

La prévention du risque d'inondation : faut-il se protéger ou s'adapter ?

Par Stéphanie BIDAULT

Directrice du Centre européen de prévention des risques d'inondation (CEPRI)

Notre territoire national est très fortement exposé aux inondations. La politique de gestion de ce risque s'est longtemps focalisée sur la seule protection, chacun se pensant en totale sécurité derrière des digues. Changer d'approche et de perspective, tels sont les enjeux des prochaines années. Très fragiles, nos villes modernes doivent s'adapter au risque inondation pour acquérir plus de robustesse et être en capacité de se relever, au lendemain de prochains événements climatiques. Il faut apprendre à concilier entre eux tous les axes de notre politique de prévention, comme nous y invitent des outils tels que les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) et les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI). Ce n'est qu'au prix de l'investissement de tous les acteurs, tant publics que privés, que nos territoires seront en capacité de faire face. État et collectivités territoriales doivent réfléchir et participer ensemble aux réflexions sur une ville de demain plus apte à faire face au risque d'inondation.

Même si la France n'a pas connu de phénomène d'inondation exceptionnel généralisé depuis plus de 70 ans, de grandes crues répétitives ont affecté de vastes territoires (en 1856 sur la quasi-totalité du pays et en 1940 sur les reliefs de l'est des Pyrénées). Depuis, un relatif « repos hydrologique » s'est accompagné d'un développement urbain conséquent dans des zones inondables. Couplée aux besoins en eau et aux usages de celle-ci par l'Homme (eau potable, usages industriels, axes de transport...), la confiance dans la solidité des digues a largement justifié l'extension de nombreux centres urbains et a permis la création de la plupart de nos villes actuelles.

En parallèle, une perte importante de la culture du risque de la part tant des pouvoirs publics que de la population s'est installée. Ce qui, autrefois, relevait du bon sens ou des règles de l'art a quasiment disparu. La notion de risque s'est progressivement effacée face à une confiance exacerbée dans l'action de maîtrise de l'aléa et à une forte politique de protection.

Le bilan actuel est sans appel : 17 millions de personnes sont potentiellement exposées en France au risque de débordement de cours d'eau (soit 1 habitant sur 4 et 1 emploi sur 3) et 1,4 million d'habitants le sont au risque de submersion marine. Cette évaluation ne comptabilise pas les personnes impactées par le risque de ruissellement, qui concernerait plus de 70 % des communes françaises. Ces chiffres peuvent paraître alarmistes : s'ils s'appuient sur des estimations volontairement extensives, ils démontrent néanmoins indiscutablement une très forte exposition de notre territoire national au risque inondation.

Les événements récents, même s'ils ont eu lieu sur des secteurs relativement localisés, illustrent cette vulnérabilité, avec des conséquences dramatiques en termes d'enjeux humains et de dommages économiques : la tempête Xynthia, en 2010 (47 morts et plus d'1 milliard d'euros de dommages) ; le département du Var en 2010 (25 morts et près d'1 milliard d'euros de dommages). Il est par conséquent difficile d'imaginer les conséquences de crues généralisées sur notre territoire avec son occupation humaine actuelle : les montants annoncés des dommages pour une seule inondation de la Seine du type de celle de 1910 pourraient atteindre de 30 à 40 milliards d'euros. Notre pays est-il véritablement capable de faire face à un événement d'une telle ampleur ?

Une politique de prévention du risque inondation étoffée, mais insuffisante pour répondre aux enjeux actuels

Notre politique de prévention du risque inondation reste toujours fondée sur l'idée que l'Homme, grâce à des infrastructures complexes et lourdes financièrement, peut réduire les effets des crues, voire les faire disparaître (création de digues, mesures structurelles diverses). La lutte contre les inondations reste une préoccupation forte pour les pouvoirs publics et une attente toujours importante de la part des populations.

Conjointement à cette politique de protection, les pouvoirs publics n'ont pas démerité, créant un arsenal juridique important depuis le début des années 1980.

Photo © F. Levalet/ANDIA



Vue aérienne des inondations des Marais de la Vire, dans le Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin, février 2016.

