

Stratégie globale en matière de zones inondables

- Définition des principes -

CONSEIL DE GOUVERNEMENT du 10 mai 1996

Introduction

En 1993 et en 1995 de nombreuses localités situées sur la Sûre et ses affluents ont été de nouveau touchées par les inondations.

L'étude des causes et des facteurs aggravants des inondations met en évidence de manière croissante l'échelle globale à laquelle le problème doit être traité, aussi bien dans l'espace que dans la variété des domaines concernés. Les phénomènes physiques mis en jeu, et notamment le ruissellement, l'écoulement dans l'axe drainant, la gestion des débordements sont nettement liés à la nature et la densité de l'occupation des sols et des aménagements, que ce soit sur les pentes des bassins versants, dans les zones inondables, ou sur les cours d'eau eux-mêmes et ce, sur le moyen comme le long terme.

Il s'ensuit qu'une protection efficace contre les dommages causés par les inondations doit s'intégrer dans une conception multisectorielle qui définit des principes visant une cohérence accrue des politiques sectorielles ayant une influence sur l'occupation des sols et pour lesquelles une solidarité amont-aval entre les régions est indispensable.

C'est le sens de la déclaration de Strasbourg (30 mars 1995) des ministres de l'aménagement du territoire des pays riverains du Rhin et de la Meuse, qui doit maintenant être traduite en principes concrets devant guider les décisions et actions entreprises à tous les échelons dans tous les domaines.

1. Réduire la vulnérabilité des personnes et des biens

Si des solutions existent pour atténuer les effets des inondations, et notamment celles qui sont les plus fréquentes, aucune ne permet de protection contre les crues les plus importantes. Il convient donc de garder toujours à l'esprit le fait que, dès lors qu'une implantation humaine a lieu dans une zone inondable et quels que soient les aménagements envisagés, elle est vulnérable.

Ne pas implanter les personnes ni les biens en zone dangereuse

C'est donc l'exposition des enjeux humains et économiques dans les zones inondables qui est et restera toujours la première cause de risque. A cette fin, le premier principe à respecter consiste à ne pas implanter de personnes ni de biens dans les secteurs dangereux, voire à diminuer cette présence, au besoin par des moyens contraignants si des vies humaines sont en danger manifeste. La politique d'urbanisme doit être cohérente avec cet objectif, qui implique notamment de ne pas permettre d'extension spatiale des sites urbains dans les zones inondables.

Optimiser la prévention par l'alerte et les actions de secours

En ce qui concerne les implantations existantes maintenues en zone inondable, et celles qui, par nature, ne peuvent s'installer ailleurs (liées à la voie d'eau par exemple), il est nécessaire de développer en priorité les réseaux d'alerte et de secours permettant l'évacuation des zones dangereuses et la diminution de la vulnérabilité des biens de manière compatible avec les délais d'apparition des phénomènes naturels. Dans ce cadre, les réseaux doivent favoriser l'échange d'information maximal entre les différents pays concernés par un même bassin versant.

Développer une culture du risque chez les citoyens

Quelles que soient les mesures prises pour limiter l'intensité de l'aléa et réglementer l'occupation des sols, l'efficacité de la politique de prévention des inondations à long terme passe par une formation et une information des citoyens, qui leur permettent d'adopter un comportement responsable en toute connaissance de cause. Pour ce faire, l'identification des zones inondables doit être systématique et largement portée à la connaissance du public. Sur l'ensemble des bassins concernés, la population doit être informée des risques qu'elle encourt. Elle doit prendre conscience de l'absence de maîtrise humaine sur le phénomène d'inondation, de l'efficacité toute relative des solutions "lourdes", et de la nécessité d'accepter les contraintes de son environnement. Dans les zones dangereuses, elle doit s'exercer à adopter un comportement adéquat pour sa sauvegarde en cas d'événement grave.

