

Collectivités locales

De la protection à la prévention, de nouveaux outils pour gérer le risque inondation

Le béton n'empêche pas toujours les crues et les submersions. Une meilleure connaissance du risque peut réduire la vulnérabilité des personnes et des biens.

« **E**n raison de l'urbanisation, 75 % des communes sont concernées par le risque d'inondation », alerte Stéphanie Bidault, directrice du Centre européen de prévention du risque d'inondation (Cepri). Sans que les élus le sachent toujours, d'ailleurs. Car si les dangers liés au débordement des cours d'eau ou à la submersion marine sont assez faciles à appréhender, il n'en est pas de même du ruissellement en surface. « Le zonage des "porters à connaissance" [documents élaborés par l'Etat, NDLR] est moins précis pour les risques liés à l'imperméabilisation des sols », observe Stéphanie Bidault. Une insuffisance en partie reconnue : l'instruction du ministère de la Transition écologique du 6 février 2019 demande de cartographier davantage les zones inondées potentielles. Ne pas s'installer là où il y a un péril paraît du bon sens. Mais la solution apparaît irréaliste au vu des 18,5 millions de résidents permanents et des 10 millions d'emplois exposés. A partir des années 1960, l'alternative a été d'empêcher l'eau d'arriver. Les digues et les barrages sont

« des méthodes structurelles qui présentent des limites », note Stéphanie Bidault. Ils n'annulent pas la menace et peuvent considérablement aggraver les dommages aux personnes et aux biens en cédant sous la pression de l'eau.

La prévention plutôt que la protection. L'amélioration de leur entretien et de leur suivi est un point majeur de la compétence de Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) confiées aux intercommunalités, notamment par l'étude de danger et le « fléchage de la compétence vers des acteurs précis, commente Apolline Prêtre, responsable des politiques de l'eau à l'Assemblée des communautés de France (AdCF). Cet enjeu est à lier aux compétences d'aménagement et à l'adaptation au réchauffement climatique. » Depuis une dizaine d'années, la prévention prend le pas sur la protection, dans une vision concertée et à une échelle géographique élargie. Les conditions d'urbanisation des biens existants ou à construire sont déterminées par les plans de prévention des



G. DELAITE

« Face à l'urgence à réaliser les travaux programmés, il faut simplifier les procédures »

« Les inondations de 2010 nous ont redonné la mémoire du risque, après 175 ans d'oubli. Pour protéger la population, 74 communes

et 10 intercommunalités se sont regroupées dans le syndicat mixte de l'Argens, en 2014. Un Programme d'actions de prévention des inondations (Papi) labellisé a été signé avec l'Etat, en 2016, pour 96 millions d'euros de travaux sur six ans. Depuis, le dossier est englué dans les procédures d'autorisation. Devant l'urgence à réaliser les travaux programmés, j'ai lancé un appel au secours au Premier ministre. Il faut simplifier les procédures de travaux liées à la lutte contre les inondations : cinq mois pour délivrer l'autorisation environnementale et cinq mois d'instruction des dossiers d'aménagement dans le cadre d'une commission territorialisée des Papi. »

Olivier Audibert-Troin, président de la communauté d'agglomération dracénoise et du syndicat mixte de l'Argens (Var).



A. SIBESTRI / LE MONITEUR

« La société doit considérer l'eau non comme une contrainte mais comme une composante du territoire »

« Le développement urbain sans la conscience du risque inondation pose problème. La société doit considérer

l'eau non comme une contrainte mais comme une composante du territoire. Les collectivités doivent l'intégrer dans toutes leurs politiques territoriales, spécialement dans leurs choix d'urbanisation. Pour réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, après l'acceptation, il faut analyser et comprendre le risque. Les scénarios de prévention, de gestion de crise et de post-crise s'écrivent à la triple échelle du domicile, du quartier et du territoire. Le facteur temps est majeur : les activités doivent repartir très vite, et les habitants, même coincés par l'eau, doivent vivre quasi normalement. »

Ludovic Faytre, responsable des études risques-aménagement, chef de projet à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France.