« La lutte contre les inondations reste une préoccupation forte pour les pouvoirs publics et une attente toujours importante de la part des populations. »

Ainsi, des dispositifs préventifs réglementaires adoptés en réaction à divers événements (en 1982, 1987, 1995, 2003, 2004, 2010...) se sont développés au coup par coup : très schématiquement, ils instituent une **politique de « culture du risque »** englobant l'information préventive des populations et comportant la constitution de dossiers départementaux sur les risques majeurs (DDRM), l'élaboration de documents d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM), l'information des nouveaux acquéreurs et locataires (IAL), la pose de repères de crues, l'organisation de réunions publiques d'information..., une **politique de maîtrise de l'urbanisation** au moyen de l'élaboration de zonages du risque et de prescriptions particulières – plans de surfaces submersibles (PSS), plans d'exposition aux risques naturels (PER), plans de prévention des risques naturels (PPR), intégration de dispositions dans le Code de l'urbanisme –, une **politique de planification de la crise** – plans ORSEC, plans communaux de sauvegarde (PCS), dispositifs d'alerte – et, enfin, une **politique d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles** (système CatNat). Ces outils sont diversement partagés entre l'État et les collectivités territoriales, chacun devant s'assurer de la sécurité de son territoire.

Créés au fil du temps, ces dispositifs ont été complétés, en 2002, par une politique plus incitative, une démarche volontaire et contractuelle. En réponse à un cahier des charges précis (nécessité d'actionner plusieurs axes de la politique de prévention du risque inondation, recours à

l'analyse coût/bénéfice pour justifier des mesures structurales lourdes financièrement...), elle permet aux porteurs d'un programme d'actions de prévention des inondations (dit PAPI) de bénéficier de cofinancements du Fonds Barnier (Fonds de prévention des risques naturels alimenté par un prélèvement sur le produit des primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie CatNat figurant dans les contrats d'assurance et géré par la Caisse centrale de réassurance). Cette initiative s'efforce de mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs de prévention tout en invitant les acteurs locaux à dépasser la seule politique de protection de leur territoire. Les PAPI marquent une nouvelle approche en initiant les territoires à la notion de réduction de la vulnérabilité.

Mais cette démarche rencontre des succès divers : en effet, certaines collectivités n'ont pas nécessairement perçu l'intérêt d'une telle approche, soit par déni, soit par absence de volonté politique locale, et d'autres continuent d'actionner principalement le levier de la politique de protection, soit par incompréhension du dispositif, soit en raison de difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre. Les PAPI ne couvrent pas tous les territoires français, mais certaines expériences commencent à porter leurs fruits : ainsi, des zones très impactées, telles que l'Aude et la Somme, seront mieux en capacité de faire face à de futurs événements en raison des mesures prises dans le cadre de ces programmes.



Photo © Thomas Grabka/LAIF-REA

Brèche opérée dans un barrage pour éviter l'inondation de la ville de Bitterfeld, en Saxe-Anhalt, dans la vallée de l'Elbe, juin 2013.

« Aux lendemains des inondations à Prague, à Dresde et à Cologne entre 1990 et 2002, qui ont eu de graves conséquences (atteintes économiques et difficile retour à la normale), la Commission européenne s'est alarmée. »

Un contexte européen qui nous invite à une réflexion globale sur la gestion du risque inondation et à une recherche d'adaptation des territoires

Aux lendemains des inondations à Prague, à Dresde et à Cologne entre 1990 et 2002, qui ont eu de graves conséquences (atteintes économiques et difficile retour à la normale), la Commission européenne s'est alarmée. Elle a imposé une directive sur la prévention et la gestion des conséquences négatives des inondations par les territoires (directive européenne 2007/60 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation du 23 octobre 2007).

Ce texte précise que les inondations sont des phénomènes naturels qui relèvent du fonctionnement normal des écosystèmes et qui ne peuvent être systématiquement empêchés, ni même limités.

Ce ne sont pas les inondations en elles-mêmes qui posent problème, mais les conséquences dommageables qu'elles produisent sur des territoires mal préparés à les supporter. Une crue centennale est un événement de gravité moyenne et les territoires doivent se préparer à subir des événements plus graves au cours des prochaines années.

