

Discours d'Eric Doligé
lors de la séance inaugurale des
3° rencontre risques et service public
8 juin 2010 – Palais des Congrès - Paris

Madame la Ministre

Monsieur le Ministre,

Monsieur le Président de l'Association des Maires des grandes villes de France,

Monsieur le Préfet, Directeur de la Sécurité Civile

Messieurs les Présidents,

Mesdames et Messieurs les élus et chers collègues,

Mesdames et Messieurs,

Je tiens à vous remercier vivement de me donner l'occasion de témoigner de mon expérience de Président du Conseil Général du Loiret et de Président du CEPRI, concernant la continuité d'activité en cas d'inondation grave : dans un monde de plus en plus sophistiqué où la moindre perturbation produit des effets en chaîne, chacune de nos collectivités doit être en capacité de faire face et d'assurer ses missions, quels que soient les événements qui la touchent, en particulier les inondations.

Vous connaissez tous ces généralités sur l'inondation :

- ü c'est le premier risque naturel en France par l'ampleur des atteintes et des dégâts ;
- ü 6 à 8 millions de nos concitoyens vivent dans des zones inondables, dont pas loin de 2 millions en région parisienne
- ü une inondation sur la Seine de type 1910 peut coûter entre 30 et 50 milliards d'euros à notre économie et immobiliser la vie économique de la région parisienne et de la France entière pendant un mois au moins
- ü comme cela s'est passé en 1856 et pourra se reproduire, 55 départements peuvent être touchés la même année par des inondations sur les bassins du Rhône, de la Garonne et de la Loire, avec un impact national gravissime.

Mais rappeler cela laisse en général mes interlocuteurs pétrifiés, alors que nous devons agir.

Alors qu'est ce qui m'a amené à réagir, à mobiliser le Département du Loiret et même à créer le CEPRI au service de mes collègues élus, défi un peu fou ? Qu'est ce qui amène une trentaine de collectivités à rejoindre le CEPRI et à travailler avec lui ?

C'est la nécessité d'anticiper les conséquences négatives et de ne pas transformer un drame en une catastrophe. Je me suis décidé, comme d'autres depuis, quand j'ai réalisé qu'une inondation fait des dégâts tels que la vie d'un territoire s'arrête pendant plusieurs mois.

Une inondation sur la Loire, par exemple, c'est :

- ü la France, mais aussi mon Département du Loiret, coupée en deux pendant 10 jours ;
- ü 300.000 personnes à évacuer des vals inondables pour une durée de cinq à dix jours, en espérant qu'on aura évité tout décès y compris dans ceux qu'on déplacera ;
- ü et un, deux ou même peut-être trois ans avant de revenir chez soi, le temps de reconstruire les maisons et de remettre en route les équipements, les services, les réseaux et toute l'activité économique que nous avons mis en zone inondable !

Je vous invite juste à regarder ce qui s'est passé à Prague, à Dresde ou surtout à la Nouvelle Orléans, où aujourd'hui encore, bientôt 5 ans après la catastrophe, la ville n'a toujours pas retrouvé près de 20 % de sa population et de nombreux services publics ne fonctionnent toujours pas, en particulier l'hôpital principal. Le CEPRI a participé en mars 2007 à une mission de retour d'expériences sur place, avec le délégué général de l'AMGVF (et à notre retour nous avons décidé d'agir, en particulier sur les digues de protection. A analyser les causes de ce qui s'est passé là-bas, je suis persuadé qu'un Nouvelle Orléans à la française, c'est possible, le long du littoral ou des fleuves français où des villes se croient à l'abri derrière des digues. Dès mars 2007, j'ai mis en place un groupe de réflexion sur la gouvernance des digues, qui a fait des propositions en mars 2010 ; avec les associations nationales de collectivités territoriales, je vais les soumettre à un groupe de parlementaires pour faire évoluer la gouvernance et le financement de ces digues : Chantal Jouanno et Jean-Louis Borloo ont encouragé cette initiative qui va aussi contribuer à la réflexion sur le plan digues.

Je n'ai pas le temps d'approfondir une autre expérience qui m'a beaucoup frappé, celle de la crue de l'été 2007 en Angleterre, qui a immobilisé le pays pendant plusieurs semaines et mis les pouvoirs publics dans une situation difficile. Mais je vous invite à aller voir le rapport de retour d'expériences que Sir Michael Pitt a remis au Gouvernement.

Il conclut ainsi : Avec 55.000 biens touchés, 7.000 personnes secourues, un seul station d'eau potable qui n'a pas pu fournir d'eau potable pendant 17 jours à 350.00 personnes, un seul poste haute tension qui n'a pu alimenter 45.000 personnes pendant 24 heures et 10.000 personnes prises au piège sur une autoroute coupée, le pays a vécu l'évènement de gestion de crise et d'interruption de service le plus grave pour une période de paix, depuis la deuxième guerre mondiale.

