

Intervention de Eric Doligé
Sénateur, Président du Conseil Général du Loiret
Président du CEPRI
Centre européen de prévention des inondations
lors du colloque sur la relance de la politique de prévention des inondations
par la Ministre Nelly Olin
le 15 février 2007

Il me revient la lourde tâche, à la suite des témoignages de grande qualité de mes collègues, de vous exprimer « ce que les élus attendent ! ». Vous conviendrez que la tâche est ardue et pourrait même paraître prétentieuse, à regarder les expériences dont mes prédécesseurs ont témoigné. Aussi permettez-moi de partir des actions que j'ai pu mener comme président du Conseil Général du Loiret et président de l'Établissement public Loire. Ce sont ces deux responsabilités et celles aussi de président de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'origine des crues récurrentes, dont j'ai présidé la mise en place qui m'ont conduit à proposer de créer le CEPRI, outil pour les collectivités en Europe qui veulent prévenir d'elle-même le risque d'inondation par des actions de prévention visant en priorité la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens exposés.

Que veut un élu sinon deux choses : la sécurité et le bien être des populations dont il a la charge ; le développement social et économique harmonieux de son territoire ?

Pour la première, nous disposons d'une législation déjà bien étoffée, mais elle nécessite qu'on améliore sa mise en œuvre et je vous ferai des propositions. Pour la deuxième, nous avons beaucoup à inventer, face à un besoin énorme. C'est ce constat qui m'a conduit à proposer de nous doter sur ce sujet d'une structure technique comme le CEPRI. Des chantiers se dessinent à travers les attentes que je vais vous présenter.

Quand je regarde les premiers enseignements de la mise en œuvre des PAPI et que je tiens compte aussi des évolutions que va nous demander la mise en œuvre de la future directive européenne sur la prévention des inondations, j'en viens à faire aujourd'hui trois propositions simples pour décrire l'attente des élus :

- Tout d'abord, dépassons la vision « plan de prévention des risques » ou PPR, soyons plus ambitieux et élaborons ensemble un outil d'aménagement du territoire permettant d'intégrer les risques dans un développement socio-économique.
- Deuxièmement, renforçons les stratégies de réduction du risque à l'échelle de bassin versant, car elles préfigurent bien ce qui nous attend dans la directive européenne.
- Enfin, consolidons notre système CAT-NAT qui semble en période de grande turbulence, et rendons notre pays capable d'affronter socialement et économiquement des événements semblables à celui de l'inondation qui a touché 55 départements français et les trois bassins du Rhône, de la Loire et de la Garonne en juin 1856 ou celui de janvier 1910 sur la Seine.

Cela demandera quelques avancées techniques et une volonté politique claire.

Parlons tout d'abord des PPR !

En demandant à dépasser le PPR, je ne cherche pas à en faire une fois de plus le procès ! Mais je veux attirer l'attention des acteurs du territoire sur le fait que c'est aujourd'hui l'outil clef et central du dispositif de prévention du risque d'inondation, alors qu'il n'a pas été conçu pour répondre aux vraies attentes. Nous en mesurons certes les vertus, car il apporte une sécurité au Maire qui doit faire face aux demandes d'urbanisation nouvelle. Mais nous en avons tous vécu les limites, dénoncées à de multiples reprises, en particulier lors de notre enquête parlementaire.

Ce dont nous avons besoin, ce n'est pas de nous affronter sur le nombre de constructions nouvelles encore possibles, identifiées à la parcelle ! Ce qu'il nous faut, ce sont des outils et les démarches de concertation qui vont avec, pour inscrire la réduction du risque d'inondation dans l'aménagement du territoire. La Ministre, Madame Olin, qui a reçu la semaine dernière les opposants au PPR des Yvelines, mesure bien l'ampleur du problème.

Il nous faut pouvoir répondre aux questions suivantes :

- comment l'inondation impacte-t-elle mon territoire et ses projets d'avenir ?
- comment faire évoluer ce territoire, le rendre plus compétitif, le reconverter industriellement ou économiquement en tenant compte de ce risque et d'autres d'ailleurs, pour le rendre moins vulnérable et assurer durablement son existence et son développement ?
- comment considérer l'inondation non pas systématiquement comme une contrainte mais plutôt comme un facteur d'identité dont on peut aussi tirer des opportunités ?

