

# Réconcilier développement durable de nos territoires et inondations : l'opportunité de la nouvelle directive inondation et des nouveaux « plans d'actions pour la prévention PAPI »

C'est une réalité et une chance : les communes se sont généralement construites en bord de cours d'eau ou de mer : elles en ont longtemps tiré leur richesse économique ; aujourd'hui elle en tirent aussi un cadre de vie de grande qualité ; mais elles ont déjà été touchées et le seront encore, par des inondations.

Regardons les choses en face : ce ne sont pas tant les inondations qui sont préoccupantes, que leurs conséquences sur la vie des personnes, le fonctionnement des villes et de leurs réseaux, la continuité de services et donc l'attractivité et la compétitivité des territoires. Une réduction des conséquences est possible : elle passe par une adaptation des biens exposés et du territoire urbanisé, dont la mise en œuvre est entre les mains des collectivités, plus que de l'Etat !

Agir dès maintenant est possible et sera efficace. Cela concerne toutes les missions et les compétences qu'une ville a en charge : ce serait une erreur de cantonner la question de la prévention des inondations aux seuls services gestionnaires des cours d'eau ou des réseaux d'assainissement ; l'accueil des entreprises, les transports publics, les déchets, l'eau potable, le logement, l'action sociale, tous ont à anticiper, pour être mieux préparés à faire face et être ainsi capables de remettre plus rapidement la ville en état d'assurer les services qu'en attendent ses habitants.

L'inondation : une certitude et un risque très fréquent à l'échelle de vie d'un territoire

Une inondation est très fréquente au regard de la vie d'une commune : chacune en a connu en moyenne 2 à 3 par siècle entre le XV<sup>e</sup> et le XIX<sup>e</sup> siècle. Le XX<sup>e</sup> siècle a été plus calme, de manière générale, et on ne sait pas pourquoi : ce n'est pas vraiment « normal ». Pour autant, nombre de communes ont déjà dû faire entre 5 et 10 demandes de reconnaissance de « catastrophe naturelle » depuis la création de ce régime en 1982.

Les communes que nous sommes en train de concevoir devraient être inondées une à plusieurs fois par siècle. Un quartier construit pour 80 ans a 2 « chances » sur 3 (65% de probabilité) de subir une inondation centennale et donc 1 sur 3 seulement de ne pas être atteint par une inondation. Et 95 « chances » sur cent de subir une crue « 50 ans » ou un orage urbain de même rareté. C'est 1.000 fois plus fréquent qu'un incendie qui endommagerait tous ces biens en même temps!

L'inondation : pas seulement issue des rivières ou des fleuves, mais aussi des communes

Les nappes phréatiques en vallée et dans les coteaux peuvent provoquer des inondations de cave et saturer les réseaux d'assainissement, rendant les débordements pluviaux plus dommageables. En bordure de mer, l'inondation peut provenir de la montée des eaux de mer sous l'effet de dépression ou du vent et de la difficulté d'évacuation des eaux en mer.

Mais surtout, nos communes, traversées souvent par plusieurs cours d'eau, d'importance variable, peuvent s'inonder elle-même lors d'orages violents ou de pluies longues. L'imperméabilisation grandissante et le dimensionnement des réseaux pour des événements de fréquence décennale ou vingtennale conduisent ceux-ci à déborder plus facilement : la ville inonde la ville, ce que les anglais ont découvert à deux reprises, à leurs dépens, en 2000 et 2007. C'est une préoccupation centrale à Rotterdam, Dublin, Anvers, Hambourg, comme à Marseille ou Bordeaux.

## L'inondation a une très forte capacité d'endommagement

Un bâtiment ou une entreprise inondé plus de 24 heures sous une hauteur d'eau dépassant 30 à 50 cm subit des dégâts très importants qui peuvent compromettre la sécurité du bâtiment lui-même. Les experts sont formels : un bien inondé pendant quelques jours demande plusieurs mois avant d'être remis en état et d'être opérationnel ! Et pendant ce temps là, il n'est pas possible de l'utiliser pour sa mission première : logement, bureaux, accueil, etc. C'est une vraie perturbation à anticiper.

## L'inondation peut paralyser et immobiliser la vie en dehors de la seule zone inondable

Les réseaux et services publics endommagés « propagent » des conséquences négatives : voies de communication, moyens de transport, énergie (via les transformateurs en zone inondable), réseaux de chaleurs, équipements d'eau et d'assainissement (généralement installés dans les axes de drainage où passera le flux de la crue!), télécommunications, opérations bancaires, etc.

