

Mise en œuvre de la Directive Inondation sur le bassin Rhône-Méditerranée



Pour plus de détails : <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/inondations>

Contact : directive.inondation.rhomed@developpement-durable.gouv.fr

Services de l'État référents au niveau local : DREAL et DDT-M

Les questions importantes sur le bassin Rhône-Méditerranée

> Le SDAGE 2010-2015, un premier étage pour la prévention et la gestion des risques d'inondation

Depuis le début des années 80, l'État a pris de nombreuses dispositions pour renforcer sa politique de gestion des risques d'inondation avec pour objectif principal la protection des personnes et des biens : Loi de 1982 (création notamment du fond CatNat), Loi de 1995 dite « Loi Barnier » renforçant le dispositif de général de prévention des risques naturels, Loi de 2003 dite « Loi Bachelot » complétant la loi de 95 sur un certain nombre de moyens (principe de solidarité amont-aval, développement de la conscience du risque, réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens), décret de 2007 (sécurité des ouvrages hydrauliques), ...

Adopté fin 2009 par le Comité de bassin, le SDAGE 2010-2015 apporte une première structuration de la déclinaison de ces différents outils législatifs et réglementaires sur le bassin Rhône-Méditerranée dans le cadre de son orientation fondamentale 8 qui vise à *gérer les risques d'inondation en tenant compte du fonctionnement naturel des cours d'eau*.

> Le nouveau cadre de la directive inondation

Depuis l'adoption du SDAGE 2010-2015, l'article 221 de la Loi d'engagement national pour l'environnement, dite LENE, du 12 juillet 2010 et son décret d'application du 2 mars 2011 transposent en droit français la directive 2007/60/CE, dite Directive inondation.

Cette directive vise à définir un cadre homogène de gestion des risques d'inondation et une connaissance améliorée à l'échelle de chaque district hydrographique (en l'occurrence le bassin Rhône-Méditerranée). Sur la base d'une évaluation préliminaire homogène (EPRI 2011), elle identifie les territoires à risques importants d'inondation (TRI) sur lesquels des efforts de gestion doivent être menés en priorité.

L'adoption d'un Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) d'ici le 22 décembre 2015 définira le cadre stratégique à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée pour le cycle 2016-2021. Sur la base de l'EPRI 2011, il devra identifier des objectifs communs à l'ensemble du district. Sur la base d'un diagnostic approfondi sur les TRI (cartographie des risques 2013), il définira les efforts de gestion des risques d'inondation au regard de l'intérêt spécifique à agir sur ces territoires.

Des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) assureront la mise en œuvre des objectifs spécifiques de gestion des risques pour les TRI sur la période 2016-2021.

> Les apports de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondations

En sus de la Directive inondation, la LENE prévoit la définition d'une stratégie nationale de gestion des risques d'inondations (SNGRI) qui encadre la définition des PGRI à travers les 3 grands objectifs nationaux suivants :

1. augmenter la sécurité des populations exposées ;
2. stabiliser sur le court terme, et réduire sur le moyen terme, le coût des dommages liés à l'inondation ;
3. raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

Synthèse du diagnostic de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) sur le bassin Rhône-Méditerranée¹

Premier diagnostic homogène et cohérent à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée, l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) établie en 2011, pose tout d'abord le contexte du territoire au regard des risques d'inondations (physique et socio-économique) et le bilan des politiques mises en œuvre en termes de gestion des risques d'inondation. Elle cherche par ailleurs à analyser les conséquences des événements du passé et à évaluer l'impact des inondations futures.

➤ Les principales spécificités du territoire en termes d'occupation du sol ...