Ce dont nous avons besoin aujourd'hui, c'est d'un outil qui réponde à ces questions, et qui accroche la réduction du risque d'inondation à la promotion d'un développement économique durable, en accroissant la compétitivité des territoires chère à la politique européenne.

Au groupe de travail qui s'est penché pendant six mois sur le problème de la concertation entre Etat et collectivités dans le cadre des PPR, je propose de poursuivre la réflexion et d'aboutir à des propositions plus concrètes et plus mobilisatrices pour passer de l'outil et de la pratique « PPR » à des outils et des pratiques sur l'aménagement global et le développement socio-économique des territoires exposés à un risque et sur l'adaptation de nos politiques de développement à ces risques. N'en n'avons-nous pas un exemple en cours de gestation avec la révision du schéma directeur de l'Île de France ou la mise en chantier de deux opérations d'intérêt national en zone inondable de la Seine.

C'est à mes yeux une des raisons d'être du CEPRI que d'accompagner et d'animer cette réflexion en y associant l'expérience des EPTB et des autres porteurs de PAPI.

Venons en maintenant aux stratégies de réduction du risque à l'échelle du bassin versant. Je voudrais simplement insister sur la nécessité de soutenir très fortement et clairement l'élaboration de ces stratégies : cela suppose :

- une priorité dans les politiques,
- une reconnaissance des porteurs de démarches,
- des outils pour les aider à travailler et
- des moyens financiers à la hauteur des enjeux humains et économiques.

Les PAPI sont en ce sens une réussite certaine sur trois aspects :

Le premier, c'est la maîtrise d'ouvrage des collectivités. Jusque-là toute la politique était à l'initiative de l'Etat ! le PAPI innove lorsqu'il appelle les collectivités à proposer des projets dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage. Saluons le courage de ceux qui les ont portés et interrogeons nous sur les situations où une maîtrise d'ouvrage a du mal à se constituer. Faut-il élargir les compétences des collectivités ? Faut-il généraliser des EPTB ? Faut-il imposer des regroupements à l'échelle de bassin ? Nous devons avancer dans la réflexion qui reviendra dans la directive européenne mais que nous rencontrons aussi dans le problème de propriété et de gestion de près de 700 km de digues de protection contre les inondations, aujourd'hui sans maître d'ouvrage.

Le deuxième aspect précieux des PAPI, c'est l'approche intégrée qu'ils imposent : c'est une réelle chance pour nos territoires ! Les PAPI sont à mes yeux une première étape vers la constitution d'une véritable stratégie à l'échelle d'un bassin versant, à condition que nous nous organisions pour améliorer et coordonner la mise en œuvre de toutes les facettes de cette approche intégrée. Cela demande un travail cote à cote entre collectivités, Etat et société civile et non plus un affrontement face à face. Ce travail cote à cote sera à mes yeux d'autant plus facile que l'on décidera de travailler ensemble à atteindre un objectif précis en matière de qualité de vie et de développement socio-économique des territoires concernés. Je reviendrai sur cette notion d'objectifs partagés.

Le troisième aspect novateur, c'est la réduction de la vulnérabilité : les PAPI sont les premières démarches contractuelles imposant une place centrale à la réduction de la vulnérabilité. Je voudrais saluer la pertinence de l'aspect « contractuel » qui a été préféré par Roselyne Bachelot, de manière pragmatique, à une imposition réglementaire supplémentaire découlant d'une circulaire ou de directives gouvernementales non concertées.

C'est par la pédagogie et aussi un certain tâtonnement que nous avançons sur ce domaine nouveau. Certains regretteront que les ouvrages de protection inscrits dans les PAPI avancent plus vite que les actions de réduction de la vulnérabilité ; mais soyons réalistes et reconnaissons qu'il nous faudra du temps pour faire évoluer les mentalités et pour faire adhérer chaque riverain à une démarche qui lui sauvera éventuellement sa vie et certainement une grande partie de ses biens ! Au sein du Conseil Général du Loiret, j'ai initié une identification et une réduction de la vulnérabilité des 80 bâtiments qui sont notre propriété et des services que nous assurons aux Loiretains. A l'EP Loire, j'avais lancé l'étude sur la vulnérabilité des réseaux publics au service des collectivités de la Loire moyenne. J'ai aussi suivi les initiatives successives de la Chambre de Commerce du Loiret et celles de la Ville et de l'Agglomération d'Orléans.