Les personnes et les biens touchés en zone inondable ne sont plus opérationnels, mais peuvent bénéficier de la solidarité nationale du régime Cat-Nat. Des personnes et des biens hors zone inondable peuvent ne plus pouvoir se déplacer ni travailler, et les conséquences dommageables ne sont pas couvertes par l'assurance puisqu'elles ne sont pas atteintes. Nombre de communes peuvent se trouver coupées en deux pendant une semaine ou plus, avec des conséquences économiques plus graves que celles d'une grève générale !

## Des dévastations importantes par leur ampleur géographique

L'inondation est le seul évènement aujourd'hui capable de toucher simultanément un fleuve et ses affluents sur un important linéaire entre leurs sources et leurs embouchures : les crues généralisées de Seine (1910, 1923, 1955), de Loire (1825, 1846, 1956, 1866, 1907, 2003), de Rhône (1856, 1940), du Rhin (1999), de Meuse (1995, 1999) ou de Garonne (1856, 1930) en sont des exemples concrets.

Pour chacun de ces évènements qui se reproduira à l'avenir, il faudra remettre en état en même temps plusieurs dizaines de milliers de logements ou quelques milliers d'entreprises : c'est le défi qu'ont eu à relever l'Oder, la Vistule, le Danube et leurs affluents, le Royaume-Uni dans les 15 dernières années, et qui leur a pris souvent plusieurs années ! Quel programme aujourd'hui en France existe et a montré sa capacité à remettre en route autant de logements et d'entreprises dans un temps raisonnable ? Surtout à un moment où tout le monde voudra accéder aux mêmes ressources simultanément, et que le territoire sera atteint dans ses infrastructures de base, nécessaires à la reconstruction (routes, réseau électrique, réseau bancaire, etc.).

## Des villes devenues beaucoup plus sensibles et dommageables

Les crues historiques auront des conséquences graves et des répercussions nombreuses en dehors de la zone inondable : c'est la structure même de nos communes qui en est à l'origine.

Les réseaux et services publics dont nous dépendons sont très sensibles et peu résilients : eau, électricité, assainissement, déchets, voiries, transport en commun, télécommunications, services de santé, service bancaires, etc. seront interrompus. Ils interagissent et l'interruption de l'un aggrave celle d'un autre. L'inter-dépendance des réseaux et des services est une fragilité à anticiper.

Sans anticipation, certains réseaux ou bâtiments (TCSP, hôpital, réseau chaleur, déchets, etc.) demanderont six mois, un an ou plus de réhabilitation, avant de pouvoir à nouveau fonctionner.

Nos modes de construction résistent mal à l'eau : à cause de l'isolation ou des modes de construction choisis, peu compatibles avec une submersion, nous produirons beaucoup de déchets et devons réaménager presque entièrement les logements et les bâtiments touchés.

Bruxelles interpelle nos pratiques au nom de la compétitivité et de l'attractivité

A voir ce que des territoires comme Prague, Dresde, Cologne, Breslau, Varsovie et d'autres ont perdu en terme de compétitivité économique à la suite des inondations entre 1990 et 2002, la commission européenne a imposé à chaque Etat une directive sur la prévention et la gestion des conséquences négatives des territoires, au nom de l'attractivité et de la compétitivité de l'Europe.

Face aux conséquences des inondations pour nos concitoyens et la compétitivité de nos territoires, Bruxelles tire la sonnette d'alarme et dit: l'inondation c'est un territoire qui aura du mal à se relever s'il n'anticipe pas! Une crue « centennale » est un évènement « moyen » et nous devons pouvoir faire face à plus grave sans perdre notre attractivité. Il en va de notre place en Europe.

Des dommages finalement très lourds lorsqu'ils sont ramenés à ce que le territoire devrait provisionner « en moyenne chaque année » pour faire face aux coûts

Le montant des dommages directs et indirects est vite insupportable pour la collectivité, car ils représentent plusieurs centaines de millions d'euros, voire 1 à 2 milliards si on intègre toutes les conséquences indirectes hors de la zone inondable et tient compte d'effets évidents sur le moyen terme, comme l'atteinte à l'image de marque, les conséquences d'une reconstruction qui peut durer plusieurs années ou l'interruption de certains réseaux propageant les effets de l'inondation.

La plupart ne sont pas pris en charge par le régime Cat Nat : ils pèseront sur l'activité du territoire, sans possibilité de transfert de cette charge sur l'assurance ou la solidarité nationale! Pour chaque commune française, une inondation grave laissera des dizaines, voire des centaines de millions d'euros de dommages à supporter par les acteurs économiques, la collectivité, les opérateurs de réseaux et les habitants. Si de tels dommages apparaissent pour des crues de période de retour 50 à 70 ans, qu'ils augmentent pour une crue centennale et encore pour une crue plus rare, la somme cumulée des dommages à supporter sur 50 ou 100 ans peut atteindre plusieurs milliards d'euros. Cela correspond à un dommage « moyen » de l'ordre de 1 à 50 millions d'euros par an, montant que le territoire devrait intégrer dans son fonctionnement économique et « capitaliser » par avance, pour être sûr de faire face à tous les évènements de crue qu'il aura à supporter.

