

Réconcilier aménagement durable de nos territoires et inondations : l'opportunité d'un nouveau cadre d'actions



Marie France BEAUFILS, Présidente du CEPRI (Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation), Sénatrice d'Indre et Loire et Maire de Saint Pierre des Corps.

La Directive européenne 2007/60 sur les inondations, transposée en droit français par la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement propose un nouveau cadre d'action pour la gestion du risque inondation.

Le premier considérant de la Directive traduit clairement l'enjeu d'une nouvelle approche : les inondations constituent une menace susceptible de provoquer des pertes de vies humaines et le déplacement de populations, de nuire à l'environnement, de compromettre gravement le développement économique et saper les activités économiques de la Communauté.

L'Europe propose de changer de vision : les inondations sont des phénomènes naturels qui appartiennent au fonctionnement normal des écosystèmes et elles ne peuvent pas systématiquement être empêchées ou limitées. Ce ne sont pas les inondations elles-mêmes qui posent problème mais les conséquences dommageables qu'elles produisent sur des territoires mal préparés à les supporter. Les territoires auront à connaître des inondations provenant de différentes origines naturelles (ruissellement pluvial, débordement de nappe ou de rivières, submersion marine), pouvant se répéter plusieurs fois par siècle, avec des intensités différentes ; pour rester attractifs, ils devront s'en relever, socialement et économiquement, dans les meilleurs délais.

L'enjeu est là : préserver les vies humaines, les activités économiques et permettre la

reprise d'une vie normale favorable au développement des territoires concernés.

La gestion du risque d'inondation apparaît sous un nouveau jour : les outils actuels, les Plans de Prévention des Risques naturels (PPR), les Plans Communaux de Sauvegarde (PCS), l'alerte et la vigilance, l'information préventive restent d'actualité. Mais d'autres outils vont se mettre en place pour permettre d'atteindre les objectifs énoncés dans la Directive. La Directive bouleverse assez profondément les pratiques et demande une mobilisation de moyens humains et financiers non négligeables.

Concrètement ce nouveau cadre de gestion se traduit par :

- Une Evaluation Préliminaire des Risques d'Inondation à l'échelle des bassins (EPRI) et une sélection des Territoires à Risque Important d'inondation (TRI). L'EPRI comprend une description des aléas et des enjeux pour la santé humaine, l'environnement, l'activité économique et le patrimoine culturel. Sur les territoires retenus comme TRI, reconnus comme prioritaires au regard des enjeux exposés, une Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation (SLGRI) devra être arrêtée ainsi qu'un plan d'actions. La stratégie et le plan d'actions sont élaborés avec les collectivités territoriales et portés par un chef de file, à l'image de ce qui se passe avec les PAPI (programmes d'action pour la prévention des inondations).
- Une cartographie sur ces territoires. Ces cartes font figurer 3 scénarios : une inondation fréquente de période de retour 10 à 30 ans, une inondation moyenne de période de retour 100 à 300 ans et une inondation extrême (période de retour > 1 000 ans).

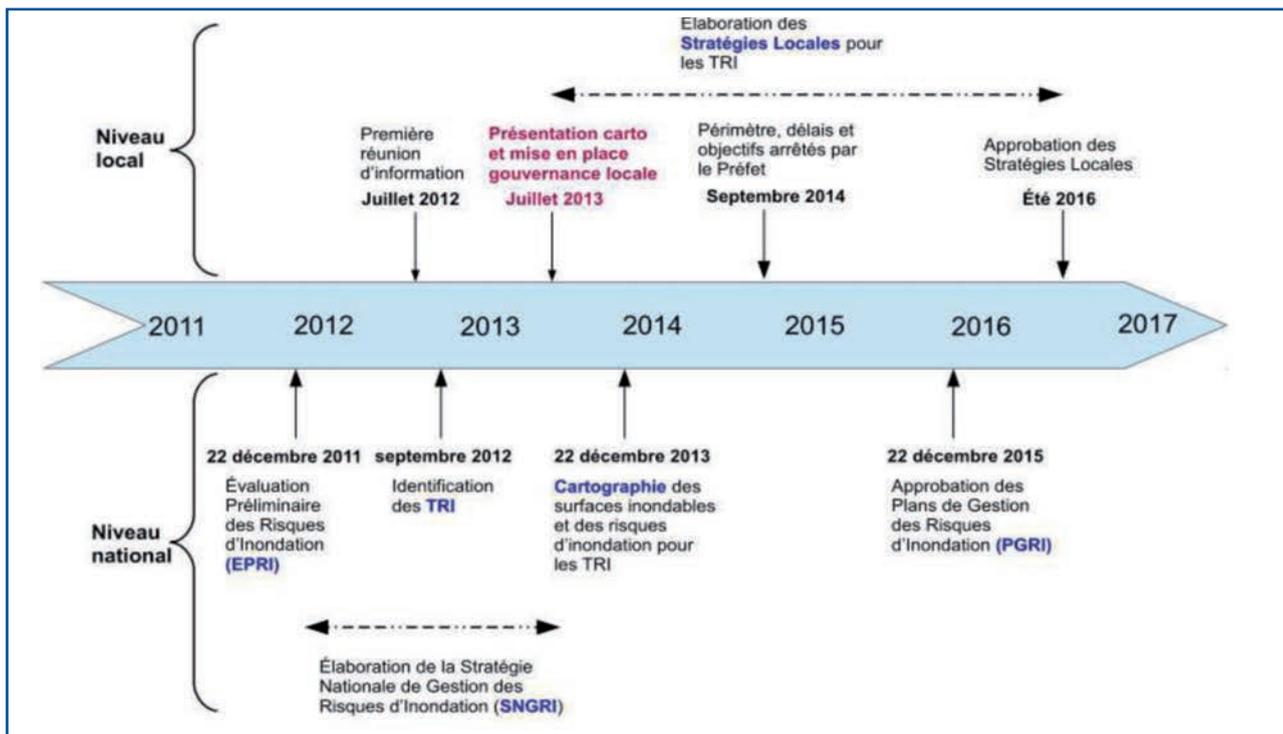
- Des Plans de Gestion des Risques d'Inondation (PGRI). Ces plans, élaborés à l'échelle des grands districts hydrographiques, doivent contenir une stratégie globale de réduction du risque basée sur la prévention, la protection et la gestion de crise. Ils peuvent également comprendre l'encouragement à des modes durables d'occupation des sols.

