

การบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศส^๑

โดย ดร. จิรวัดน์ จงสงวนดี^๒

บทนำ

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ลำดับที่ ๔๑ ของโลก มีพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในทวีปยุโรปและพื้นที่อื่นอยู่ในหลายทวีป โดยมีพื้นที่รวมทั้งหมดประมาณ ๖๗๐,๙๒๒ ตารางกิโลเมตร มีพื้นที่ในยุโรป ๕๔๗,๐๓๐ ตารางกิโลเมตร มีทางน้ำยาวมากกว่า ๕๒๕,๐๐๐ กิโลเมตร โดยเป็นแม่น้ำสายหลัก ๔ สาย ได้แก่ แม่น้ำลัวร์ (Loire) แม่น้ำแซนน์ (Seine) แม่น้ำการอนน์ (Garonne) และแม่น้ำโรนน์ (Rhône) ทั้งนี้ไม่นับแม่น้ำไรน์ (Rhin) ที่มีส่วนสำคัญกับยุโรปแต่มีความสำคัญกับฝรั่งเศสไม่มากเท่าแม่น้ำหลัก ๔ สายดังกล่าว โดยลุ่มน้ำ^๓ของแม่น้ำ ๔ สายหลักข้างต้นครอบคลุมพื้นที่ถึงร้อยละ ๖๒ ของฝรั่งเศสภาคพื้นทวีป นอกจากนี้ยังมีแอ่งน้ำหรือแหล่งน้ำต่าง ๆ มากกว่า ๓๔,๐๐๐ แห่ง และมีพื้นที่ทะเลอาณาเขตในสามมหาสมุทรมากกว่า ๑๐ ล้านตารางกิโลเมตร^๔

นอกจากประเทศฝรั่งเศสจะให้ความสำคัญกับน้ำในฐานะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นในการบริโภคอุปโภคและการใช้ในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องมีการดูแลคุณภาพของน้ำเพื่อให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนในแง่ของทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ยังให้ความสำคัญในการจัดการน้ำในฐานะของภัยพิบัติ (le risqué majeur) อีกด้วย เนื่องจาก มีปัญหาอุทกภัยบ่อยครั้งแต่ครั้งซึ่งสร้างความเสียหายอย่างมาก ทำให้การบริหารจัดการจึงมีการดำเนินการในสองรูปแบบ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จะได้ศึกษาเป็น ๒ ส่วน คือ ในส่วนการบริหารจัดการน้ำในมิติที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ และในมิติที่เป็นภัยคุกคาม

^๑บทความนี้เผยแพร่ทาง <https://lawforasean.com/> ตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ โดยได้ปรับปรุงเพิ่มเติมขึ้นจากบทที่ ๓ การบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศส ที่ผู้เขียนเขียนขึ้นและได้ถูกนำไปรวบรวมไว้ใน “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” ที่จัดทำโดย ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ธันวาคม ๒๕๕๔) เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่ภาครัฐและผู้รับผิดชอบในการจัดการปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งในครั้งนั้นได้จัดทำด้วยความเร่งรีบเพื่อให้ทันกับความต้องการที่จะเสนอข้อมูลเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น จึงทำให้มีข้อผิดพลาด การจะตรวจสอบจัดทำใหม่ทั้งหมดก็เป็นเรื่องยาก เนื่องจาก ในงานศึกษาของฝ่ายพัฒนากฎหมายดังกล่าวมีการแบ่งส่วนรับผิดชอบหลายท่านและต้นฉบับเดิมได้สูญหายไปแล้ว แต่ผู้เขียนเห็นว่า ผลการศึกษาในเรื่องการบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศสยังเป็นประโยชน์และสามารถปรับใช้ได้กับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงได้ปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น สำหรับผู้ที่สนใจจะศึกษา “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” นั้นสามารถค้นคว้าได้จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เนื่องจาก ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการแจกจ่ายไปยังห้องสมุดของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง

^๒นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จบการศึกษาระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัย Aix-Marseille III ประเทศฝรั่งเศส

^๓การแบ่งลุ่มน้ำ (les bassins) ของฝรั่งเศสจะแบ่งออกเป็น ๖ ลุ่มน้ำ ได้แก่ ลุ่มน้ำ Seine-Normandie ลุ่มน้ำ Loire - Bretagne ลุ่มน้ำ Adour-Garonne ลุ่มน้ำ Rhône - Méditerranée และ Corse ซึ่งเป็นลุ่มน้ำขนาดใหญ่ที่มีความสัมพันธ์กับแม่น้ำหลัก ๔ สาย) และลุ่มน้ำขนาดเล็กอีกสองลุ่มน้ำได้แก่ ลุ่มน้ำ Rhin-Meuse และลุ่มน้ำ Artois-Picardie (ข้อมูลจาก <http://www.eau-adour-garonne.fr/page.asp?page=1159>, สืบค้นเมื่อ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑)

^๔ONEMA, Le système d'information sur l'eau : un dispositif fondamental de la politique de l'eau, Les Dossiers de l'ONEMA, n°3, mars 2009, p.1.

ส่วนที่หนึ่ง การบริหารจัดการน้ำในมิติที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ

ฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญกับน้ำเป็นอย่างมาก จะเห็นมีการตรากฎหมายว่าด้วยน้ำ (loi du 3 janvier 1992, dite “Loi sur l’eau”) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ วางหลักเกี่ยวกับการจัดการน้ำร่วมกันในลักษณะของ “มรดกร่วมกันของชาติ” (le patrimoine commun de la nation) เพราะนอกจากการใช้น้ำเพื่อการบริโภคอุปโภคของประชาชนตามปกติแล้ว ในภาคการผลิตของอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมของฝรั่งเศสก็มีความจำเป็นต้องใช้น้ำในปริมาณมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศเกษตรกรรม^๕ โดยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Produit Intérieur Brut : PIB) ในด้านเกษตรกรรมถึงร้อยละ ๓.๕ และมีรายได้ในส่วนนี้ถึง ๖๑ ล้านยูโร ถือได้ว่าเป็นรายได้หลักอันหนึ่งของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีความสำคัญมากในระดับการค้าระหว่างประเทศ^๖ โดยอาจนับได้ว่าประเทศฝรั่งเศสเป็นผู้นำด้านเกษตรกรรมของสหภาพยุโรป ทำให้ประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับน้ำอย่างมากเพราะความสำคัญต่อการดำรงชีพและระบบเศรษฐกิจของฝรั่งเศส การที่จะมีน้ำที่มีคุณภาพในปริมาณที่พอเพียงต่อการบริโภคอุปโภค จึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพด้วย

ในการบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพนี้ ได้แบ่งความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกเป็นสองส่วนคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของฝรั่งเศส และการจัดการด้านข้อมูลเกี่ยวกับการบูรณาการข้อมูลเกี่ยวกับน้ำเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน

๑. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของฝรั่งเศส

ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า รัฐบัญญัติลงวันที่ ๓ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๒ หรือที่เรียกกันว่า “กฎหมายว่าด้วยน้ำ” loi du 3 janvier 1992, dite “loi sur l’eau”) ได้ให้ความสำคัญกับ “น้ำ” ว่าเป็นมรดกร่วมกันของชาติ (l’eau est “patrimoine commun de la Nation”)^๗ ทำให้มีแนวความคิดในการบริหารจัดการน้ำว่าต้องมีความสมดุลระหว่างผู้ใช้น้ำที่ต่างกัน ในรูปแบบที่ต่างกัน (แบ่งได้เป็น แหล่งน้ำจืดทั่วไป น้ำบาดาล และน้ำทะเลชายฝั่ง) การจัดการน้ำต้องคำนึงถึงการรักษาระบบนิเวศน์ การเพิ่มคุณค่าของน้ำในเชิงเศรษฐกิจ และการจัดการน้ำในฐานะแหล่งอาหารหรือในฐานะน้ำดื่ม

