

Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation



Édition octobre 2014
Document réalisé par la DGPR
Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
avec la participation active de la commission mixte inondation
après consultation des parties prenantes et du public
ayant reçu un avis favorable de la CMI, du COPRNM, du CNE et du CNML.

crédit photos :
page 1 : Benoit Gandon /Préfecture65
page 3 : Carte Bruno Ledoux /MLET-MEDDE/DGPR
pages 4 et 10 : L.Mignaux/METL-MEDDE
page 6 : 1.2.3.Soleil
page 8 : N. Lebunetel/mairie de Saint-Vaast-la-Houge

SOMMAIRE

1- Les raisons de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation

- La situation actuelle
- La politique mise en œuvre
- L'intérêt d'un cadrage national

2 – Les trois grands objectifs prioritaires de la stratégie nationale

- Augmenter la sécurité des populations exposées
- Stabiliser à court terme, et réduire à moyen terme, le coût des dommages liés à l'inondation
- Raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés

3- Cadre d'action : des principes directeurs au service des objectifs

- Principe de solidarité
- Principe de subsidiarité et de synergie des politiques publiques
- Principe de priorisation et d'amélioration continue

4- Les orientations stratégiques : quatre défis à relever

- Développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrages
- Aménager durablement les territoires
- Mieux savoir pour mieux agir
- Apprendre à vivre avec les inondations

Les annexes de la SNGRI

1 - La politique actuelle mise en œuvre

2 - Caractérisation des TRI

3 - Références

Les raisons de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation

La situation actuelle

Une nouvelle politique nationale de gestion des risques d'inondation a été initiée par la Directive Inondations, transposée en droit français dans le cadre de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (LENE).

Le bilan catastrophique des inondations en Europe au cours des dernières décennies, notamment les grandes crues de l'été 2002 en Europe centrale et tout récemment au printemps 2013, montre que les enjeux exposés aux risques d'inondation sont en constante augmentation, pouvant mettre en péril du jour au lendemain l'économie entière de tout un territoire.

Sur le territoire national, 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», instauré par la loi du 13 juillet 1982. Ce coût annuel moyen pourrait être nettement plus important en cas d'aléa d'intensité exceptionnelle.

Si le territoire a été épargné par les très grandes catastrophes mettant à mal l'économie nationale sur de nombreuses décennies, l'évaluation préliminaire des risques d'inondation réalisée en 2012 révèle que près d'1 Français sur 4 et 1 emploi sur 3 sont aujourd'hui potentiellement exposés à ces risques. (cf. carte)

De plus, les effets du changement climatique avec l'élévation du niveau moyen des mers et la multiplication possible des fortes tempêtes sont des facteurs aggravants le risque pour le littoral et les espaces estuariens.

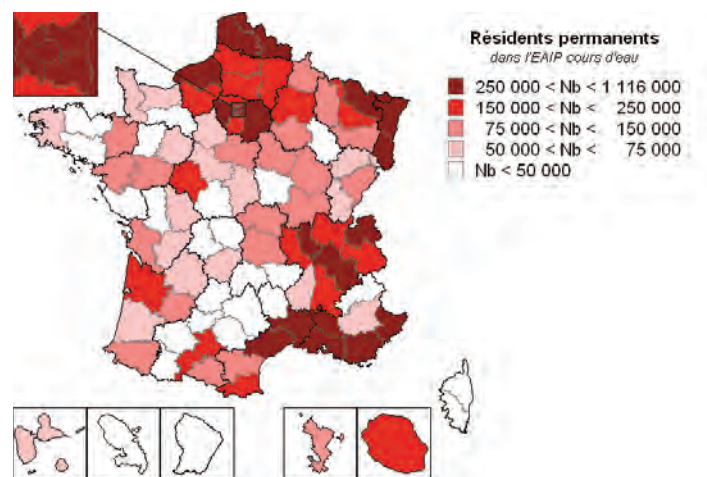
D'autre part, le degré de vulnérabilité des populations exposées dépend de nombreux facteurs : le niveau d'exposition des bâtiments et des lieux stratégiques pour la gestion de crise, la concentration des enjeux, la complexité et l'interdépendance des réseaux, les modes de production en flux tendus et donc l'absence de stocks, la multiplicité des acteurs publics et privés en charge des services.

Les personnes exposées aux inondations sont par ailleurs très inégales face aux risques : toutes les populations n'ont pas les mêmes capacités de prévention ou de conscience des risques, la maîtrise d'ouvrage publique est portée par des institutions d'inégale richesse économique.

Ces facteurs compromettent la capacité à revenir rapidement à un fonctionnement satisfaisant après un événement dommageable. De plus, la tolérance aux dommages est de plus en plus faible. D'une part le régime de solidarité assurantielle peut avoir des effets déresponsabilisants. D'autre part, l'idée d'une société toute puissante technologiquement, conjuguée à la faiblesse de la culture du risque, éloigne le citoyen de la conscience de l'extrême variabilité du fonctionnement des systèmes naturels.

Les enjeux de sécurité des populations se cumulent avec des enjeux de protection des milieux naturels et de préservation des terres agricoles. Les secteurs concernés par les inondations abritent le plus souvent des milieux à forte valeur environnementale ou agricole; cordon littoral, zones humides, ripisylves, cours d'eau, prairies, cultures...

Enfin, un patrimoine inestimable pourrait disparaître définitivement en cas de catastrophe, dans la mesure où il est très peu pris en compte dans les démarches actuelles de prévention.



Evaluation préliminaire nationale des risques d'inondation - 2012

La politique mise en œuvre

La politique actuelle de gestion 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 selon une approche conjuguant bassin de risque et bassin versant.

Cette approche a permis de renforcer les solidarités territoriales, en lien avec les projets de préservation des milieux aquatiques mettant aussi en avant une dimension bénéfique des crues.

Mais les politiques de prévention souffrent encore aujourd'hui d'un déficit de connaissance concernant la vulnérabilité globale des territoires pour une meilleure prise en compte des impacts directs et indirects des inondations. La gestion des ouvrages de protection souffre également d'un déficit de maîtrise d'ouvrage.

L'État et ses partenaires se sont mobilisés pour optimiser les démarches existantes, notamment à travers la labellisation des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) sur les différents champs : protection, prévention, préparation et gestion de crise.

Néanmoins, l'analyse de ces champs de la politique mise en œuvre laisse apparaître des limites et des axes de progrès à investir.