L'inondation une réalité, oui – une fatalité, non :

anticiper c'est vital, s'adapter est capital et ne pas aggraver est fondamental

On commence à bien connaître les fragilités de nos communes et on peut anticiper les conséquences négatives. En innovant, on peut concevoir des bâtiments aussi peu dommageables que possible. Idem pour tous les réseaux, si on prend l'inondation comme une donnée de base dès la conception.

Il ne faut pas nier les conséquences très graves sur la vie d'un territoire qui peut s'arrêter plusieurs mois, voire un an ou plus (cf. La Nouvelle Orléans sans hôpital pendant 5 ans après l'inondation!). Il faut les regarder en face, car cela permet d'envisager les adaptations nécessaires et de les inscrire dans toute évolution de la ville, dans la durée.

Anticiper s'avère alors vital pour l'économie, l'attractivité, la compétitivité et l'image de marque.

Tous les services d'une commune et de ses voisins concernés

A regarder de plus près, presque tous les services sont concernés:

- ü Les services techniques pour les infrastructures: eau potable, assainissement, transports en commun, TCSP, énergie, communication, espaces verts, déchets, etc. Ils peuvent adapter les infrastructures pour réduire les dommages; anticiper la gestion de la crise et préparer un fonctionnement en mode dégradé; aider à remettre rapidement en état de fonctionnement, pour limiter les conséquences de l'interruption sur la vie locale. Le service déchets doit intégrer la gestion des déchets post catastrophes dans ses pratiques.

- ü Les services habitat et social : identification des personnes fragiles, volet inondation dans des OPAH ou des opérations ANRU, anticipation de l'accompagnement post-crise par un plan de continuité de l'activité.
- ü Les services portant des démarches stratégiques comme l'Agenda 21, le plan climat énergie ou le SCOT sont des moteurs car la réduction des conséquences dommageables des inondations doit s'inscrire dans ces démarches pour se mettre en œuvre « durablement ».
- ü Equipements : tout équipement propriété de la collectivité participe à rendre la crise plus facile à gérer et moins coûteuse pour la collectivité et le territoire. En zone inondable, il sera rendu le plus résilient possible et la mission qu'il remplit sera étudiée s'il venait à être inondé ; hors de la zone inondable, il participera à la gestion de la crise et de la post-crise.
- ü Ressources humaines et continuité d'activité : le personnel lui-même peut être inondé ou alors indisponible suite à la perturbation et l'interruption des transports et communications ; le personnel mobilisé sur le terrain peut être exposé à des risques à intégrer dans le DoCu risques ; la crise et la post-crise demandent une continuité d'activité qui se planifie.
- ü Communication : la pré-crise, la crise et la post-crise demandent une communication qu'il faut anticiper et qui peut participer à préserver le territoire et son image de marque.

Ainsi toute action d'une collectivité peut l'aider à mieux anticiper les conséquences, à réduire les dommages dont elle aura elle-même à supporter les coûts non pris en compte par l'assurance et le régime Cat-Nat, à assurer une continuité d'activité indispensable voire exacerbée par la crise et à communiquer de manière pertinente en direction des populations et des entreprises. Si la collectivité ne s'y prépare pas, aucun autre partenaire, et encore moins l'Etat, ne viendra la relayer sur ces missions qui relèvent de sa compétence. C'est son image de marque, voire dans certains cas sa responsabilité, qui seront en jeu et pourraient être contestées.

Adaptation à l'inondation et adaptation au changement climatique : même innovation, même intérêt pour l'avenir durable des territoires, même rentabilité

On est aujourd'hui face à l'inondation, dans un même défi d'adaptation innovante, que face aux conséquences du changement climatique sur le confort des bâtiments et sur le fonctionnement de la ville. Il faut faire des territoires qui seront capables de faire face et dans lesquels on pourra vivre lorsque les conséquences négatives apparaîtront.

L'expérience conduite avec des entreprises qui se sont adaptées à l'inondation montre que la réduction des dommages peut être conséquente (pour certaines, on peut diviser les dommages par deux), une part importante des gains consistant à redémarrer le plus vite possible. On ne dispose pas de résultats chiffrés sur des communes mais il est certain que des gains importants sont possibles.