โดยได้มีการกำหนดหลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ หรือที่เรียกว่า “la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE)” ไว้ว่ามีวัตถุประสงค์หลักเพื่อประโยชน์ ดังนี้^๘

- ๑) เพื่อให้ทุกคนสามารถมีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค
- ๒) เพื่อรักษาทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำ
- ๓) เพื่อป้องกันมลภาวะและอุบัติเหตุ
- ๔) เพื่อป้องกันและจัดการกับอุทกภัย ความแห้งแล้ง และปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง
- ๕) เพื่อให้มีผลิตภัณฑ์อาหารทางเกษตรและประมง
- ๖) เพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืนของอุตสาหกรรม การผลิตพลังงาน นันทนาการ การท่องเที่ยวและการคมนาคมทางน้ำ

^๕France.fr, Le secteur Agricole français, retrieved December 7, 2011, from <http://www.france.fr/connaitre/economie/panorama/article/le-secteur-agricole-francais>.

^๖Ibid.

^๗Office International de l’Eau, Organisation de la gestion de l’eau en France, p.5.

^๘Ibid. p.3.

ในการบริหารจัดการน้ำ ฝรั่งเศสได้สร้างกลไกและหน่วยงานในการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ ได้แก่ ระดับรัฐ (L'Etat) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และระดับท้องถิ่น

๑.๑ การกำหนดนโยบายรัฐและการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสได้มีการแบ่งอำนาจ (la déconcentration) ทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับน้ำในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ จะถูกพิจารณาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด ส่วนรัฐจำทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลในระดับนโยบายโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ดังนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของรัฐ (État)

กระทรวงหลักที่มีหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อม การพัฒนาอย่างยั่งยืน การขนส่ง และที่พักออาศัย (Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL)) กระทรวงหรือหน่วยงานอื่นจะมีหน้าที่และอำนาจเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยจะดำเนินการต่าง ๆ ผ่านทางตัวแทนของรัฐ ได้แก่ ผู้ว่าการแคว้น (le Préfet de Région) และผู้ว่าราชการจังหวัด (le Préfet de Département) ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐ

ในส่วนของการจัดการน้ำนั้น ผู้ว่าการแคว้น (le préfet de Région) หรือคณะกรรมการลุ่มน้ำ (le Comité de Bassin) จะเลือก ผู้ว่าการประสานงานลุ่มน้ำ (le Préfet coordonnateur de bassin) เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการจัดการและวางแผนจัดการน้ำ (le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux) และนำมาตราการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ดำเนินการ

(๒) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับน้ำ

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดการน้ำจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐาน ๖ ประการ ได้แก่ (๒.๑) การบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบกระจายอำนาจ (la gestion décentralisée au niveau des bassins versants) อำนาจการจัดการน้ำต่าง ๆ ของฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับพื้นที่ลุ่มน้ำ แต่ในระดับประเทศก็ยังคงมีการประสานงานกันดำเนินการในการจัดการน้ำซึ่งจะนำเรื่องลักษณะภูมิประเทศของแหล่งน้ำมาพิจารณาด้วย เนื่องจากแนวความคิดที่ว่า “น้ำไม่มีพรมแดนทางการปกครอง” (“l'eau ne connaît pas les frontières administratives”)

(๒.๒) การใช้แนวทางการจัดการเชิงบูรณาการ (une approche intégrée) คำนึงถึงผู้ใช้น้ำทุกคน ความจำเป็นของระบบนิเวศน์ทางน้ำ การป้องกันมลภาวะและการควบคุมความเสี่ยงภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุ

(๒.๓) หน่วยงานที่ได้รับอำนาจดำเนินการและประสานการดำเนินการ (l'organisation de la concertation et la coordination des actions) ซึ่งต้องพิจารณาถึงกฎระเบียบต่าง ๆ ของคณะกรรมการลุ่มน้ำ (le comité de bassin) และผู้ว่าการประสานงานลุ่มน้ำ (le Préfet coordonnateur de bassin)

(๒.๔) การหมุนเวียนแหล่งเงิน (la mobilization de ressources financières spécifiques) เกี่ยวกับการจัดเก็บเงินของสำนักงานน้ำ (l'Agence de l'Eau) ในส่วนของการจัดเก็บค่าใช้น้ำและค่าบำบัดน้ำ

(๒.๕) การวางแผนและโครงการจัดการระยะยาว (Une planification et une programmation pluriannuelle) ซึ่งจะแยกเป็นสองส่วนที่ต้องคำนึงถึงในการจัดการน้ำ ดังนี้

๑) การจัดทำแผนกำหนดวัตถุประสงค์และลำดับความสำคัญในการดำเนินการตามแผนการจัดการและการวางแผนในระดับลุ่มน้ำใหญ่ (les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) à l'échelle des bassins hydrographiques) และการจัดระเบียบและการจัดการในระดับลุ่มน้ำย่อย (les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) à l'échelle des sous-bassins)

๒) โครงการการลงทุนในโครงการทางการเงินต่อเนื่องหลายปี ของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นของเจ้าหน้าที่น้ำในระดับลุ่มน้ำขนาดใหญ่ และการทำสัญญาต่าง ๆ ในระดับแม่น้ำ หรือทางน้ำ

(๒.๖) การแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและเอกชน ผู้ให้บริการน้ำดื่มและการสุขอนามัยน้ำและการทำความสะอาด (Une repartition Claire des responsabilités entre les Autorités publiques et les opérateurs privés pour la gestion des services municipaux de l'eau potable et de l'assainissement) โดยการให้บริการน้ำดื่มและทำความสะอาด เป็นบริการของรัฐที่กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกที่จะดำเนินการเองหรือแต่งตั้งให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายจะอยู่ในกรอบของกฎหมายและเป็นไปตามสัญญา

(๓) กฎหมายหลักเกี่ยวกับการจัดการน้ำ

ในอดีตประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการน้ำและทรัพยากรน้ำหลายฉบับ แต่ปัจจุบันได้มีการรวบรวมจัดกลุ่มประเภททำเป็นประมวลกฎหมายต่าง ๆ เช่น ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (code de l'environnement) ประมวลกฎหมายท้องถิ่นเดิม (code rural (ancien)) ประมวลกฎหมายสาธารณสุข (code de la santé publique) ประมวลกฎหมายก่อสร้างอาคารและที่พักอาศัย (code de la construction et de l'habitation) ประมวลกฎหมายท่องเที่ยว (code du tourisme) ประมวลกฎหมายทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชน (code general de la propriété des personnes publiques) โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำมาจากฐานกฎหมายเดิมที่ปัจจุบันได้ยกเลิกส่วนที่ซ้ำซ้อนกับประมวลกฎหมายไปแล้วจำนวน ๖ ฉบับ ได้แก่

(๓.๑) loi du 16 décembre 1964 บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการน้ำแบบลุ่มน้ำ (basin versant) โดยได้วางหลักการสำคัญสามอย่าง คือการจัดการโดยกระจายอำนาจ (la gestion décentralisée) สำหรับลุ่มน้ำขนาดใหญ่ การจัดการร่วมกัน เครื่องมือทางการเงินในการดำเนินการ การจัดการตามระบอบกระจายอำนาจ การแบ่งความรับผิดชอบ และการองค์ประกอบองค์ให้คำปรึกษา (คณะกรรมการลุ่มน้ำ (le comité de Bassin)) องค์การปฏิบัติการ (เจ้าหน้าที่ด้านน้ำ (l'Agence de l'Eau)) ที่จะมีการตั้งขึ้นในทุกลุ่มน้ำขนาดใหญ่