Réserver les aménagements de protection aux secteurs urbanisés

Les mesures techniques de protection contre les crues ne sont pas bon marché. La sécurité supplémentaire ainsi obtenue doit justifier les sommes investies: le bénéfice pour la collectivité nationale doit être maximisé.

La protection par des aménagements statiques, notamment l'édification de digues, ou les interventions sur les cours d'eau eux-mêmes, compte tenu de leur coût, de leur impact potentiel sur l'écoulement des eaux et de leurs limites dès lors que survient une crue supérieure à celle qui a servi de base au dimensionnement, doit être réservée aux seuls secteurs fortement urbanisés où une crue est susceptible de mettre en danger des vies humaines. De tels travaux supprimant les risques pour les événements fréquents conduisent à une perte de conscience du danger de la part de la population et donc à des risques accrus lors de l'apparition d'une forte crue qui excède les capacités des aménagements prévus. Ils doivent donc être menés avec discernement et les zones "protégées" doivent continuer à apparaître comme inondables dans les documents régissant l'occupation des sols.

En tout état de cause, les trois actions précitées doivent toujours être menées en cohérence, la protection d'un secteur inondable parallèlement au maintien de sa constructibilité étant un non-sens, puisque augmentant en définitive le risque.

2. Ralentir et atténuer l'écoulement

Le deuxième principe fondamental à appliquer dans tous les aménagements dès le stade de leur conception consiste à privilégier la rétention des eaux à leur évacuation rapide vers l'aval. L'accélération des écoulements a longtemps été à la base de la gestion des eaux sur les bassins versants, contribuant à aggraver les conditions de propagation et la violence des crues à l'aval des aménagements réalisés. Il est aujourd'hui indispensable de revenir sur cette tendance, en imposant à tout aménagement de ne pas aggraver la servitude d'écoulement naturel de l'aval, voire, de la diminuer.

Réduire l'imperméabilisation des sols

Cette exigence doit se traduire d'abord en site urbain où l'imperméabilisation des sols peut conduire à des accroissements de débits relatifs considérables sur des petits bassins versants: il convient d'y favoriser les dispositifs d'infiltration, de stockage, toutes techniques alternatives étroitement liées à la structure de l'espace urbain lui-même, ce qui implique d'en tenir compte a priori dès le stade de la conception du schéma urbain: l'eau dans la ville peut alors constituer un atout important ans l'amélioration du cadre de vie, si elle est intégrée dans les réflexions le plus en amont possible.

Ralentir les ruissellements

Sur les bassins ruraux, l'aménagement des pentes doit viser à ne pas accélérer les écoulements. A ce titre, il convient d'être prudent vis-à-vis de certaines pratiques culturelles qui peuvent contribuer à augmenter le ruissellement et l'érosion des sols. Une couverture végétale adaptée, des aménagements épousant le relief, la récréation éventuelle de fossés et de haies doivent être privilégiés.

Préserver les champs d'expansion des crues et les zones humides

Dans les plaines inondables, les champs d'expansion des crues, où les inondations peuvent se produire sans danger pour les vies humaines, constituent des zones de stockage considérables des eaux et de dissipation de leur énergie. Elles doivent être préservées de l'urbanisation, des endiguements et des remblaiements, voire rétablies dans leurs fonctionnalités: ainsi, les bras morts, les annexes hydrauliques des cours d'eau, qui ont pu être canalisés dans le passé, doivent être restaurés et remis en communication. Parallèlement, l'usage de ces zones doit être rendu compatible avec leur submersibilité: en particulier sur le plan agricole, de tels espaces doivent être prioritairement affectés à la jachère, ou à des cultures qui ne sont pas vulnérables à une immersion prolongée.

Rétablir l'espace de liberté des cours d'eau

Dans le même souci de permettre aux cours d'eau de dissiper leur énergie et de déborder dans les zones où la sécurité humaine n'est pas menacée, il convient de tenir compte de la mobilité naturelle du lit des rivières, et ne pas implanter d'activité à proximité immédiate. Dans la mesure du possible, les déplacements du lit et l'érosion des berges doivent être maintenus, afin que l'énergie mise en jeu dans ces processus ne soit pas reportée à l'aval dans des zones à enjeu fort. L'aménagement des cours d'eau ne doit donc pas viser à corseter, mais au contraire à laisser respirer les rivières en leur préservant ou leur rendant l'espace qui est le leur.

