

## *Chapitre 2*

### **Approche stratégique de la gestion des risques d'inondation**

Le bassin versant de la Loire a visiblement besoin d'une approche stratégique et holistique de la gestion des risques d'inondation en raison de sa très grande étendue, qui couvre une multiplicité des périmètres administratifs, de la concentration de sa population et de la diversité des intérêts liés à ses cours d'eau et à ses écosystèmes. Une approche holistique de la gestion des risques d'inondation prend en considération un large éventail de domaines de règlements et de politiques publiques qui sont souvent administrés par des autorités compétentes distinctes, telles que la sécurité publique, le développement économique, l'utilisation et la qualité de l'eau, la protection de l'environnement et les loisirs. Une réglementation dans l'un de ces domaines de politiques publiques peut avoir un effet sur les objectifs des autres.

S'ils ne partagent pas une vision à long terme de ce à quoi le bassin de la Loire devrait ressembler dans cinquante ou même cent ans, les décideurs publics viendront inévitablement contrarier les efforts des parties prenantes, à moins que leurs voix ne soient prises en compte dans le processus décisionnel. Une approche stratégique et holistique devrait permettre de lancer un processus de planification intégré, d'identifier les accords possibles et d'établir des priorités, ainsi que de mesurer les capacités requises par les défis de l'avenir.

#### **Le Plan Loire Grandeur Nature : une gouvernance cohérente et holistique**

Il est internationalement reconnu que le choix du bassin hydrographique comme échelle d'action constitue une avancée dans la manière de prendre en charge le risque d'inondation. L'organisation et le regroupement des parties prenantes s'en trouvent facilités, permettant de former des stratégies cohérentes passant par des institutions communes. Dans le bassin de la Loire, le « Plan Loire Grandeur Nature » (Plan Loire) a, en ce sens, guidé l'évolution de la gestion du risque d'inondation depuis quinze ans vers une stratégie permettant de mieux vivre avec les crues, au lieu d'essayer de réduire le risque d'inondation à néant par un contrôle des cours d'eau. Ce plan fournit un cadre à des mesures concrètes

qui, entre autres, soutiennent la réalisation d'études visant à mieux modéliser les grandes crues et les risques d'inondation, à réduire la vulnérabilité des populations et des entreprises aux conséquences directes et indirectes des inondations, à sensibiliser le public au risque d'inondation, et à renforcer la prévision des crues. La sélection des projets sur la prévention des inondations fait l'objet de débats dans le contexte plus large de l'utilisation de l'eau, de la protection de l'environnement, et de la préservation des activités culturelles et récréatives. Cette approche holistique reconnaît la variété des intérêts et des groupes qui attachent des valeurs différentes aux ressources du fleuve. Elle fournit en outre une structure permettant de parvenir à des compromis éclairés. La sélection des projets est notamment liée aux lignes directrices de la politique de l'eau sur la reconnaissance de la contribution des crues à la recharge des zones humides et des nappes phréatiques. Cette politique s'inscrit dans le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) élaboré par le comité de bassin Loire-Bretagne, qui rassemble collectivités locales, acteurs économiques, administrations de l'État et associations, y compris des associations de protection de la nature.

Pour atteindre ses objectifs holistiques, le Plan Loire nécessitera une volonté politique forte et des ressources appropriées au renforcement de la stratégie des « 3 P » bien connue : prévision, prévention et protection. La stratégie des « 3 P » en matière de gestion des risques d'inondation a été proposée aux acteurs locaux comme outil du processus de décision. Or les parties prenantes principales n'ont pas toutes formellement ratifié cette stratégie à l'échelle du bassin, car ses demandes sont complexes à satisfaire : la stratégie nécessite une analyse multicritère et son adoption par une multitude de parties prenantes. C'est pourquoi, en pratique, certaines actions ont reçu la préférence, telles que, par exemple, la prévision des crues, la maintenance limitée des digues ou la proposition faite aux entreprises de diagnostiquer leur vulnérabilité.

Une conférence commune regroupe les acteurs chaque année au moment de la réunion du comité de suivi, à l'échelle du bassin. Ce comité de suivi est tenu informé des résultats de l'avancement du contrat de projets ; analyse les adaptations nécessaires au bon déroulement du plan ; veille au reste de l'équilibre entre les objectifs, les acteurs et les financements ; participe aux prises de décisions stratégiques ; constitue un lieu de concertation et de débat.