(๓.๒) loi du 29 juin 1984, หรือที่เรียกว่า กฎหมายประมง (Loi pêche) บัญญัติเกี่ยวกับการทำการประมงในน้ำจืด (la pêche en eau douce) และการจัดระเบียบการทำประมงในที่เพาะพันธุ์ ซึ่งจะมีการพิจารณาถึงระบบนิเวศด้วย

(๓.๓) loi du 3 janvier 1992, หรือเรียกว่า กฎหมายว่าด้วยน้ำ (“Loi sur l'eau”) ได้วางหลักเกี่ยวกับการจัดการน้ำร่วมกันในลักษณะของ “มรดกร่วมกันของชาติ” (le patrimoine commun de la nation) การจัดการจะต้องมีความสมดุลระหว่างผู้ใช้ที่ต่างกัน ในรูปแบบที่ต่างกัน (แหล่งน้ำจืดทั่วไป น้ำบาดาล และน้ำทะเลชายฝั่ง) การรักษาระบบนิเวศ การเพิ่มคุณค่าของน้ำในเชิงพาณิชย์ และการจัดการน้ำในฐานะแหล่งอาหารหรือในฐานะน้ำดื่ม

(๓.๔) Directive – Cadre Européenne sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 เป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับน้ำของสหภาพยุโรปในการจัดการน้ำร่วมกันของสมาชิก ๒๗ ประเทศ ตามคำนำที่ว่า “น้ำไม่ใช่ทรัพย์สินพาณิชย์เหมือนอย่างอื่น แต่เป็นมรดกซึ่งต้องปกป้องรักษาและดูแล (l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel) ”

(๓.๕) loi du 21 avril 2004 กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นการอนุรักษ์การให้เป็นไปตาม DCE

(๓.๖) loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 ที่เป็นการรวมนโยบายเกี่ยวกับน้ำเข้าด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการดำเนินการตาม Directive – Cadre Européenne (DCE) ทำให้การเข้าถึงน้ำได้มากขึ้น การบริการของรัฐเกี่ยวกับน้ำมีความโปร่งใส และปรับปรุงองค์การดูแลการประมงในน้ำจืด นอกจากนี้ยังเพื่อปรับปรุงให้ระบบทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของน้ำมั่นคงขึ้น และสร้างหน่วยงานใหม่คือ สำนักงานแห่งชาติเกี่ยวกับน้ำและแหล่งน้ำ (l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA)) ที่เป็นหน่วยงานสำคัญเกี่ยวกับการจัดการน้ำ โดยเฉพาะในเรื่องระบบเครือข่ายข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ (le Système d'Information sur l'Eau (SIE)) ที่จะได้กล่าวต่อไป

๑.๒ การบริหารจัดการน้ำในระดับท้องถิ่น

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า รูปแบบการบริหารราชการของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีระดับการปกครองท้องถิ่นใน ๓ ระดับ ได้แก่ เทศบาล (les Communes) จังหวัด (les Départements) และแคว้น (les Régions) ดังนี้

(๑) เทศบาล (les Communes)

เทศบาลเป็นชุมชนที่เป็นขนาดย่อยเล็กที่สุดของระบบการปกครองจะมีการจัดการโดยสภาเทศบาล (le Conseil municipal) ที่จะเลือกนายกเทศมนตรี (le Maire) เป็นผู้บริหารชุมชน โดยข้อมูลในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ มีเทศบาลถึง ๓๖,๗๘๓ เทศบาล

ในการจัดการน้ำนั้น เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะน้ำดื่ม และการสาธารณสุข ซึ่งเทศบาลสามารถสัญญาจ้างเอกชนเพื่อให้มีการจัดการที่ดีสำหรับน้ำและแหล่งน้ำ และจัดทำแผนการจัดการน้ำได้

(๒) จังหวัด (les Départements)

ประเทศฝรั่งเศสมีจังหวัดจำนวน ๑๐๑ จังหวัด (๕ จังหวัดโพ้นทะเล (outre-mer)) ในส่วนของการจัดการน้ำ จังหวัดจะมีหน้าที่ในการจัดระเบียบน้ำและอุปกรณ์ต่าง ๆ (l'équipement rural) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการจัดทำเครือข่ายน้ำอุปโภคบริโภค โดยสามารถเข้าแทรกแซงเพื่อปกป้องธรรมชาติ โดยสภาจังหวัด (le Conseil Général) แต่ละแห่งจะมีการก่อตั้งหน่วยช่วยเหลือทางเทคนิคแก่ชุมชน (le service d'assistance technique aux communes)

(๓) แคว้น (les Régions)

แคว้นในฝรั่งเศสได้กลายเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นอิสระตั้งแต่รัฐบัญญัติกระจายอำนาจ ค.ศ. ๑๙๘๒ มีทั้งหมด ๒๖ แคว้น เป็นแคว้นโพ้นทะเล ๔ แคว้น

ในส่วนการจัดการน้ำแคว้นมีบทบาทในการจัดการโดยการให้แนวทางในการตัดสินใจจัดการน้ำผ่านทางแผนระดับแคว้นจัดเพื่อระเบียบและพัฒนาแคว้น (planification (Schema Regional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT)) ผ่านทางงบประมาณ (ในกรณีสัญญาตามแผนงานของรัฐหรือแคว้น) หรือในการสร้างอุทยานของแคว้น (les parcs naturels régionaux) นอกจากนี้แคว้นยังมีบทบาทในการจัดการน้ำโดยส่วนร่วมกับสถาบันจัดการน้ำต่าง ๆ เช่น

คณะกรรมการลุ่มน้ำ (le Comité de Bassin) คณะกรรมการฝ่ายปกครองของเจ้าหน้าที่น้ำ (le Conseil d'Administration de l'Agence de l'Eau) หรือคณะกรรมการน้ำท้องถิ่น (les Commissions locales de l'Eau) ซึ่งจะมีส่วนในการพิจารณาแผนการจัดการน้ำต่าง ๆ และสัญญาต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการน้ำ

อย่างไรก็ดี หลักที่ว่า “น้ำไม่มีพรมแดนทางการปกครอง” ในการดำเนินการต่าง ๆ จะมีขั้นตอนในการประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองระดับต่าง ๆ เพื่อการจัดการน้ำที่ดีที่สุด

๒. ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของฝรั่งเศส

ในอดีตฝรั่งเศสมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ เช่นเดียวกับหลายๆ ประเทศ เนื่องจากมีองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับข้อมูลน้ำหลายองค์กร ทำให้ข้อมูลกระจัดกระจาย การนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ได้มีการจัดตั้งโครงข่ายข้อมูลน้ำในระดับประเทศ (le Réseau National des Données sur l'Eau (RNDE)) ขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยน้ำ (loi sur l'eau) โดยโครงข่ายนี้มีเป้าหมายหลักในการจัดทำข้อมูลเพื่อแบ่งปัน และเก็บข้อมูลที่สำคัญในการจัดระเบียบการใช้น้ำและการบริหารจัดการน้ำ ต่อมาโครงข่ายนี้ได้รับการพัฒนาเป็น “ระบบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ” (le Système d'Information sur l'Eau (SIE))^๙ ที่ใช้ในปัจจุบัน

