

## Le risque inondation

**Les modélisateurs du changement climatique nous annoncent des pluies plus abondantes en hiver, des événements extrêmes plus fréquents et des submersions marines dans nos estuaires. Qui inscrit aujourd'hui cette réalité à l'agenda politique ? En tous cas, en France, pas le Grenelle de l'Environnement qui fait silence sur le risque le plus répandu dans l'hexagone et qui coûterait cher s'il venait à toucher les plus grands centres urbains. Des efforts ont pourtant été faits en termes de refondation des politiques publiques mais de lourdes lacunes pénalisent encore l'efficacité de l'ensemble. Peut-être l'ouverture européenne – et internationale – sera-t-elle une chance pour la France : elle pourrait l'aider à sortir de ses blocages et à prendre la vraie mesure des problèmes.**

par Philippe HUET, *Igref (h), Membre du bureau de l'AFPCN*

Quoi de nouveau sur le front de la prévention des inondations ?

Chaque semaine, les médias égrènent les pluies diluviennes, les inondations, les victimes et les dommages qu'elles entraînent, d'un bout à l'autre de la planète.

Cet été 2007, en Europe, la Grande-Bretagne, le Nord-Est de la France, la Suisse et, plus gravement, en Afrique, le Maghreb et la bande Sahélienne, mais aussi l'Inde, le Bangladesh et l'Asie ont été affectés. En Europe, lors d'événements de ce type, les dégâts matériels se chiffrent en millions, voire en milliards d'euros, les victimes en unités, ou en dizaines. Dans les PVD, les factures sont moindres, mais les victimes beaucoup plus nombreuses. Tout cela s'oublie aussi vite que cela survient. Qui parle encore des catastrophes des années 1990-2000 dans le Sud-Est de l'hexagone, en Europe Centrale, ou à la Nouvelle-Orléans après Katrina ?

Et pourtant, les modélisateurs du changement climatique annoncent des pluies plus abondantes en hiver dans nos régions, des événements extrêmes plus fréquents (crues torrentielles, ruissellements pluviaux, inondations de plaines), ainsi que des submersions marines, en premier lieu dans nos estuaires. Qui inscrit aujourd'hui cette réalité à l'agenda politique ? En tous cas, en France, pas le « Grenelle de l'Environnement », axé sur l'énergie, la biodiversité, la pollution, et qui ne veut ou ne peut saisir l'Environnement dans sa globalité (1) : nature calme et nature déchaînée il s'agit toujours de la même nature, mais ce n'est pas vendeur de le dire. En témoigne, en France, l'absence de mobilisation du grand public à l'occasion de la Journée internationale de prévention des catastrophes naturelles du 10 octobre, par exemple, malgré quelques initiatives comme la remarquable exposition du Palais de la Découverte, qui traite, elle, de volcans, séismes et tsunamis.

### Un enjeu de sécurité, non prioritaire, voire délaissé ?

Aucun expert ne peut être aussi net et beaucoup est fait : si l'événement naturel le plus grave redouté dans notre pays est un séisme aux Antilles, le second est sans conteste l'inondation de l'un ou plusieurs de nos grands bassins fluviaux, comme en 1856, où Loire, Rhône puis Garonne et pays limitrophes furent sous les eaux en un même semestre (2), ou en 1910 avec les débordements de la Seine.

La **menace**, en termes d'aléa donne lieu à des recherches historiques de plus en plus nombreuses et fouillées (3) où historiens et hydrologues conjuguent avec efficacité leurs connaissances pour reconstituer les grands écoulements du passé. Ces mêmes hydrologues confrontent les modèles du changement climatique avec leurs séries statistiques de débit, sans déceler (encore ?) de rupture significative dans les variations « naturelles » (4), qui sont de ce fait annoncées pour les décennies qui viennent, ce qui laisserait donc un peu de temps. Bref, le système hydrologique est scruté pour mettre passé, présent et outils modernes au service d'une anticipation, et permettre, espère-t-on, les adaptations nécessaires.

