

# Rapports de commissions parlementaires et actualité sur les inondations (première partie)

***Inondations : une actualité nationale fournie mais, aussi, une abondance de débats, publications et propositions. Les principales pistes explorées, les premières dispositions et les intentions du gouvernement.***

**par Paul-Henri Bourrelier,**  
*Ingénieur général des Mines,*  
*vice-président délégué de l'AFPCN*

Les catastrophes des dernières années ont donné lieu à des réflexions, des publications et des propositions fondées sur le retour d'expérience. Citons par exemple :

- ✓ Le rapport de la mission Lefrou sur les crues de l'Aude de novembre 1999 (1).
- ✓ Deux rapports (automne 2001) de commissions d'enquête parlementaires constituées après les inondations de la Somme du printemps 2001 (2).

Le rapport de la commission de l'Assemblée nationale, présidée par Robert Galley avec Jacques Fleury comme rapporteur est intitulé : *Inondations, une mobilisation nécessaire* ; celui du Sénat, présidé par Marcel Deneux avec Pierre Martin rapporteur porte plus particulièrement sur les inondations dans la Somme et a pour sous-titre : *Des leçons pour l'avenir*. Les deux rapports des commissions forment respectivement 24 et 33 propositions ; avec leurs nombreuses dépositions, ces deux documents complémentaires sont extrêmement riches d'analyse et d'informations.

- ✓ Les déclarations qui ont suivi les crues dans le Gard de septembre 2002, le rapport d'inspection, un projet de loi qui, d'une certaine façon se substituera au texte qui avait été intégré dans la loi sur l'eau lors de son examen au début de l'année par l'Assemblée Nationale.
- ✓ On peut avancer également comme élément de l'actualité : - à la suite des crues du Danube et de l'Elbe en août 2002, les retours d'expérience et la constitution d'un fonds européen pour l'aide aux victimes des grandes catastrophes ;



© Gilles Rolle / REA

*Les deux commissions parlementaires se sont intéressées au dispositif public d'alerte proprement dit qu'on appelle « annonces des crues ». La commission de l'Assemblée propose d'intégrer progressivement les services d'annonces des crues dans de véritables services de prévisions par bassin, couplés aux services régionaux de Météo-France. Celle du Sénat propose de reconnaître l'annonce des crues comme une compétence obligatoire de l'Etat, incombant à son représentant dans le département.*

- la mise en place par Météo-France, en octobre 2001, d'un dispositif de vigilance qui constitue une petite révolution ;

- les études sur l'information géographique relative au risque inondation et son partage menées en commun par l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN) et par Association française pour l'information géographique (Afigeo) qui ont été présentées à un colloque au Sénat tenu le 4 novembre ;

- l'aménagement par une circulaire d'août 2001 du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles avec un relèvement des primes, ainsi que celui des franchises dans les communes plusieurs fois sinistrées quand elles n'ont pas de Plan de prévention des risques (PPR).

Cette énumération n'est pas exhaustive. Il y aurait aussi lieu d'évoquer les rapports présentés au Conseil d'orientation du comité interministériel de la prévention des risques naturels majeurs. Elle montre que l'actualité est abondante en

événements, en débats, en publications, en essais, et qu'il est opportun d'esquisser une synthèse. Plutôt que de présenter successivement chacun des documents, nous passerons en revue les différents thèmes abordés en nous limitant à de brefs commentaires.

## **La chaîne de l'alerte**

Commençons par la question de l'alerte, car c'est celle qui a la plus grande actualité, et qui

dans un passé récent a fait l'objet de recommandations redoublées devant le constat que, si les sciences et techniques de prévision et de transmission progressaient remarquablement, leur application aux crues suivait mal. Un expert a, par exemple, déclaré que 30 % des dommages causés cet été par les inondations en Europe centrale auraient pu être évités si l'alerte avait bien fonctionné et si les mesures avaient été préparées. Le désastre des dernières crues rapides en France a provoqué de vives réactions. Le lancement par Météo-France d'un *dispositif* de vigilance constitue une avancée importante, dont les Parlementaires ont pris acte, par le sens des messages et leurs destinataires, à savoir directement les membres de la population menacée ; certes les messages sont encore peu ciblés ce qui conduit à une répétition des avertissements qui crée une certaine usure de l'attention ; on sait aussi que Météo-France est armée pour avertir des menaces de pluies, mais non de celles de crues. Mais il n'y a pas eu de malentendu sur le dispositif qui a été expliqué par une campagne très intense d'explication ; un pas essentiel a été indiscutablement franchi il y a un an. Partant de là, on peut progresser rapidement.

