



POLITIQUE PUBLIQUE

Une grande surface à Trans-en-Provence le 15 juin 2010 © syndicat mixte de l'Argens.

ADAPTATION DES TERRITOIRES AUX INONDATIONS FRÉQUENTES : PASSERONS-NOUS, ENFIN, DE LA RÉACTION À L'ACTION ?

Bruno Cinotti, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Conseil général de l'environnement et du développement durable - section « Milieux, ressources et risques »,

Jean-François Desbouis, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Conseil général de l'environnement et du développement durable – mission d'inspection générale territoriale de Marseille

Si des crues exceptionnelles focalisent l'attention des médias, combien de maisons, de quartiers, de zones artisanales ou commerciales voient régulièrement l'eau monter de quelques centimètres, lors d'une crue ou par ruissellement, sans faire l'objet de la même attention ? N'est-il pas temps de développer une responsabilité partagée et d'agir en aménageant les territoires au lieu d'attendre la crise pour réagir ?

Tempêtes Irma, Alex, inondations de l'Aude, du Sud-Ouest, ou très récemment du Gard, les inondations rapides et sinistres

exceptionnels se succèdent, avec des conséquences économiques et humaines souvent dramatiques, focalisant l'attention des médias en recherche de sujets et d'images accrochant l'attention, mais aussi des responsables administratifs, socio-professionnels, politiques, des habitants et du public en général.

Dans le même temps, et depuis des années, combien de maisons, de quartiers, de zones artisanales ou commerciales voient l'eau monter de dix, vingt ou cinquante centimètres, que l'origine soit une crue de cours d'eau ou un ruissellement (ou les deux), et ne font pas l'objet de la même attention

ni d'un traitement particulier, ne pouvant notamment pas bénéficier du rachat de leur bien au titre du fond de prévention des risques naturels majeurs, dit Fonds Barnier ?

Une telle différence de traitement semble d'autant plus paradoxale que ces zones peuvent être inondées fréquemment.

Consciente de cette situation, la ministre de la Transition écologique, avec un suivi plus particulier de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR), a commandé en 2020, une mission sur l'adaptation des territoires aux inondations fréquentes¹.

¹ Cinotti, B., Desbouis, J.-F., 2021 – Adaptation des territoires aux inondations fréquentes : Actions ou réactions ? – Rapport CGEDD n° 013346-01 – 55 pp. + annexes



Rue inondée à Nîmes le 10 octobre 2014. © Conseil départemental du Gard.

Après auditions et en cohérence avec la directive Inondation, la mission a estimé qu'une fréquence de dix ans semblait adaptée pour définir ces zones, d'autres critères comme l'importance des dommages ou l'acceptabilité sociale pouvant être trop subjectifs ou difficiles à objectiver avec des données pas toujours faciles à obtenir.

La réflexion a confirmé que cette problématique est bien réelle, que les évolutions climatiques risquent de déplacer et de renforcer ces phénomènes, et que pour diverses raisons, le sujet ne fait pas toujours l'objet d'une mobilisation à la hauteur du traumatisme des habitants et de la responsabilité des pouvoirs publics, de l'État et surtout des collectivités.

En effet, ce sujet dépasse largement le strict cadre de la politique de prévention des risques naturels qui incombe à l'État, une grande partie des enjeux et des outils relevant de l'aménagement du territoire (au travers essentiellement de l'urbanisme et de la gestion des eaux qui incombent aux collectivités) et même de la sociologie ou de la culture du risque des acteurs locaux.

Cette mission a présenté des recommandations à l'attention des différents acteurs de l'aménagement et à la gestion des risques sur les territoires, afin de mieux définir les zones à inondations fréquentes et de mieux protéger la population de ces événements en améliorant l'adaptation des territoires soumis à ces inondations fréquentes.

UN NÉCESSAIRE PORTAGE POLITIQUE APRÈS CARTOGRAPHIE DES ZONES À INONDATIONS FRÉQUENTES

Au-delà de quelques ajustements des dispositifs en vigueur et de l'intérêt de mieux accompagner les acteurs locaux (accès facilité aux données des assurances et à l'expertise, meilleure connaissance des nombreux guides ou publications qui existent), la réponse ne réside pas, pour la mission, dans la multiplication de réglementations ou d'outils, mais dans l'appel que l'État peut faire aux collectivités d'un portage politique fort, adossé à une meilleure organisation méthodologique et à une attitude proactive de toutes les composantes de la société.

La mission a pu identifier dans divers

départements et sans exhaustivité, quelques mises en mouvement exemplaires se traduisant par des réalisations intéressantes, après établissement d'un véritable schéma directeur d'aménagement abordant toutes les problématiques.