๒.๑. องค์กรจัดการข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ

การที่รัฐต้องการแก้ปัญหาที่ข้อมูลเกี่ยวกับน้ำที่มีผู้รับผิดชอบหลายหน่วยงาน และเห็นความจำเป็นของการจัดเก็บข้อมูลแบบบูรณาการ ทำให้ในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ ฝรั่งเศสได้ตราบัญญัติว่าด้วยน้ำและแหล่งน้ำ (la loi sur l'eau et les milieux aquatiques) ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ กำหนดให้มี “ระบบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ” ไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (code de l'environnement) อันเป็นที่มาของระบบการเก็บข้อมูลน้ำของฝรั่งเศสในปัจจุบัน

รัฐบัญญัติว่าด้วยน้ำและแหล่งน้ำ (la loi sur l'eau et les milieux aquatiques) ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ สำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำ (Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)) ในการดำเนินการ และประสานงานด้านเทคนิคในเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับน้ำของฝรั่งเศส

(๑) สำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำ (l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA))

สำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสิ่งแวดล้อม การพัฒนาที่ยั่งยืน การขนส่ง และที่พิกอาศัย (Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement)

(๑.๑) อำนาจหน้าที่

สำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำมีหน้าที่หลัก ๆ ในการรวบรวมข้อมูล เก็บข้อมูล และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ โดยมีหน้าที่และอำนาจหลัก ๆ ๔ อย่าง ดังนี้^{๑๐}

(ก) พัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบน้ำ (hydro-systèmes) ซึ่งจะมีส่วนในการกำหนดทิศทางของโครงการวิจัย

^๙ONEMA, Le système d'information sur l'eau : un dispositif fondamental de la politique de l'eau, Les Dossiers de l'ONEMA, n°3, mars 2009, p.2.

^{๑๐}Office International de l'Eau, Organisation de la gestion de l'eau en France, p.7.

(ข) ดำเนินการด้านข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ สิ่งแวดล้อมของน้ำ และการใช้น้ำ โดยรับผิดชอบระบบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ

(ค) ควบคุมการใช้น้ำ โดยที่รัฐได้มอบหมายอำนาจส่วนหนึ่งเกี่ยวกับตำรวจน้ำ ให้กับสำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำ ดังนั้น จึงมีหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับต่าง ๆ

(ง) การปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ด้านน้ำในฝรั่งเศส เช่น การจัดให้มีการวิเคราะห์สภาพน้ำและแหล่งน้ำ มีส่วนร่วมในการทำแผนนโยบายน้ำในฝรั่งเศส ผลักดันด้านเทคนิคการจัดการน้ำ

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ในขณะเดียวกันก็ถือว่าสำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย และให้ข้อมูลต่อผู้มีอำนาจในระดับประเทศและคณะกรรมการยุโรปเกี่ยวกับพัฒนาการและนโยบายด้านน้ำของฝรั่งเศสด้วย

(๑.๒) งบประมาณและบุคลากร

สำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำมีเจ้าหน้าที่ ๙๐๐ คน (ในจำนวนนี้เป็นเจ้าหน้าที่ภาคสนามจำนวน ๖๐๐ คน) มีงบประมาณในการดำเนินการจำนวน ๑๐๙ ล้านยูโรต่อปี โดยส่วนหนึ่งนั้นได้มาจากค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากผู้ใช้น้ำ^{๑๑}

(๒) หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและแหล่งน้ำ

ในการดำเนินการด้านข้อมูลเกี่ยวกับน้ำมีส่วนร่วมดำเนินการหลายส่วนตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดย ONEMA จะเป็นผู้รวบรวมข้อมูลทั้งหมดจากผู้จัดทำข้อมูลจำนวนมาก^{๑๒} ดังนี้

(๒.๑) องค์กรมหาชนอิสระ (Les Etablissements publics)

๑) สำนักงานแห่งชาติด้านน้ำและแหล่งน้ำ

๒) สำนักงานศึกษาค้นคว้าด้านธรณีศาสตร์ (Le Bureau de Recherches

Géologiques et Minières (BRGM))

๓) สถาบันศึกษาค้นคว้าด้านการสำรวจทางทะเล (l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer))

๔) สถาบันแห่งชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและความเสี่ยงจากการประกอบอุตสาหกรรม (l'Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (Ineris))

๕) สำนักงานอุตุนิยมวิทยาฝรั่งเศส (Météo France)

(๒.๒) หน่วยงานของรัฐ (Les Services de l'État)

๑) กระทรวงแรงงาน การจัดหางาน และการสาธารณสุข (Ministère du Travail , de l'Emploi et de la Santé) มีหน้าที่ในการดูแลปกป้องสุขภาพของประชาชน เช่น กรณีเกี่ยวกับน้ำดื่ม น้ำแร่ น้ำเพื่อการนันทนาการ การใช้น้ำฝน การใช้น้ำที่ผ่านการบำบัดแล้ว

๓) กระทรวงเกษตรและประมง (Ministère de l'agriculture, de l'Alimentation , de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement) มีหน้าที่ในการดูแลเกี่ยวกับความต้องการของฝ่ายเกษตรกรรม การประมง เกี่ยวกับปริมาณน้ำที่จะใช้ในการเกษตรและคุณภาพของน้ำ รวมถึงผลกระทบต่าง ๆ ด้วย

^{๑๑}ONEMA, Salient figures, retrieved December 29, 2011, from <http://www.onema.fr/IMG/EV/cat2b.html>.

^{๑๒}Ibid.

(๒.๓) ภาคส่วนอื่น ๆ เช่น

- ๑) องค์การส่วนท้องถิ่น (les collectivités territoriales)
- ๒) สำนักงานน้ำระหว่างประเทศ (l'Office International de l'eau)
- ๓) การไฟฟ้าฝรั่งเศส
- ๔) สมาคมด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ
- ๕) สมาคมมาตรฐานผลิตภัณฑ์และบริการ (l'Association française de

normalization (Afnor))

๒.๒ ระบบการจัดการข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและแหล่งน้ำ

ข้อมูลต่าง ๆ หลายล้านข้อมูลเกี่ยวกับน้ำในประเทศฝรั่งเศสที่ถูกรวบรวมขึ้นโดยองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นปริมาณน้ำ ด้านเคมี ด้านชีววิทยา ด้านกายภาพของน้ำ (physicochimiques) การศึกษารูปพรรณ สัณฐานของสิ่งมีชีวิต (morphologiques) ระบบนิเวศวิทยา หรือกฎหมาย โดยข้อมูลทั้งหมดจะจัดกลุ่ม และรวบรวมเป็นระบบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ

แม้ว่า“ระบบข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ” จะเริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ แต่การจัดเก็บข้อมูลได้ ทำการจัดเก็บต่อเนื่องต่อจากระบบเครือข่ายแห่งชาติด้านข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ (le Réseau National des Données sur l'Eau (RNDE))^{๑๓} เดิมที่มีการเก็บข้อมูลไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๒

(๑) วัตถุประสงค์ของการเก็บข้อมูลน้ำ

ข้อมูลต่าง ๆ หลายล้านข้อมูลได้ถูกรวบรวมจัดเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อวัตถุประสงค์หลัก ๓ ประการ ดังนี้^{๑๔}