J'en conclus trois choses :

1. La réduction de la vulnérabilité concerne chaque habitant, chaque chef d'entreprise, chaque commerçant, chaque gestionnaire de réseau, chaque propriétaire d'un bien public. Cela peut nous conduire à baisser les bras face à l'ampleur de la tâche, mais je préfère regarder les réductions importantes de dommages que chacun peut faire chez lui si vraiment il adapte son bien et son comportement personnel au risque. Quand la loi de juillet 2003 impose une

information sur le risque à chaque vente ou location d'un bien, on doit pouvoir aussi associer chaque propriétaire à la réduction de la vulnérabilité de son bien !

2. Réduire la vulnérabilité des personnes et des biens demande des outils totalement différents de ceux que nous avons l'habitude d'utiliser : il nous faut vraiment inventer des pratiques nouvelles ; il nous faut surtout mobiliser et associer des réseaux aussi différents que les chambres consulaires, les assureurs, les agents immobiliers, les notaires, les artisans, les architectes et d'autres, avec un discours commun et des objectifs de gain partagés. C'est un enjeu d'avenir.
3. La troisième chose que j'ai apprise du terrain est celle-ci : on ne mobilise bien sur la réduction de la vulnérabilité que si on démontre qu'il y a quelque chose à gagner en agissant de manière relativement simple et qu'on aide financièrement les volontaires ! C'est ce que fait l'ADEME pour les économies d'énergie, peut-être laborieusement mais avec des résultats sur le moyen terme ! Nous voilà devant un double défi : d'abord montrer ce que l'on peut gagner, ensuite proposer des actions concrètes.

Pour arriver à cette révolution que nous souhaitons tous, je ferais trois propositions :

- Celle d'un enrichissement de notre discours : l'inondation n'est pas d'abord un risque environnemental mais un risque économique ! C'est bien la vie de nos populations et la vie de nos entreprises qui est en jeu. C'est bien la capacité à faire face des entreprises et des services publics, qu'ils soient en zone inondable ou hors des vallées, qui sera mise à mal par une inondation. Et l'Île de France, le couloir rhodanien ou la Loire moyenne inondé, n'est ce pas aussi un désastre sur notre outil économique, dont on peut anticiper dès maintenant les conséquences ?
- Celle d'une politique nationale de haut niveau, affichée comme priorité et accrochée par exemple à la dynamique créée autour du changement climatique. Notre pays a su le faire sur des sujets difficiles comme la violence routière, le cancer ou le tabagisme, avec des retours sur investissement démontrables. Pourquoi ne réussirait-on pas avec la vulnérabilité des biens au risque d'inondation ? Une telle politique aura besoin d'objectifs clairs et partagés en matière de réduction des décès, des atteintes et des dommages. En ce sens elle peut faire évoluer le débat de la notion de « risque acceptable » à celle de « risque supportable socio-économiquement ». Elle doit proposer des incitations pour conduire chacun à intervenir sur son bien, qu'il s'agisse de crédits d'impôts comme on en propose pour les économies d'énergie ou bien d'aménagements sur le contrat d'assurance.
- Celle d'un observatoire national des enjeux, des dommages et de la vulnérabilité, indispensable pour mesurer l'ampleur du travail à conduire, mettre des priorités dans nos actions, mobiliser des moyens humains et financiers en conséquence, convaincre nos partenaires de la société civile de la nécessité qu'ils s'impliquent et de l'efficacité de leurs actions. Je sais que mes collègues sur la Saône, le Rhône, l'Oise et l'Aisne ou la Meuse, travaillent en ce sens et que sur la Seine une réflexion démarre pour réactualiser l'évaluation conduite en 1998. Le Ministère lui-même s'interroge sur un observatoire de la vulnérabilité, que le Loiret devrait tester de manière pilote. Alors surtout ne réinventons pas chacun notre méthode, pour obtenir des résultats que nous ne pourrions pas comparer et allons ensemble à l'essentiel ! Mettons nos

forces en commun et associons-y ceux qui ont les données. Cet observatoire élaborera et fournira les informations indispensables à la mise en œuvre de la directive inondation.