Une nouveauté française complète ce cadre de gestion : **une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI)**.

Elle affiche 3 objectifs prioritaires : augmenter la sécurité des populations, réduire le coût des dommages et raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés. Elle mentionne l'intérêt du principe de solidarité amont-aval. Elle invite par ailleurs à la complémentarité des échelles d'action, notamment dans son principe de « synergie des politiques publiques ». Mais elle demeure relativement circonspecte sur l'échelle pertinente de gestion des futures stratégies locales de gestion des risques d'inondation en laissant le choix à la libre appréciation du niveau local.

Quelle gouvernance privilégier pour atteindre les objectifs fixés par la stratégie nationale ?

Le 24 janvier 2014, une nouvelle loi portant sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles instaure une nouvelle compétence dite de « GEstion des Milieux Aquatiques et de Prévention des Inondations » (GEMAPI)



© MEDDE

dont seront détentrices à échéance 2016, les EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) à fiscalité propre (interco, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles), c'est-à-dire, pour simplifier, les bassins de vie. Les EPCI à fiscalité propre, qui auparavant n'avaient pas d'obligation en matière de gestion du risque d'inondation deviennent des acteurs de la protection contre les inondations, axe majeur de la politique de gestion du risque sur le plan financier. Et même si la loi les autorise à transférer ou déléguer cette compétence à des syndicats mixtes, la GEMAPI pourrait probablement créer un basculement vers une gestion du risque d'inondation à l'échelle du bassin de vie.

L'instauration de la compétence GEMAPI est une évolution non négligeable sur un plan institutionnel. La preuve en est le tumulte généré par celle-ci au sein des acteurs de la gestion du risque. La GEMAPI déstabilise les acteurs en place, les oblige à se restructurer, parfois les fera disparaître. Les inquiétudes institutionnelles sont légitimes et méritent une attention en tant que telles. Que se passera-t-il dans 10-15 ans ? Quelles évolutions positives, quelles menaces peuvent être identifiées au regard des objectifs fixés par la SNGRI ? Quel sera l'impact sur chacun des grands axes de la politique de gestion du risque ? A quelles conditions une gestion articulée entre

bassin versant et bassin de vie peut-elle se mettre en œuvre efficacement ?

Tels sont les défis auxquels vont devoir faire face l'ensemble des acteurs locaux pour bâtir une politique de gestion des risques d'inondation à la hauteur des enjeux exposés.

Changer de perspective, changer de gouvernance, changer certaines pratiques : une ambition certaine.

Cette nouvelle dynamique nécessite de changer de point de vue en partageant une vision nationale de la situation et de sa gravité et en se donnant, du coup, des raisons claires d'agir collectivement et des objectifs de réduction de la vulnérabilité du territoire. Une telle dynamique doit partir d'un constat aussi partagé à une échelle locale, s'appuyant sur une évaluation des risques à partir des informations dont l'Etat dispose et d'enrichissement que pourront apporter les acteurs locaux.

Cela demande un climat de concertation. Une concertation différente de celle à laquelle on est trop souvent confronté sur la gestion du risque et de ses contraintes.

La mise en œuvre de ce nouveau cadre de gestion doit donc passer par :

- une évolution ou même une révolution culturelle : la directive parle de bassins de risque autant que de bassins versants. L'aménagement du territoire doit réapparaître. C'est l'invention d'un développement durable compatible avec les conséquences des inondations à grande échelle qui est en jeu, à travers les SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) entre autres.
- Une prise de conscience sur les conséquences dramatiques des inondations sur l'économie est nécessaire et doit amener tous les acteurs publics à réaliser qu'ils ont chacun un rôle prioritaire à jouer.
- l'occasion de sortir de la dualité Etat-Maire, de réfléchir au rôle des autres collectivités, de redéfinir les responsabilités pour être le plus opérationnel, de se pencher sur les questions de maîtrise d'ouvrage et de financement, de rappeler à chaque citoyen, chaque entrepreneur, chaque gestionnaire de réseau qu'il a un rôle irremplaçable à jouer car la politique de gestion du risque inondation nécessite la mobilisation de l'ensemble des acteurs. ■