(๑.๑) เพื่อให้ทราบสถานะปัจจุบันของทรัพยากรน้ำและแหล่งน้ำ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณน้ำในแหล่งต่าง ๆ (ปริมาณน้ำไหล น้ำนิ่ง น้ำใต้ดิน) ด้านเคมีภาพ (ปริมาณของเคมีต่าง ๆ ในน้ำ เช่น กรดไนเตรต ฟอสฟอรัส) ด้านชีววิทยา เช่น ปริมาณออกซิเจน ความเค็มของน้ำ ความเปรี้ยวของน้ำ และข้อมูลของสิ่งมีชีวิตในน้ำ นอกจากนี้ยังอาจรวมไปถึงอุณหภูมิของน้ำ ลักษณะของการไหลเวียนของน้ำ ลักษณะของตลิ่ง

(๑.๒) เพื่อประเมินผลจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ และผลกระทบจากการนั้น ซึ่งผู้ใช้ข้อมูลทั่วไปสามารถใช้ข้อมูลจากการประเมินผลดังกล่าวในการวางแผนการดำเนินกิจกรรมของตนได้ เช่น การเกษตร การประมง หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอาจใช้เป็นข้อมูลในการอนุญาตให้ตั้งสถานประกอบการ การปฏิเสศในการสร้างโรงงาน (ปริมาณมลภาวะ)

(๑.๓) เพื่อเป็นแนวทางและประเมินในการจัดทำนโยบายเกี่ยวกับน้ำ และการป้องกันและบำบัดแหล่งน้ำ

(๒) การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและแหล่งน้ำ

ข้อมูลที่ได้รับการรวบรวมทั้งหมดจะถูกนำมาเก็บไว้ที่คลังข้อมูลในลักษณะรวมศูนย์ ก่อนที่เผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะ

(๓) ผู้ใช้ข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและแหล่งน้ำ

ในส่วนของผู้ใช้ข้อมูลเกี่ยวกับน้ำและแหล่งน้ำนั้น มีทั้งภาครัฐที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ผู้อุปโภคบริโภคน้ำ ผู้เชี่ยวชาญ และประชาชนทั่วไป โดยบุคคลเหล่านี้ต้องการที่จะรู้ถึงสภาพของแหล่งน้ำต่าง ๆ เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับตน เช่น

^{๑๓} Eaufrance, Schéma national des données sur l'eau, Août 2010, p.3.

^{๑๔} supra note 59, p.2-3.

(๓.๑) ผู้กำหนดนโยบาย เพื่อพิจารณาถึงผลกระทบต่อคุณภาพของแหล่งน้ำ และตัดสินใจในการจำกัดผลกระทบนั้น

(๓.๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์การส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นผู้พิจารณาอนุญาต การดำเนินการต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อน้ำ เช่น การสร้างโรงบำบัดน้ำเสีย การสร้างโรงงานผลิตน้ำดื่ม

(๓.๓) เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับน้ำ เพื่อพิจารณาระดับของน้ำในอ่าง การกำหนดโซน เพื่อคิดค่าธรรมเนียมน้ำ และการเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

(๓.๔) ผู้ผลิตน้ำดื่ม เพื่อสร้างโรงงานผลิตน้ำในบริเวณที่น้ำมีคุณภาพดี

(๓.๕) เกษตรกร เพื่อให้ทราบว่า ปริมาณน้ำจะเพียงพอต่อการเกษตรหรือไม่ นอกจากนี้ยังรวมถึง คุณภาพของน้ำ และการพยากรณ์อากาศด้วย

(๓.๖) ประชาชนทั่วไป เพื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของทรัพยากรน้ำ คุณภาพของน้ำที่บริโภคหรืออุปโภคได้ หรือบริเวณที่จะพักผ่อน ท่องเที่ยว

ส่วนที่สอง การศึกษาการบริหารจัดการน้ำในมิติที่เป็นภัยคุกคาม

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า “น้ำ” นอกจากจะเป็นทรัพยากรที่สำคัญแล้ว แต่น้ำก็ยังมีอีกด้านหนึ่งที่มีลักษณะเป็นภัยคุกคามความปกติสุขของประชาชนเมื่อน้ำนั้นมีปริมาณที่มาก ดังนั้น เพื่อป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการที่ดี

ภัยน้ำท่วมได้สร้างความเสียหายให้กับประเทศฝรั่งเศสเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรปและทั่วโลก โดยฝรั่งเศสได้ประเมินความเสียหายจากภัยธรรมชาติทั้งหมดว่าสูญเสียถึงปีละ ๒๕๐ ล้านยูโร เพื่อเป็นการรับมือจากภัยนี้ ฝรั่งเศสได้สร้างมาตรการในการพยากรณ์การเกิดน้ำท่วม การให้ข่าวสารที่ชัดเจนแก่ประชาชนเพื่อลดความเสียหายแก่ทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในโซนน้ำท่วม การแจ้งภัย การกู้ภัย ตลอดจนระบบการเยียวยาโดยประกันภัยไว้ ดังนี้

๑. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการภัยน้ำท่วม

ในการป้องกันภัยน้ำท่วมในฝรั่งเศสได้แบ่งผู้รับผิดชอบออกตามสิทธิในทางน้ำ ดังนี้

(๑) ทางน้ำอยู่ในอำนาจดูแลของรัฐ (la gestion des cours d'eau domaniaux)

รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการป้องกันภัยน้ำท่วม ทั้งในด้านข้อมูล นโยบายในการบำรุงรักษา และการจัดการน้ำที่อยู่ในอำนาจดูแลของรัฐ (la gestion des cours d'eau domaniaux) นอกจากนี้แล้ว ในการป้องกันน้ำท่วม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ดูแลผังเมือง เพื่อกำหนดโซนน้ำท่วมเพื่อให้ประชาชนรับรู้พร้อมทั้งกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะใช้ในส่วนนั้นด้วย ส่วนรัฐ ก็มีหน้าที่ในการจัดให้มีแผนในการป้องกันความเสี่ยงจากธรรมชาติ (les plans de prevention des risques naturels (PPP)) เพื่อป้องกันภัยจากธรรมชาติ

(๒) ทางน้ำที่อยู่ในกรรมสิทธิ์ของเอกชน (les cours d'eau non domaniaux) ตามมาตรา L215-14 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (code de l'environnement) ได้กำหนดให้เอกชนเจ้าของกรรมสิทธิ์ลำน้ำนั้นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาทางน้ำเอกชน อาจสรุปได้ ดังนี้

(๒.๑) ขุดลอกร่องน้ำ เพื่อให้สามารถไหลผ่านได้ตามธรรมชาติ

(๒.๒) ดูแลรักษาทางน้ำนั้น และ

(๒.๓) กำจัดเศษขยะ สิ่งกีดขวางทางน้ำ เพื่อให้สามารถไหลเวียนได้ตามธรรมชาติ และดูแลสิ่งชายฝั่งให้อยู่ในสภาพดี

๒. การบริหารจัดการภัยน้ำท่วมของฝรั่งเศส

๒.๑ การคาดการณ์และการป้องกัน

แม้อุทกภัยจะเป็นภัยที่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า แต่การจะรู้ว่าน้ำจะท่วม ณ จุดไหน ปริมาณเท่าไรก็ยังเป็นเรื่องที่ทำได้ยากอยู่ เนื่องจาก ปัจจัยที่ก่อให้เกิดอุทกภัยนั้นมีหลายอย่าง ฝรั่งเศสจึงได้พยายามสร้างระบบเฝ้าระวังขึ้นเพื่อจะสามารถพยากรณ์ถึงอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นได้