3. Valoriser les zones inondables

Les principes rappelés ci-dessus pour l'aménagement des zones inondables apparaissent trop souvent comme pénalisants, notamment vis-à-vis du développement économique local: les restrictions liées à l'utilisation de l'espace apparaissent prépondérantes au regard des avantages que celles-ci peuvent procurer.

Il convient donc de mettre mieux en valeur les potentialités que recèlent de tels espaces. Ce sont souvent en effet des zones d'une très grande valeur écologique, qui concentrent une grande diversité d'espèces vivantes et une grande productivité biologique. Leurs fonctionnalités en terme d'épuration naturelles des eaux des cours d'eaux, de rétention des nitrates en provenance des bassins latéraux, de stockage des eaux pour l'alimentation des nappes en font des infrastructures naturelles d'une grande importance économique.

La richesse des sols alluviaux dans ces zones en fait l'intérêt agricole, à condition d'adapter le type de culture retenu à leur inondabilité. Par ailleurs, l'attrait paysager généralement fort de ces espaces les rendent propices à l'amélioration du cadre de vie (notamment à proximité des villes), au tourisme, ou à la pratique de loisirs liés à l'eau. Compte tenu de leur intérêt biologique, ces zones peuvent également être totalement préservées de toute fréquentation humaine pour constituer des réserves écologiques.

4. Susciter l'émergence d'une solidarité de bassin en matière d'aménagement du territoire

Tout impact nécessite une compensation

Dans l'esprit de la vision globale qui s'impose en matière d'aménagement du territoire et de prévention des inondations, il est nécessaire que s'instaure une réelle solidarité sur l'ensemble du bassin d'un cours d'eau, fondée sur le principe simple selon lequel tout aménagement, toute pratique susceptible d'aggraver les inondations (même dans l'intérêt louable de protéger des

vies humaines à un endroit donné) fasse l'objet d'une compensation à l'égard de ceux dont la sécurité est diminuée, au besoin financière.

Un tel dispositif doit permettre, s'il est économiquement optimal, de dissuader les aménagements pénalisants tout en favorisant les actions de nature à diminuer les risques d'inondations. Il internaliserait dans les projets d'aménagements pénalisants pour les zones inondables le coût réel permettant aux maîtres d'ouvrage de faire un choix en toute connaissance de cause avec une réalité économique sous-jacente.

Créer des structures de concertation et d'action adaptées

Parallèlement, l'émergence de structures gérant le risque d'inondations ainsi que les autres aspects de la gestion de l'eau, sur l'ensemble d'un cours d'eau, auxquels les bénéficiaires (riverains...) contribueraient en échange de mesures visant à les protéger dans le respect des principes précités, permettrait une plus grande responsabilisation des habitants des zones inondables pour lesquels la protection de leurs biens doit avoir un coût, tout en étant réalisée de manière efficace et coordonnée comme le permet une structure plus importante. La mise en oeuvre d'une gestion par bassin s'inscrit parfaitement dans une démarche de coopération trans-régionale, voire transfrontalière, adaptée à la géographie physique.

Conclusion:

Les principes mentionnés ci-dessus constituent un système de contraintes dont il est indispensable de tenir compte à l'amont de tout projet d'aménagement du territoire, au même titre que d'autres préoccupations économiques ou sociales. Ils contribuent globalement à une prévention du risque d'inondations s'appuyant sur la compréhension des phénomènes et à l'adaptation à leur existence, ce qui traduit un changement par rapport à des pratiques plus anciennes fondées sur le mythe de la maîtrise humaine du risque. Leur respect sur le long terme est seul capable de garantir un mieux-être économique et social en matière d'inondations.