C'est une réalité et une chance : les grandes collectivités se sont en effet quasiment toutes construites en bord de cours d'eau ou en bord de mer, profitant de ce fait d'un cadre de vie de grande qualité. Elles en ont longtemps tiré leur richesse économique. En revanche, elles ont déjà été touchées par des inondations et le seront encore, la densification urbaine et le changement climatique obligeant.

Les enjeux sont là : préserver les vies humaines, ne pas saper les activités économiques et ne pas compromettre gravement le développement des territoires. Le défi est là : produire une ville durable résiliente au risque d'inondation.

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (transposant la directive européenne en droit français) est venue compléter notre dispositif réglementaire en créant de nouveaux outils à l'échelle territoriale, notamment les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI), qui ont été arrêtées sur les 122 territoires présentant un risque important d'inondation (il s'agit de territoires qui ont été estimés prioritaires au regard de leur exposition à ce risque). Cet outil intégrateur permet, sur le modèle des PAPI, de partager un diagnostic de vulnérabilité et de bâtir une stratégie partenariale et collective. Ces SLGRI donneront corps à des programmes d'action (les PAPI, par exemple).

Malgré tout, force est de constater que les systèmes mis en place ne permettent pas, pour le moment, de répondre totalement aux objectifs fixés en matière de prévention. Le territoire national se trouve encore très souvent pris au dépourvu lors de la survenue d'un événement grave. Ainsi, les inondations qu'ont connues les régions Centre et Île-de-France en mai-juin 2016 ont été vécues comme un véritable coup de semonce : elles ont laissé percevoir l'incapacité des pouvoirs publics (État et collectivités territoriales) à être confrontés à un épisode plus important.

La stratégie de gestion du risque par celle de l'aléa et de la limitation de l'urbanisation en zone inondable, sans être inefficace, ne semble pas contenir les conséquences négatives des inondations. Une politique efficace doit s'accompagner d'une adaptation des territoires et de la culture des populations exposées.

Changer de perspective, de gouvernance et de pratiques : une ambition certaine dans une période charnière

La politique de prévention du risque inondation se construit en parallèle de politiques de décentralisation, et ce, dans un contexte politique et économique difficile.

Le 24 janvier 2014, une nouvelle loi portant sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles a instauré une nouvelle compétence dite de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI), dont seront détenteurs, en 2018, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dont les périmètres d'actions correspondent à des bassins de vie.

Ils deviendront des acteurs incontournables de la protection contre les inondations, axe majeur de la politique actuelle sur le plan financier, alors qu'auparavant ils n'avaient aucune obligation particulière dans ce domaine. Même si la loi les autorise à transférer ou à déléguer cette compétence à des gestionnaires de bassin versant (établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) ou établissement public territorial de bassin (EPTB)), nous allons peut-être assister à un basculement vers une gestion du risque d'inondation à l'échelle du bassin de vie. L'instauration de cette compétence est une évolution non négligeable sur le plan institutionnel ; on peut la mesurer au tumulte qu'elle a généré au sein des acteurs de la gestion du risque. Cela déstabilise les acteurs en place, les oblige à se restructurer ou fera même disparaître certains d'entre eux. Cependant, la GEMAPI aura aussi probablement un impact significatif sur la gestion des territoires inondables en confiant celle-ci aux acteurs en charge de l'urbanisme. Cela permettra peut-être l'émergence d'une réflexion sur une ville de demain plus durable, car adaptée au risque inondation.

Une nouvelle dynamique doit être lancée. Elle nécessite de changer de point de vue. La mise en œuvre de ce nouveau cadre de gestion doit passer par :

- une révolution culturelle : la directive européenne parle autant de « bassins de risque » que de bassins versants.