(๑) การคาดการณ์

ฝรั่งเศสได้สร้างระบบเฝ้าระวังที่ต่อเนื่องและเป็นปัจจุบันสูงเพื่อคาดการณ์การเกิดอุทกภัย ยกตัวอย่างกรณีศูนย์พยากรณ์อากาศของตูลูซ (le Centre météorologique de Toulouse) ที่เผยแพร่แผนที่แสดงการเฝ้าระวังทุกวันทางสื่อ แต่อย่างไรก็ดี ก็ยังเป็นการยากที่จะลงรายละเอียดของการพยากรณ์ไปในท้องที่หรือลุ่มน้ำขนาดเล็ก

นอกจากข้อมูลการเฝ้าระวังของศูนย์พยากรณ์อากาศแล้ว ยังมีข้อมูลต่าง ๆ จากเครือข่ายสถานีเก็บข้อมูลอัตโนมัติที่จะทำการเก็บข้อมูลน้ำจากแหล่งน้ำต่าง ๆ จำนวน ๒๐๐ จุด โดยการจัดการของหน่วยแจ้งเหตุน้ำท่วม (les services d'annonce des crues (SAC)) ๕๒ แห่ง ซึ่งต่อไปในอนาคตอันใกล้หน่วยนี้จะถูกแทนที่โดยหน่วยพยากรณ์การเกิดน้ำท่วม (les services de prévision des crues (SPC)) จำนวน ๒๓ แห่ง โดยหน่วยนี้เป็นหน่วยแจ้งเหตุของรัฐที่จะส่งข้อมูลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (le préfet) ซึ่งจะพิจารณาแจ้งเตือนไปยังนายกเทศมนตรี (le maire) ของท้องที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนายกเทศมนตรีแต่ละคนก็จะแจ้งเตือนไปยังประชาชนในชุมชนของตนและดำเนินมาตรการในการป้องกันทันที โดยในบางชุมชนก็มีระบบแจ้งเตือนภัยน้ำท่วมของตนเองต่างหากด้วย แม้ว่าระบบเตือนภัยนี้จะสามารถใช้ได้ดีกับลุ่มแม่น้ำทั่วไป แต่ในกรณีน้ำท่วมแบบฉับพลันก็ทำได้เพียงแจ้งเตือนปริมาณน้ำที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเท่านั้น ยังไม่สามารถแจ้งเหตุได้ก่อนเป็นเวลานานเหมือนกรณีเตือนภัยลุ่มน้ำปกติ

บริเวณที่ประสบปัญหาอุทกภัยบ่อยครั้งและหนักที่สุดคือภาคใต้ของฝรั่งเศส โดยเฉพาะจากพายุที่มีความรุนแรง (orages cévenols^{๑๔}) ทำให้ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ได้มีการตั้งศูนย์กลางด้านอุทกวิทยา และการสนับสนุนการพยากรณ์การเกิดน้ำท่วม (le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations) หรือหน่วย SCHAPI โดยการรวมผู้เชี่ยวชาญทั้งด้านอุทกวิทยา และอุตุนิยมวิทยา เพื่อทำหน้าที่หลักในการดำเนินการเป็นศูนย์เฝ้าระวังระดับชาติเฝ้าระวังเขตลุ่มน้ำตลอดยี่สิบสี่ ชั่วโมง และทำการเผยแพร่แผนที่แสดงการเฝ้าระวังอุทกภัย เอกสารข้อมูลต่าง ๆ แก่ประชาชน

(๒) การป้องกัน

ในความเป็นจริงนั้น เป็นเรื่องยากที่จะป้องกันเหตุน้ำท่วมทั้งหมด เพื่อป้องกันความเสียหายจากอุทกภัย รัฐจึงเก็บสถิติและจัดทำข้อมูลเขตน้ำท่วมเพื่อจัดทำเขตน้ำท่วมเพื่อประโยชน์ในการจัดผังเมืองและเป็นข้อมูลแก่ประชาชนอันเป็นการจำกัดขอบเขตของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นและเพื่อบรรเทาความเสียหายที่จะมี

(๒.๑) ในส่วนของประชาชน การลดความเสียหายก็ต้องอาศัยหลายส่วนด้วยกัน กล่าวคือ การจะทำให้ความเสียหายจากอุทกภัยมีน้อยนั้นต้องอาศัยสถาปัตยกรรม การช่าง และผู้ประกอบการ ในการก่อสร้างต่าง ๆ ทั้งนี้ ก็ต้องสอดคล้องกับกฎหมายควบคุมอาคารด้วย และต้องดำเนินการตามแผนครัวเรือนเพื่อความปลอดภัยเมื่อน้ำท่วม หรือ (le Plan Familial de Mise en Sûreté : PFMS) โดยจะมีการแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็น หมายเลขโทรศัพท์ที่จำเป็น (หมายเลขสายด่วน หมายเลขโทรศัพท์หน่วยบริการของรัฐ

^{๑๔} orages cévenols เป็นการทับศัพท์ใช้เรียกพายุที่มีความรุนแรงตามลักษณะการเกิดพายุในบริเวณเทือกเขา Cévenne ในตอนกลางของประเทศฝรั่งเศส

หมายเลขบริษัทประกันภัย เป็นต้น) และคำแนะนำมา (การให้จัดเตรียมอุปกรณ์ฉุกเฉิน เช่น วิทยุพร้อมถ่าน โดยรัฐจะแจ้งคลื่นความถี่ในการรับข่าวไว้ล่วงหน้า (เช่น คลื่นความถี่วิทยุ 90.2 MHz) ไฟฉายพร้อมถ่าน เอกสารที่สำคัญ) พร้อมกับการแจ้งเตือนภัยเลยในคราวเดียวกัน และเพื่อให้มีประสิทธิภาพ PFMS คริวเรือนครจะมีการซ้อมสู้ภัยก่อนน้ำท่วม

ทั้งนี้วัตถุประสงค์หลักของการคาดการณ์นี้ก็คือต้องการให้มีความเสียหายจากน้ำท่วมน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

(๒.๒) ในการป้องกัน ฝรั่งเศสได้มีการเตรียมการทั้งแบบเชิงรุกและตั้งรับ โดยในส่วนของทางเดินน้ำนั้นก็จะมีการดูแลสภาพของร่องน้ำของกลุ่มน้ำต่าง ๆ ให้น้ำสามารถไหลได้ดีตามธรรมชาติ ซึ่งการดำเนินการนี้เป็นส่วนที่จำเป็นมาก โดยการบำรุงรักษานี้เป็นหน้าที่ของเจ้าของ กล่าวคือ หากรัฐเป็นเจ้าของก็เป็นหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนทางน้ำที่ไม่ใช่ของรัฐก็เป็นหน้าที่ของเอกชนนั้นที่จะต้องดำเนินการ หากเจ้าของเอกชนนั้นบกร่อง ชุมชนสามารถเข้าไปดำเนินการแทนได้

(๒.๓) การให้ข้อมูลความเสี่ยงภัย ในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับข้อมูลทางสถิติ และการกำหนดผังเมือง กล่าวคือ จะมีเอกสารที่สำคัญสองส่วนได้แก่

(๒.๔) ผังเมืองท้องถิ่น ซึ่งตามประมวลกฎหมายผังเมือง (Code de l'urbanisme) ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเสี่ยงภัยตามผังเมือง ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามผังเมืองท้องถิ่นแล้วผู้มีอำนาจสามารถจะปฏิเสธหรืออนุญาตการก่อสร้างภายใต้เงื่อนไขได้โดยเฉพาะในเขตน้ำท่วม (les zones inondables)