Bien que le Plan Loire ait des qualités manifestes, sa mise en œuvre n'a pas été aussi efficace qu'elle aurait dû l'être dans le domaine de la gestion des risques d'inondation. Il n'y a pas de délai de mise en œuvre prévu, en effet, cette stratégie vise à être appliquée dès que possible, en intégrant la valeur ajoutée de projets tels que « Freude am Fluss » (« mieux vivre au bord du fleuve ») et « Flood Resilient City ». Plusieurs parties prenantes ont déploré qu'un trop grand nombre de thèmes soit en concurrence (la protection de l'environnement et des écosystèmes, les inondations et leurs interactions) et regrettaient de ne pas avancer assez loin dans leurs délibérations.

En dehors du Plan Loire, l'efficacité de la gestion du risque d'inondation dépend en grande partie des maires, qui sont élus, et des préfets, qui sont nommés. Ces derniers sont responsables d'un grand éventail d'outils tout à fait adaptés, tels que les Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI), les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) et PPR. Ils ne contrôlent cependant pas assez la mise en œuvre des prescriptions des Plans de Prévention des Risques d'inondation (PPRI) approuvés, alors que les entretiens menés par les experts font ressortir que les maires ne sont pas toujours fiables dans l'exécution des plans locaux d'urbanisme. En effet, les maires subissent des pressions pour stimuler le développement économique et la création d'emploi qui sont freinés par le classement des terrains en zone inondable. D'autre part, les services d'État qui agissent sous l'autorité des préfets semblent aujourd'hui manquer de moyens pour assurer la maintenance des digues. Pour cette raison entre autres, l'EP Loire facilite le travail des collectivités, des associations et des ONG qui forment des groupes de pression capables de mener des actions locales et thématiques.

## **Collaborations locales et formelles**

Plusieurs communes dans le bassin ont développé des approches novatrices afin de mieux protéger les personnes et les biens en zones inondables. On rencontre certains bons exemples de collaborations et de partenariats entre communes qui cherchent à créer des économies d'échelle pour répondre aux exigences réglementaires. Parallèlement, les projets d'agglomérations ont tendance à renforcer la cohérence de la gestion du risque d'inondation. Nantes Métropole et l'Agglomération de Nevers sont de bons exemples d'approches collectives efficaces, et d'autres communautés dans le bassin gagneraient à s'inspirer de ces modèles.

Ces collaborations bénéficient du soutien effectif de L'Agence de l'Eau Loire-Bretagne et de l'Établissement public Loire (EP Loire), qui a réussi à inspirer un esprit de solidarité entre les collectivités adhérentes et à créer un forum où les collectivités peuvent discuter de leurs projets et les coordonner d'une façon qui n'aggrave pas les risques. Une grande part des collectivités exprimait l'opinion selon laquelle la création de l'EP Loire était nécessaire pour optimiser les ressources à l'échelle du bassin, et pour réconcilier l'échelle locale et l'échelle du bassin, ce qui se révélait difficile pour la structure préfectorale.

## **Définir un niveau de risque acceptable**

Dans les zones sujettes aux inondations et dans les plaines d'inondation, une protection totale contre les inondations n'est pas possible. Il y aura toujours un risque d'inondation et des risques de dommages aux biens et de

pertes humaines, en raison de débordements ou de ruptures de digues. En France, à la différence des Pays-Bas par exemple, aucun niveau de sécurité n'est imposé par les pouvoirs publics. Plusieurs critères peuvent influencer le niveau de sécurité souhaité face aux inondations, mais la décision finale est toujours d'ordre politique. Une fois un niveau de sécurité fixé, il est possible d'étudier et de définir les activités et les mesures requises pour l'atteindre.

Le point de départ de la stratégie de gestion du Plan Loire était la nécessité de réconcilier le développement économique et la protection de l'environnement. S'il faut simultanément faire droit aux enjeux environnementaux et humains, les citoyens, de même que le gouvernement, doivent se rendre compte des coûts qui en résultent. Il convient, comme c'est le cas dans certains pays membres de l'OCDE, de définir avec clarté le juste équilibre entre les aspects environnementaux et la sécurité humaine dans la gestion du risque d'inondation. Il semble à ce jour que, de chaque côté, on pense que ces deux objectifs peuvent être atteints à faible coût. Pourtant les conséquences des changements climatiques pourraient accroître ce risque, au même titre que la dégradation et l'insuffisance des mesures structurelles qui protègent les collectivités du bassin contre les inondations.