L'aménagement du territoire doit être au cœur des réflexions, il faut inventer un développement durable qui soit compatible avec les conséquences d'inondations à grande échelle (notamment au travers des schémas de cohérence territoriale, les SCoT) ;

- une prise de conscience sur les conséquences dramatiques des inondations est nécessaire pour amener tous les acteurs à réaliser qu'ils ont un rôle à jouer ;
- l'occasion de sortir de la dualité État/commune : il faut réfléchir au rôle des autres collectivités, redéfinir les responsabilités pour être le plus opérationnel possible, se pencher sur les maîtrises d'ouvrage et sur leur financement, rappeler à chaque citoyen, à chaque entrepreneur à chaque gestionnaire la nécessité de son implication.

À chaque événement, les villes, totalement interdépendantes des réseaux, apportent la preuve de leur vulnérabilité croissante. Les années à venir seront donc décisives pour organiser les territoires autour d'un projet et sensibiliser les acteurs à de nouvelles pratiques.

La politique de prévention semble actuellement en plein questionnement. Du fait du changement climatique, des réflexions nouvelles apparaissent dans le domaine de l'adaptation et de l'aménagement du territoire. Les villes doivent muter et s'adapter aux risques pour être en mesure de répondre aux enjeux environnementaux futurs. Les PAPI et les stratégies locales de gestion du risque inondation s'avèrent être des initiatives intéressantes : elles amènent en effet les protagonistes à partager un diagnostic de vulnérabilité et à réfléchir ensemble aux moyens d'y remédier. Ces outils intégrateurs (dans les actions menées et dans la gouvernance) sont porteurs d'espoir pour l'avenir de la politique de prévention. Ils facilitent un travail partenarial entre l'État et les collectivités territoriales. Ils explorent l'ensemble du dispositif réglementaire, amenant les acteurs locaux à des évolutions de perception, et à une révolution d'approche (pour certains). La voie de la seule protection ne paraît plus constituer la seule réponse possible au risque d'inondation.

Sans relâcher les efforts, il faut soutenir les initiatives novatrices dans ce domaine (atelier national, grands prix d'aménagement national et locaux dans le domaine de l'architecture innovante, mais aussi concours en matière de sensibilisation des populations...). Beaucoup de territoires cherchent à sortir du seul cadre réglementaire pour expérimenter de nouvelles solutions, que ce soit en termes d'urbanisme ou de réalisation d'exercices de gestion de crise en grande nature. Les exemples novateurs se multiplient, il convient de les compiler. Des réflexions émergent, telles les solutions basées sur la nature (redonner une place à la nature dans les villes, redonner de la place à l'eau, reconquérir les berges des cours d'eau...). Une ère nouvelle se dessine, un rapport nouveau à la nature se fait jour qui peut aussi avoir un impact conséquent sur la perception des inondations.

Les collectivités en charge de l'aménagement doivent s'approprier tous les leviers existants pour tendre vers la ville résiliente. Ainsi, toute opération de renouvellement urbain doit être saisie pour inscrire la réduction de la vul-

néralité comme une priorité et permettre d'adapter la ville, de la rendre plus robuste face à l'inondation.

Aux côtés des collectivités, les aménageurs doivent s'impliquer en développant des démarches expérimentales innovantes. Cela demande aussi que l'on repense la gouvernance, au sens large, en incluant la place du citoyen dans les processus décisionnels. Les acteurs en charge de la gestion des ouvrages de protection doivent accepter les limites de leurs ouvrages et communiquer dans ce sens. Ce n'est qu'à ce prix que les populations se réapproprient ce sujet, en dehors des périodes de catastrophe.

Pour cela, il semble indispensable que les autorités publiques nationales s'impliquent dans le domaine et

qu'elles ne laissent pas, au motif d'une décentralisation débridée, les collectivités territoriales seules face à cette tâche immense.

Permettre à nos villes de se remettre le plus rapidement possible d'une inondation est une nécessité cruciale. Elle le sera encore plus au vu des impacts du changement climatique. Afin de n'avoir à regretter aucun des choix opérés, la gestion du risque inondation doit être l'affaire de tous. L'implication de l'ensemble des acteurs (citoyens, responsables économiques, assureurs, aménageurs, État, collectivités territoriales...) donnera à nos territoires la capacité de rebondir aux lendemains d'une inondation de grande ampleur.