L'intérêt d'un cadrage national

Pour répondre à ce constat et mettre en œuvre une politique rénovée de gestion des inondations, un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) sera arrêté sur chaque grand bassin hydrographique par le préfet coordonnateur de bassin en association avec les parties prenantes d'ici fin 2015.

L'État a choisi d'encadrer les PGRI et leurs déclinaisons territoriales par une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation qui rassemble les dispositions en vigueur pour donner un sens à la politique nationale et afficher les priorités.

La stratégie nationale répond ainsi à une attente forte de tous les partenaires, notamment des collectivités territoriales, d'un cadre partagé orientant la politique nationale de gestion des risques d'inondation.

Les 3 objectifs prioritaires de la politique nationale

La stratégie nationale de gestion des risques d'inondation poursuit 3 objectifs prioritaires dont l'atteinte par les différents acteurs est à analyser sur le long terme, à 20 ou 30 ans par une mise en œuvre progressive, en conduisant une évaluation quantifiée des performances actuelles et futures.

La présente politique nationale prône une mobilisation solidaire et adaptée aux enjeux de tous les acteurs du risque. Elle prend en compte l'organisation actuelle de la gestion des risques et mobilise les acteurs vers les champs d'actions les plus adaptés aux enjeux.

Selon la situation locale, ces champs d'action peuvent mobiliser tous les axes de la gestion des risques d'inondation : connaissance, prévision des inondations, information préventive, prise en compte du risque dans l'aménagement, protection des populations et réduction de la vulnérabilité, préparation à la crise, gestion de crise, de post crise et retour d'expérience.

La stratégie est ainsi l'occasion de réaffirmer que l'État et les collectivités à tous les échelons territoriaux, par leurs actions complémentaires, concourent solidairement à la gestion des risques d'inondation.

L'élaboration collective et partagée de cette stratégie, accompagnée par la Commission Mixte Inondation (CMI), fonde sa légitimité et permet aux parties prenantes d'engager ensemble une démarche de co-responsabilité, dans le respect du rôle de chacun.

La politique nationale ainsi renouvelée consolide la gestion actuelle des risques sur l'ensemble du territoire et la complète par une priorisation territoriale sur les secteurs concentrant le plus d'enjeux potentiellement exposés (TRI) et par une priorisation économique sur des projets souhaitables et soutenables.

Si l'État porte cette stratégie nationale, il n'en est pas pour autant le seul animateur, chaque intervenant, au premier rang desquels les collectivités territoriales, ayant à prendre toutes leurs responsabilités dans les choix de gestion.

• Augmenter la sécurité des populations exposées

Les inondations peuvent faire courir un risque grave, voire mortel, aux populations. La priorité nationale est de limiter au maximum le risque de pertes de vies humaines en développant la prévision, l'alerte, la mise en sécurité et la formation aux comportements qui sauvent.

La prévention la plus efficace pour limiter les dommages liés aux inondations reste, bien évidemment, d'éviter l'urbanisation en zone inondable.

Ainsi, les principes généraux en vigueur relatifs à l'aménagement des zones à risques d'inondation sont rappelés :

- la préservation stricte des zones d'expansion des crues en milieu non urbanisé, des zones humides et des massifs dunaires sur le littoral,
 - de manière générale, l'interdiction de construire en zone d'aléa fort,
 - la limitation des équipements sensibles dans les zones inondables afin de ne pas compliquer exagérément la gestion de crise, et la réduction de la vulnérabilité des équipements sensibles déjà implantés, voire leur relocalisation,
 - lorsque les constructions sont possibles, l'adaptation au risque de toutes les nouvelles constructions en zone inondable,
 - l'inconstructibilité derrière les digues sauf exception justifiée en zones urbanisées ou en zones d'intérêt stratégique,
 - l'identification des zones dangereuses pour les vies humaines en y étudiant la mise en sécurité des populations existantes par, outre les mesures de surveillance, de prévision, d'alerte et d'évacuation, des projets de délocalisations ou la réalisation ou le confortement d'ouvrage de protection ou de rétention.
- Les démarches de prévention des risques d'inondation ont vocation à augmenter la sécurité des enjeux déjà implantés en zone inondable. Elles n'ont pas vocation à permettre le développement de l'urbanisation dans des zones qui, bien que protégées pour certains aléas, restent inondables.



Dans tous les cas, la mise en sécurité des populations protégées par des ouvrages existants impose l'entretien pérenne de ces ouvrages conformément aux objectifs poursuivis par le plan national sur les submersions rapides (PSR).

La vocation du PSR est de développer des actions de prévention des risques de pertes en vies humaines suite aux événements dramatiques de la tempête Xynthia et des inondations du Var en 2010.

La gravité et l'urgence des situations correspondantes recommandent une optimisation des procédures administratives pour les simplifier.

• 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, la politique de sauvegarde des populations et des biens développera des orientations sur la maîtrise des coûts. Cette dernière est notamment obtenue par un développement de la prévention en contrepartie de la solidarité qui fonde le régime d'indemnisation «CAT-NAT». Elle participe à la pérennité de ce régime et du financement de la prévention par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit «fonds Barnier» qui lui est adossé. La maîtrise du coût des dommages repose sur leur évaluation pour chaque niveau d'événement.

Les opérations de protection des biens existants sont conditionnées par la pertinence économique de l'investissement public démontrée par des analyses coûts-bénéfices ou des analyses multicritères.

Sauf nécessité stratégique nationale dûment justifiée, le niveau d'ambition de cet objectif est donc à décliner en fonction de la gravité des événements :

- réduire les coûts pour les événements de forte probabilité : évaluation de la pertinence économique d'une protection des biens existants par des ouvrages, des opérations de réduction de la vulnérabilité des biens existants, de la mobilisation des zones d'expansion des crues et des ouvrages de ralentissement dynamique en amont des secteurs inondés pour abaisser autant que possible la ligne d'eau à l'aval
- stabiliser les coûts pour les événements de probabilité moyenne, c'est à dire pour les périodes de retour avoisinants les 100 ans : la réduction de la vulnérabilité des biens existants est à développer au delà des autres mesures de prévention et de protection. La limitation de l'exposition des enjeux vulnérables ou sensibles à ce niveau d'événement est systématiquement recherchée dans l'aménagement de ces espaces.
- porter une attention particulière à la gestion des TRI nationaux dont l'inondation pourrait conduire à une catastrophe nationale en mettant en défaut le dispositif d'indemnisation et en altérant gravement et longtemps l'économie du pays.



