



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

MP.WAT/SEM.3/2004/3
30 août 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

RÉUNION DES PARTIES À LA CONVENTION SUR
LA PROTECTION ET L'UTILISATION DES COURS D'EAU
TRANSFRONTIÈRES ET DES LACS INTERNATIONAUX

Séminaire sur la prévention, la maîtrise et l'atténuation des inondations
(Berlin, 21-22 juin 2004)

RAPPORT DU SÉMINAIRE

Introduction

1. Le Séminaire sur la prévention, la maîtrise et l'atténuation des inondations s'est tenu les 21 et 22 juin 2004 à Berlin à l'invitation du Gouvernement allemand.
2. Les pays suivants ont pris part au Séminaire: Allemagne, Arménie, Autriche, Bélarus, Belgique, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Serbie-et-Monténégro, Slovaquie et Suède. Des représentants de la Commission européenne (DG Environnement et DG Centre commun de recherche) y ont également participé.
3. Étaient également présents des représentants du Bureau régional de l'Organisation mondiale de la santé pour l'Europe (OMS/EURO), de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), du secrétariat de la Commission internationale pour la protection du Danube (ICPDR), du secrétariat de la Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971), de l'International Rainwater Harvesting Alliance (IRHA) et du Fonds mondial pour la nature (WWF, Institut Auen, Allemagne).

I. OBJECTIFS

4. Il s'agissait de donner aux hauts fonctionnaires, responsables de l'élaboration des politiques, décideurs, juristes, économistes, gestionnaires et experts techniques présents l'occasion de confronter leur expérience concernant l'application des directives sur la prévention durable des inondations adoptées en mars 2000 par les Parties à la Convention et d'aider l'Équipe spéciale sur la prévention, la maîtrise et l'atténuation des inondations dirigés par l'Allemagne, à explorer les différentes solutions envisageables, notamment l'élaboration au titre de la Convention, d'un instrument juridique visant à mettre au point un cadre commun pour la protection, la maîtrise et l'atténuation des inondations, ou à le renforcer.

II. MÉTHODES DE TRAVAIL

5. M^{me} Henriette Berg, chef de section au Ministère fédéral allemand de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire, a ouvert le Séminaire et prononcé une allocution au nom du pays hôte. Un représentant du secrétariat s'est également adressé aux participants.

6. M. Otto Malek (Allemagne) a été élu président et MM. Sandor Todt (Hongrie) et Zbigniew Kundzewicz (Pologne) ont été élus vice-présidents.

III. DOCUMENTS ET EXPOSÉS PRÉSENTÉS POUR LE SÉMINAIRE¹

7. Les participants étaient saisis d'un rapport établi par l'Allemagne sur l'expérience acquise dans l'application des directives sur la prévention durable des inondations (MP.WAT/SEM.3/2004/4)², et d'un rapport du secrétariat sur les solutions à envisager pour mettre au point ou renforcer un cadre commun en vue de la protection, de la maîtrise et de l'atténuation des inondations (MP.WAT/SEM.3/2004/5).

8. Par ailleurs, les participants ont pris connaissance et pris note d'exposés liminaires établis: a) par la France et la Roumanie sur les actions nationales et locales, notamment la création d'un «système national de vigilance contre les inondations» et l'utilisation de systèmes d'information géographique pour localiser les crues et les sites touchés en France et l'application en Roumanie du «principe de solidarité pour un bassin fluvial»; b) par le Bélarus sur le projet de la rivière Pripyat concernant la mise en place de plans de gestion intégrée des ressources en eau, la biodiversité et la protection du cadre naturel dans une optique locale, nationale et transfrontière;

¹ Les documents de travail (MP.WAT/SEM.3/2004/1 à 5), les exposés liminaires et les rapports de base des pays peuvent être consultés sur le site Web de la Convention à l'adresse suivante: <http://www.unece.org/env/water/meetings/flood/seminar.htm>. Le Gouvernement allemand publiera le compte rendu du Séminaire à l'automne 2004.