La Directive sur la prévention et la gestion du risque d'inondation comme opportunité

La Directive promulguée en 2007 a été traduite dans le droit français à travers la LENE. C'est une véritable opportunité à saisir pour dépasser la vision de contrainte du PPR et entrer dans une vision dynamique de la réduction du risque : faire en sorte que le territoire de ma commune vive et se développe en tenant compte des conséquences à attendre d'un risque qui surviendra certainement.

La Directive a pour ambition de prendre en considération la vie des territoires et les conséquences dommageables que les inondations ont sur les personnes, sur l'outil économique, sur l'environnement et sur le patrimoine culturel. Elle demande d'envisager toutes les inondations, quelle que soit leur origine (sauf les débordements de réseaux) et de considérer une crue centennale comme moyenne : oui, nos territoires doivent être capables de faire face à des événements plus rares sans se retrouver mis à terre économiquement ou socialement.

Elle est l'occasion, en France, de faire un vrai état des lieux et de décider d'une stratégie nationale.

Organiser les communes d'un territoire autour d'un même projet pour réduire le risque

La 1<sup>o</sup> étape de la directive va conduire à une organisation du territoire propice :

- ü D'ici le 22 décembre 2011, l'Etat doit avoir établi une «évaluation préliminaire des risques d'inondation» sur l'ensemble du territoire français, pour identifier les conséquences dommageables dont nous devons protéger nos concitoyens, nos entreprises et nos territoires.
- ü D'ici le 22 juin 2012, l'Etat doit identifier des «territoires à risque important» (TRI) et des «territoires de gestion du risque» sur lesquels les collectivités devront s'organiser entre elles, et avec les autres «parties prenantes» concernées, pour élaborer d'ici fin 2015, une «stratégie locale de réduction des conséquences dommageables des inondations».

Cette démarche a des conséquences très concrètes pour les communes. Comment vont-elles :

- ü s'approprier l'évaluation préliminaire des risques réalisée par l'Etat et contribuer à l'enrichir avec des données dont elles disposent, d'ici novembre? Il y a un enjeu fort à se mobiliser dans les lieux prévus pour la concertation : commission mixte inondation au niveau national, comités de bassin (niveau des bassins hydrographiques), comités plus spécifiques décidés par chaque Préfet coordonnateur de bassin en fonction de son territoire (commissions géographiques ou commission dédiée à l'inondation, comités locaux de l'eau, etc.)
- ü se positionner d'ici décembre face à l'identification des TRI? Cette identification est une chance, car elle conduit à un plan d'actions qui sera subventionné mais certaines collectivités peuvent le vivre comme une stigmatisation face à un risque. Cette chance à saisir peut demander un changement de regard sur les inondations: oui, nous voulons agir pour réduire les conséquences dommageables et laisser à nos enfants un territoire plus sûr.
- ü coopérer et construire les bases d'un partenariat, d'une communauté de destin, d'ici juin 2012 ? Il s'agit de manifester à l'Etat une volonté d'élaborer, d'ici fin 2015, un plan d'actions pour anticiper les conséquences dommageables et pour en réduire les effets sur le territoire et de trouver le bon «périmètre» pour un tel plan d'action. Comme la Directive se préoccupe beaucoup de conséquences sur la vie des territoires, une approche par gestion des débordements et aménagement des cours d'eau ne suffira plus et il faut réfléchir à associer aussi des approches de territoire de type SCOT.

Il est donc important dès maintenant de préparer nos communes, à accompagner la démarche pilotée par l'Etat, dans une vision d'aménagement du territoire autant que de gestion des cours d'eau ou de protection contre les crues.

Pour les territoires déjà prêts à agir, il est possible dès 2011 de bénéficier d'un appui de l'Etat, en répondant à l'appel à projets pour les «plans d'actions pour la prévention des inondations» PAPI.

Une association nationale des collectivités exposées aux conséquences dommageables

Le CEPRI, association nationale de collectivités territoriales, a été créé pour accompagner les communes dans la réduction des conséquences dommageables et pour les représenter, avec les autres associations nationales, en particulier à l'occasion de la transposition de la Directive.

Des communes coopèrent avec le CEPRI sur des projets novateurs que celui-ci développe pour doter les villes de moyens d'action : réduction de la vulnérabilité de l'habitat, gestion des déchets, plan de continuité d'activité, rénovation urbaine, gestion des digues propriété de la collectivité, élaboration d'une stratégie globale, etc. ou encore pour préparer une réponse à l'appel à projet PAPI et rejoindre le réseau des « porteurs de PAPI » mis en place par le CEPRI.

Centre européen de prévention du risque d'inondation, [www.cepri.net](http://www.cepri.net)