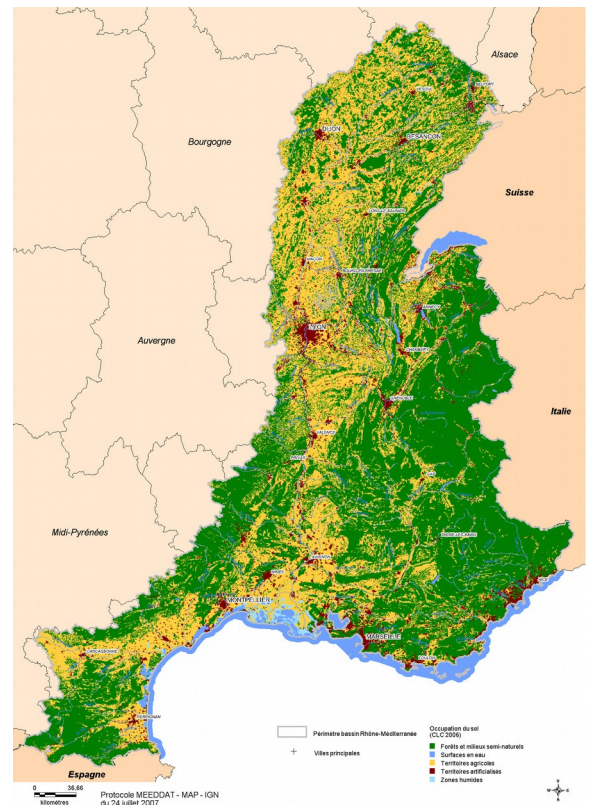
Le bassin est marqué par de forts reliefs et plus de la moitié du territoire est couvert par des espaces naturels.

L'activité économique du territoire s'appuie sur trois piliers en termes d'emplois et de chiffre d'affaires : l'agriculture, l'industrie et le tourisme.

L'activité agricole y est principalement concentrée dans les plaines et les vallées alluviales, secteurs potentiellement en zone inondable. La compatibilité de cette activité dans les zones d'inondation constitue de fait un enjeu fort pour la préservation durable des champs d'expansion des inondations.

L'évolution de la population entre 1962 et 2008 traduit cependant une forte consommation de cet espace poussée par une expansion urbaine croissante (attraction forte des grands pôles urbains et du pourtour méditerranéen, périurbanisation aux abords des grandes agglomérations favorisée par le développement des infrastructures routières). Elle est d'autant plus accentuée lorsque le relief est marqué et tend à réduire les territoires interstitiels entre les pôles urbains.

Zone de transition (axe Nord-Sud, reliant l'Espagne, l'Italie, la Suisse et l'Allemagne), le relief marqué du territoire en fait également un axe de communication naturel avec des infrastructures structurantes en termes de trafic interrégional et international situé en zone alluviale.



Occupation du sol en 2006 sur bassin Rhône-Méditerranée (source CLC06)

Enfin, l'activité touristique du bassin est source d'une forte variation démographique saisonnière principalement sur sa partie sud et dans les zones de montagne. Le pic de cette affluence peut être concomitant avec la survenue d'éventuelles inondations (cf. par exemple la crue d'orage sur le Grand Bornand en juillet 1987).

➤ ... impactés de manière différenciée par plusieurs types d'inondations

Le bassin Rhône-Méditerranée est principalement concerné par des inondations de débordement de cours d'eau et de submersions marines.