(๒.๕) แผนพยากรณ์ความเสี่ยงภัย (le plan de prévention des risques (PPR)) หรือ ที่เรียกว่า แผนป้องกันความเสี่ยงจากธรรมชาติที่คาดการณ์ได้ จัดทำโดยรัฐ เพื่อที่จะได้มีการกำหนดเขตต้องห้าม (le zone d'interdiction) และเขตที่กำหนดสงวนการก่อสร้างไว้ (le zone de prescription) ซึ่งการห้ามก่อสร้างจะสามารถลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพย์สินต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจรัฐในการสร้างสิ่งกีดขวางทางน้ำในระหว่างน้ำท่วมได้ด้วย โดยใน PPR อาจแบ่งเขตออกเป็น ๓ เขต ได้แก่

- เขตสีแดง (zone rouge) ห้ามก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างทุกชนิด เนื่องจากความเสี่ยงในการเกิดน้ำท่วมสูง หรืออาจเพื่อประโยชน์ในการผันน้ำ (le laminage de la crue)

-เขตสีน้ำเงิน (zone bleue)หรือ เขตที่สามารถอนุญาตได้ภายใต้เงื่อนไขตามข้อบังคับบางอย่าง

-เขตสีขาว (zone blanche) ไม่มีข้อมูลอุทกภัย สามารถก่อสร้างได้ตามปกติ

นอกจากนี้ PPR ยังอาจกำหนดข้อบังคับหรือคำสั่งต่างๆ เกี่ยวกับการก่อสร้างไว้ก็ได้เพื่อใช้ระบบที่จะลดทอนความเสียหายจากน้ำ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้พื้นดิน เช่น การจอดเรือขนาดใหญ่ หรือ เรือขนส่งสินค้า ทั้งนี้ ก็เพื่อลดความเสียหายจากอุทกภัย

(๒.๖) ข้อมูลการป้องกันภัย

ตามรัฐบัญญัติลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๘๗ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนที่จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติ (les risques majeurs) รวมถึงมาตรการป้องกันที่เกี่ยวข้อง โดยบทบัญญัตินี้ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในมาตรา L125-2 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (code de l'environnement)

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด (le Préfet) ยังต้องมีหน้าที่ในการจัดทำเอกสารของจังหวัดเกี่ยวกับภัยพิบัติ (le dossier départemental des risques majeurs (DDRM)) เพื่อให้ข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับภัยพิบัติในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งจะประกอบไปด้วยแผนที่ขนาด ๑:๒๕,๐๐๐ และบรรยายถึงลักษณะของความเสียหาย ภัยพิบัติที่เคยเกิดขึ้น รวมถึงมาตรการของรัฐในการจัดการ

ในส่วนของนายกเทศมนตรี (Maire) ก็ต้องจัดทำเอกสารข้อมูลของชุมชนเกี่ยวกับภัยพิบัติ (un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)) โดยเอกสารนี้จะมีมาตรการในการป้องกัน และมาตรการเฉพาะโดยอาศัยอำนาจของตำรวจเทศบาล (la police du maire) โดย DICRIM จะต้องมีเอกสารประชาสัมพันธ์ (une communication) และป้ายประกาศ (un affichage) โดยต้องจัดทำอย่างน้อยทุกสองเดือนถ้าชุมชนนั้นอยู่ในแผนป้องกันความเสี่ยง โดยเอกสารนี้ต้องจัดให้มีไว้ที่เทศบาล

อย่างไรก็ดี แม้จะมีระบบการจัดการ คาดการณ์และป้องกันอุทกภัยดีขนาดไหนก็ตาม แต่เนื่องจากภัยธรรมชาตินี้มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายอย่าง บางอย่างอาจเป็นเรื่องที่คาดการณ์ได้ยาก ดังนั้น โอกาสที่จะเกิดอุทกภัยก็ยังมีอยู่แต่การคาดการณ์และป้องกันที่ดีจะช่วยให้ความสูญเสียน้อยลงได้

๒.๒ เมื่อเกิดอุทกภัย

เมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นก็จะมี การเตือนภัย ต่อสู้กับภัยพิบัติและแก้ไขเยียวยาให้กลับมาสู่ภาวะปกติโดยเร็วเพื่อที่ประชาชนจะสามารถผ่านพ้นจากภาวะอันไม่พึงประสงค์และสามารถกลับมาใช้ชีวิตได้ตามปกติ ฝรั่งเศสได้มีขั้นตอนต่าง ๆ แยกได้ดังนี้

(๑) ระบบเตือนภัยและคำแนะนำเมื่อเกิดภัย (l'alerte et les consignes)

(๑.๑) สัญญาณเตือนภัย (le signal d'alerte)

ฝรั่งเศสได้พยายามให้มีการเตือนภัยในทุกระดับ ทุกสื่อเท่าที่จะเป็นไปได้ และเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแจ้งเหตุทางเครือข่ายเตือนภัยชาติและทางอุปกรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในทุกพื้นที่ของฝรั่งเศสจะมีระบบเตือนภัยชุมชนที่เป็นลักษณะหอกระจายเสียง เมื่อเกิดภัยขึ้นหอกระจายเสียงที่จะติดตั้งไว้ในจุดสูงจะส่งสัญญาณเสียงเป็นเสียงยาว ๑ นาที หยุด ๕ วินาที สลับกัน ซึ่งระบบนี้จะมีการทดสอบเป็นประจำในทุกเที่ยงวันพุธแรกของเดือน (ผู้เขียน : วันพุธจะเป็นวันที่โรงเรียนเด็กเล็กจะไม่มี การเรียนการสอน และบางโรงเรียนจะมีการเรียนการสอนแค่ครึ่งวันเช้า แม่บ้านและประชาชนบางส่วนจะหยุดดูแลบุตรหลานที่บ้านไม่ต้องไปทำงานตามปกติ)

โดยผู้ที่มีอำนาจจะสั่งการส่งสัญญาณเตือนภัยนั้นได้แก่ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (le ministre chargé de la sécurité civile) ผู้แทนของรัฐในองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือในแคว้นต่าง ๆ ในกรณีที่มีภัยพิบัติเกิดขึ้นในหลายจังหวัด (le représentant de l'État dans le département (ou dans la région)) หรือนายกเทศมนตรีโดยอำนาจของตำรวจ (le maire en tant qu'autorité de police compétente) โดยเมื่อนายกเทศมนตรีได้รับข้อมูลเกี่ยวกับอุทกภัยแล้ว จะตัดสินใจประกาศแจ้งเตือนภัยแก่ประชาชนในชุมชนและดำเนินมาตรการป้องกันในทันที

(๑.๒) ข้อความเตือนภัย (les messages d'alerte)

นอกจากสัญญาณเสียงเตือนภัยและแผนครัวเรือนเพื่อความปลอดภัย เมื่อน้ำท่วม หรือ PFMS ที่ได้มีการเตรียมการไว้ก่อนตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในการแจ้งเตือนจะมีการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเกี่ยวกับเหตุการณ์ไปด้วย โดยในการแจ้งข้อมูลที่จะเป็นทั้งหมดจะมีการเผยแพร่ทางวิทยุ และโทรทัศน์

(๑,๓) การยกเลิกการเตือนภัย (la fin de l'alerte)

เมื่อเหตุแห่งการเตือนภัยได้หมดไปแล้ว ก็จะมีการส่งสัญญาณยกเลิกการเตือนภัย โดยการยกเลิกการเตือนภัยก็จะแจ้งไปทางสื่อเดียวกับการเตือนภัย แต่สัญญาณเสียงของการยกเลิกการเตือนภัยจะแตกต่างออกไปโดยจะเป็นสัญญาณเสียงต่อเนื่องยาว ๓๐ วินาที

ถ้าหากตอนแจ้งเตือนภัยไม่มีการแจ้งข้อมูลของเหตุการณ์ไว้ จะต้องทำการแจ้งเมื่อยกเลิกการเตือนภัย