## **Renforcer la participation des parties prenantes au processus de décision**

Avec la publication de la Directive 2000/60/CE définissant le cadre d'une politique communautaire dans le domaine de l'eau et la Directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, les consultations des parties prenantes ne constituent plus une concession faite à des militants qui défendent des intérêts locaux : il s'agit désormais d'une exigence légale. Lorsque ces processus incluent les parties concernées, il y a de fortes chances qu'ils les aident à dépasser leurs objectifs étroits, à examiner la façon dont les responsables politiques et les actions qu'ils préconisent peuvent avoir une incidence sur d'autres, et à parvenir à un appui consensuel aux décisions de politiques.

Le Plan Loire jouit d'un cadre institutionnel qui vise à assurer la participation des différentes parties concernées par la gestion des risques d'inondation. C'est au cours d'un processus collaboratif que l'on fixe ses objectifs, décide de ses projets et assure son financement. Ce fonctionnement implique que les administrations centrales, régionales et locales travaillent en concertation avec les acteurs économiques, organisations non-gouvernementales, instituts de recherche et associations professionnelles concernés. Le Préfet coordinateur du bassin, celui de la Région Centre, suit la réalisation du Plan Loire. Il est soutenu par les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN), et surtout par la DIREN de la Région Centre, qui assure le secrétariat du Plan Loire.

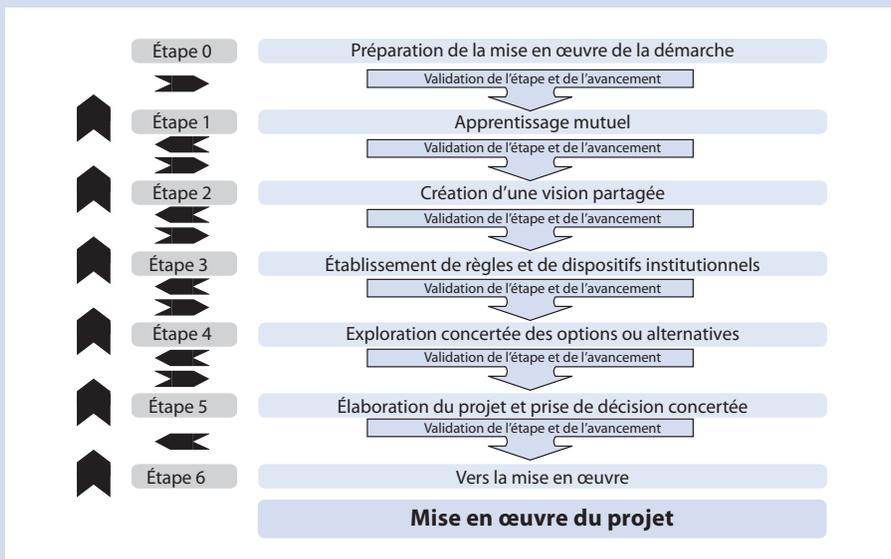
Deux institutions sont cruciales dans le processus consultatif au niveau du bassin : l'Établissement public Loire et l'Agence de l'eau Loire-Bretagne

## Encadré 2.1. Gestion du risque d'inondation par une Démarche de Planification Concertée

### *(Joint Planning Approach)*

La démarche de planification concertée (*Joint Planning Approach* en anglais) de la gestion du risque d'inondation doit permettre de parvenir à un consensus et de mobiliser l'ensemble des parties prenantes dans la mise en œuvre de projets de réduction du risque d'inondation qui soutiennent le développement durable de la plaine alluviale. Dans le cadre du projet « *Freude am Fluss* » une démarche de planification concertée a été adoptée, notamment dans le Val de Bréhémont. Par cette démarche, les points de vue des différents acteurs impliqués dans la prévention des risques d'inondation sont pris en compte afin de mieux explorer les alternatives, ou même de déterminer les arrangements institutionnels nécessaires à l'élaboration du projet final.