² Au cours de la discussion, les deux amendements ci-après ont été apportés au paragraphe 6 de ce document:

- Remplacer Morava par Elbe
- Remplacer accords bilatéraux et trilatéraux par accords bilatéraux et multilatéraux.

c) par la Hongrie et les Pays-Bas sur des interventions communes et coordonnées dans les bassins fluviaux transfrontières, notamment l'«Initiative de Budapest pour le renforcement de la coopération internationale en vue du développement régional durable»; d) par la Pologne sur les enseignements à tirer de la façon dont les médias rendent compte des inondations; e) par la Commission européenne sur l'initiative européenne de protection contre les inondations, avec en introduction une communication de la Commission et en conclusion un énoncé des objectifs poursuivis, à savoir l'amélioration de la coopération et de la coordination au niveau des bassins fluviaux; et f) par l'OMM et le Centre commun de recherche de la Commission européenne sur leurs programmes de gestion intégrée des inondations.

9. Les participants ont également pris note de rapports de pays qui ont été évoqués au cours de la discussion et distribués sous forme de documents de conférence. Ils ont aussi pris connaissance des exposés présentés par le Bureau régional de l'OMS pour l'Europe sur les aspects des inondations qui intéressent la santé et sur l'impact potentiel des changements climatiques; par le secrétariat de la Convention de Ramsar sur les écosystèmes, les utilisations traditionnelles des zones inondables par les populations locales et l'intérêt qu'il y aurait à réaménager des zones de rétention par opposition à des mesures d'ordre structurel, enfin, par l'IHRA sur la nécessité d'une gestion commune des crues et des sécheresses et de la collecte des eaux pluviales qui garantirait une source importante d'eau douce dans de nombreuses régions du monde et offrirait ailleurs un moyen supplémentaire d'adaptation aux changements climatiques et aux conditions météorologiques.

10. Les participants au Séminaire ont pris acte d'une déclaration écrite commune de l'Arménie, du Bélarus et de la République de Moldova sur la nécessité d'élaborer et de signer un accord international pour la prévention, le contrôle et la limitation des dommages causés par les inondations et de mettre en place un système d'assistance internationale pour la mise en œuvre des pratiques européennes les meilleures. Les participants ont pris note des interventions de participants d'États membres de l'UE sur la dimension juridique du cadre commun. Un pays s'est déclaré tout à fait favorable à l'établissement d'un accord paneuropéen sur les inondations, de préférence sous la forme d'un protocole à la Convention. Sans adhérer pleinement à la nécessité d'un accord paneuropéen, d'autres pays ont indiqué qu'ils participeraient à l'élaboration d'un tel accord à la condition que cette option suscite suffisamment d'intérêt auprès d'États non membres de l'UE et qu'un examen plus attentif révèle l'existence de lacunes dans les traités en vigueur. D'autres États membres de l'UE ont fait valoir que leurs accords bilatéraux couvraient déjà toutes les questions importantes relatives aux inondations. Un pays a suggéré qu'en l'absence de consensus en faveur d'un instrument juridique, on élabore un code de conduite paneuropéen susceptible de servir d'étape intermédiaire.

IV. RÉSULTATS DU SÉMINAIRE

11. Les participants ont conclu que les directives de la CEE sur la prévention durable des inondations constituaient un guide efficace des mesures à prendre pour prévenir les inondations, s'en prémunir et en limiter l'impact aux niveaux local, national et transfrontière. Ils n'ont pas jugé nécessaire d'y apporter des changements importants.

12. Les participants au Séminaire ont recommandé que les travaux devant aboutir à la mise en place d'un cadre commun paneuropéen pour la prévention, la maîtrise et l'atténuation des inondations restent axés sur les trois grandes options évoquées ci-après³:

a) Développement des capacités

Le cadre commun pourrait comporter une fonction de développement des capacités, des activités de formation étant organisées à l'intention des autorités locales et nationales ainsi que des organes communs responsables de la coopération relative aux eaux transfrontières (se reporter à l'annexe pour des renseignements plus détaillés);