Mais en termes de **vulnérabilité**, la menace est nettement moins bien appréhendée : actuellement, les approches économiques (coûts/avantages de la prévention) sont rares et dispersées, les enjeux insuffisamment connus, même si les progrès sont indéniables, en particulier grâce aux retours d'expériences, et aux plans de prévention ou de sauvegarde, et autres outils ; bien des experts pensent que, malgré les efforts, la vulnérabilité globale aux inondations du territoire augmente. Si 600 km<sup>2</sup> supplémentaires d'espaces agricoles ou naturels sont dédiés chaque année à l'habitat et aux infrastructures, c'est-à-dire à l'artificialisation, les zones alluviales aisément accessibles – mais souvent inon-

dables par nature –, en fournissent une bonne part. Aujourd'hui, cinq millions de nos concitoyens vivent en zones inondables ce qui représente, chaque année, entre un demi et un milliard d'euros à la charge de la collectivité. Mais une inondation de type « 1910 » en Région parisienne coûterait en ordre de grandeur 70 milliards et, de type « 1856 » en Val-de-Loire, 30 à 40 milliards d'euros.

En termes de **prévention**, un grand effort de refondation des politiques publiques (qui dataient du Second Empire) a été entrepris depuis une trentaine d'années.

quages des territoires, information dans les mutations immobilières...);

- ✓ il soumet la planification des sols à la prise en compte des risques (Plans de prévention des risques naturels ou technologiques déjà cités);
- ✓ il diversifie la maîtrise d'ouvrage des travaux de protection et de prévention collectifs et individuels, et leur financement;
- ✓ il prévoit l'indemnisation mutualisée des dommages (système CATNAT).

Au-delà de ce cadre juridique et financier, ont été lancés, sur le plan technique, de grands programmes



© Pierre Gleizes/REA

*Ces dernières années de grands programmes de gestion fluviale ont été lancés, visant d'abord l'hydraulique mais s'efforçant d'aller vers la prise en compte de la globalité du risque inondation.*

Les lois de 1982, 1987, 1995, 2003, 2004 et 2007, ont défini un cadre moderne et original dans les pays développés :

- ✓ il organise la chaîne prévention/prévision/vigilance/alerte, avec la réforme des 54 services d'annonce de crues transformés en 22 services de *prévision* des crues, la montée en puissance des collectivités dans le domaine, la création d'un service technique central (SCHAPI) où coopèrent hydrologues et météorologues;
- ✓ il définit l'information préventive (documents et information réglementaires, communaux, mar-

de gestion fluviale, visant d'abord l'hydraulique mais s'efforçant d'aller vers la prise en compte de la globalité du risque.

Au plan décennal de restauration des rivières ont succédé un Plan Loire, un Plan Rhône, un Plan Garonne... et une cinquantaine de programmes d'aménagement et de prévention intégrés du risque inondation.

En accompagnement, il a été procédé à :

- ✓ l'inventaire national des ouvrages de protection et leur diagnostic avec l'appui d'une cellule technique *ad hoc* (8 000 kms de digues), patrimoine historique pour une bonne part de statut privé dont

l'abandon, au fil des décennies, a généré, et générera, des catastrophes ;

- ✓ l'état des lieux de nos forces d'expertise hydraulique (formation, carrière) longtemps peu encouragées ;
- ✓ la systématisation des retours d'expériences ;
- ✓ l'édition des guides techniques de toutes sortes sur les PPR, les prescriptions constructives, la concertation...

Bref, c'est un édifice législatif, administratif et technique impressionnant qui a été entrepris sur les ruines de l'ancien, incluant bien entendu la prévention des inondations, ou spécifique à ce risque, le plus répandu géographiquement dans notre pays.

Les acteurs du territoire et de l'eau ont pris leur part dans le dispositif : les équipes municipales mettent de plus en plus souvent en place des *risk managers* (mais tous risques), le Conseil général du Loiret, par exemple, crée le Centre européen de prévention des risques inondations (CEPRI), centre d'expertise reconnu au service des collectivités et prônant une véritable gestion intégrée, les Etablissements publics territoriaux de bassin s'impliquent eux aussi dans la démarche (5).

### Alors, qu'est ce qui ne va pas ? Et que faire ?

De lourdes lacunes pénalisent cependant l'efficacité de l'ensemble.

— En premier lieu, « l'inondation acceptable » n'a pas de définition légale en France, et relève encore de la circulaire d'ingénieur (la centennale ou le plus grand événement connu). En Suisse, dans le Val d'Aoste ou en Ecosse, c'est la loi et le règlement débattus et adoptés par les politiques qui fixent ces seuils. Cela a une autre force. Il manque chez nous un débat public sur la prévention des risques. L'AFPCN (6) a fait des propositions en ce sens au Grenelle, reprises par le groupe « Environnement-Santé », mais elles n'ont pas été reprises dans la synthèse finale. Ce débat serait utilement précédé d'une évaluation des politiques publiques menées dans le domaine, dix ans après le rapport « Bourrellet » qui donne une excellente photographie de la situation en 1997.