Excusez moi d'avoir été un peu long sur la réduction de la vulnérabilité, mais c'est un sujet qui tient suffisamment à cœur à l'ancien chef d'entreprise que je suis pour avoir décidé d'en faire la promotion à travers le CEPRI que je suis heureux de voir commencer à travailler activement aux côtés des collectivités et peut-être un jour des chambres consulaires.

Je termine en abordant le régime CAT NAT, qui sera ma troisième et dernière « attente des élus »

Les avantages et limites de CAT-NAT ont été plusieurs fois analysés, alors pourquoi revenir sur la question ? Tout simplement parce qu'il n'y a pas eu de réponse à la hauteur des problèmes, qui sont doubles à mon avis :

1. Nous avons un système de solidarité que d'autres pays nous envient ! Mais nous lui reprochons, à juste titre, de ne pas responsabiliser les acteurs et de ne pas favoriser la prévention et la réduction de la vulnérabilité, alors qu'il serait justement un outil très efficace en la matière. Il suffit de regarder les progrès faits en matière de prévention des incendies dans les entreprises et les établissements recevant du public pour se convaincre de l'intérêt d'une prévention encouragée par l'assurance.
2. La capacité du système à faire face à des événements d'ampleur nationale m'interroge, ne serait-ce qu'à considérer les doléances que je reçois chaque jour concernant la sécheresse de 2003 ! Qu'est-ce que cela sera quand nous aurons à couvrir 1856, événement à la commémoration duquel j'ai demandé au CEPRI de s'associer à quatre reprises cette année. 1856, c'est en 3 semaines, 55 départements touchés, 420.000 sinistrés et un mini plan Marshal pour la reconstruction. Un tel événement se reproduira : je ne suis pas sûr que le seul système CAT NAT soit capable de faire face à un tel événement, ce qui pose la question de l'indemnisation de telles catastrophes. La prochaine commémoration de la crue de 1910 nous interpellera à nouveau.

Or vous savez tous qu'une réforme est en discussion entre l'Etat et les assureurs, avec une concertation qui demanderait vraiment à être ouverte. Nous devons avoir un débat beaucoup plus large sur la question, pour prendre en compte les remarques que je viens de faire. Je me demande s'il ne reviendrait pas au Parlement de se saisir de la question, dans le cadre d'une évaluation de la politique qu'il a votée, plutôt que de voir trouver une solution par un arrangement de coulisse entre assureurs et Etat.

En conclusion, je voudrais resituer le risque d'inondation dans les défis que nos collectivités doivent aujourd'hui relever pour s'inscrire dans les objectifs de Lisbonne et de Göteborg, en particulier la compétitivité des territoires.

Mes propositions vont toutes dans le sens de bien replacer le risque d'inondation dans un contexte de vie économique de nos territoires, au sein d'une Europe où je remarque que des capitales comme Londres, Bonn ou Rotterdam ont pris des moyens pour être faire face à des

crues de période de retour 500 ans alors que rares sont les agglomérations françaises capables d'endurer une crue plus rare que la centennale. Je souhaiterais vraiment que nos plans d'action pour la prévention des inondations remettent le développement économique des territoires au cœur de leurs objectifs et à la source de leurs décisions d'aménagement.

Cela passe par un effort important pour identifier et réduire la vulnérabilité de toutes les composantes de ces territoires, domaine de compétence du CEPRI. Le CEPRI, c'est une association rassemblant des collectivités territoriales, des EPTB et de tous les acteurs territoriaux souhaitant volontairement partager et enrichir leurs pratiques sur ce thème. Les expériences que nous avons partagées ce matin m'ont confirmé dans la nécessité d'un tel lieu d'échanges d'expérience et d'améliorations des méthodes de travail.

Aussi permettez moi de ne pas terminer sans vous inviter à rejoindre ceux qui ont créé à mes côtés le CEPRI : l'AMF, l'ADF, l'AF-EPTB, ainsi que l'Entente Oise Aisne, puisque Gérard Seimbille a accepté d'être vice-président du CEPRI et je l'en remercie, ou l'EP Loire, ainsi que plusieurs conseils généraux, agglomérations et grandes villes ou à nous soutenir à l'instar du Ministère de l'Ecologie que je remercie vivement de ses encouragements et de son soutien.