(๑.๔) คำแนะนำเกี่ยวกับภัย (les consignes)

ในการรับมือกับอุทกภัยนั้นจะมีการให้ข้อมูลซึ่งเป็นคำแนะนำตลอดตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ โดยจะมีข้อมูลครบในทุกความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น เช่น ก่อนเกิดเหตุต้องนำของในบ้านขึ้นสู่ที่แห้ง ตัดไฟและแก๊ส จอดรถให้เรียบร้อย สำรองน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ระหว่างเกิดเหตุ ให้รับข้อมูลทางวิทยุหรือข่าวสารจากทางเทศบาล ตัดไฟฟ้า ขึ้นสู่ที่สูง อายอยู่ในถนนไม่ว่าจะโดยการเดินเท้าหรือขับรถ (เนื่องจาก ช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา เมื่ออุทกภัยทางตะวันตกเฉียงใต้ น้ำมักจะพัดพารถไปด้วย)

(๒) การกู้ภัย (les secours)

เมื่อมีนายกเทศมนตรีได้รับข้อมูลการเกิดอุทกภัยแล้วก็จะตัดสินใจเตือนภัยและดำเนินมาตรการป้องกันไปในทันที โดยการนี้นายกเทศมนตรีจะใช้อำนาจของตำรวจในการรักษาความปลอดภัยแก่ประชาชนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประมวลการปกครองท้องถิ่น (code general des collectivités territoriales) ซึ่งจะให้อำนาจในการจัดการกับภัยพิบัติ และในกรณีจำเป็นสามารถขอความช่วยเหลือไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐได้

ในกรณีที่อุทกภัยดังกล่าวกลายเป็นภัยพิบัติร่วมกันของชุมชนหลายแห่ง แผนการกู้ภัยก็จะมีการทำงานร่วมกันในระดับจังหวัด (le département) ตัวอย่างเช่น กรณีแผนออร์คเซค (Plan Orsec) ซึ่งรัฐบัญญัติลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๘๗ ได้กำหนดถึงหน่วยงานที่จะจัดการกู้ภัยและป้องกันภัยพิบัติ และป้องกันอาชญากรรมในระหว่างนั้น ซึ่งก็จะเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด (le Préfet) ในการจัดทำแผนและปฏิบัติการกู้ภัย และเป็นผู้อำนวยการปฏิบัติการกู้ภัยด้วย

หากภัยดังกล่าวเกิดต่อเนื่องหลายจังหวัด นายกรัฐมนตรีสามารถสั่งโอนอำนาจหน้าที่ในการกู้ภัยดังกล่าวไปยังหน่วยตัวแทนของรัฐ (la direction du représentant de l'État) ในจังหวัดหรือผู้ว่าราชการในโซนตั้งรับที่เกี่ยวข้อง (la zone de defense concernée) ที่กำหนดไว้ได้

(๓) การเยียวยาฟื้นฟู (indemnisation)

นอกจากการฟื้นฟูโดยรัฐจากงบประมาณแล้ว ฝรั่งเศสได้พัฒนาให้ระบบประกันภัยเอกชนเข้ามามีบทบาทในการเยียวยาฟื้นฟูผู้ประสบภัยเพื่อไม่ให้เป็นการหนักแก่รัฐ

ตามรัฐบัญญัติหมายเลข ๘๒-๖๐๐ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๘๒ (แก้ไขเพิ่มเติม) เกี่ยวกับการชดเชยเหยื่อจากภัยพิบัติธรรมชาติ (มาตรา L125-1 ถึง L125-6 แห่งประมวลกฎหมายประกันภัย (Code des assurances)) โดยบัญญัติให้คุ้มครองถึง “ภัยพิบัติธรรมชาติ” (les catastrophes naturelles) เป็นกรณีคุ้มครองปกติ ซึ่งจะมีผลให้สัญญาประกันทั่วไปรวมกรณีภัยพิบัติด้วย โดยรัฐกำหนดอัตราค่าประกันส่วนเพิ่มเติมเท่ากันทั้งประเทศคือเป็นระบบ solidarité ในหมู่ผู้ทำประกัน ไม่คำนึงว่าท้องที่ไหนเสี่ยงมากเสี่ยงน้อย (ร้อยละ๑๒ ของค่าประกันทั่วไป หรือร้อยละ ๖ กรณีรถยนต์)

การจะเอาประกันส่วนนี้ต้องขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะประกาศสภาพภัยพิบัติพื้ใน Journal officiel โดยรัฐจะสร้างความมั่นใจโดยการรับประกันจากบริษัทประกันอีกชั้นหนึ่งในกรณีที่บริษัทประกันไม่สามารถจ่ายได้ผ่าน Caisse Centrale de Réassurance ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ

โดยสภาพของภัยพิบัติธรรมชาติจะมีการกำหนดไว้ตามคำสั่งระหว่างกระทรวง (l'arrêt interministériel) กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเศรษฐกิจและการเงิน ที่จะพิจารณาเขตภัยพิบัติและระยะเวลาของภัยพิบัติที่จะอยู่ในเขตตามความคุ้มครอง (มาตรา ๑๒๕-๑ แห่งประมวลกฎหมายประกันภัย)

บทสรุป

ประเทศฝรั่งเศสมีระบบจัดการน้ำในลักษณะของทรัพยากรที่สำคัญต้องบริโภคและอุปโภคด้วยความระมัดระวังและในลักษณะของภัยพิบัติที่ต้องมีการเฝ้าระวัง ในการดำเนินการมีการบูรณาการทั้งในส่วนของกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อให้สามารถดำเนินการได้แบบภาพรวมอย่างรวดเร็ว แม้ในการบริหารรัฐการจะยังมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น แต่การทำงานระหว่างหน่วยงานกลางของรัฐกับท้องถิ่นจะมีการเชื่อมโยงประสานงานในการจัดการโดยนำลักษณะภูมิประเทศมาพิจารณาตามคำกล่าวที่ว่า “น้ำไม่มีพรมแดนทางปกครอง” ในการดำเนินการมีการวางแผนระยะยาวเพื่อให้มีความพร้อมทั้งในด้านการดำเนินการและงบประมาณ โดยให้ความสำคัญกับระบบฐานข้อมูล การจัดทำและจัดเก็บข้อมูลเพื่อใช้ในการคาดการณ์ระดับน้ำที่จะสามารถป้องกันความเสียหายได้ มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างชัดเจนและเมื่อเกิดภัยพิบัติจะมีขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่ขั้นการเตือนภัย การกักภัย จนถึงการเยียวยาฟื้นฟูจากข้อมูลดังกล่าว ประเทศไทยสามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการได้ โดยการมอบหน้าที่ให้หน่วยงานหลักมีหน้าที่รับผิดชอบภาพรวมทั้งประเทศแบบบูรณาการ ปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ให้เหมาะสม ที่สำคัญควรปรับปรุงระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับน้ำให้มีความครบถ้วนและใช้ประโยชน์ได้จริง ซึ่งจะช่วยในการคาดการณ์ระดับน้ำที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ในปัจจุบัน ตั้งแต่อุทกภัยปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีผู้มีความรู้หลายท่านเห็นไปในทางเดียวกันกับผลงาน เรื่อง “การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” ที่จัดทำโดยฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยผู้รับผิดชอบมองน้ำในสองมิติ ทั้งมิติทรัพยากรที่สำคัญที่ต้องรักษาคุณภาพและปริมาณและมิติของภัยพิบัติ ซึ่งทำให้สามารถวางแผนจัดการได้อย่างเหมาะสมต่อไป