Je ne sais pas, Monsieur le Président et Député Maire de Grenoble, combien la belle ville de Grenoble aura de logements et d'équipements publics à remettre en état en même temps, quand l'Isère ou le Drac dépassera les digues qui les contiennent, mais avec votre Vice-président et Député-maire d'Orléans, nous aurons 55.000 logements et 400 équipements publics concernés en même temps. Et sur Tours, votre collègue Jean Germain aura près de 80.000 ! 90 % des grandes villes ont la chance de s'être développées le long d'un fleuve qui leur apporte beaucoup d'avantages au quotidien mais viendra un jour visiter son lit naturel où nous nous sommes largement installés.

Or qui peut me citer une opération de réhabilitation urbaine capable de remettre en état, en moins d'un an si possible, autant de logements et d'équipements publics ? Pas moi en tout cas ! C'est pourquoi dans le Loiret, nous avons décidé d'anticiper et d'innover. Sinon on mettra des années à redémarrer, et nos territoires seront stigmatisés. Ils perdront leur attractivité et leur compétitivité car nous n'aurons pas été assez lucides.

C'est pour défendre l'attractivité et la compétitivité des territoires exposés à une inondation par définition inéluctable, que j'ai créé le CEPRI, avec pour devise : anticiper, c'est vital ! Le CEPRI regroupe les collectivités territoriales, et leurs associations nationales, qui veulent justement anticiper les dommages et adapter leur territoire, pour être mieux capables de redémarrer rapidement après une inondation.

Se préparer à redémarrer, pour une collectivité comme le Loiret, passe par la continuité d'activité. D'autres collectivités, comme les Mairies, ont le même défi auquel se rajoute celui d'un urbanisme durable face à l'inondation. C'est un autre thème de travail du CEPRI, qui réfléchit à des logements et des quartiers « zéro dommages » à l'inondation, mais ce n'est pas notre sujet d'aujourd'hui.

Le plan de continuité du Loiret concerne tous les risques naturels et technologiques, même si la porte d'entrée inondation sert de fil rouge de notre démarche. J'ai retenu l'inondation car c'est le risque le plus transversal, qui provoque la plus grande variété de dommages et de complication et qui est seul capable de concerner tout mon département et plusieurs autres en même temps.

Nous avons commencé en 2003 par faire un état des lieux pour découvrir que le Département est propriétaire ou gestionnaire de 341 biens ou sites accueillant du personnel ou du public. Parmi eux, 119 sites sont exposés à au moins un risque :

- ü 18 sites soumis au risque Inondations
- ü 12 sites soumis à l'aléa nucléaire
- ü 3 sites soumis à l'aléa technologique
- ü 95 sites soumis à l'aléa Transport de matières dangereuses (T.M.D.)

Les sites ont été la porte d'entrée de la démarche, mais très vite nous avons surtout travaillé sur les missions et l'organisation.

Je ne rentrerai pas trop dans le détail, sinon je pourrais vous en parler pendant deux heures, mais je voudrais juste insister sur quelques points de réussite :

- ü Un plan de continuité d'activité en crise, ce n'est pas dans la culture d'un Département, pourtant tous les jours au service de la population. Il faut provoquer une prise de conscience pour faire bouger la structure. Cela peut prendre quelques jours pour certains, deux ans ou plus pour d'autres.
- ü Il faut piloter, dans la durée, au niveau de la direction générale, car c'est d'abord une question de gouvernance et d'organisation. Nous avons mis une personne pour animer sur cette question depuis cinq ans.
- ü Le cœur du plan de continuité, c'est la réflexion sur les missions et sur les hommes : de quel personnel va-t-on disposer et pour faire quel métier ? En avançant, nous avons découvert que les périodes de crise et de post-crise seront des périodes de sur-activité, où nous aurions à changer de métier et revoir en profondeur nos missions prioritaires : c'est un vrai défi quand on a 2.600 agents qui font pas loin d'une centaine de fonctions différentes.
- ü Enfin, nous devons préparer les sites et les bâtiments à subir l'inondation. Pour certains, la seule solution semble de les déménager à terme ; pour d'autres, nous allons profiter des travaux dans les années à venir pour les adapter et diminuer leur capacité d'endommagement. Travailler sur les bâtiments a été aussi un moyen, pour certains responsables, de mieux comprendre la nécessité d'agir.

- ü Dernier point sur lequel je voudrais attirer votre attention : un plan de continuité ne sert à rien sans une coordination avec les autres acteurs, dont l'Etat et les collectivités, qui seront eux aussi en train de se réorganiser, de changer de missions et de faire appel aux mêmes ressources que vous lors de la crise. Et là, la collaboration est vraiment difficile à mettre en place, d'autant qu'il n'y a pas d'obligations.

En conclusion, je voudrais vous soumettre une question et vous faire une proposition.

La question : Comment faire en sorte que toutes les collectivités, qui gèrent des services importants pour la population, et tous les gestionnaires ou délégataires de réseaux diminuent les conséquences négatives des inondations et diminuent ainsi les dommages directs et indirects ?