Une cartographie largement concertée, objectivée et partagée des Zones à inondations fréquentes (ZIF), paraît la première étape indispensable pour déclencher l'action

Tout comme l'analyse qui précède la prescription des PPR, une cartographie largement concertée, objectivée et partagée des Zones à inondations fréquentes (ZIF), paraît la première étape indispensable pour déclencher l'action. Établie à un instant t, mais aussi anticipant le dérèglement climatique, elle permettrait, sur la base d'informations ou d'outils disponibles, de mieux identifier les zones à inondations fréquentes et d'inciter à y réduire la vulnérabilité des personnes et des biens par un faisceau d'actions cohérentes, adaptées aux différentes situations.

Une telle cartographie, établie par département sous la responsabilité de l'État et validée en commission départementale des risques naturels majeurs, informera les citoyens et conduira progressivement les collectivités qui ont reçu la compétence aménagement dès la loi 83-8 du 7 janvier 1983, à apporter une réponse adaptée à l'origine et à l'impact de l'inondation (analyse et amélioration du pluvial, aménagements doux des milieux et des cours d'eau, ouvrages hydrauliques ponctuels, mesures de réduction de la vulnérabilité individuelle ou via la planification et l'urbanisme, culture du risque...).

Compte tenu de la dimension sociologique de cette question et de la nécessaire appropriation du projet par la population, au-delà des réflexions techniques aussi pertinentes qu'elles soient, cette recherche de solution associera impérativement les usagers, la mission ayant noté combien le recours à un « facilitateur-médiateur » pouvait produire des effets positifs.

COMMENT MIEUX RESPONSABILISER L'ENSEMBLE DES ACTEURS ?

La seconde grande piste d'amélioration, découlant du constat d'une quasi-absence d'intérêt à agir, consiste à responsabiliser davantage tous les acteurs (services de l'État, collectivités territoriales, propriétaires, promoteurs, entreprises du bâtiment, aménageurs, assurés et assureurs), en posant des conditions à l'intervention du dispositif CatNat, sans remettre en cause les valeurs et l'efficacité de ce dispositif instauré en 1982, qui repose sur un mécanisme public-privé de solidarité nationale.

Le système est en effet assez peu vertueux, profitant à titre d'exemple :

- ▶ d'un système catastrophes naturelles (CatNat) exemplaire par sa solidarité, mais reposant beaucoup sur la solidarité nationale au travers de l'investissement de l'État dans la CCR, mais aussi sur un appel excessif à cette solidarité par des déclenchements du dispositif sans « intensité anormale d'un agent naturel » ;
- ▶ d'une exposition parfois quasi volontaire au risque et d'une inertie à mettre en œuvre des mesures de réduction de la vulnérabilité pourtant largement subventionnées en zones couvertes par un Plan de prévention des risques (PPR) ou un Plan d'action de prévention des inondations (PAPi), ces choix individuels des propriétaires engendrant un coût cumulé important pour la société ;
- ▶ d'une absence de cadre à la construction (documents techniques unifiés, qualification des bâtiments, « normalisation » des équipements de réduction de vulnérabilité, formation des professionnels...), alors même que le chiffre d'affaires de la filière bâtiment en France étant de 140 milliards d'euros, une action en amont serait sûrement plus efficace et moins coûteuse qu'en adaptation.

La mission propose notamment de rendre obligatoire un diagnostic de vulnérabilité des bâtiments dans les ZIF

Pour favoriser une évolution et une prise de conscience, qui ne pourra être que progressive, la mission propose notamment de rendre obligatoire un diagnostic de vulnérabilité des bâtiments dans les ZIF, contribuant à la connaissance et à la conscience du risque par les habitants, comportant des préconisations opérationnelles pour réduire la vulnérabilité et pouvant servir à toutes les étapes de la vie d'un bâtiment (cession, location, agrandissement ou rénovation...).

Elle propose également l'étude d'une évolution limitée mais symbolique de l'indemnisation par les assurances en cas de sinistres répétés, en fonction des mesures de réduction de vulnérabilité engagées ou pas, ainsi que d'une assurance couvrant, sur une durée de vingt ans, les dommages risques majeurs aux ouvrages, à souscrire par les autorités administratives, les propriétaires fonciers, promoteurs et entreprises de construction qui autorisent, font construire ou construisent des bâtiments en zone d'inondations fréquentes.

Joseph Stiglitz² énonçait le risque d'un système « qui socialise les pertes et privatise les profits ». N'est-il pas temps de développer une responsabilité partagée et de passer de la réaction à l'action, d'agir en aménageant les territoires au lieu d'attendre la crise pour réagir ?

² Joseph Stiglitz, *La grande fracture - Les sociétés inégalitaires et ce que nous pouvons faire pour les changer*, Paris, Les liens qui libèrent, 2015.