Le quartier Matra, dans le Loir-et-Cher, en 2016. Il a été conçu pour que la Sauldre en crue se coule dans des espaces prévus.



risques inondation (PPRI) selon les dangers caractérisés au niveau départemental. Ils prescrivent des mesures, tels l'arrimage des cuves à fioul, le rehaussement des réseaux, la pose de fenêtres de toit... Les stratégies locales déclinent les objectifs du PPRI pour les territoires où l'aléa est important, notamment via des programmes d'actions de prévention des inondations (Papi) élaborés à l'échelle du bassin versant.

Mais du préfet aux maires, en passant par les intercommunalités et les syndicats, les acteurs sont nombreux. Pour être efficace,

Renforcer la performance des dispositifs de prévention et contribuer à une cohérence zonale.

« il convient de déterminer leur degré d'intervention, leurs obligations face aux risques et la coordination entre les différents documents de prévention pour chaque action à mener », note Clémence du Rostu, avocate au cabinet Seban et Associés. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, une mission interrégionale inondation arc méditerranéen a justement été créée en juin 2017. Ghislaine Verrhiest-

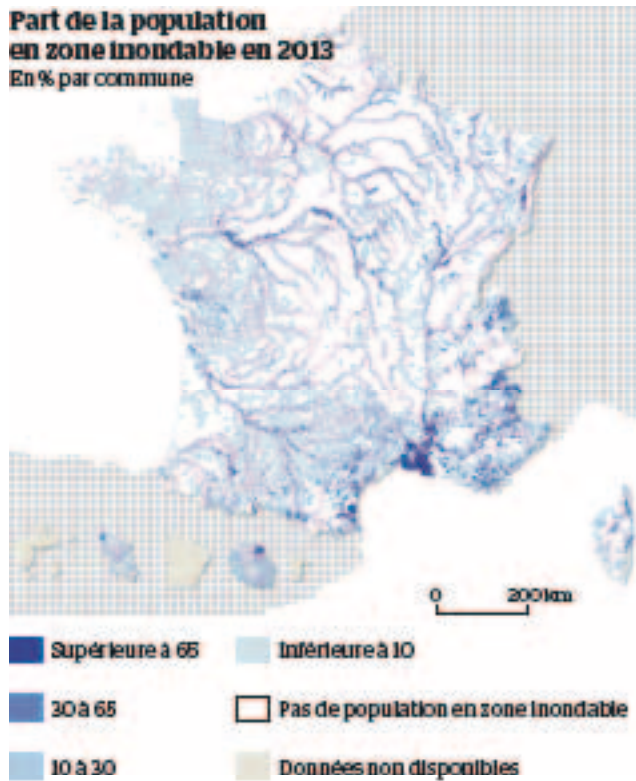
Leblanc, chargée de mission, explique : « L'objectif est de renforcer la performance des dispositifs de prévention et de contribuer à une cohérence zonale dans leur mise en œuvre opérationnelle par un travail interministériel et multipartenarial. »

La politique de prévention emprunte plusieurs axes : la surveillance, la prévision, l'information et la réduction de la

vulnérabilité des personnes et des biens. Alors que le changement climatique rebat les cartes des risques, le Cepri insiste sur le besoin de connaissance, au-delà des indications de la Base de données historiques sur les inondations (BDHI) ou des informations sur les crues du Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (Schapi). Il préconise un diagnostic fin du territoire. « Grâce au numérique, les progrès sont énormes depuis cinq ans », constate Stéphanie Bidault. Le syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance a développé un modèle transformant les prévisions de débit en prévision de zones inondables potentielles. Le cours d'eau a été modélisé de façon à représenter les conséquences aléatoires liées à la tenue ou à la rupture des ouvrages. Ainsi est né l'Atlas dynamique des zones inondables, qui constitue « une aide opérationnelle à la décision des communes, des services de secours et des gestionnaires routiers pour anticiper et gérer la crise », considère Ghislaine Verrhiest-Leblanc.