b) Orientations et conseils de politique générale

Le cadre commun pourrait prévoir l'élaboration de règles n'ayant pas un caractère obligatoire, soit la formulation de recommandations à l'intention des décideurs, des pouvoirs publics et des autorités municipales et locales sur des questions qui ne sont pas mentionnées dans les directives. À cet égard, il conviendra de tenir compte du lien entre les directives et le Document sur les pratiques les meilleures en vigueur dans l'UE (se reporter à l'annexe pour des renseignements plus détaillés);

c) Instruments et soutien juridique

Une composante juridique pourrait être conçue sur la base d'une analyse des lacunes des accords internationaux relatifs aux inondations et des demandes d'assistance dans ce domaine. Ainsi seraient proposées aux États riverains des mêmes eaux transfrontières des dispositions modèles pour l'élaboration ou la mise à jour de dispositions correspondantes dans les accords multilatéraux et bilatéraux en vigueur. Cette composante pourrait aussi servir de point de départ à l'élaboration d'un accord régional de la CEE. Il faudrait que les mesures prises en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'instruments juridiques s'appuient sur les processus en vigueur au sein de l'Union européenne et de la CEE ainsi qu'entre les pays ayant en commun des eaux transfrontières.

13. Soutenant ces trois options, les participants ont également formulé les conclusions à tirer des discussions et présenté des recommandations supplémentaires sur l'élaboration de politiques générales, la définition d'orientations et le développement des capacités (annexe).

14. Ces conclusions et recommandations, ainsi que les activités énoncées dans le mandat de l'Équipe spéciale animée par l'Allemagne sur la prévention des inondations, la protection contre

³ Lors de la troisième réunion de l'équipe spéciale tenue, à Berlin le 23 juin 2004, la Hongrie s'est déclarée prête à travailler sur l'option développement des capacités et l'Allemagne sur l'option orientations et conseils de politique générale. La Grèce a indiqué qu'elle conduirait les travaux du Comité juridique de la Convention sur l'option instruments et soutien juridiques. D'autres pays membres de l'équipe spéciale se sont déclarés prêts à participer aux travaux. À sa première réunion, tenue les 28 et 29 juin 2004, le Comité juridique est convenu de donner son avis sur cette question qu'il a inscrite à l'ordre du jour de sa deuxième réunion (Genève, 16-17 septembre 2004).

les inondations et l'atténuation de leurs effets (voir l'élément de programme 2.1 sur la protection contre les inondations du plan de travail pour 2004-2006 établi au titre de la Convention, ECE/MP.WAT/15/Add.2) inspireront les travaux de l'Équipe spéciale jusqu'à la première réunion du Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau (Genève, décembre 2004) et ultérieurement.

15. Au nom des participants, la délégation de la Grèce a remercié le Gouvernement allemand et le Ministère fédéral de l'environnement, hôte du Séminaire, des excellents arrangements pris et de l'accueil chaleureux réservé aux participants pendant toute la durée de la réunion. Le secrétariat a exprimé sa gratitude à l'Allemagne pour son aide financière qui a permis de couvrir les frais de participation de représentants de pays en transition et du personnel du secrétariat.

Annexe

**CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'ÉLABORATION
DE POLITIQUES GÉNÉRALES, À LA DÉFINITION D'ORIENTATIONS ET
AU DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS**