— Ensuite, la prévention des inondations est d'abord un problème d'aménagement du territoire, d'urbanisme, et donc de foncier et de techniques constructives mais il n'est pas abordé explicitement comme tel : ainsi, 80 % des recherches portent sur l'aléa, 20 % sur la vulnérabilité. Le PPR est une servitude parmi d'autres (après beaucoup d'autres ?) ; le « contrat de mariage entre la terre et l'eau », en termes technocratiques entre les Scot (Schéma de cohérence territoriale) et les Sage (Schéma d'aménagement et de gestion des eaux), n'est pas stabilisé ; les éclairages économiques sont encore quasi absents – même si une prise de conscience se fait sur un plan général pour l'environnement et si le ministère qui en est en

charge vient de mettre en chantier un guide des études coûts/bénéfices ; il n'y a pas, en France, de concours d'urbanisme et d'architecture qui permettraient de développer un aménagement compatible avec le risque inondation. Les techniques constructives adaptées sont exclues du label HQE, centré exclusivement sur l'énergie. A cet égard, le programme « Habitat » qui résultera du Grenelle pourrait être l'occasion d'une approche globale de l'environnement dans ce secteur. D'aucuns craignent qu'elle ne soit pas saisie.

— Les approches sociales et sanitaires telles que les conséquences physiques et psychologiques à long terme des catastrophes, ou encore l'implantation de logements sociaux en zone à risques parce que le foncier y est abordable, sont peu explorées.

— Bref, actuellement, la gestion des lits mineurs et majeurs, pour ce qui concerne l'occupation des sols, continue à dériver malgré de gros efforts.

A lui tout seul, le dispositif de solidarité d'indemnisation des catastrophes naturelles n'incite pas à la responsabilisation de l'individu, malgré des réajustements (franchises), et ne conduit pas l'assureur à localiser géographiquement son risque, pour en apprécier le niveau et adapter ses contrats et conseils, même si des initiatives s'affirment.

Il est certain qu'une inondation majeure « écrase-rait » le système qui au lieu d'économiser en prévision des très grands événements, s'est dispersé sur quelque 30 000 « catastrophes naturelles » depuis sa création ! Le mot « catastrophe » s'est bien banalisé...

Les budgets publics affectés aux cours d'eau et à la prévention de l'inondation sont bien inférieurs à ce qui serait nécessaire pour remettre à niveau, dans des délais raisonnables, un patrimoine hydraulique sous-entretenu et grignoté pendant des décennies : 80 % des constructions inondées ces dernières années ont moins de cinquante ans. Il faut reconnaître, cependant, que les maîtrises d'ouvrage adaptées à la fois à la maîtrise de l'eau et des sols sont difficiles à susciter.

### La dimension européenne est une chance pour la France

L'ouverture européenne et internationale est une chance pour la France et pourrait l'aider à sortir de ses blocages et à prendre la vraie mesure des problèmes. En effet, l'approche de la Directive pour la gestion des inondations, adoptée cette année, remet nos travaux nationaux en perspective, demandant d'identifier les bassins de risques, d'y définir les aléas à prendre en compte et d'y concentrer les moyens de prévention. Il y va de la compétitivité de nos territoires.

Le projet de livre vert de l'Union européenne sur l'adaptation au changement climatique oblige à poser sérieusement la question des submersions marines, des perspectives d'événements extrêmes et des moyens d'y faire face, ce que le Grenelle de

l'Environnement, incidemment, évite soigneusement d'évoquer.

A un niveau beaucoup plus modeste, le réseau européen de plateformes de prévention des risques promu à Paris par la France, l'Allemagne et la Suisse pourra être l'occasion de comparaisons utiles et aussi de rassembler savoir-faire et technologies.

### Notes

- (1) Voir proposition AFPCN en juillet 2007 sur [afpcn.org](http://afpcn.org).
- (2) Voir le dossier inondation du Conseil scientifique AFPCN de février 2007 sur [afpcn.org](http://afpcn.org).
- (3) Voir travaux Denis Cœur/Michel Lang, Cemagref.
- (4) Voir débats des colloques SHF de mars 2007 à Lyon « Variations climatiques et hydrologues ».
- (5) La Préfecture de Paris a engagé un plan d'alerte/vigilance/mise en sécurité préventive, très significatif, mais qu'en est-il des mesures concernant le foncier ?
- (6) Exemples : actions de la mission des risques naturels (MRN), rencontres des assureurs/géographes, etc.