

Synthèse

L'équipe de l'OCDE chargée de cet examen (ci-dessous nommée « l'équipe d'examen »), a élaboré ses recommandations à la lumière du besoin qu'ont les responsables de la gestion du risque d'inondation dans le bassin de la Loire d'accroître quatre capacités dans le contexte de leur stratégie de contrôle anticipé et holistique des inondations : une capacité d'endurance ; une capacité de résolution ; une capacité de rétablissement et une capacité d'adaptation. Ces capacités, qui reflètent la meilleure pratique internationale, sont cruciales si l'on veut s'occuper des risques futurs d'inondation, qui sont en pleine évolution. Elles sont utilisées ici pour évaluer l'efficacité des mesures et des processus mis en œuvre dans le bassin de la Loire.

La capacité d'endurance constitue un coussin de protection contre le risque de dommages dus aux événements extrêmes, jusqu'à un certain seuil. Elle définit le « dessin » et les normes de fonctionnement des digues et des autres mesures de gestion du risque d'inondation. Cette capacité n'est pas seulement assumée par l'expertise technique et l'infrastructure protectrice, mais aussi par des moyens institutionnels et sociaux.

La capacité de résolution consiste dans l'aptitude à réduire les dommages causés par une menace significative d'inondation qui excède un certain « seuil de dommages » spécifié (habituellement la période de retour de l'événement). Elle requiert des plans d'urgence efficaces et un travail poussé de communication, en amont, auprès des populations les plus vulnérables. Cette capacité doit pouvoir être mise en application instantanément lorsqu'un événement se produit, même si la communication préalable doit toujours être un processus continu, par des formations et des exercices adaptés. Lorsque les inondations sont rares, comme dans le bassin de la Loire, un manque de mémoire au sein de la communauté ou parmi les individus risque fort de les mener à la complaisance et de leur conférer un sentiment de sécurité erroné. Cette capacité de résolution impose de faire disparaître de telles croyances, particulièrement là où les habitants et les activités économiques sont situés derrière des infrastructures protectrices, telles que des digues.

La capacité de rétablissement recouvre l'aptitude à se rétablir après un événement, c'est-à-dire à retourner à une situation qui est sensiblement la

même que celle d'avant l'événement (résilience). Le rétablissement, pour être obtenu, requiert que la société soit dans une situation équivalente à celle qui préexistait, bien qu'elle ne soit pas nécessairement la même et, dans l'idéal, devrait inclure des mesures qui réduisent la vulnérabilité aux événements dommageables – tels que les procédés de restauration des bâtiments les rendant résistants aux inondations. Dans la plupart des cas, c'est la capacité économique qui détermine à la fois l'aptitude à recouvrer une situation normale et la forme que prend ce rétablissement.

La capacité d'adaptation implique l'anticipation de certains événements à venir ou de certaines situations futures, puis leur intégration dans un plan. De façon générale, elle s'applique aux événements les plus extrêmes plutôt qu'aux événements « normaux » ou attendus, et cet aspect a désormais pris plus d'importance à la lumière des changements climatiques. Le principe est qu'il est peut-être possible d'avoir une influence sur ces changements (par exemple d'atténuer le changement climatique) mais que ceux-ci ne peuvent pas être contrôlés avec une entière certitude, ce qui rend la capacité d'adaptation nécessaire. Un besoin se fait ici sentir, celui de répondre par une palette d'options diverses (un portefeuille) plutôt que de s'en tenir aux approches qui ont fait leurs preuves par le passé. Si l'on choisit des options réversibles, polyvalentes et flexibles, celles-ci peuvent être inversées, abandonnées ou substituées à d'autres, s'il s'avère qu'on les trouve inefficaces au regard de facteurs externes en plein changement. Il s'ensuit que les options d'infrastructure de grande échelle qui « verrouillent » leur usage pour plusieurs générations ne devraient être utilisées qu'avec précaution.