1. À leur deuxième réunion, tenue du 23 au 25 mars 2000 à La Haye, aux Pays-Bas, les Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux ont adopté les Directives sur la prévention durable des inondations (MP.WAT/2000/7). Les États parties et non parties à la Convention ont été incités à appliquer ces directives aux fins des mesures qu'ils prennent en coopération pour la gestion des eaux transfrontières et, au besoin, dans le contexte national. Ces directives contiennent des recommandations sur les mesures et pratiques gestionnaires à adopter pour prévenir, maîtriser et réduire l'impact préjudiciable des inondations sur la santé et la sécurité de l'homme, les biens de valeur et les milieux aquatique et terrestre. Les Parties sont convenues de faire part de l'expérience qu'elles auront acquise dans l'application de ces directives à leur quatrième réunion, en 2006.
2. À leur troisième réunion, tenue du 26 au 28 novembre 2003 à Madrid, les Parties ont réaffirmé la nécessité d'une coopération transfrontière pour la prévention des inondations et la protection contre celles-ci. Elles se sont félicitées de ce que les directives aient été incorporées dans les travaux de l'Union européenne dans ce domaine et aient servi de base à l'établissement du document de l'UE sur les pratiques les meilleures en matière de prévention des inondations, de protection contre les inondations et d'atténuation de leurs effets. Compte tenu de la décision prise à la deuxième réunion, il a été confirmé que l'expérience acquise dans l'application des directives serait examinée. Les participants ont salué la proposition de l'Allemagne d'organiser en juin 2004 à Berlin une conférence internationale sous la forme d'un séminaire de la CEE.
3. Une équipe spéciale présidée par l'Allemagne a été créée pour appuyer la préparation du Séminaire. Elle s'est réunie les 19 et 20 janvier 2004 à Berlin, puis les 26 et 27 avril 2004 à Budapest. Un questionnaire sur les directives a également été établi et les réponses ont été évaluées (voir MP.WAT/SEM.3/2004/4).

Directives sur la prévention durable des inondations

4. Dans de nombreux pays, ces directives ont déjà été incorporées dans des textes de loi ou des programmes et, dans certains cas, dans des accords internationaux. La prévention des inondations, la protection contre les inondations et l'atténuation de leurs effets font désormais partie intégrante des travaux des commissions fluviales internationales et des autres organes communs qui ont été créés dans la quasi-totalité des grands bassins fluviaux européens. Dans certains cas, des plans d'action contre les inondations ont déjà été adoptés ou sont en train d'être élaborés.
5. Les recommandations contenues dans les Directives sur les mesures et pratiques gestionnaires propres à prévenir, maîtriser et réduire l'impact préjudiciable des inondations sur la santé et la sécurité de l'homme, les biens de valeur et les milieux aquatique et terrestre restent

valables. Il en va de même des principes et approches présentés dans les directives sur les politiques et stratégies, ainsi que sur l'action conjointe et concertée.

6. Par ailleurs, les recommandations relatives à la communication d'informations, à l'assistance mutuelle, à l'établissement de systèmes d'alerte et de plans d'urgence et à la sensibilisation du public ont déjà été appliquées dans de nombreux pays et d'autres prévoient de le faire.

7. Certains pays ont adopté des règlements ayant force contraignante qui ont facilité la mise en œuvre des directives aux niveaux local et national. Dans les bassins transfrontières, l'existence de plans d'action bilatéraux et multilatéraux a favorisé l'application des directives.

8. Il ressort de ce qui précède que les directives de la CEE sur la prévention durable des inondations et les mesures proposées pour des actions aux niveaux local, national et transfrontière se sont révélées être des moyens efficaces de prévention des inondations, de protection contre les inondations et d'atténuation de leurs effets. En conséquence, une révision importante de ces directives n'a pas paru nécessaire.

Orientations de politique générale relatives à la protection contre les inondations, à la prévention des inondations et à l'atténuation de leurs effets

9. Les participants ont estimé que des orientations plus précises seraient nécessaires dans des domaines tels que:

- a) L'utilisation des systèmes d'information géographique (SIG);
- b) Les crues éclair dans les zones urbaines;
- c) Les coulées de boue et les crues éclair dans les zones montagneuses;
- d) Le rapport entre les crues et la pollution accidentelle des eaux;
- e) Les liens entre la gestion des inondations et des sécheresses et la possibilité de promouvoir des actions appropriées d'aménagement du territoire dans le cadre de l'agencement du cadre naturel;
- f) Les possibilités offertes par la collecte des eaux pluviales; et
- g) L'étude des effets des changements climatiques sur les plans d'action contre les inondations.