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

Dès lors que les inondations sont inévitables, la capacité des territoires à s'organiser pour gérer les crises et rebondir après un événement concourt à réduire les impacts potentiels des inondations sur la santé humaine, l'activité économique, le patrimoine et l'environnement.



L'atteinte de cet objectif passe par une meilleure appréciation des niveaux de vulnérabilité des enjeux, notamment des réseaux, en fonction des caractéristiques de l'aléa et de la géographie physique du territoire. Cette appréciation intégrera la mesure de l'amplification des événements par le changement climatique.

Le développement des outils de préparation à vivre les crises et à gérer les post crises s'appuie sur cette connaissance : PCS opérationnel, cartographie de zones inondées potentielles pour divers scénarios de crues, plan de continuité d'activité, plan familial de mise en sûreté, plan particulier de mise en sûreté du patrimoine culturel. Ces outils sont pertinents pour tout type d'événement, y compris les événements extrêmes pour lesquels les opérations structurelles sont généralement peu rentables. De plus, ces outils peuvent se décliner à toutes les échelles d'intervention, des pouvoirs publics aux particuliers en passant par les entreprises, les responsables de patrimoine culturel et les gestionnaires de réseau.

Pour atteindre ces objectifs, la mise en œuvre de la politique nationale de gestion des risques d'inondation appelle par ailleurs **l'appropriation de ces risques par le plus grand nombre d'acteurs.**



Cadre d'action : des principes directeurs au service des objectifs

Principe de solidarité

L'atteinte des 3 grands objectifs nationaux relève en premier lieu du principe de solidarité face aux risques. La gouvernance de la gestion des risques d'inondation, quelle que soit son échelle géographique, renforce cette solidarité.

La solidarité de bassin permet notamment d'agir en amont des zones urbanisées en préservant les zones naturelles d'expansion de crue, en mobilisant, le cas échéant, les espaces agricoles dans le cadre des projets concertés avec la profession agricole et dans le respect de l'activité économique.

Cette solidarité répond également à l'objectif de réduction des dommages. Elle garantit que les impacts des inondations ne seront pas reportés d'un territoire à l'autre sans accord préalable.

La solidarité de bassin entre territoires amont et aval, urbains et ruraux, entre les différents usages, réunit ainsi bassin de vie, bassin de risques et bassin versant, et, sur le littoral, la cellule hydrosédimentaire. Elle vise à répartir équitablement les responsabilités et l'effort de réduction des conséquences négatives des inondations entre tous les territoires et acteurs concernés.

La solidarité assurantielle permet la réparation des dommages et le retour à la normale après des événements dramatiques.

Au niveau national, la politique s'appuie sur le droit à la solidarité de chaque citoyen par le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et doit contribuer à préserver sa pérennité en développant la prévention et la réduction des coûts des dommages dont la solidarité est indissociable.

Cette solidarité, notamment financière, concerne chaque partenaire de la gestion des risques d'inondation. Ensemble et complémentaires, ils prennent la mesure des conséquences des événements futurs pour parvenir à une mutualisation des moyens et une optimisation des résultats.

** La compétence "gestion de milieux aquatiques et prévention des inondations" comprend les missions définies aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L.211-7 du Code de l'environnement*

Principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité permet que chaque acteur soit mobilisé selon la répartition des compétences prévue par les textes :

- L'État est compétent pour garantir la sécurité publique aux côtés des maires et conduire la politique de prévention des risques d'inondations par des actions régaliennes, dont la maîtrise de l'urbanisation par les PPRNi, d'information préventive, de surveillance des crues, d'information et de gestion de crise et de post crise avec le concours des assureurs.

- Les maires sont chargés d'assurer le secours aux populations. Ils élaborent des plans communaux de sauvegarde, obligatoires dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques d'inondation (PPRi). Ils informent leurs populations sur les risques et les alertent en cas de danger.

- Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) dont elles font partie, compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, se mobilisent d'ores et déjà pour la gestion des risques d'inondation. Ils évitent d'augmenter l'exposition aux risques des populations par la maîtrise de l'urbanisation et contribuent à réduire l'exposition au risque existante. La compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations* sera par ailleurs attribuée de manière obligatoire aux EPCI à fiscalité propre à partir du 1er janvier 2016.

Le principe de subsidiarité permet également que chaque acteur soit mobilisé à l'échelle adéquate :

Les communes ou les EPCI compétents peuvent transférer ou déléguer tout ou partie de leurs compétences aux groupements de collectivités en charge d'une gestion équilibrée de l'eau et des risques inondation à l'échelle du bassin versant, tels que les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE). Parmi eux, les EPTB assurent la coordination des opérations de gestion et de prévention des risques d'inondation.

Au niveau du grand bassin hydrographique, l'élaboration du PGRI permet d'arrêter les priorités de gestion à même de répondre à la nature des risques.

Au plus près du territoire local, la stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI) conduite, avec l'Etat, par la collectivité territoriale la plus en capacité de coordonner les maîtres d'ouvrage, relève les défis de la stratégie nationale pour réduire au mieux la vulnérabilité diagnostiquée sur le territoire à risques importants d'inondation (TRI) et prend en compte les spécificités de ce territoire.

Au delà des pouvoirs publics, la gestion des risques d'inondation est l'affaire de tous : les habitants, les entreprises et les services publics en zones inondables en ayant accès à une culture du risque, adoptent des comportements et des réflexes adaptés.

Principe de synergie des politiques publiques

La synergie entre les différentes politiques publiques connexes à la gestion des inondations conduit à plus d'efficacité et à une rationalisation des coûts. Elle permet de prendre en compte l'impact des inondations dans les projets d'aménagement ou dans les démarches de préservation des milieux naturels.

L'impact d'une politique sur une autre, lorsque leurs enjeux sont contradictoires, se traduit par un coût supplémentaire pour la société, qu'il convient de réduire en les conciliant au lieu de les opposer ou de vouloir en privilégier un par rapport à un autre.

Par exemple, des efforts de renouvellement urbain en zone inondable pourraient être mis à mal par les conséquences dramatiques d'une inondation, alors que ces efforts peuvent constituer une opportunité pour, conjointement, réduire de façon significative la vulnérabilité des bâtis existants.

Sur le littoral, la conjonction possible de plusieurs risques, submersions marines, érosion côtière, crue d'un fleuve etc., appelle un traitement coordonné à la bonne échelle en termes de diagnostic et de gestion des risques, rendu d'autant plus important par l'impact du changement climatique.

La prise en compte des politiques de prévention des autres risques évite de prendre des mesures contradictoires.