Adoption d'une approche stratégique vis-à-vis de l'évaluation et de la gestion du risque d'inondation

Le « Plan Loire Grandeur Nature » a renforcé les capacités d'endurance institutionnelles en intégrant la protection contre les inondations dans un cadre de gestion holistique du fleuve, pourvu d'objectifs de long terme au niveau de son bassin. Par le passé, la gestion du risque d'inondation dans le bassin de la Loire s'appuyait avant tout sur des mesures structurelles qui tentaient de contrôler l'endroit où coulent les eaux ; par opposition, le Plan Loire est le reflet d'approches modernes qui cherchent à réduire la violence des crues en donnant de l'espace à l'eau. Ce passage à une approche plus équilibrée, faite de mesures structurelles et non-structurelles, est mis en évidence par les prescriptions d'occupation des sols qui limitent la construction en zone inondable, par la promotion de projets de restauration des zones humides et par le désir de restaurer le lit majeur du fleuve. Finalement, les résidents pourraient être déplacés hors des étendues inondables et les bâtiments construits antérieurement aux plans modernes d'occupation des sols pourraient être démolis.

Dans le contexte du Plan Loire, une stratégie de court à moyen terme a été élaborée, la « Démarche industrielle de réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques » (ci-dessous nommée « Démarche industrielle ») qui se concentre sur la réduction des dommages dus aux inondations qui sont les plus graves et dont les effets touchent le plus longtemps l'économie du bassin. Selon les résultats de l'étude de l'Équipe Pluridisciplinaire du Plan Loire sur la Loire moyenne en 1999, les coûts des dommages aux entreprises privées représenteraient 60% de ceux provoqués par une grande crue en Loire Moyenne. Les dommages seraient de l'ordre de 10 milliards EUR pour l'ensemble du bassin, dont une grande part serait due à l'impact sur l'activité économique et aux difficultés de redémarrage des entreprises. L'équipe d'examen considère que la « Démarche Industrielle » contient les éléments d'une stratégie bien adaptée au développement de capacités d'endurance, de résolution et d'adaptation. On peut trouver les moyens de renforcer la capacité de rétablissement, par la promotion d'une planification qui soutienne la continuité des activités grâce au programme de subvention des diagnostics de vulnérabilité aux inondations des entreprises.

Le Plan Loire offre à la fois un forum et une approche structurée aux représentants de l'État, au secteur privé et aux associations, rendant possible la discussion et l'invention d'options de politiques de gestion du risque d'inondation ainsi que leur révision. Il a fait des efforts à différentes reprises pour informer le processus de prise de décision à partir des meilleures pratiques internationales dans de nombreux domaines de la gestion du risque d'inondation, et a soutenu plusieurs études comparatives, telles que *Freude am Fluss* destiné à comparer la situation du risque d'inondation dans le bassin de la Loire à celle de bassins de rivières de différents pays européens. Cette étude s'est montrée utile, en particulier à la mise en place de processus de collaboration visant à améliorer la prise de décision locale. Des études prospectives sont aussi en cours pour évaluer les effets du changement climatique sur la vulnérabilité du territoire aux inondations, bien que quelques parties prenantes remettent en question l'utilité de ces études pour les décisions de politiques publiques, étant donné l'incertitude de l'événement concerné et dans la mesure où le risque d'inondation est déjà assez élevé pour nécessiter le renforcement des capacités d'endurance. Cette position, selon l'opinion de l'équipe d'experts, reflète l'incapacité de reconnaître le fait que les risques d'inondation peuvent changer de nature. L'adaptation au changement climatique ne devrait pas s'appuyer sur la croyance que les crues seront nécessairement plus fréquentes et plus fortes, mais plutôt considérer que le risque d'inondation pourrait être créé par d'autres sources que celles que nous connaissons, telles que le ruissellement, et ainsi prendre en compte le besoin potentiel d'intégrer les modèles de drainage urbain et la modélisation des cours d'eau.

La responsabilité de la réduction de la vulnérabilité aux inondations dans le bassin de la Loire relève de tous les échelons principaux de l'administration