Alimenter la culture du risque. En cas d'inondation, l'alerte et la mise à l'abri incombent au maire, « au titre de son pouvoir de police, et sont traitées par le plan communal de sauvegarde [PCS] », précise Clémence du Rostu. « Il est nécessaire de l'éprouver par le biais d'exercices », ajoute Stéphanie Bidault. Une façon d'alimenter la culture du risque de la population, en théorie informée via le Document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim) ou l'Information des acquéreurs et des locataires (IAL). Cette population pourrait, en pratique, être davantage sensibilisée →

Part de la population en zone inondable en 2013
En % par commune



Les communes les plus concernées par le risque inondation se concentrent en Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans le Languedoc, ainsi que le long des grands fleuves.

par des repères de crues sur les immeubles. Pour favoriser la conscience du risque par les habitants du bassin versant géré par le syndicat mixte de l'Argens (Var), la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Paca met en ligne une vidéo, tournée en temps normal et à laquelle des effets spéciaux « crues » ont été appliqués. Au sein des intercommunalités, la mise en réseau des PCS permet d'anticiper la solidarité avec des communes non touchées dans l'après-inondation, ou de prévoir, dans le cadre d'un Papi, la surinondation de zones agricoles ou naturelles avec dédommagement à la clé, « réglé dans le cadre de servitude spécifique et selon

Le renouvellement urbain doit également servir à diminuer la vulnérabilité des bâtiments.

les règles de l'expropriation », précise Clémence du Rostu. En outre, le plan de continuité d'activités, encore facultatif mais indispensable, permet de remettre rapidement sur pied entreprises et administrations après un sinistre.

Le renouvellement urbain doit également servir à diminuer la vulnérabilité des bâtiments. A cette occasion, les infrastructures vertes peuvent remplacer les grises. « De plus en plus d'architectes conçoivent les villes autrement », constate Stéphanie Bidault. A Romorantin-Lanthenay, dans le Loir-et-Cher, l'architecte Eric Daniel-Lacombe a aménagé la friche de l'usine Matra, inondable par la Sauldre, avec des immeubles sur pilotis, un jardin public servant « d'alerte visuelle et de bassin de rétention » et « en laissant l'eau entrer dans le quartier et en sortir ». En mai 2016, noyé sous 1,45 mètre d'eau, le secteur n'a subi que « des dégâts minimums ». ● Nathalie Levray

Une taxe facultative pour une gestion responsable

Xynthia, 2010. Cette catastrophe qui a coûté des vies humaines n'est sans doute pas sans rapport avec la création, en 2014, de la Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi). « Fort du constat que la gestion des ouvrages de protection contre les inondations et la submersion marine devait être améliorée, l'Etat a conduit une démarche pour assurer un cadre de gestion responsable », considère Joël L'Her, directeur du département environnement et risques au Cerema. Sur les douze missions facultatives relevant du « grand cycle de l'eau », la Gemapi en attribue quatre, de façon obligatoire, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP). Depuis le 1^{er} janvier 2018, communautés urbaines et métropoles, communautés d'agglomération ou de communes assurent la défense contre les inondations et contre la mer, en direct ou par l'intermédiaire de syndicats mixtes. De plus, ils aménagent des bassins hydrographiques, s'occupent des cours et étendues d'eau, protègent les écosystèmes aquatiques et humides. Fanny Lebarbier, chargée de mission PLUi et Environnement

à la communauté de communes Val-de-Cher-Controis, tempère : « La Gemapi a eu l'avantage d'ouvrir une réflexion sur la compétence liée, mais aussi sur le "grand cycle de l'eau". Notre stratégie de structuration inclut l'ensemble des bassins versants de notre territoire et les maîtrises d'ouvrage. »

Une façon de tenir compte d'une échelle hydrographique qui ne respecte pas les délimitations administratives.

Gestion des aménagements hydrauliques. Pour financer ces nouvelles compétences, les EPCI-FP peuvent soit recourir à leur budget général, soit lever une taxe facultative, dite taxe Gemapi, soit cumuler ces deux modes de financement. La taxe est dédiée aux seules actions de mise en œuvre de la Gemapi. Elle finance le fonctionnement et les investissements relatifs à la gestion des systèmes d'endiguement et des aménagements hydrauliques : diagnostics initiaux, études de dangers et investigations géotechniques et géophysiques ; entretien annuel et maintenance des ouvrages, travaux de modification de leur fonctionnement, personnel, locaux et logistique des gestionnaires ; gros travaux de confortement et de renforcement, rehausse du niveau de protection, renouvellement des installations et remboursement des emprunts ; prise en compte de législations environnementales, d'insertion paysagère ou de compatibilité avec d'autres usages en lien avec l'ouvrage (voie routière ou ferroviaire, réseaux divers) ; intervention

« Le maire est en première ligne dans les contentieux »

Eric Landot, docteur en droit public et diplômé de Sciences Po Paris, avocat au barreau de Paris.