Les deux commissions parlementaires se sont intéressées au dispositif public d'alerte proprement dit qu'on appelle « *annonces des crues* » ; c'est un dispositif mis en place au XIX<sup>e</sup> siècle, modernisé récemment, mais qui date dans sa conception, qui n'est pas généralisé sur tous les bassins et qui ne repose pas sur une base juridique forte, loi ou décret. La commission de l'Assemblée propose d'intégrer progressivement les services d'annonces des crues dans de véritables services de prévisions par bassin, couplés aux services régionaux de Météo-France. Celle du Sénat propose de reconnaître l'annonce des crues comme une compétence obligatoire de l'Etat, incombant à son représentant dans le département. Une instruction de la Ministre de l'Ecologie et du Développement durable envoyée aux préfets en octobre 2002 dans l'intention de transformer les services d'annonce en services de prévision, marque un prudent début de prise en considération de ces deux variantes d'une même proposition de fond. Le rapprochement entre les services météorologiques et les hydrologues

**S'agissant du risque inondation, l'Etat ne veut pas inquiéter et considère systématiquement, contrairement à l'attitude qu'il a ailleurs, que sa première fonction est de rassurer. Or ce sont souvent l'impréparation, l'inconscience des comportements dangereux et l'affolement qui tuent.**

des services compétents sur l'eau est une nécessité reconnue depuis longtemps. Réponse partielle, la constitution d'un centre d'appui commun à Toulouse a été annoncée en 2001. Les deux rapports parlementaires insistent sur d'autres formes d'intégration et de renforcement de la compétence hydraulique, la commission de l'Assemblée en recommandant la formation d'équipes pluridisciplinaires pour chaque bassin hydrographique, la commission sénatoriale en proposant le renforcement à un niveau général et au niveau départemental. Une question complémentaire, soulevée à propos des inondations de la Somme mais qui se pose en bien des bassins, est celle de la relation entre les *nappes souterraines* et les eaux superficielles, bien souvent oubliée après une période de sécheresse qui a vu les niveaux baisser ; la collaboration entre géologues et hydrauliciens est recommandée par les deux rapports. Cette collaboration serait également souhaitable pour prévoir les risques d'éboulements suite aux crues. L'amélioration de la diffusion de l'alerte aux maires et à la population

par diverses dispositions techniques est l'objet d'une autre recommandation de la commission de l'Assemblée. Il s'agit là d'une faiblesse d'équipement et d'organisation, également soulignée depuis longtemps et qui ressort encore du déroulement des dernières crues.

Le rapport sénatorial propose l'élaboration, dans chaque commune et avec le concours du préfet, de plans de secours adaptés aux risques prévisibles ou, du moins, de « fiches réflexes ». Il aborde là un point essentiel qui est la *préparation des populations* par des actions de sensibilisation, la diffusion de consignes de comportement, et par des exercices ; les anglo-saxons ont un mot, « preparedness », pour désigner cette composante de la prévention largement ignorée en France où on parle d'éducation et d'information en termes de connaissances générales sur les risques sans vouloir viser spécifiquement les situations de catastrophe : l'Etat ne veut pas inquiéter et considère systématiquement, contrairement à l'attitude qu'il a ailleurs, que sa première fonction est de rassurer. Or ce sont souvent l'impréparation, l'inconscience des comportements dangereux et l'affolement qui tuent.

La question de la vulnérabilité des digues et autres ouvrages de protection et du renforcement d'urgence de ceux-ci lorsqu'ils sont menacés par une forte crue s'avère parfois cruciale. Un inventaire des ouvrages de l'Etat est en cours sous l'autorité du Conseil général des Ponts et Chaussées, mais quid des autres levées ? Une réflexion technique en retour d'expérience de ce qui s'est passé cet été en Allemagne, et en Tchécoslovaquie, précédemment en Hollande, serait recommandable.

