorer et capitaliser constamment la connaissance des aléas et des enjeux liés à la survenance de phénomènes naturels sur le territoire français et d'aider à l'orientation de la politique de prévention et de réduction de la vulnérabilité des biens et des personnes ainsi qu'à la réparation et la gestion de crise. Les données, études et constats ainsi partagés serviront d'appui aux analyses « coûts-bénéfices » nécessaires aux choix d'investissements à réaliser, ainsi qu'à la mesure de l'efficacité des actions déjà entreprises afin de permettre d'éventuels ajustements.

Projet