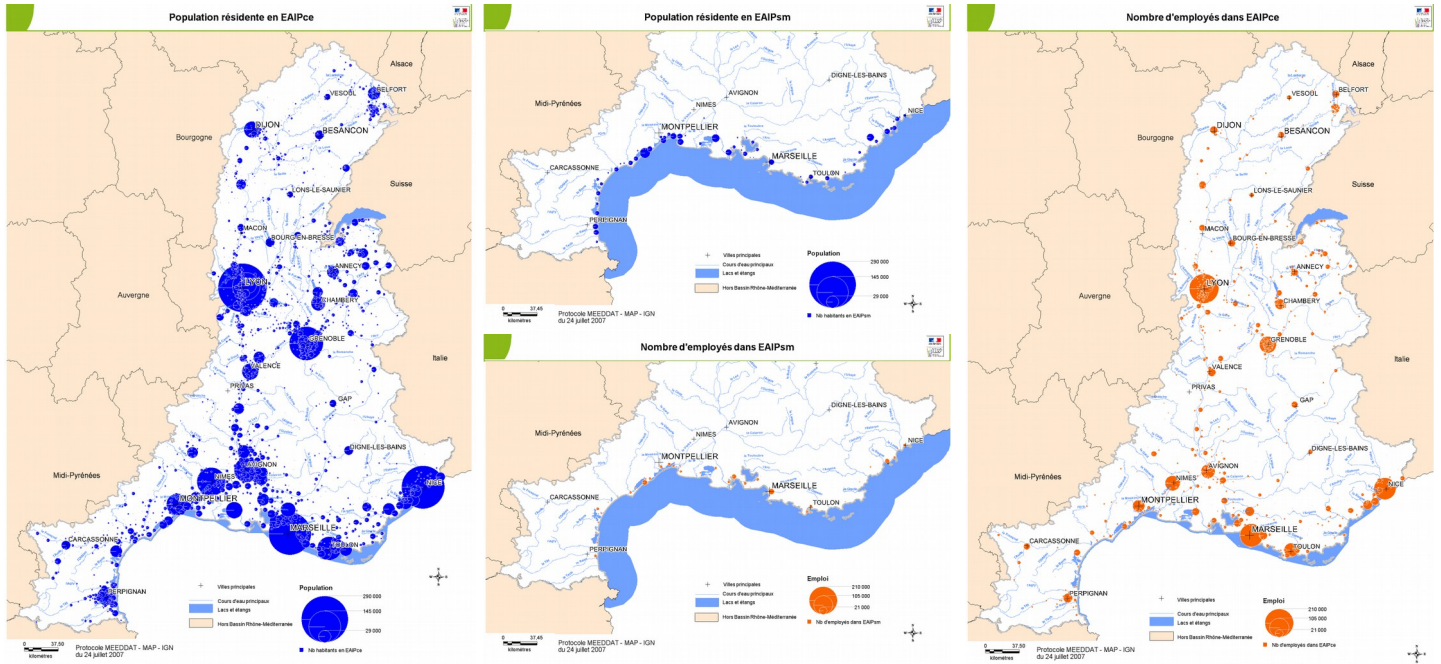
Les crues par débordements de cours d'eau sont cependant de nature très variée sur le territoire en fonction des spécificités hydroclimatiques (précipitations océaniques, méditerranéennes, combinaison des deux, orages, fonte du manteau neigeux) et physiques (taille du bassin-versant, résurgences karstiques, influence anthropique, zones de montagne) de chaque territoire. De fait, le bassin Rhône-Méditerranée peut faire l'objet d'inondations de plaine lentes et très étendues (sur la Saône ou le Rhône par exemple), rapides (inférieur à 12h) et moins étendues sur les plus petits bassins-versants, voire torrentielles sur les territoires faisant l'objet de fortes précipitations (orages, précipitations méditerranéennes). Selon les caractéristiques locales, ces phénomènes d'inondations peuvent se traduire par un ruissellement pluvial important (cf. crue de Nîmes en juillet 1988) ou

¹ Pour plus de détails sur le diagnostic de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation cf. <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/inondations/epri.php>

un charriage conséquent (cf. lave torrentielle du Nant d'Armanette en Haute-Savoie d'août 2005).

Les submersions marines du littoral méditerranéen se traduisent quant à elles par une élévation du niveau marin liée à l'action du vent. Elle peut être accompagnée des jets de rives liés à l'action du déferlement des vagues. Les houles généralement observées sont liées à des vents d'Est à Sud et impactent le plus souvent le Golfe du Lion (cf. submersions de novembre 1982 et décembre 1997).

➤ **Une évaluation des conséquences négatives des inondations qui place le bassin Rhône-Méditerranée comme premier district français concerné par les inondations**



L'évaluation préliminaire a cherché, sur l'ensemble du bassin Rhône-Méditerranée, à caractériser le risque potentiel d'inondations sur la base d'indicateurs communs évaluant les impacts sur la santé humaine, l'économie, l'environnement et le patrimoine.

L'estimation de ces indicateurs s'est appuyée sur la définition d'une enveloppe approchée des inondations au regard de l'événement extrême potentiel (EAIP) pour les débordements de cours d'eau² et les submersions marines. Il ressort de ce diagnostic macroscopique que près de 18 % de la surface du district est concernée par ces deux enveloppes.

Le tableau ci-dessous établit une synthèse des indicateurs d'impacts à l'échelle du bassin.

Comparativement aux autres districts français, l'évaluation de ces indicateurs fait ressortir le bassin Rhône-Méditerranée comme le premier district concerné par les inondations par débordements de cours d'eau et le troisième pour les submersions marines derrière les bassins Escaut-Somme et Loire-Bretagne.