Plus de dix réunions plénières et ateliers de réflexion ont été organisés sur le val depuis le mois de mars. À l'issue de cette période de travail en commun et de discussions fructueuses, les partenaires impliqués dans cette démarche ont proposé d'organiser une réunion publique afin d'associer la population du val à la réflexion qui était en cours. Le schéma ci-dessous décompose les différentes étapes de la démarche, qui conduisent progressivement à la mise en œuvre d'un projet local :



Source : N. Doussin et P. Blancher (Novembre 2006).

(AELB). L'EP Loire, lui, permet la concertation entre élus de collectivités territoriales sur différentes questions qui concernent la Loire, notamment la gestion des risques d'inondation. Au sein de l'AELB, le comité du bassin garantit que tous les acteurs se concertent sur la politique de l'eau. Ensemble, ces institutions ont réussi à faire naître plusieurs alliances très actives et fructueuses, qui exécutent les projets du Plan Loire, y compris des thèmes que les services de l'État n'ont pas pleinement pris en compte, comme la création de la culture du risque. Elles s'attachent à développer un processus de planification et de concertation, donnant plus de place aux idées et aux initiatives locales, avec une véritable implication de tous les acteurs.

La collaboration des préfets et des services de l'État avec des parties prenantes concernées par la gestion de risque d'inondation trahit cependant une faiblesse de résultats. Ainsi, les réunions publiques visant à sensibiliser les citoyens au risque d'inondation sont considérées décevantes par certains en raison de leur faible participation. On manque toutefois d'études sur la manière dont on pourrait accroître cette participation. Dans la perspective des obligations formulées par la Directive 2007/60/CE, il convient de progresser davantage dans cette direction.

Lorsque fut décidée la mise en œuvre de la Directive 2000/60/CE, les ONG critiquaient en effet le déroulement des consultations publiques. Elles exprimaient en même temps leur crainte d'être à nouveau déçues lors des consultations sur la transposition en France de la Directive 2007/60/CE. Ces organisations rejetaient, comme un formalisme administratif, les réunions qui furent organisées par les agences de l'eau pour la première Directive, au motif que les autorités n'ouvraient pas le débat aux participants, les empêchant ainsi d'informer la prise de décision. L'ordre du jour était en effet dominé par les discussions de ce que le comité du bassin avait réalisé l'année précédente.

De manière générale, dans le Plan Loire, un processus intégrateur, qui regroupe des thèmes habituellement distincts, et alimenté par des informations d'experts, est mis en place pour rendre possible la sélection, par délibération, des projets à financer, sur lesquels peuvent s'entendre les parties prenantes. L'accord entre parties prenantes sur les objectifs du Plan Loire 2007-2013 a été présenté aux experts comme « un moment rare et précieux » lors la mission sur le terrain. Les projets menés dans le cadre du Plan Loire sont parvenus à rendre mieux visibles les risques d'inondation pour les planificateurs et les acteurs économiques, de façon à mieux coordonner leurs rôles dans la gestion de risque.

## **Établir un financement réel et durable**

Un financement durable est un élément crucial à la réussite de tout programme de gestion de risque qui implique de fortes dépenses de capital. Le Plan Loire est financé par le MEEDDM, l'AELB, l'EP Loire et les

conseils régionaux présents dans le bassin. Depuis la troisième phase du Plan Loire, la contribution financière de chaque institution est officialisée par un « contrat de projet interrégional » (CPIER), qui fixe les principales actions à entreprendre en commun et les ressources financières allouées. Des crédits sont aussi mis à la disposition du Plan Loire par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Pour la période 1994-2006 (12 ans), le budget du Plan Loire était de 310 millions EUR, alors que le budget de la période 2007-2013 (6 ans) est établi à 400 millions EUR – soit une augmentation annuelle moyenne de plus de 250%.

Jusqu'en 2006 la plupart des fonds provenait des sept « contrats de plan » conclus tous les six ans entre chaque région et l'administration centrale pour déterminer des projets communs à l'échelle du bassin entier. Selon plusieurs parties prenantes, les actions menées dans cette optique étaient moins homogènes que celles liées à la démarche interrégionale actuelle. Elles répondaient davantage aux besoins particuliers de chaque région concernée qu'à des priorités générales identifiées par une réflexion cohérente sur les risques d'inondation au niveau du bassin. D'ailleurs, les actions de gestion du risque d'inondation n'étaient qu'un thème en concurrence avec plusieurs autres propositions de dépense dans les régions, ce qui rend difficile d'entreprendre des projets coûteux.

