



Association Française  
des Établissements Publics Territoriaux de Bassin

---

## Agir efficacement pour la prévention du risque d'inondations en France

---

*Le dispositif national de prévention des inondations annoncé par Madame Bachelot-Narquin le 24 septembre dans le Gard, sa circulaire d'application du 1<sup>er</sup> octobre 2002 aux préfets coordonnateurs de bassin, ainsi que le prochain projet de loi sur les risques qui comprend un titre II sur les mesures de prévention face aux risques naturels, visent à améliorer la prévention des inondations en France.*

*Le risque d'inondations graves reste en effet très élevé dans notre pays, et il convient de mettre en place des stratégies globales et concertées à l'échelle des territoires à risques pour y faire face.*

*Ce document propose des préconisations en ce sens, renforçant le rôle des EPTB existants ou à créer, ainsi que des recommandations pour la coordination des politiques publiques, et la clarification des responsabilités, en privilégiant une approche de terrain.*

Association Française des EPTB  
3 Avenue Claude Guillemin  
BP 6125  
45061 – ORLEANS CEDEX 2  
Tél : 02.38.64.46.78 – Fax : 02.38.64.35.35 - e-mail : info@eptb.asso.fr

# 1- Agir à l'échelle pertinente pour la prévention du risque

L'échelle pertinente de réflexion est celle du territoire soumis au risque.

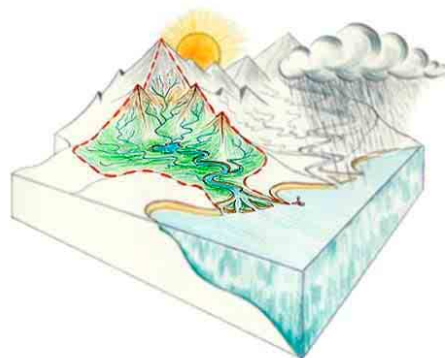
Ce territoire recouvre une réalité différente suivant les quatre principaux types d'inondations.

Dans le cas de **crues fluviales, lentes**, qui affectent les cours d'eau des plaines (Seine, Saône, ...), le territoire soumis au risque est l'aire géographique d'alimentation du fleuve ou de la grande rivière, c'est-à-dire son **bassin versant**.

Dans le cas de **crues torrentielles, rapides**, que l'on rencontre dans les zones montagneuses, mais aussi sur des rivières alimentées par des pluies de grande intensité (pluies cévenoles ayant par exemple provoqué l'inondation de Vaison-la-Romaine ou les inondations de septembre 2002 dans le Gard), le territoire soumis au risque est encore le **bassin versant** (et la zone d'épandage des crues). En effet, les modifications des conditions d'occupation des sols sur tout le bassin versant (déforestation, urbanisation), peuvent aggraver fortement ces crues.

## La notion de bassin versant

Le **bassin versant** est un territoire sur lequel toutes les gouttes de pluie tombent en un même endroit pour former une rivière qui débouche sur un point de sortie. C'est donc l'aire géographique d'alimentation d'un fleuve ou d'une rivière.



Enfin, pour les **inondations par ruissellement, rapides également**, qui peuvent se produire en zone urbanisée lors de pluies intenses (Nîmes, Marseille), le **territoire** soumis au risque est **plus limité** : l'agglomération, la ville ou simplement un quartier urbain.

Ces territoires à risques recoupent également, le cas échéant, les zones d'influence des nappes souterraines qui entraînent des phénomènes lents de **remontées de nappes** (cas de la Somme).

⇒ **Il est donc indispensable de définir dans les meilleurs délais des politiques de prévention des inondations à l'échelle la plus pertinente, qui est, pour les crues fluviales et torrentielles, celle des bassins versant des fleuves et des grandes rivières.**

## 2- Clarifier les responsabilités des pouvoirs publics

### 2.1. Identifier des chefs de file du côté de l'Etat et des collectivités territoriales

La Cour des comptes et les commissions d'enquêtes parlementaires sur le thème de la prévention et de la lutte contre les inondations sont unanimes : les pouvoirs publics interviennent aujourd'hui dans un **cadre juridique obsolète avec un enchevêtrement et une confusion des compétences**.