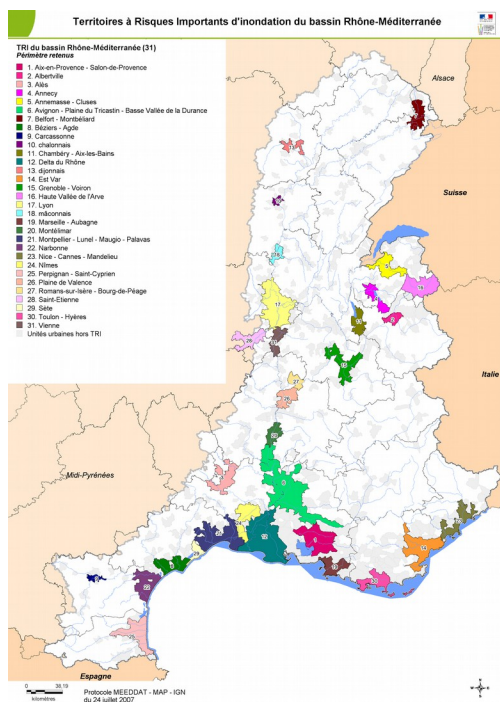
² Cette enveloppe intègre les débordements de cours d'eau, y compris les petits cours d'eau, les cours d'eau intermittents (thalwegs secs), les torrents et les remontées de nappes alluviales et considère les digues comme transparentes.

Indicateur d'impact	Type	Estimation bassin		Proportion par rapport à l'indicateur d'impact à l'échelle nationale ³	
		Débordements de cours d'eau	Submersions marines	Débordements de cours d'eau	Submersions marines
Population	Santé humaine	5,5 M	229 000	33 %	16 %
Emprise de l'habitat de plain-pieds (en m ²)		46,6 M	3,3 M	30 %	13 %
Nombre d'établissements de santé		819	21	35 %	13 %
Captages d'eau potable		9 044	23	-	-
Emprise totale du bâti (en m ²)	Économie	438 M	21,2 M	34 %	15 %
Emprise des bâtiments d'activité (en m ²)		153,9 M	5,4 M	36 %	13 %
Emplois		2,9 M	133 200	32 %	16 %
Linéaires d'infrastructures de transports (route et fer) (en km)		98 000	5 000	32 %	16 %
Installations nucléaires de base	Environnement	57	0	-	-
Établissements Seveso		163	25	-	-
Installations IPPC ⁴		336	24	-	-
Stations d'épuration (d'une capacité supérieure à 10 000 EH)		246	23	-	-
Zones Natura 2000 (en km ²)		6 500	2 800	30 %	34 %
ZNIEFF (en km ²)		11 200	2 900	32 %	28 %
Emprise du bâti remarquable (en m ²)		1,6 M	35 000	25 %	9 %
Musées	133	8	-	-	

Par ailleurs, l'évaluation préliminaire fait ressortir une vulnérabilité des biens pour les crues fréquentes au regard du nombre d'événements déclarés « catastrophes naturelles ». Sur la période 1982-2011, pour les débordements de cours d'eau, 19 communes du bassin ont en moyenne fait l'objet d'au moins un événement déclaré « CatNat » sur 2 ans et 147 autres d'un événement déclaré « CatNat » sur 3 ans. Pour les submersions marines, 11 communes ont fait l'objet d'au moins un événement déclaré « CatNat » sur 4 ans.

S'agissant plus particulièrement des territoires de montagne, 95 communes du bassin ont été considérées comme fortement exposées aux risques de laves torrentielles.

> La définition de territoires à risques importants d'inondation (TRI)⁵



Sur la base des critères nationaux de caractérisation de l'importance du risque d'inondation (arrêté ministériel du 27 avril 2012), le diagnostic de l'EPRI a été complété par un approfondissement de la connaissance locale dans le cadre d'une concertation avec les acteurs locaux et a conduit le préfet coordonnateur de bassin à arrêter 31 territoires à risques importants d'inondation (TRI).

Chaque TRI a été défini au regard d'un bassin de vie dont les communes peuvent être impactées de manière directes ou indirectes par les conséquences négatives d'une inondation. Le périmètre de chacun d'eux a cependant été ajusté en tenant compte d'autres critères tels que la dangerosité des phénomènes, la pression démographique ou encore l'affluence saisonnière liée au tourisme.