La protection des milieux naturels peut fortement contribuer à la réduction des risques d'inondation, et inversement : c'est le cas par exemple du développement de la trame verte et bleue, du maintien des zones humides ou des zones d'expansion naturelle des crues, de la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou encore de la lutte contre l'érosion des sols...

La gestion du risque inondation peut ainsi s'enrichir de l'approche des milieux naturels et des fonctionnements écosystémiques.

Au niveau de l'action territoriale, la synergie des politiques publiques peut favoriser la prise en compte conjointe :

- du fonctionnement naturel des milieux aquatiques,
- de l'occupation du sol et des enjeux économiques,
- de la complexité croissante des systèmes et de leurs conséquences : les effets domino,
- du fonctionnement interdépendant des territoires et de l'importance des réseaux pour l'activité humaine,
- des inégalités de richesse et d'organisation des secours entre territoires...

Principe de priorisation et d'amélioration continue

Pour prendre en compte les moyens humains, techniques et financiers, mobilisables par chacun des acteurs concernés et leur pertinence face aux objectifs poursuivis, la politique nationale s'appuie sur un principe de priorisation. La programmation priorisée qui est attendue repose sur la sélection des territoires à risques importants à l'échelle de chaque grand bassin, sur l'accompagnement des projets territoriaux pertinents sur chaque type de territoire exposés et sur les analyses coût-bénéfice et multicritères pour identifier les mesures soutenables économiquement. Ce principe de priorisation impose une évaluation des résultats de la politique mise en œuvre dans un principe d'amélioration continue.



Les orientations stratégiques : 4 défis à relever

développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrage

La répartition des rôles et des responsabilités dans la gestion des risques est finalisée dans un cadre organisationnel et financier. L'attribution de la compétence "gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations" aux communes et aux EPCI à fiscalité propre, qui porte notamment sur la maîtrise d'ouvrage des systèmes de protection, renforce les liens entre prévention des inondations et aménagement du territoire, et complète les maîtrises d'ouvrage déjà présentes sur les autres axes de la gestion des risques. Une recherche de cohérence dans la coopération des différents acteurs et dans l'affirmation des nouvelles maîtrises d'ouvrage sera conduite au sein de gouvernances partagées.

Les services de l'État seront mobilisés pour accompagner la mise en œuvre de cette nouvelle compétence, notamment à travers la mission d'appui technique mise en place par les préfets coordonnateurs de bassin. Par ailleurs, un groupe de travail national sera mis en place.

Au niveau national, la CMI contribue à la mise en synergie des politiques publiques par sa représentativité et ses liens avec le Comité National de l'Eau et le Conseil d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs.

Au niveau bassin, la mise en œuvre du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) associe l'État et les parties prenantes au sein d'une gouvernance de bassin.

Au niveau territorial, un comité de pilotage de la stratégie locale pour chaque TRI rassemblera les parties prenantes à une échelle de gestion pertinente pour conjuguer l'aménagement du territoire, la gestion des milieux aquatiques et des risques d'inondation, ainsi que la protection de l'environnement et du milieu marin.

Dans le respect des modalités d'application de la loi MAPAM, les maîtrises d'ouvrage engagées aujourd'hui dans la gestion des risques d'inondation sont maintenues et soutenues sur tous les types de territoires exposés, dès lors qu'elles contribuent à leur développement durable et que la pertinence de leur projet est démontrée. Sur ces territoires, l'État a vocation à poursuivre son accompagnement financier à travers le «fonds Barnier» (FPRNM).

aménager durablement les territoires

La prise en compte du risque d'inondation dans une logique d'aménagement durable des territoires a pour objectif d'augmenter leur compétitivité et leur attractivité.

Les collectivités qui y sont exposées se doivent de stabiliser voire réduire la vulnérabilité de leur territoire.

Pour y parvenir, la gestion des risques d'inondation doit conjuguer efficacement à l'échelle du bassin de risque, étendu au bassin versant pour les inondations fluviales, et aux cellules hydrosédimentaires pour les submersions marines, les actions de réduction de la vulnérabilité et de l'aléa tout en veillant à l'équilibre entre territoires ruraux et territoires urbains. Cette approche s'applique autant aux stratégies locales pour les TRI qu'à l'ensemble des programmes d'actions de préventions des inondations sur d'autres territoires.

La synergie dans la gestion des milieux naturels, de la biodiversité et des risques d'inondation permet l'émergence de solutions respectueuses de l'environnement et contribue à la solidarité de bassin.

L'objectif de réduction des coûts appelle des actions ciblées et adaptées à la fréquence de l'événement considéré. Si la gestion de l'événement extrême relève 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. Les opérateurs de réseaux (distribution d'énergie, télécommunications, eau et assainissement, transports...) ont à charge de les adapter pour en réduire la sensibilité aux inondations.

L'intégration par l'ensemble des acteurs de la gestion du risque inondation dans les opérations d'aménagement du territoire ou de renouvellement urbain permettra aux démarches de réduction de la vulnérabilité de prendre de l'ampleur.

Les outils de prévention (PPRi) ainsi que les outils de planification et d'aménagement du territoire que sont les schémas de cohérence territoriaux (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) en restent des instruments appropriés.

Les territoires spécifiques particulièrement confrontés à des risques multiples

Au vu de la progression démographique attendue sur les **territoires littoraux** confrontés à une conjonction des événements marins avec d'autres risques dans un contexte de changement climatique, la mobilisation des maîtres d'ouvrage prendra en compte l'échelle géographique et institutionnelle adaptée à la cellule hydro-sédimentaire. La stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) permettra d'approfondir la spécificité des risques littoraux.

Sur les **territoires de montagne**, les outils nationaux de gestion des risques devront permettre la gestion des crues torrentielles, la prise en compte des autres risques naturels et le respect des équilibres économiques du territoire.

Exposés à des phénomènes d'intensité extrême, aggravés par le changement climatique et conjugués à la vulnérabilité de l'habitat, les **territoires d'Outre Mer** feront l'objet d'un accompagnement pour développer des maîtrises d'ouvrage en capacité de répondre à ces priorités.