⇒ **Il est donc prioritaire de clarifier les responsabilités de l'Etat et des collectivités territoriales, et d'identifier, pour chaque territoire à risques, un chef de file coordonnant l'action de l'Etat, un chef de file coordonnant l'action des collectivités, et de prévoir le travail en commun des niveaux locaux, nationaux, et parfois même internationaux (exemple du bassin de la Meuse).**

Fort de ce constat, les pouvoirs publics mènent, depuis une dizaine d'années, une politique d'incitation à la **constitution** sur plusieurs fleuves et rivières, **d'une maîtrise d'ouvrage adaptée à la mise en œuvre d'une réelle stratégie de prévention**, dont l'intérêt est de disposer d'un animateur et d'un maître d'ouvrage clairement défini et fédérateur.

La circulaire d'appel à projets du 1<sup>er</sup> octobre 2002 de la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable aux Préfets coordonnateurs de bassin va dans ce sens, en relevant deux éléments essentiels pour la réussite de la prévention des inondations :

- d'une part la capacité à mobiliser des maîtres d'ouvrages qui pourront être des syndicats intercommunaux, des Conseils Généraux ou Régionaux, ou également pour des opérations complexes des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin,
- d'autre part la qualité de la collaboration entre les services de l'Etat et les collectivités locales.

### **Responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités en matière d'inondation**

#### **L'Etat :**

- Informe du risque en faisant connaître les cartes des zones inondables
- Assure le contrôle de la sécurité des grands ouvrages,
- Aide et facilite les actions des collectivités en apportant des financements,
- Assure l'alerte dans le cadre de la procédure de vigilance de Météo France et de la prévision des crues,
- Organise les secours dès que les phénomènes dépassent par leur ampleur, le territoire d'une commune,
- Est responsable de l'entretien des cours d'eau domaniaux non transférés.
- Etablit les Plans de Prévention des Risques Inondations (PPRI)

L'action publique est interministérielle puisqu'elle porte sur toute la chaîne de la prévention : aménagement de l'espace, connaissance et surveillance des phénomènes, secours, indemnisation.

#### **La commune :**

Le maire est le gestionnaire de la sécurité dans sa commune.

Les actions suivantes lui incombent :

- Prise en compte du risque dans les documents d'urbanisme,
- Information préventive des administrés,
- Travaux de protection et d'entretien, surveillance et alerte,
- Organisation des secours et dispositions d'urgence.

### **Le rôle privilégié des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) dans la prévention des inondations**

Dès aujourd'hui, de nombreux EPTB agissent en faveur de la prévention des inondations :

Seine, Loire, Rhône, et Garonne,

Meuse, Oise-Aisne, Saône-Doubs, Durance, Vilaine, Vidourle, Charente, Dordogne, Adour, Sèvre Nantaise...

- ils assurent la fonction de **maître d'ouvrage** d'études et de travaux, ou le montage des financements nécessaires auprès de leurs membres,
- ils interviennent en **partenariat avec l'Etat et les Agences de l'eau** et servent, par le biais de leurs élus, de **relais d'information** auprès de leurs collectivités territoriales membres, voire directement auprès des riverains, en **favorisant l'appropriation locale des démarches**,
- ils **coordonnent et animent** les actions à l'échelle des bassins, dépassant ainsi les frontières administratives traditionnelles et peuvent ainsi souvent servir d'**interlocuteur unique**,

- ils assurent, dans une mission d'**aménagement du territoire**, la **solidarité** entre secteurs **amont** et **aval**, et entre zones **urbaines** et **rurales** des cours d'eau.

⇒ Les EPTB doivent être reconnus et encouragés par l'Etat dans leurs missions prioritaires d'animation et de portage des politiques publiques de prévention des inondations à l'échelle des bassins versants.

## 2.2. Définir et mettre en oeuvre des stratégies concertées de prévention des inondations

Il apparaît prioritaire que les pouvoirs publics s'impliquent dans une démarche commune pour la **définition et la mise en œuvre de stratégies globales de réduction du risque inondation**.