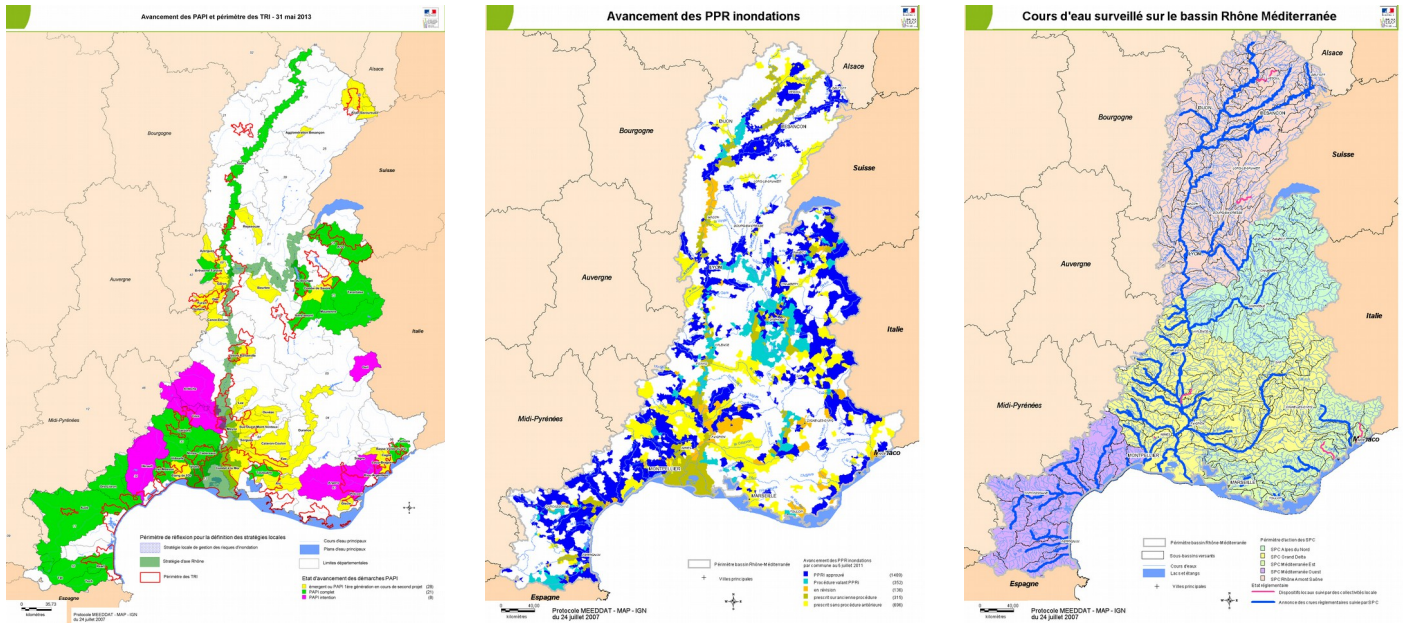
3 Le symbole « - » signifie que cet indicateur n'a pas été aggloméré à l'échelle nationale.

4 Il s'agit des établissements soumis à la directive dite « IPPC » (pour Integrated Pollution Prevention and Control) qui sont des installations industrielles ou agricoles à fort potentiel de pollution de l'environnement dans son ensemble (eau, air, sols...).

5 Pour plus de détails sur le diagnostic de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation cf. <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/inondations/tri.php>

Perspectives d'une stratégie de gestion des inondations sur le bassin Rhône-Méditerranée

➤ **Un bilan de la politique de gestion des inondations qui fait état d'une forte dynamique sur lequel s'appuiera la définition des objectifs communs sur le district du PGRI**



Le bilan de la politique de gestion des risques d'inondations fait ressortir une forte dynamique engagée à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée.

En termes de dispositifs de gestion globale, outre le Plan Rhône qui dispose d'un volet inondation sur le linéaire rhodanien, 21 programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) complets et 8 d'intention ont été labellisés sur le bassin Rhône-Méditerranée au 31 mai 2013. 28 autres territoires sont actuellement en phase d'émergence pour un projet de PAPI nouveau ou de second PAPI.

En outre, le bassin fait l'objet d'une couverture importante en termes de plan de prévention des risques d'inondations (1841 PPRi en vigueur en 2011, 1147 PPRi prescrits et non encore approuvés en 2011), notamment sur les grandes vallées du district. Dans ce cadre, plusieurs doctrines ont été développées par les services de l'Etat pour garantir leur cohérence lorsque cela s'avère nécessaire. On pourra notamment citer la doctrine « Rhône » qui s'applique sur le Rhône et ses affluents à cinétique lente ainsi que 2 doctrines en Languedoc-Roussillon pour les cours d'eau à crues rapides et les submersions marines.