❷ Qui est responsable des conséquences d'une inondation ?

Devant le juge administratif ou civil, l'indemnisation du préjudice subi par la victime d'une inondation ou d'une submersion marine est répartie en fonction des fautes commises par ceux qui gèrent ou possèdent les ouvrages. Il existe quelques cas de responsabilité sans faute. Il peut aussi n'y avoir aucun préjudice : aux propriétaires d'accepter que certains terrains soient inondables. Le principal responsable est souvent le gestionnaire du système d'endiguement ou du barrage. Le gestionnaire d'un pont, de voiries ou d'eaux pluviales peut être mis en cause. A la fois détenteur du pouvoir de police et gestionnaire d'ouvrages, le maire se retrouve souvent en première ligne dans les contentieux inondations. La responsabilité pénale est retenue si

une négligence ou une imprudence est la cause directe du préjudice, ou si une obligation de sécurité ou de prudence ayant entraîné un risque immédiat et grave pour autrui a été délibérément violée.

❸ Les choix d'aménagement peuvent-ils être reprochés à ceux qui les ont faits ?

Les autorités en charge de l'urbanisme peuvent être déclarées responsables pour avoir classé en zone constructible un terrain inondable et y avoir délivré un permis de construire. L'autorité en charge d'un aménagement hydraulique, routier ou ferroviaire peut être comptable du choix qui a conduit à imperméabiliser les sols. Il faut distinguer le cas où la victime est usagère de l'ouvrage, auquel cas elle ne sera indemnisée qu'en prouvant une faute dans la conception ou l'entretien de l'ouvrage, et le cas où la victime est un tiers non-usager, qui sera dédommagé sans faute à prouver. La responsabilité peut être atténuée, totalement ou en partie, en cas de faute de la victime.

❹ Que change la Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) dans ce schéma ?

Elle n'a pas bouleversé les règles. Mais elle oblige à distinguer les sources



KATY TAFTAKOFF

de responsabilité selon que les compétences sont exercées par la commune, l'EPCI ou le syndicat en charge de telle ou telle fraction de la compétence. Elle présente deux spécificités. D'abord, pendant la période transitoire de transfert des ouvrages, les responsabilités sont aménagées. Ensuite, l'absence de faute est présumée si le gestionnaire des ouvrages Gemapi a bien effectué l'étude de danger, réalisé son système d'endiguement et rédigé, le cas échéant, les notices d'utilisation. Le nombre d'acteurs est réduit, avec une compétence élargie et des structures amont/aval plus grandes, et les responsabilités entre le pouvoir de police et la Gemapi sont mieux différenciées. ● **Propos recueillis par N. L.**



VALÉRY JONCHERY / ANDALF

La Faute-sur-Mer, en Vendée, en mars 2010, après le passage de la tempête Xynthia. Bilan humain dans la commune : 29 victimes.

sur des terrains privés et sollicitation d'autorisations administratives telles les servitudes. Au 1^{er} janvier 2019, 439 intercommunalités, soit 35% des communautés et métropoles, prélèvent la taxe (1). Ce sera une première pour

Le produit total de la taxe ne peut dépasser 40 euros par habitant et par an.

« l'immense majorité d'entre elles », souvent situées dans « des zones à forts enjeux d'inondations » ou appartenant « au même syndicat de bassin », avec « une stratégie commune de financement », note Apolline Prêtre, responsable des politiques de l'eau à l'Assemblée des communautés de France (AdCF). Pour les autres, le choix de ne pas instaurer cette nouvelle taxe s'explique par « des raisons politiques », la « difficulté à estimer le coût de cette nouvelle compétence en vitesse de croisière », ou « l'attente d'un plan d'actions précis et d'un plan pluriannuel d'investissement », poursuit-elle. La taxe est calculée à partir des charges prévisionnelles annuelles et son produit total ne peut dépasser 40 euros par habitant et par an. Elle est répartie sur les taxes d'habitation, foncière (bâti et non bâti) et sur la cotisation foncière des entreprises. ● **N. L.**

(1) Source : direction générale des Finances publiques (DGFiP).