10. Les participants ont également examiné les questions suivantes:

- a) Application, dans toute la région de la CEE, du principe de solidarité tel qu'énoncé dans le document de l'UE sur les pratiques les meilleures;
- b) Utilisation plus efficace des mécanismes existants de soutien financier en faveur des pays non membres de l'UE ayant en commun avec elle des bassins fluviaux et appuyant des

initiatives, en particulier la composante de l'Initiative de l'UE sur l'eau concernant l'Europe orientale, le Caucase et l'Asie centrale ainsi que les pays des Balkans et regroupement des programmes exécutés sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'environnement et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture avec une gestion régionale durable reposant sur la gestion des inondations dans les bassins fluviaux;

c) Prise en compte des principes énoncés dans la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et dans son Protocole sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement des décisions stratégiques pour une meilleure intégration de considérations environnementales et sanitaires dans la préparation des plans et programmes d'action contre les inondations;

d) Étude des risques que présentent les inondations pour les installations contenant des substances dangereuses, conformément à l'article 2 de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels;

e) Organisation de bilans communs des conséquences des inondations dans les bassins fluviaux transfrontières et, au besoin, dans toute la région de la CEE;

f) Poursuite des recherches sur les effets possibles des changements climatiques sur les crues et prise en compte de ces effets potentiels dans les plans de lutte contre les inondations et les plans d'action en faveur de l'environnement et de la santé;

g) Si cela n'a pas déjà été fait, modification de la législation relative à l'aménagement du territoire afin que «l'eau et ses différentes fonctions» soient incluses dans les processus décisionnaires au niveau local et à celui des bassins fluviaux, et pour que soient améliorées la prise des décisions et l'intégration entre les secteurs.

11. Les participants au Séminaire ont également étudié la possibilité d'introduire des mesures à caractère obligatoire aussi bien que facultatif dans les activités de coopération transfrontière:

a) Les mesures à caractère contraignant concerneraient la communication et l'échange de données (par exemple, données météorologiques et hydrologiques sur la formation des crues, données opérationnelles et règlements applicables au fonctionnement des structures d'endiguement en aval, activités humaines prévues et existantes susceptibles d'avoir un impact sur le régime des eaux, indication des cotes d'alerte et de l'utilisation de réservoirs d'urgence et de polders) ainsi que la préparation commune de plans d'urgence et d'endiguement dans les bassins fluviaux transfrontières;

b) Les mesures à caractère non contraignant (c'est-à-dire recommandées) concerneraient entre autres l'adaptation des pratiques en vigueur de manière à promouvoir l'utilisation durable des sols, à améliorer la rétention naturelle ou à réduire les risques de dommages; des activités de formation et des incitations pour faire connaître les avantages des crues et en favoriser l'exploitation (aménagement des sites, restauration et entretien des pâturages, peuplement forestier des plaines inondables, zones humides); l'évaluation et la cartographie des risques d'inondations; la sensibilisation du public, et notamment sa préparation pour une meilleure autoprotection et auto-assistance; enfin, l'assistance transfrontière.

12. Les participants ont souligné que les autorités locales avaient besoin d'informations sur les crues pour s'acquitter correctement de leurs obligations et noté que les associations locales avaient joué un rôle important dans la collecte et la communication de données et d'informations. La coopération entre les autorités locales elles-mêmes ainsi qu'entre les autorités locales, les autorités responsables des bassins fluviaux et les organes régionaux et nationaux reste problématique. Afin d'éviter tout conflit, il faudrait harmoniser les plans de lutte intéressant l'ensemble d'un bassin fluvial et les plans mis en place au niveau local. Il faudrait également inciter les autorités locales à exécuter des programmes de développement des capacités.

13. Les participants ont recommandé que l'on étudie de plus près la possibilité d'agrandir les zones de rétention et de stockage dans les systèmes hydrographiques régionaux et locaux. Ainsi que le précisent les directives, il faudrait s'attacher de préférence à retenir les eaux à la surface du sol plutôt que de les laisser ruisseler rapidement. À cet égard, il faudrait penser aussi aux possibilités de stockage des systèmes aquifères en cas de crue. Préconisant la restauration des zones de rétention, les participants ont demandé que soient établis des inventaires de ces zones dans les différents bassins fluviaux, ce qui fournirait des données utiles sur l'augmentation ou la diminution des capacités de stockage de l'eau. Pour ce faire, il conviendra d'apporter un soin tout particulier au choix d'un point de référence, c'est-à-dire l'intervalle de récurrence des «crues de projet», ou crues maximales probables. Il faudrait s'occuper en particulier des zones de rétention situées dans les régions où peuvent survenir des inondations et en encourager la création et l'entretien au moyen de lois et de règlements locaux et/ou nationaux.