En effet, le financement des projets de gestion du risque d'inondation pour la période 2000-2006 était inférieur aux montants convenus, et il n'était peut être pas réparti de manière appropriée aux enjeux. De plus, les dépenses de l'administration centrale pour le Plan Loire à cette période ne représentaient que 50% de ce qui était prévu, bien qu'il faille reconnaître qu'il y a eu des investissements à travers des PAPI, dans les domaines de l'information préventive, de la prévision des crues et l'entretien des digues. À ce jour, les dépenses réelles des « contrats de plan » ne correspondent pas aux investissements prévus.

Tableau 2.1. **Financements de l'État pour le bassin de la Loire**

Dépenses prévues pour les inondations, 2000-2006	Montant des actions lancées 2000-2003	Paiement effectué, 2000-2003
55 millions €	21 millions €	12.5 millions €

Source : Lamothe, D.N. et G. Neveu (2005), *Evaluation of the Impacts of Floods and Associated Protection Policies*, Commission européenne, Bruxelles.

La prévention des inondations relève rarement de la compétence obligatoire des collectivités. Elle n'est donc financée par aucune ressource dédiée : les collectivités et les maîtres d'ouvrage doivent généralement prélever sur leurs propres budgets généraux de quoi couvrir les actions qu'elles engagent. Or la prévention des inondations est bien un service public rendu à ceux qui habitent

et exploitent le territoire, qu'ils soient directement touchés en zone inondable ou indirectement concernés en dehors de la zone inondable. L'EP Loire a confié au Centre Européen de Prévention des Risques d'Inondation (CEPRI) la mission de vérifier s'il était possible de recourir à une « redevance pour service rendu » qui cible de manière spécifique les bénéficiaires de la prévention des inondations et sollicite moins le budget général des collectivités. Les résultats de ce travail incitent à la prudence sur la faisabilité de ce dispositif.

### Encadré 2.2. Approches stratégiques de la gestion des risques d'inondation

#### Royaume-Uni – « Faire de l'espace à l'eau »

En 2005, le gouvernement du Royaume-Uni a lancé un programme transversal afin d'acquiescer une vision à long terme des besoins pour une gestion durable des inondations et de l'érosion côtière. Ses objectifs sont de gérer ses risques en employant un ensemble intégré d'approches qui tiennent compte des priorités nationales et locales, de sorte que : la menace pour les personnes et leurs biens soit réduite ; les avantages environnementaux, sociaux et économiques soient les plus grands, en conformité avec les principes du développement durable du gouvernement. Le programme reconnaît le besoin d'assurer les mécanismes de financement efficaces et fiables nécessaires à réaliser la vision de cette stratégie, y compris des investissements dans les mesures structurelles et un fonds national dédié à l'aide des victimes d'inondations.

Un ensemble de mesures de résultats concernant la gestion des risques d'inondation et d'érosion côtière a été publié par le Département de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires Rurales (DEFRA). Ses indicateurs seront réexaminés au fil du temps afin d'améliorer le suivi des résultats que produit l'investissement du gouvernement dans cette démarche. Les ministres peuvent définir des cibles à atteindre en fonction de toutes ces mesures ou de quelques unes d'entre elles et aider à déterminer certaines priorités (DEFRA, 2008). Les indicateurs et les cibles à atteindre sont faits pour évaluer la cohérence et l'efficacité de la démarche globale, plutôt que pour estimer la valeur de projets individuels et d'options de politiques publiques

Les précipitations se sont largement accentuées sur l'Angleterre pendant les dernières décennies et pourraient augmenter encore de 20 % d'ici la fin du XXI<sup>e</sup> siècle. Les dommages occasionnés par les crues des eaux et le drainage urbain coûtent actuellement en moyenne 270 millions de livres (environ 405 millions EUR) par an à l'État, et ce chiffre est susceptible de grimper jusqu'à 15 milliards de livres (23 milliards EUR) en 2080, si aucune mesure n'est prise. C'est dans ce contexte alarmant qu'a été lancée une batterie de projets baptisés « projets pilotes intégrés du drainage urbain », une série de 15 études pilotes afin de réduire les impacts actuels et futurs liés aux inondations en zone urbaine. Ces études se concentrent sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer le drainage des inondations dans les villes anglaises et les méthodes à utiliser pour adapter ces zones aux futures conséquences du réchauffement climatique.