Dans les mois qui suivront l'appropriation de la présente stratégie nationale, un plan d'actions concrétisant ces orientations, intégrant le PSR et précisant le cadre de financement, sera élaboré par l'État en concertation avec les parties prenantes dans le cadre des travaux de la CMI.

mieux savoir pour mieux agir

Au-delà des connaissances déjà acquises, des outils et méthodes seront développés pour permettre une connaissance opérationnelle de la vulnérabilité des territoires face aux inondations. Un référentiel des vulnérabilités des territoires, initié par l'État et enrichi par les parties prenantes concernées, servira de socle aux politiques menées par l'ensemble des acteurs pour réduire les conséquences négatives des inondations. Ce référentiel pourra être enrichi par les réponses apportées pour faire face aux situations de vulnérabilité identifiées. Il contribuera à un meilleur suivi de l'évolution de la vulnérabilité du territoire français, nécessaire pour l'actualisation de l'EPRI d'ici 2018.

Dans le cadre du suivi et de l'évaluation de la stratégie nationale, un état des lieux de la politique nationale sera conduit pour asseoir les indicateurs. Dans les limites des compétences qui lui sont dévolues, l'observatoire national des risques naturels (ONRN) participera à la collecte des indicateurs de suivi.

Pour mieux caractériser la vulnérabilité des territoires, l'EPRI intégrera également les conséquences prévisibles des changements climatiques sur l'aléa d'inondation, les évolutions démographiques et foncières et les vulnérabilités particulières, notamment celles des réseaux.

Les données sur les vulnérabilités permettront d'ajuster les niveaux de vigilance «crues» sur le réseau hydrographique surveillé par l'État, et seront utilisées par le futur service d'anticipation sur la possibilité de crues soudaines et par les services d'alerte locaux mis en place par des collectivités. La connaissance de la formation et de la propagation des crues, ainsi que de la dynamique des inondations, doivent être approfondies pour pouvoir répondre aux besoins de la préparation et de la gestion de crise, à tous niveaux de responsabilité, du gouvernement au citoyen, en passant par le préfet et le maire.

Pour accompagner les maîtres d'ouvrage, l'État et les collectivités territoriales, notamment les EPTB, renforceront conjointement leur expertise publique et privée, pour répondre aux nouveaux enjeux de la politique nationale. La communauté scientifique, les experts et les bureaux d'études spécialisés, seront mobilisés sur l'élaboration collective des méthodes et des outils de partage de la connaissance.

Les opérateurs de réseaux seront mobilisés pour mieux connaître et faire connaître aux gestionnaires des crises la vulnérabilité de leurs réseaux.



apprendre à vivre avec les inondations

La mobilisation de l'ensemble des citoyens, dont les maires sont les premiers représentants, passe par la «mise en situation» de crise éclairée par des informations concrètes et tournée vers l'opérationnalité des solutions.

Pour développer la culture du risque auprès 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 toutes les institutions, notamment l'éducation nationale, et tous les vecteurs d'information.

La sensibilisation des particuliers, particulièrement opérante dans les deux ans qui suivent un sinistre, sera systématisée par un travail d'animation important aujourd'hui insuffisant.

La généralisation et l'amélioration de la qualité de ces démarches passent par la mise en place d'exercices simples de simulation de préparation dans le cadre des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS).

L'opérationnalité des PCS sera améliorée par un meilleur 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 ainsi que l'amélioration de la vigilance et de l'alerte.

L'amélioration continue de la vigilance et de l'alerte implique de poursuivre les actions engagées dans le cadre du PSR pour les événements à cinétique rapide, mais aussi de développer de nouveaux outils d'information des décideurs en cas de crue.

Pour une meilleure anticipation des phénomènes, les dispositifs de surveillance et d'avertissements mis en œuvre par les collectivités doivent être utilisés pour compléter de manière partenariale les systèmes mis en œuvre pour le compte de l'État.

En ce qui concerne la préparation à la gestion de crise, l'accent est mis sur le besoin de cohérence du dispositif. Toutes les communes ayant l'obligation d'en disposer, réaliseront leur PCS en intégrant les études menées dans le cadre du PPRi. Une interconnexion sera établie avec le dispositif ORSEC départemental de la responsabilité de l'Etat. La réflexion sur chacun des TRI nationaux doit conduire à améliorer cette cohérence, à l'échelle de ces territoires, voire nationale et internationale, entre tous les acteurs publics et privés, y compris les pays riverains, concernés.

les indicateurs de suivi

Développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrage

Maîtrise d'ouvrage pérenne pour les digues identifiées à enjeux :

- 80 % des ouvrages identifiés gérés par un maître d'ouvrage compétent d'ici 2018

Gestion multirisque :

- Linéaire de trait de cote intégré dans une stratégie locale de gestion des risques inondation

Evolution de la gouvernance partagée :

- Représentativité des différents acteurs au sein des comités de pilotage des SLGRI
- Nombre de SLGRI portées par une collectivité territoriale

Aménager durablement les territoires

Maîtrise de l'urbanisation :

- 100% des PPR prioritaires submersions marines réalisés en 2015

- Evolution du nombre d'enjeux en zone d'aléa fort sur les TRI et/ou surface des bâtiments de plain pied

- Hectares de zones humides restaurés faisant fonction de zones d'expansion de crues

Programme de remise à niveau de digues prioritaires :

- Linéaire de digues existantes remises en état

Mieux savoir pour mieux agir

Connaissance des vulnérabilités :

- Réalisation du référentiel de vulnérabilité d'ici 2016
- Intégration dans l'EPRI 2018
- Pourcentage de gestionnaires de réseaux impliqués dans les comités de pilotage SLGRI

Apprendre à vivre avec les inondations

Vigilance et prévision :

- Objectif de déploiement de l'APIC : nombre de communes à qui le service est offert

- Nombre de km couverts par le réseau SPC

- Développement et déploiement du concept de prévision des inondations

Organisation des secours et continuité d'activité :

- Atteindre en 2018, 100% de PCS réalisés pour les communes qui en ont l'obligation depuis au moins deux ans

- 100% des dispositifs départementaux ORSEC spécifiques des départements soumis au risque d'inondation mis à jour d'ici 2018

ANNEXES

1- La politique mise en œuvre

La stratégie nationale encadre la politique de gestion des risques d'inondation a été rénovée à l'occasion de l'application de la directive inondation. Son contenu repose sur l'analyse de la politique mise en œuvre jusqu'à présent pour en valoriser les nombreuses actions positives, en approcher les limites et éclairer les axes de progrès à investir. Cette analyse, proposée en CMI au cours de l'année 2012, a notamment conduit à identifier les défis à relever pour atteindre les grands objectifs de la stratégie. Ces défis ont permis aux membres de la CMI de conduire 5 ateliers thématiques début 2013 et d'élaborer le chapitre des orientations stratégiques en concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

2- Caractérisation des TRI : critères nationaux d'importance du risque

Ces critères ont été votés par la CMI en 2012 pour permettre aux bassins de sélectionner une première génération de TRI sur la base des informations disponibles, conformément aux textes en vigueur.