publique, depuis le pouvoir central ministériel et les services déconcentrés de l'État aux niveaux régional et départemental, jusqu'aux collectivités territoriales. Le Plan Loire crée un cadre qui encourage la coopération et permet d'atteindre un consensus sur des objectifs clairs et de long terme. Une tension entre ces multiples acteurs semble cependant couvrir, particulièrement entre les collectivités et l'État, concernant la réalisation de ces objectifs. Au sein des collectivités, certains partagent le sentiment que l'État n'agit pas assez, particulièrement pour ce qui concerne à la fois l'identification des points nécessitant des réparations dans le système de digues, et leur réparation effective. Cet aspect est d'une importance primordiale, puisque les brèches de digues représentent le scénario d'inondation au plus fort potentiel de dommages. Des voix au sein des collectivités soutiennent aussi que les zones désignées comme inondables prennent parfois bien trop de place, ce qui restreint les possibilités de construction et, par là, freine le développement économique local. De son côté, l'État s'inquiète du fait que les collectivités et les individus s'appuient trop lourdement sur lui, d'autant plus qu'il représente l'assureur de dernier recours des catastrophes naturelles en France, et que, qui plus est, les collectivités et les individus négligent parfois leur propre rôle, par exemple la mise en place d'un « Plan Communal de Sauvegarde ». Le Plan Loire pourrait, en effet, prêter plus d'attention au développement de la capacité de résolution des collectivités elles-mêmes. Les mesures de performance des projets menés dans le cadre du Plan Loire ne sont pas toujours confrontées à des normes préalablement reconnues. Pour alléger les tensions entre les partenaires du Plan Loire, on peut trouver les moyens, tout d'abord, d'éclaircir les responsabilités de chacun, et, en second lieu, de s'accorder sur des mesures par lesquelles les partenaires peuvent évaluer la bonne mise en œuvre de ces responsabilités.

Développement des synergies entre secteurs public et privé

L'équipe d'examen a découvert que les opérateurs d'infrastructure chargés des secteurs de l'électricité (distribution) et de l'eau (distribution et assainissement) sont pleinement impliqués dans les politiques de planification au travers du Plan Loire. Les deux opérateurs ont mené leurs propres évaluations des risques d'inondation et mis en place des plans de gestion des situations d'urgence. Tandis que les opérateurs chargés du réseau ferroviaire et de la distribution du gaz ont fait la preuve de leur forte capacité de rétablissement, ils n'ont cependant pas saisi l'occasion de travailler au sein du forum de politiques de planification mis en place par le Plan Loire. Pour cette raison, certains expriment la préoccupation que ces opérateurs puissent ne pas développer de capacités d'adaptation de long terme; dans tous les cas, leur capacité de résolution reste inconnue des planificateurs d'urgence. L'équipe d'examen n'a pas eu l'occasion d'entendre les opérateurs des secteurs des

télécommunications et du transport routier. C'est regrettable dans les deux cas, puisque les télécommunications devraient jouer un rôle clé au moment d'alerter le public en cas d'inondations subites en Loire amont, et que les réseaux de communication constituent un appui fondamental à la coordination des services d'urgence. De même, s'assurer que l'état des routes permet d'y circuler constitue un objectif prioritaire de la gestion des catastrophes, dans la mesure où l'encombrement des routes représente un obstacle bien connu au retour rapide à la normale.

L'Établissement public Loire et ses membres cherchent à mieux connaître la façon dont les opérateurs d'infrastructures se préparent aux inondations et y réagissent. C'est pourquoi ils tentent de dynamiser la collaboration avec eux et d'améliorer les accords de partage d'information qui les concernent. Ce dernier point constitue un défi fréquent dans de nombreux pays de l'OCDE, et nécessite l'action des gouvernements centraux pour qu'ils imposent aux opérateurs non seulement de fournir toute information utile sur leur vulnérabilité aux catastrophes naturelles, comme c'est déjà le cas en France, mais même de se charger de l'évaluation de la vulnérabilité comme d'une part d'un processus de planification de l'urgence dans lequel collaborent les partenaires. Pour le moment, l'EP Loire et ses membres sont parvenus à faire des progrès sur trois territoires d'expérimentation : Saint-Étienne en Loire amont ; Blois en Loire moyenne ; Nantes en Loire aval. Sur ces trois territoires, ces actions permettent aujourd'hui de réaliser un diagnostic du fonctionnement des réseaux et de l'état de connaissance de leur vulnérabilité aux inondations. Au delà, ces actions doivent aboutir à la diffusion d'un guide générique à l'attention de toute collectivité du bassin qui souhaite mettre en place un dispositif de circulation de l'information relative au comportement des réseaux en cas de crise.