Enfin, le territoire fait également l'objet d'un réseau de surveillance développé pour la prévision des crues dont la gestion est assurée par 5 services de prévisions des crues sur le bassin. L'évolution de ce réseau est encadrée par un schéma directeur de prévision des crues sur le bassin et des actions spécifiques ont été engagées dans le cadre du plan national submersions rapides (PSR) pour l'anticipation des submersions marines et des dangers liés au ruissellement et aux crues soudaines.

La définition des objectifs communs au district du PGRI s'appuiera sur les premiers éléments de structuration du SDAGE 2010-2015 au travers de ses orientations fondamentales « 8 » qui vise à *gérer les risques d'inondation en tenant compte du fonctionnement naturel des cours d'eau* et « 4 » sur le *renforcement de la gestion locale de l'eau en cohérence avec l'aménagement du territoire*.

Néanmoins au regard de la dynamique engagée, il s'agira de s'appuyer sur l'historique du bassin Rhône-Méditerranée en termes de politique de gestion des risques d'inondation pour la structurer et la renforcer dans le cadre d'une stratégie de bassin.

➤ **Des objectifs particuliers définis selon le facteur d'intérêt à agir de la gestion des risques de chaque TRI**

Les territoires à risques importants d'inondation ont été identifiés au titre d'une concentration importante d'enjeux potentiellement exposés aux inondations. Cette concentration d'enjeux justifie une action volontariste non seulement de la part de l'État, mais également des parties prenantes concernées via les stratégies locales (périmètres de gestion des risques des TRI).

Les stratégies locales déclineront les objectifs du PGRI en termes de réduction des conséquences négatives des inondations pour les TRI. La liste des stratégies locales, leur périmètre et leurs objectifs devront être arrêtés d'ici fin 2014. La motivation de ces objectifs et de leur déclinaison s'appuiera sur les éléments de diagnostic disponibles au moment de l'élaboration du PGRI (cartographie des risques 2013, bilan de la politique mise en œuvre au niveau local, diagnostics issus de PAPI, du Plan Rhône, de SAGE, ...) et seront révisés tous les 6 ans.

Cette analyse devra rechercher un périmètre et une gouvernance qui tient compte à la fois du bassin de risque de chaque TRI (bassins-versants dont la gestion amont-aval a un effet direct sur les conséquences négatives du TRI) et de son bassin de vie (dont les conséquences négatives peuvent avoir un effet direct ou indirect en termes de gestion de crise et d'aménagement du territoire).

La définition des objectifs de réduction des conséquences négatives pour le TRI et sa déclinaison au sein des stratégies locales devra s'attacher sur la base de ce diagnostic à rechercher le meilleur facteur d'intérêt à agir au regard des différents axes de la politique de gestion des risques (amélioration de la connaissance, aménagement du territoire, réduction de la vulnérabilité, gestion de crise, prévision des phénomènes, gestion de l'aléa, culture du risque). Elle devra lorsque cela est possible chercher une articulation avec les politiques publiques telles que la gestion des milieux aquatiques, l'aménagement du territoire, la gestion de crise ou encore la gestion du trait de côte littoral.

A partir de fin 2014, les stratégies locales devront être élaborées et mises en œuvre sous la responsabilité d'un préfet pilote. Il désignera une instance de suivi locale (COPIL) qui associe les parties prenantes concernées (en application de l'article R.566-15 du code de l'environnement). Le COPIL s'appuiera sur une structure en charge de l'animation de son élaboration et de sa mise en œuvre qui présentera l'avancement des différentes étapes devant le COPIL.

De fait, pour qu'ils puissent être appropriés par les différents acteurs interagissant avec la politique de gestion de risques d'inondations au niveau local (gestionnaire de cours d'eau, intercommunalités, porteurs de SCOT, SDIS, ...), la définition des objectifs particuliers du PGRI pour chaque TRI devra associer ces différents acteurs (parties prenantes) au niveau de chaque TRI. Cette association préalablement à l'existence des stratégies locales préfigurera la mise en place des futurs COPIL qui devront être définis par le préfet pilote.

➤ **Éléments de calendrier pour les étapes à venir**