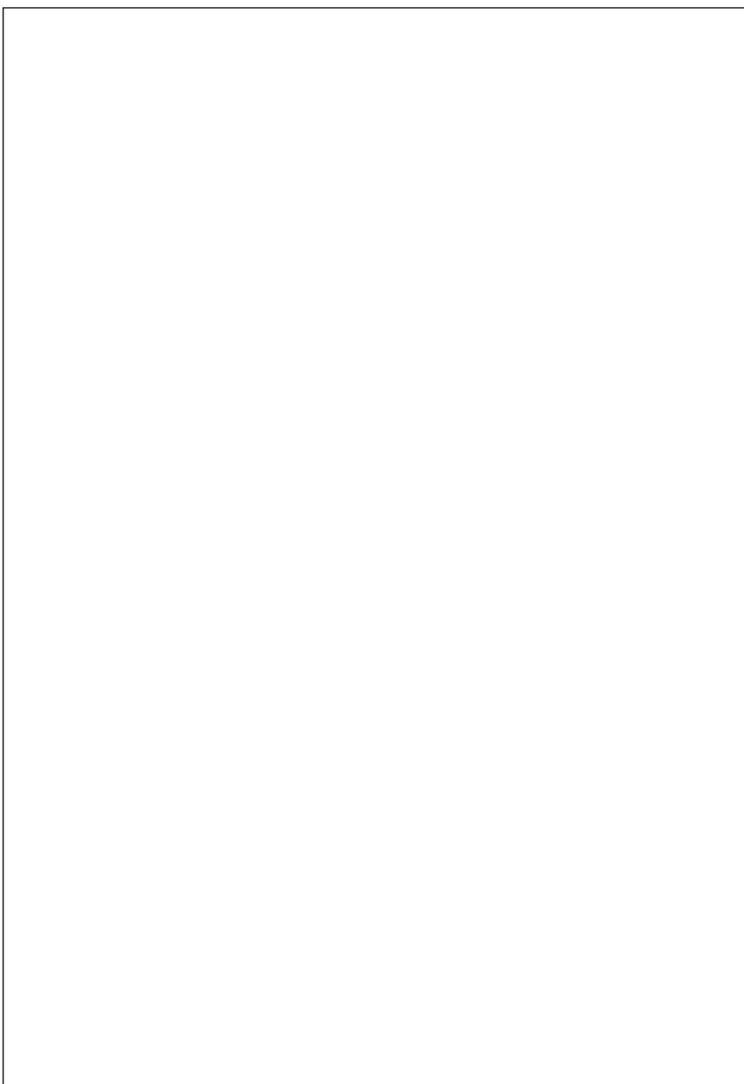
Le rapport de l'Assemblée ajoute quelques propositions pour améliorer la gestion de crise : associer la population et les élus, créer une cellule centrale pour évaluer sans délais la nature des catastrophes, renforcer les effectifs militaires de la sécurité civile, passer des conventions pour mettre à disposition des logements provisoires, la création d'une ligne budgétaire européenne ; cette dernière proposition est d'une certaine façon satisfaite par la création d'un fonds européen, sur la proposition de Michel Barnier. L'organisation transfrontalière des alertes enfin est un thème ouvert que l'AFPCN se propose de discuter avec les experts de pays voisins.

## **La connaissance du risque, l'information et la participation du public**

Plusieurs recommandations sont formulées pour améliorer l'*information des populations* : marquages (commission de l'Assemblée) débat locaux sur les enjeux et mention des arrêtés de catastrophes naturelles dans les ventes immobilières (commission du Sénat).

Des recommandations de *collaboration interdisciplinaire*, faites au sujet de l'alerte, ont une portée plus générale ; elles concernent la modélisation de chaque bassin nécessaire pour tous les aspects de la prévention des inondations.

Un groupe de travail commun à l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles et à l'Association française pour l'information géographique a mené une enquête en profondeur sur la *mise en commun des connaissances sur le risque d'inondation* : son rapport et ses propositions ont été présentés au cours d'une réunion au Palais du Luxembourg ; en s'inspirant des exemples étrangers des résultats peuvent être obtenus rapidement en cartographie, mais il faut aussi engager un



*La question de la vulnérabilité des digues et autres ouvrages de protection et du renforcement d'urgence de ceux-ci lorsqu'ils sont menacés par une forte crue s'avère parfois cruciale. Un inventaire des ouvrages de l'Etat est en cours sous l'autorité du Conseil général des Ponts et Chaussées, mais quid des autres levées ?*

effort à longue haleine de partage de l'information ; les rédacteurs souhaitent que l'évaluation des progrès se fasse sous l'égide de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques. La participation de plus en plus active des associations locales (notamment de sinistrés qui

ont formé une Union) est un élément très encourageant.