3- Références

Les différents programmes, outils, démarches, réglementations, évoqués dans la SNGRI font l'objet de développements auxquels le lecteur peut se référer.

ANNEXE 1

La politique mise en œuvre

La politique actuelle de gestion 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 mais aussi, après les événements dramatiques de la tempête Xynthia sur le littoral et des inondations rapides dans le Var en 2010, sur les submersions marines et les crues torrentielles.

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 selon une approche conjuguant bassin de risque et bassin versant.

Cette approche a permis de renforcer les solidarités territoriales, en lien avec les projets de préservation des milieux aquatiques mettant aussi en avant une dimension bénéfique des crues.

Mais les politiques de prévention souffrent encore aujourd'hui d'un déficit de connaissance concernant la vulnérabilité globale des territoires pour une meilleure prise en compte des impacts directs et indirects des inondations. La gestion des ouvrages de protection souffre également d'un déficit de maîtrise d'ouvrage que la compétence GEMAPI a pour objectif de compenser.

L'État et ses partenaires sont aujourd'hui mobilisés pour optimiser les démarches existantes sur les différents champs : protection, prévention, préparation, gestion de crise et indemnisation.

Sur la protection

La notion de protection par des ouvrages a notablement évolué ces dernières années. S'éloignant de l'affichage traditionnel d'une protection totale qui conduirait à un sentiment trompeur de «risque zéro» dans les zones situées derrière les ouvrages, la politique actuellement menée par l'État met désormais l'accent sur la sécurisation des digues pour éviter les ruptures. Au-delà d'un défaut d'entretien, un ouvrage correctement entretenu ne peut pas non plus être exempt du risque de rupture pour un aléa supérieur à celui contre lequel il a été calculé. Par ailleurs, la présence de ces ouvrages et l'absence d'inondations conduisent à l'oubli du danger.

L'approbation ministérielle le 17 février 2011 du Plan Submersions Rapides (PSR) sur la sauvegarde des populations, a permis de développer un volet majeur relatif à la fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection. Depuis 2011, l'appel à projet PAPI et PSR a permis de labelliser plus de 60 projets pour un montant d'environ 700 millions d'euros concernant la protection de plus de 180 000 personnes. Ce nouveau dispositif permet la mise en œuvre d'une politique de gestion du risque inondation pensée à l'échelle du bassin de risque et mobilisant différents axes : connaissance et culture du risque, surveillance et prévision, alerte et gestion de crise, intégration du risque dans l'urbanisme, réduction de la vulnérabilité, ralentissement dynamique et gestion des ouvrages de protection.

Malgré ce renforcement de la politique de gestion des ouvrages de protection, des difficultés d'organisation, de financement, de mobilisation et de responsabilités restent très présentes. Les coûts d'investissement et d'entretien des ouvrages étant très lourds, la politique de protection contre les inondations rencontre rapidement ses limites dans une conjoncture économique difficile. L'organisation de la maîtrise d'ouvrage des dispositifs de protection rencontre partout des difficultés, tant sur les cours d'eau que sur le littoral.

Sur la prévention

La prévention la plus efficace pour limiter les dommages liés aux inondations reste, bien évidemment, de limiter au maximum l'urbanisation en zone inondable.

C'est l'objet des plans de prévention des risques naturels (PPRN) qui, en particulier, réglementent l'implantation et la gestion des enjeux en zone inondable. Les PPRN ne couvrent cependant pas toutes les zones exposées et les mesures de réduction de la vulnérabilité sur l'existant sont encore peu développées, se heurtant à des problèmes de mise en œuvre. 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.

La préservation des champs d'expansion des crues, reste l'un des dispositifs les plus pertinents pour épargner les zones urbanisées, mais 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 relevant de l'aménagement du territoire placé sous la responsabilité des collectivités territoriales.

Sur la préparation à la crise

Des moyens humains, économiques et technologiques importants sont consacrés à l'anticipation des inondations, notamment via le dispositif de prévision des crues «Vigicrues» assuré par l'État, complété par les vigilances pluie-inondation et vague-submersion, ainsi que les APIC (avertissements de pluies intenses à l'échelle des communes) mis en œuvre par Météo-France. Le PSR prévoit l'amélioration des outils d'anticipation, l'optimisation de l'articulation vigilance-alerte notamment grâce au système d'alerte et d'information des populations.

Il prévoit aussi l'amélioration de la préparation à la crise avec un accent mis sur la réponse communale que constitue le plan communal de sauvegarde (PCS) ainsi que sur l'organisation d'exercices.

La préparation à la crise passe avant tout par l'organisation d'une réponse commune de tous les acteurs publics et privés impliqués, coordonnée par l'Etat en respectant le principe de subsidiarité. A l'échelon communal touché en premier, le PCS est la réponse qui permet au maire de prendre les mesures immédiates. Elle s'imbrique dans le dispositif ORSEC départemental. Cette réponse commune doit être sans cesse réévalué et tenue à jour.

Cependant, non seulement ces PCS n'existent pas partout, mais leur qualité est très variable.

La préparation à la crise passe aussi par l'information du citoyen afin de lui permettre d'être acteur de sa propre sécurité.

Depuis la loi du 22 juillet 1987 sur le droit du citoyen à l'information sur les risques majeurs et sur les mesures de sauvegarde qu'il peut mettre en œuvre, les dispositifs relatifs à l'information préventive ont été progressivement enrichis : dossier départemental des risques majeurs (DDRM), document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), information des acquéreurs et locataires (IAL). Contribuant à la culture du risque, leur mise en œuvre reste cependant hétérogène.

Sur l'indemnisation

Pour compléter ces dispositifs, une indemnisation rapide et couvrant le plus largement possible les dommages aux biens, constitue un levier pour un retour à la normale du territoire après la crise. En France, le régime «CAT-NAT» est complété par différents dispositifs de soutien de l'État aux collectivités locales ou aux acteurs privés. Ces dispositifs de solidarité financière pourraient être fragilisés par l'augmentation constante des dommages et le déficit des mesures préventives

ANNEXE 2

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

L'arrêté ministériel du 27 avril 2012 relatif aux critères nationaux de caractérisation de l'importance du risque d'inondation, pris en application de l'article R. 566-4 du code de l'environnement est paru au JO le 10 mai 2012.

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).