14. Les participants au Séminaire ont également lancé un appel aux médias pour qu'ils diffusent des informations sur les crues (par exemple des prévisions des crues et des prévisions météorologiques et des informations sur les mécanismes et les conséquences des crues) tout en évitant de céder au sensationnalisme. Pour cela, des services qui travailleraient de pair avec les médias pourraient être mis en place avant la survenue de crues éventuelles et les informations diffusées devraient être présentées sous une forme aisément compréhensible, par exemple au moyen de fiches descriptives. Pour que de telles actions soient efficaces, les médias devraient être tenus continuellement informés, c'est-à-dire pas seulement lorsque surviennent des crues. Les médias pourraient aussi être invités à visiter des centres de gestion des crises et d'autres établissements de ce type pour se familiariser avec le travail fourni dans ce domaine.

15. Il a été suggéré qu'une fois complétées pour tenir compte d'une ou de plusieurs des questions ci-dessus, les directives soient publiées sous la forme d'un document qui soit accessible sur le Web et puisse au besoin être encore actualisé et complété. La possibilité d'envisager ou non des travaux interactifs avec les directives devrait être examinée au sein d'autres instances (par exemple l'Équipe spéciale ou le Groupe de travail de la gestion intégrée des ressources en eau).

Développement des capacités

16. Les participants ont préconisé de poursuivre et amplifier les échanges de données d'expérience entre les Parties à la Convention; en effet, dans beaucoup de pays, certaines des mesures exposées dans les directives en sont encore au stade de la préparation ou de la planification si bien que l'expérience acquise à leur sujet ne sera disponible qu'à un stade ultérieur. Les partenaires des commissions fluviales internationales, d'autres organes communs,

des institutions de la Commission européenne, les institutions et programmes concernés des Nations Unies et des ONG devraient aussi être associés à ces échanges de données d'expérience. Des informations pourraient par exemple être échangées sur les méthodes appliquées à l'évaluation des dommages subis et les procédures d'indemnisation. Ainsi qu'il est indiqué dans la section précédente, il faudrait aussi inciter les autorités locales à s'intéresser aux programmes de développement des capacités.

17. La nécessité de procéder à des échanges de données d'expérience avec d'autres régions du monde a également été évoquée. Il a par exemple été suggéré de diffuser des informations sur les directives de la CEE sur la prévention durable des inondations à l'occasion du quatrième Forum mondial de l'eau et d'autres manifestations internationales.

18. Il a été jugé impératif d'accroître le contenu des programmes de développement des capacités, dont le but est généralement d'améliorer les prévisions de crues et les systèmes d'alerte, et d'accroître les capacités de préparation et de riposte. On pourrait par exemple y inclure des activités destinées à améliorer les techniques utilisées et à harmoniser les méthodes d'évaluation et de cartographie des risques. Des activités de formation et la mise en place d'incitations seraient également nécessaires pour favoriser un processus d'adaptation, selon l'idée qu'il faut savoir vivre avec le risque d'inondations; les questions qui pourraient être traitées à cet égard seraient notamment l'utilisation appropriée des sols et la gestion des plaines inondables.

19. Les participants au Séminaire sont également convenus de s'inspirer des recommandations et des données d'expérience issues de «l'Initiative de Budapest pour le renforcement de la coopération internationale en vue du développement régional durable» pour l'échange de données d'expérience; la définition des pratiques les meilleures et la mise en place du cadre paneuropéen commun pour la gestion intégrée des inondations et des sécheresses au niveau des bassins fluviaux. L'Initiative de Budapest a été considérée comme une bonne source de conseils et d'inspiration en matière d'innovation, et un moyen de catalyser les efforts fournis pour que soient correctement et rapidement utilisés les résultats des activités de coopération transnationale menées à l'appui des mesures prises par l'UE et la CEE pour gérer les risques d'inondations et de sécheresses.