Ces stratégies, qui ne peuvent pas tendre à une protection totale (le risque zéro n'existe pas), doivent en priorité rechercher la **protection des personnes** et reposer sur les volets suivants à inscrire dans la durée :

### Information et anticipation des crises

- l'amélioration de la **prévision de l'événement**, impliquant une action forte de l'Etat, (mise en place de radars météorologiques et de capteurs hydrométriques, développement de modèles de prévisions des inondations, réorganisation et modernisation de l'annonce des crues,...),
- l'amélioration de **l'information et de l'association des riverains et des services d'intervention** qui doit permettre une alerte puis une évacuation éventuelle des populations les plus exposées, et de réduire les dommages aux biens,
- l'instauration d'une véritable **conscience du risque inondation** par la sensibilisation des riverains (organisation du retour d'expérience, porté à connaissance du risque, exercices d'alerte en priorité dans les bassins susceptibles d'être affectés par des crues éclair, campagnes de prévention, actions éducatives...),
- la **préparation à la gestion de la crise** (élaboration de fiches réflexes selon la gravité de la crue, pour chaque commune, mais avec une logique de bassin) **et à la post-crise** (notamment l'aide au redémarrage des activités et la définition de principes de reconstruction évitant des sinistres à répétition.

### Utilisation du sol et aménagement

- la mise en œuvre de mesures de prévention visant à maintenir ou obtenir une **occupation des sols** compatible avec un risque acceptable d'inondation. Il importe en effet d'une part de maintenir l'inondabilité des zones d'expansion naturelles des crues, en maîtrisant efficacement le développement des activités humaines dans les zones inondables, et d'autre part, d'aménager des aires de ralentissement des crues lorsque les conditions s'y prêtent.
- la mise en œuvre rapide et généralisée des **plans de prévention des risques inondations** (PPRI), en veillant à leur cohérence à l'échelle des bassins, et, lorsqu'ils existent, à ce que les **Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)** prennent en compte le volet relatif à la prévention des inondations.

### Travaux

- la **réduction de l'aléa** en accroissant la rétention des eaux dans l'ensemble du bassin versant (ralentissements dynamiques, infiltrations, utilisation des zones humides...) et la réalisation si nécessaire de nouveaux ouvrages de protection, en amont ou au droit des sites urbanisés à protéger, conçus pour ne pas accroître les risques en amont et en aval,
- le **bon entretien des cours d'eau et des ouvrages de protection** existants, en y affectant les moyens de financement nécessaires.  
Soulignons que le terme général d'« entretien » des cours d'eau, des berges, ... est très utilisé, et qu'une **redéfinition légale du « bon entretien »** qu'il convient d'effectuer pour la prévention des inondations serait sans doute nécessaire.
- la **réduction de la vulnérabilité** des biens publics et privés les plus exposés.

- ⇒ Ces stratégies doivent être définies dans les meilleurs délais pour les principaux fleuves et grandes rivières de notre pays.

### 2.3. Définir et approfondir la solidarité entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de responsabilités juridiques et financières

Si la **sécurité** est une préoccupation majeure des élus des collectivités territoriales, c'est avant tout une des **responsabilités de l'Etat**, à qui ils demandent d'assumer dans sa plénitude la **compétence régaliennne de la sécurité**.

Les événements récents dans le Gard, mais aussi dans le Territoire de Belfort (rupture de digue) montrent les responsabilités juridiques (et financières) auxquelles s'exposent les maîtres d'ouvrages en réalisant des aménagements hydrauliques de protection ou de surstockage.

La clarification nécessaire des responsabilités pourrait prendre la forme de **l'approfondissement de la solidarité entre partenaires** (Etat, collectivités, propriétaires d'ouvrages tels que VNF, ...), de sorte que cette solidarité qui s'exprime déjà par le **cofinancement des investissements** soit élargie demain en termes de **partage des responsabilités civiles**, (introduction d'une clause légale de renonciation à un recours entre partenaires), et de **partage des charges récurrentes** induites par l'exploitation et la maintenance des ouvrages de régulation des crues d'intérêt général, y compris l'indemnisation des préjudices agricoles inhérents à la surinondation, lors de fortes crues, des parcelles situées dans les aires de surstockage.