### Encadré 2.2. Approches stratégiques de la gestion des risques d'inondation (suite)

#### Pays Bas – « Place au fleuve »

En 2006, le Cabinet des Pays-Bas a élaboré la Décision Clé de Planification de l'Aménagement du Territoire (*Spatial Planning Key Decision* en anglais, SPKD) « Place au fleuve » (*Room for the River* en anglais), qui a trois objectifs :

D'ici 2015, les branches du Rhin pourront, sans risque, assumer une capacité d'écoulement de 16 000 m<sup>3</sup> d'eau par seconde ; les mesures mises en œuvre pour parvenir à l'objectif ci-dessus amélioreront aussi la qualité de l'environnement du bassin versant ; l'espace supplémentaire qui sera nécessaire aux rivières au cours des décennies à venir par l'effet des changements climatiques attendus restera disponible.

Ce plan regroupe les mesures que le Cabinet envisage d'entreprendre pour atteindre de tels objectifs. Il réunit d'abord, de manière fondamentale, des mesures destinées à créer plus d'espace au fleuve et à abaisser le niveau des hautes eaux, par exemple par l'approfondissement du promontoire du fleuve, le déplacement des digues plus loin vers l'intérieur des terres, l'abaissement des jetées des rivières et l'élargissement des lits d'été. Cette approche reconnaît les bénéfices que constituent pour la société les processus naturels produits par l'écosystème des zones humides, ainsi que l'idée d'une utilisation multifonctionnelle de l'espace. Le renforcement des barrages dans quelques zones à l'intérieur des terres n'est entrepris que si les autres mesures sont trop coûteuses ou inappropriées.

La mise en œuvre de chaque mesure doit être considérée plus avant par une étude de planification dans laquelle son emplacement et ses détails sont spécifiés. Une évaluation d'impact environnemental est requise pour un grand nombre de ces mesures ; elle donne aux résidents de la localité, aux autorités et aux autres parties prenantes une chance de s'exprimer. Puis, selon le type de mesure, il peut être nécessaire de demander un permis avant de mener des travaux de terrassement et de construction.

### Recommandations

1. Le Plan Loire doit susciter une stratégie de plus long terme et s'appuyer sur une vision globale des résultats souhaitables. La structure d'un cadre prospectif permettrait de relier utilement la politique actuelle aux actions à mener sur le long terme dans le bassin.
2. La stratégie du Plan Loire devrait prévoir des modalités pour éclaircir la question des priorités : par exemple, quelles sont les zones géographiques qui auront la plus grande croissance à l'avenir ? quels sont les points faibles qui auront les plus grands effets dommageables ? Et ceci sans exclure de recourir à des mesures structurelles aussi bien que non structurelles.

3. Le Plan Loire devrait par avance définir des indicateurs de réussite, et non pas seulement prendre la mesure des résultats ex post.
4. Les dépenses annuelles prévues pour la gestion du risque d'inondation dans le Plan Loire devraient être évaluées sur une base plus fiable et être respectées chaque année. Il convient de combler les déficits des années passées.
5. Les consultations publiques prévues dans le contexte de la mise en œuvre de la Directive 2007/60/CE devront impliquer les parties prenantes d'une manière plus active que ce ne fut le cas pour la Directive 2000/60 /CE.
6. Il convient de confier à une organisation en qui les collectivités ont confiance la mission de rendre les municipalités mieux à même de faire face aux risques d'inondation de demain, qui sont en cours d'évolution. L'Établissement public Loire, qui bénéficie du soutien effectif des collectivités, serait un bon candidat à cette mission. Il devrait également envisager de fournir un service similaire à d'autres parties prenantes telles que les Chambres consulaires.



**From:**  
**Étude de l'OCDE sur la gestion des risques  
d'inondation: Bassin de la Loire, France 2010**

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264056817-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2010), "Approche stratégique de la gestion des risques d'inondation", in *Étude de l'OCDE sur la gestion des risques d'inondation: Bassin de la Loire, France 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264056817-4-en>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).