Au-delà des questions d'urbanisme, qui ne sont pas de notre propos aujourd'hui mais sur lequel le CEPRI souhaite avancer via l'expérience unique des Eco-cités, je pense qu'il faut faire évoluer l'outil de « plan communal de sauvegarde » dont je salue l'existence car il est indispensable et pas encore assez utilisé.

Mais ce n'est pas un plan uniquement communal et uniquement de sauvegarde qui permettra à nos territoires de redémarrer rapidement quand vous aurez plusieurs centaines de communes touchées en même temps. Il faut un plan de sauvegarde de la population, de continuité de l'activité et de préparation de la post-crise.

Un tel plan concerne les collectivités mais aussi les entreprises, les établissements qui reçoivent du public et les gestionnaires de réseau. Les réseaux sont trop importants pour nos sociétés aujourd'hui pour ne pas avoir l'assurance qu'ils pourront permettre de continuer l'activité. Nous devons aller plus loin en ce sens.

La proposition : complétons la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 avec le plan de sauvegarde, de continuité et de redémarrage, et profitons du fait que beaucoup d'acteurs publics et privés ont réalisé des plans pandémie grippale l'an dernier pour les actualiser en les faisant évoluer dans ce sens.

Lançons donc une campagne nationale pour faire évoluer les plans pandémie en plans de continuité d'activité et de redémarrage, qui viendront épauler et compléter des plans communaux de sauvegarde.

L'échelle des grandes villes de France semble pertinente car elle permet une synergie entre commune, indispensable à la gestion d'une telle crise. L'expérience du syndicat national des directeurs généraux et celle du réseau PRIMO France et PRIMO Europe seront d'une grande utilité, et le CEPRI peut apporter sa contribution sur la connaissance des conséquences négatives des inondations.

Je soumetts Monsieur le Ministre cette proposition à votre sagacité! Elle sera une des actions nouvelles qui pourrait s'inscrire dans les plans de gestion des risques d'inondations que la Directive communautaire sur la prévention et la gestion des inondations nous demandent d'élaborer d'ici 2015. Président le groupe de travail qui contribue à la rédaction d'une stratégie nationale de prévention des risques d'inondation, je vous propose que cette proposition contribue à une telle stratégie.

Je vous remercie !

Pour bien montrer le risque auquel nous aurons à faire face lorsqu'une inondation généralisée sur un de nos grands fleuves reviendra, je voudrais juste vous livrer deux témoignages, et après je vous parlerai du Loiret :

Le témoignage de mon collègue Marcel Raynaud, Président du Conseil Général de l'Aude, qui avoue que le lendemain de la crue de l'Aude de novembre 1999, il a découvert « un paysage de guerre ». Nous étions en guerre dit-il, et je dois vous avouer que je le comprends, quand je vois les dégâts que l'inondation peut faire, les décès qu'elle provoque et surtout tout ce qu'il faudra reconstruire derrière.

L'autre, c'est un extrait de l'Est Républicain relatant la crue qui, deux ans après la dernière guerre, a touché la ville de Nancy et toute la vallée de la Meurthe en décembre 1947 : « A mesure que l flot se retire, le désastre apparaît. Quelques 2.000 immeubles, soit un sixième de Nancy, ont plus ou moins souffert. 600 ménages, soit 18.000 personnes, sont venus s'ajouter à l'interminable file de ces sinistrés d'un nouveau genre que ceux des années de guerre, puisque des centaines d'entre eux ne retrouveront rien, absolument rien ! »

2° recommandation : il faut passer d'une approche communale à une approche intercommunale et même inter-acteurs. Le Maire doit continuer à être au cœur d'une gestion de crise de proximité avec les habitants, mais dès que vous avez quelques communes touchées en même temps par une inondation, on a besoin une coordination inter-communale des plans. Et cela ne marche pas bien, comme j'en fais l'expérience pour la question de l'évacuation du val d'Orléans. Nous avons eu des Préfets courageux qui ont voulu regarder le problème en face, mais visiblement on n'a pas les outils ad hoc. Il nous faut, Monsieur le Ministre, développer la capacité à gérer ensemble des plans individuels, ce qui n'est aujourd'hui pas du tout efficient.

3° et dernière recommandation : il nous faut développer la culture des exercices pour tous les risques, et en particulier pour le risque d'inondation. Si nous avons l'habitude de faire évacuer préventivement des gens qui habitent derrière des digues, parce que la réalité c'est qu'un jour l'eau passera par-dessus, et peut-être la nuit pendant qu'on dort, j'imagine que les débats entre Etat, élus et riverains seraient totalement différents autour des plans de prévention des risques, autour de la question de construction en zone inondable ou en bord de mer et que cela conduirait à responsabiliser tous les acteurs de l'aménagement du territoire. Ce que nous avons réussi pour les exercices incendies, auxquels personne ne croyait encore il y a quelques années, il faut que nous le développiions pour d'autres risques, et tout particulièrement celui auxquels sont exposées des personnes qui habitent derrière des digues.