Information et implication des parties prenantes et du public

Des populations différentes dans le bassin de la Loire peuvent avoir différents degrés de conscience du risque de crue, et cette différence tient en grande partie au fait d'avoir ou non déjà fait l'expérience d'une crue. Étant donné que les fortes crues de la Loire ne sont pas fréquentes, un défi primordial pour les responsables politiques qui souhaitent que les entreprises et les individus prennent eux-mêmes des mesures d'atténuation des risques, est de les convaincre qu'il y a un risque auquel il faut répondre. La législation nationale offre un cadre solide à la communication du risque, bien que les moyens utilisés pour informer le public des risques naturels et technologiques auxquels ils sont confrontés ne soient pas toujours efficaces. Les maires ont la responsabilité de mettre en place des outils de communication du risque, mais ils disposent d'une très grande latitude dans le choix des moyens de diffuser ces informations et l'on surveille peu leur capacité à effectivement

améliorer la prise de conscience publique des risques. Un volet important de la « Démarche Industrielle » est la création d'un environnement favorable dans lequel de multiples actions ont été lancées pour élever le niveau de conscience, non seulement des entreprises environnantes, mais aussi des cadres et des techniciens d'organismes publics. Des actions de proximité dans les écoles, portant sur le risque d'inondation, ont été rapportées, mais elles restent anecdotiques et aucun effort de ce type n'a été porté à l'attention de l'équipe d'examen pour les populations vulnérables. Des collaborations locales avec des ONG, particulièrement avec le WWF, ont permis de produire d'excellentes brochures qui situent l'enjeu de la gestion du risque d'inondation dans un contexte holistique et qui ont été distribuées aux habitants des villes à haut risque d'inondation.

Le Plan Loire place le processus d'élaboration de politiques de gestion du risque d'inondation au sein d'un processus cohérent et inclusif qui couvre tout le bassin du fleuve. Ce plan, qui est en cours, marque une évolution de la gouvernance du risque d'inondation, en ce sens qu'il complète l'approche descendante (ou *top-down*), où la législation et les décisions ministérielles mènent le mouvement, par une approche ascendante (ou *bottom-up*), dans laquelle peuvent être représentés les intérêts des parties prenantes situées dans le bassin du fleuve, tels que les représentants locaux du gouvernement, les ONG et les associations professionnelles. Tandis que le Plan Loire offre un forum permettant à un large éventail de points de vue sur la gestion du risque d'inondation d'être entendues, certains se sont plaints du fait que le processus effectif d'élaboration des politiques ne serait ni clair ni inclusif. On peut en conclure que le Plan Loire améliore le dialogue mais qu'il n'inspire pas encore une pleine confiance chez toutes les parties prenantes en tant que plate-forme de gestion du fleuve. Le même défi peut être retrouvé à travers les pays de l'OCDE, que l'on peut formuler ainsi : les délibérations stratégiques sont de plus en plus ouvertes aux ONG, mais les décisions qui concernent les lieux de dépense des investissements publics dépendent du domaine de ceux qui fournissent effectivement ces fonds. Il serait aussi possible de renforcer la confiance publique en améliorant la transparence de l'analyse. Par exemple, l'analyse du rapport coût-bénéfice des principaux travaux de protection pourrait être rendue plus facilement accessible, et les bases de données qui ont été récemment mises en œuvre sur l'état du système de digues devraient être désormais ouvertes au domaine public. La mise en œuvre de la directive européenne sur les inondations constitue l'occasion d'encadrer, par des conseils clairs, la manière de conduire les processus de consultation et de renforcer, là où c'est nécessaire, la capacité des acteurs à mener de telles consultations.

Coopérations renforcées entre acteurs du bassin et gestionnaires du risque

La coopération avec les parties prenantes locales dépasse nettement les structures formelles au sein desquelles sont prises les décisions de financement. L'EP Loire, en particulier, a monté un grand nombre de collaboration avec des chambres consulaires, des associations professionnelles, des universités et des instituts de recherche pour faire progresser la connaissance du risque d'inondation et améliorer la prise de conscience au sein des entreprises environnantes, des élus et du grand public. Dans le cadre de la « Démarche Industrielle », des formations spéciales ont été mises en place pour assurer que les techniciens et les cadres des collectivités exposées au risque d'inondation prennent conscience de l'importance d'un développement économique durable qui réduit la vulnérabilité aux inondations. Ces formations peuvent être utilisées pour renforcer la capacité d'endurance, en veillant à ce que les techniciens locaux et les cadres soient conscients des meilleures pratiques concernant les mesures efficaces et rentables de protection contre les inondations, et soient informés des techniques et des matériaux de construction modernes ainsi que des pratiques durables d'occupation des sols.



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), "Synthèse", 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/10.1787/9789264056817-1-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. 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 or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.