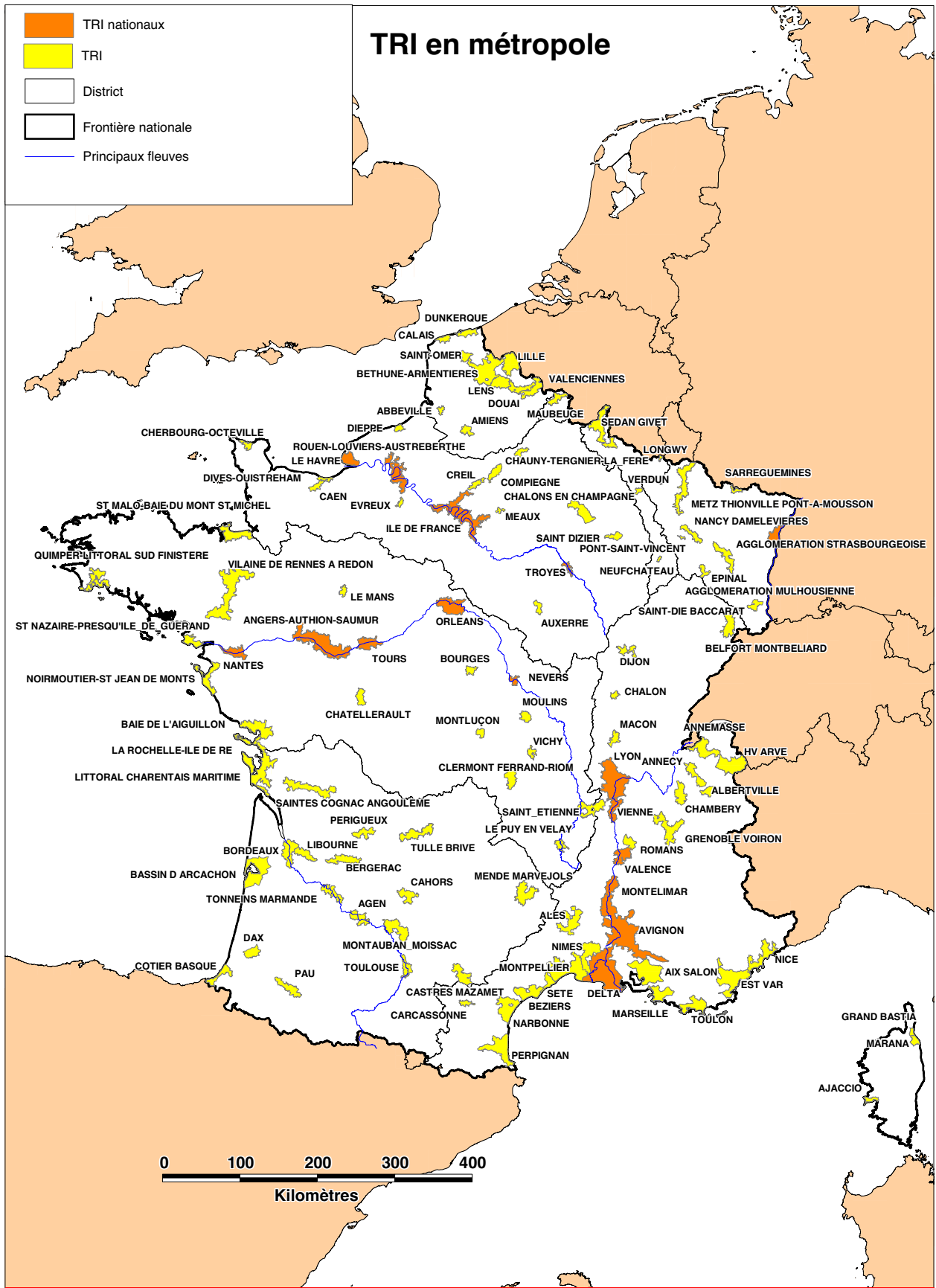
Les facteurs d'intérêt à agir

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.