## **L'aménagement des bassins**

La commission de l'Assemblée propose une série de mesures

pour faciliter les interventions des collectivités publiques sans exonérer les riverains de leur responsabilité. L'incitation aux mesures agri-environnementales et au maintien des zones d'expansion des crues, notamment par des mécanismes adéquats d'indemnisation, constitue une seconde batterie de mesures recommandées.

Les deux commissions considèrent que les Sage (Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau) constituent un outil qui doit être utilisé pour la prévention des inondations. L'établissement d'un Sage devrait être rendu obligatoire pour les bassins des cours d'eau présentant un risque sérieux (commission du Sénat), des financements devraient être réservés (commission de l'Assemblée).

Le développement des Etablissements publics territoriaux de bassin et leur rapprochement en une association sont une des avancées importantes des dernières années ; la commission de l'Assemblée recommande de consacrer leur existence par la loi et d'en faire des maîtres d'ouvrage de la gestion de l'eau au niveau des bassins versants. Elle souhaite que parallèlement la compétence des Agences de l'eau soit reconnue en matière de prévention des inondations

## L'occupation du sol, la vulnérabilité de l'habitat, les plans de prévention (PPR)

Les deux commissions demandent une *réforme des PPR en vue d'en faire un outil participatif*. Il y a lieu de noter que cette proposition vise à accentuer une évolution déjà engagée par l'administration et apprécié par les collectivités locales.

La diminution de la vulnérabilité de l'habitat existant reste la pierre d'achoppement de la prévention par les PPR. Les deux commissions proposent de faire intervenir l'ANAH, ce que la direction de l'Agence avait suggéré au cours de ses auditions. Sur le plan technique, le CSTB serait tout à fait apte à formuler des prescriptions.

Le colloque organisé en mars 2002 par l'AFPCN avec des correspondants des Etats-Unis ouvre aussi des pistes.

Enfin l'incitation des habitants et entreprises à réduire leur vulnérabilité aux inondations par le moyen des dispositions sur l'indemnisation est recommandée par

les deux commissions : celle du Sénat envisage que le taux de surprime soit variable et négociable en fonction des efforts de prévention effectués, celle de l'Assemblée nationale suggère que les assurances soutiennent l'établissement de normes de construction et qu'une indemnisation plus favorable soit accordée quand ces normes sont respectées. De telles propositions se sont heurtées jusqu'à présent aux réticences des assureurs, mais il faut admettre que les actions purement punitives comme le relèvement de la franchise

**La question de l'incitation à la délocalisation des constructions placées dangereusement et au réaménagement de l'urbanisme revient de façon récurrente dans les débats, et il faudrait bien essayer de trouver des réponses. Le message des commissions des deux Assemblées sur ces questions mériterait d'être écouté.**

dans les communes accidentées où un PPR n'est pas prescrit sont mal reçues et ont des limites (elles interviennent après la catastrophe), tandis que les mesures souples, contractuelles et incitatives sont dans leur principe plus efficaces. La question de l'incitation à la délocalisation des constructions placées dangereusement et au réaménagement de l'urbanisme revient de façon récurrente dans les débats, et il faudrait bien essayer de trouver des réponses. Le message des commissions des deux

Assemblées mériterait d'être écouté. Le projet de loi paraît en tenir compte.

### Notes

(1) Les rapports d'enquête de l'inspection générale du MEDD peuvent être consultés sur le site WEB du ministère de l'Écologie et du Développement durable.

(2) Inondations : une mobilisation nécessaire, publié en deux tomes dans la collection des documents d'information de l'Assemblée nationale (n° 3386) ; on peut le consulter sur le site de l'Assemblée.

Inondations dans la Somme : des leçons pour l'avenir, publié dans la collection des rapports du Sénat (n° 34 de la session 2001-2002).