Par ailleurs, le sentiment d'impuissance de nombreux maires, et notamment de ceux des communes rurales qui disposent de peu de moyens, et qui sont démunis face aux responsabilités qui leur incombent en matière de prévention des inondations, mais également de gestion de crise, impose de mettre en œuvre une solidarité à l'échelle locale, et nationale.

## 3- Aider les maires et les particuliers

L'ensemble de ces principes à mettre en œuvre et les limites de l'approche technique actuelle montrent qu'il convient impérativement de privilégier une **approche de terrain, en direction des collectivités et des particuliers (habitants, entreprises, agriculteurs)**.

### A l'échelle des territoire à risques

- ⇒ **Il convient d'identifier, pour chaque territoire soumis au risque, un chef de file à même de coordonner à l'échelle pertinente les stratégies de réduction du risque inondation au plus près du terrain.**

A cette échelle, les collectivités ou leur groupements (EPTB) devraient pouvoir intervenir en appui des maires, en amont des crises, pour la formation et l'animation des techniciens des collectivités, pour l'information du public, mais aussi pour la gestion de crises, en participant à la préparation de plans de crises à l'échelle pertinente qui peut être interdépartementale...

### Au niveau national

- ⇒ **Il convient aujourd'hui d'installer un institut français de prévention des inondations qui aura pour missions prioritaires :**
- de fournir **un appui technique aux collectivités territoriales et notamment en priorité aux maires,**
  - d'être un centre d'expertise **en matière de réduction de la vulnérabilité** (cf. l'expérimentation proposée en Loire moyenne),

- d'inciter au **comportement « vertueux » et responsable** des riverains des cours d'eaux (notamment avec le développement de la culture du risque),
- d'être un **centre national d'expertise en matière de retour d'expérience sur les inondations et le relais français d'un réseau européen** à constituer,
- d'être un **lieu de débat public permettant notamment d'évaluer le risque d'inondation sur le territoire national et les suites données aux différentes initiatives visant à le réduire** (rapports parlementaires, missions gouvernementales, plans de réduction des risques, etc....)
- d'être le **correspondant national de l'Etat et des assureurs** en matière de politiques de prévention.

Ce centre aura vocation à être le **relais national du réseau européen de prévention des inondations** dont Madame Roselyne Bachelot-Narquin a proposé la création à ses collègues Ministres de l'Environnement de l'Union Européenne, le 17 octobre 2002.

<b>La notion d'EPTB</b>	<b>L'Association Française des EPTB</b>
<p>Leur <b>statut juridique</b> :</p> <p>Les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) sont des organismes de coopération des collectivités territoriales (départements, régions, communes), ayant des statuts de syndicats mixtes, ou le plus souvent d'institutions interdépartementales.</p> <p>Leurs <b>compétences</b> :</p> <p>Ils interviennent dans la mise en valeur et l'aménagement des fleuves et des rivières.</p> <p>Leur <b>périmètre d'intervention</b> :</p> <p>Chaque EPTB agit sur un territoire directement en rapport avec une réalité géographique : le bassin versant, le sous-bassin, le cours d'eau..., qui se traduit par une dimension interdépartementale, interrégionale voire internationale.</p> <p>A cette échelle, la gestion des cours d'eau est un élément fort de l'aménagement du territoire.</p>	<p>Créée en 1999, elle compte aujourd'hui 22 membres, où sont représentés pas moins de 70 Départements.</p> <p>Au sein de l'Association, les EPTB ont organisé leur action en créant des groupes de travail sur différents thèmes dont celui des inondations.</p> <p>En novembre 2000, l'Association a organisé à Paris des rencontres nationales sur le thème « Prévention des inondations et responsabilités des pouvoirs publics ». Ces rencontres ont été déclinées sur le bassin Loire-Bretagne à Orléans en février 2002. (<i>Actes disponibles sur le site de l'Association</i>).</p> <p>Contact : <a href="http://www.eptb.asso.fr">www.eptb.asso.fr</a></p>