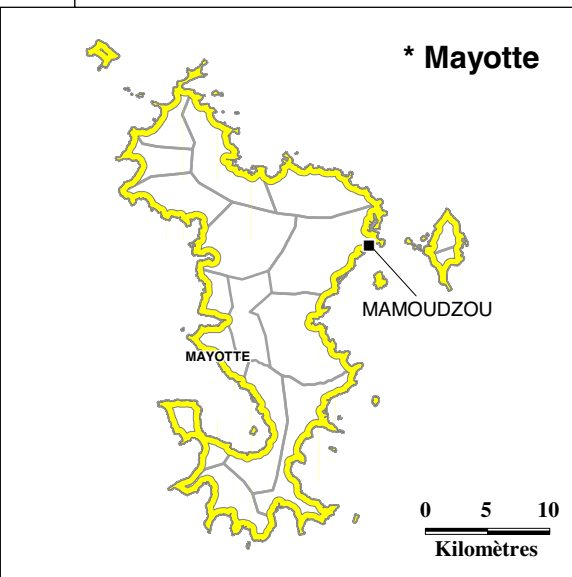
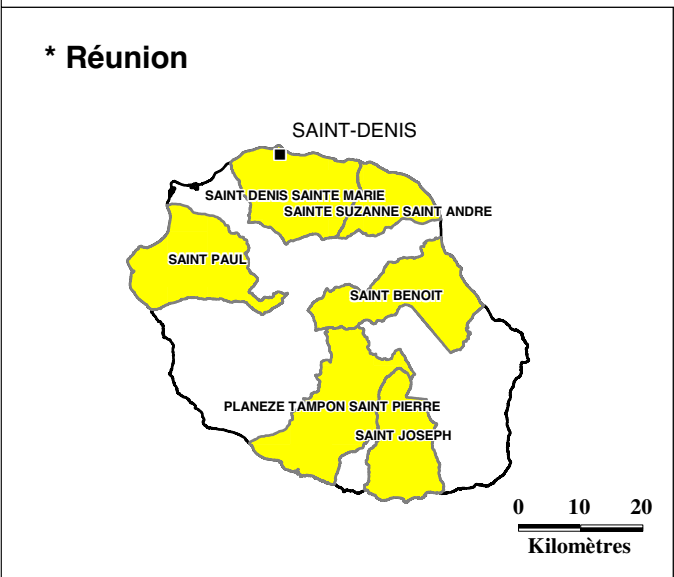
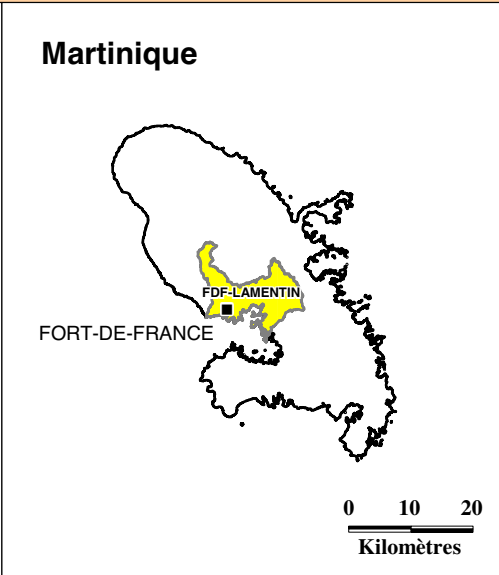
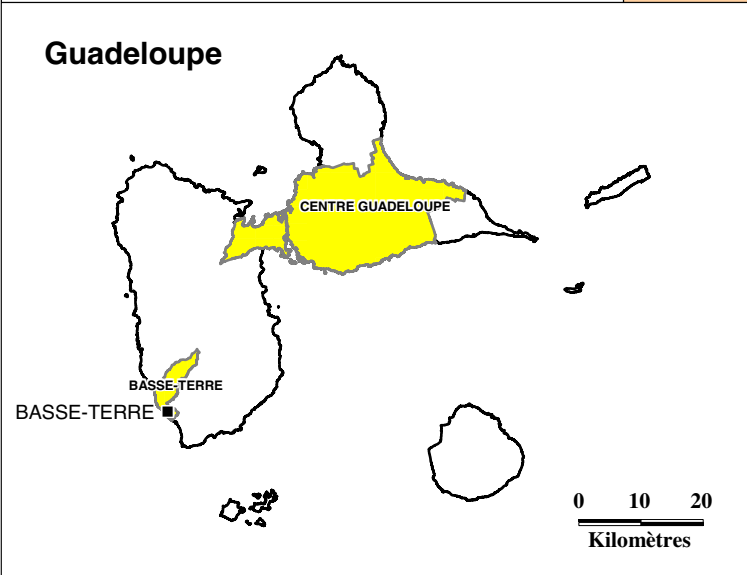
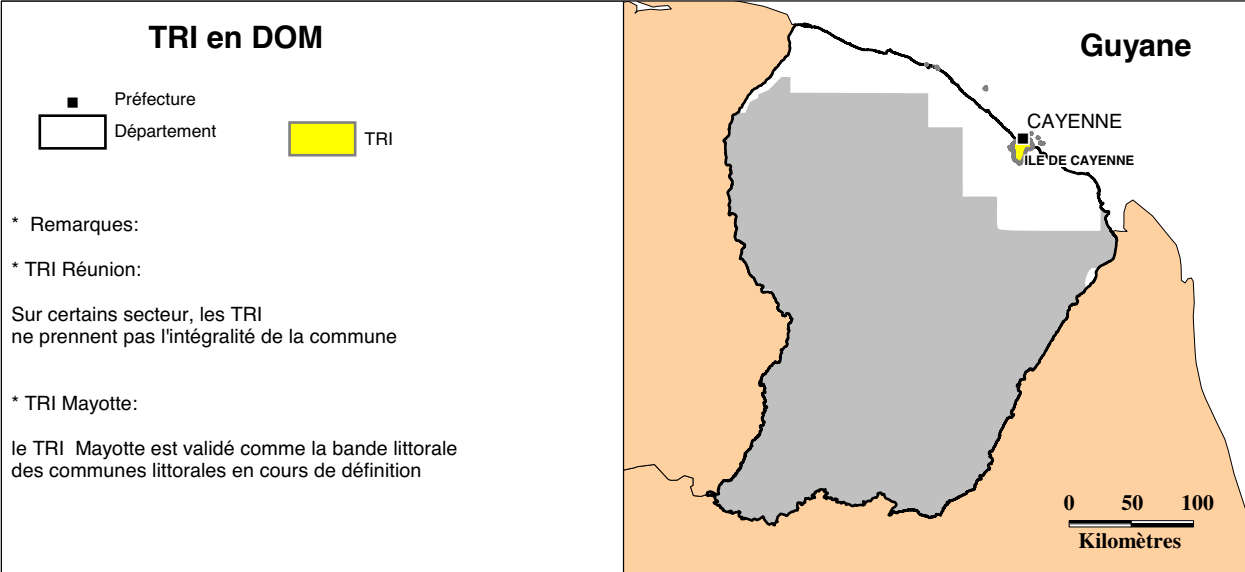
Les facteurs d'intérêts à agir permettent, pour répondre à l'objectif de réduction des risques de dysfonctionnement d'un territoire, de considérer les territoires pour lesquels il est le plus opportun d'intervenir rapidement, soit parce qu'on craint une évolution importante des enjeux exposés (pression 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.

Les TRI identifiés

122 territoires ont été identifiés en 2012 par les préfets coordonnateurs de bassin.
(voir cartes pages suivantes)



Direction Générale de la Prévention des Risques - CETE Méditerranée - Octobre 2012



ANNEXE 3

Références

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 Inondations».

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 autorisé 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'État (22 décembre 2013).

L'évaluation 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 densifiés 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.

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'État notamment par des PAPI.

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 État/Région, où du dispositif de labellisation des Programmes d'actions de prévention des inondations et de confortement des systèmes d'endiguement « PSR ».

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 PAPI, des programmes de gestion des ouvrages labellisés PSR et des stratégies locales pour les TRI sera conduite sur la base de ces indicateurs. Elle donnera lieu à un rapport à la CMI tous les 3 ans.

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.

ANNEXE 3

Références (suite)

DEMARCHES 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'État pour leurs projets de prévention. Mis en place en 2002, le premier appel à projets « PAPI » a généré la mise en œuvre de 60 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 grand bassin hydrographique

En écho à la CMI, sur chaque district ou grand bassin 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 territorial

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 (acquiescement 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 du Développement durable 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'État, 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 ;
- des mesures de réduction de la vulnérabilité prescrites par un plan de prévention des risques (PPRN) à des biens existants en zone à risque ;
- des études et des 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, de 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 surveillance 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 « multicritères » 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.

SNGRI

STRATÉGIE NATIONALE DE GESTION DES RISQUES D'INONDATION

arrêtée le 7 octobre 2014 par :

la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie,

Ségolène ROYAL

le ministre de l'Intérieur,

Bernard CAZENEUVE

le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt,

Stéphane LE FOLL

la ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité,

Sylvia PINEL

