

La transposition dans le droit français de la directive inondation : un nouvel élan pour les collectivités territoriales dans le cadre de la RGPP le 16 décembre 2008 dans les locaux de l'AMF

Dès l'entrée en vigueur de la directive en novembre 2007, j'ai sollicité Nathalie Kosciusko-Morizet pour la rencontrer avec Yves Dauge et Gérard Seimbille, les Vice-Présidents du CEPRI, et s'entretenir avec elle de la transposition de cette directive. Nous la connaissons bien puisque le Ministère nous a fait l'honneur de nous associer aux réflexions techniques qui ont présidé à sa rédaction, avant même la création du CEPRI. Elle revêt à nos yeux une grande importance, car elle représente une évolution ou même peut-être une révolution de l'approche des inondations, qui va dans le sens de ce que le CEPRI cherche à faire depuis sa création. Cette directive, en effet, introduit plusieurs notions nouvelles, d'une très grande importance :

- ü Elle parle de compétitivité des territoires, de développement économique, d'objectifs de protection et de plans de gestion partagés : c'est une approche que nous défendons au CEPRI. L'inondation, ce n'est pas tant un cours d'eau qui déborde de son lit, qu'un territoire qui est atteint dans son développement socio-économique et dans sa compétitivité. La directive va nous conduire à un vrai changement de perspective et même à une forme de révolution, en nous invitant à mettre l'économie des territoires au premier plan, à côté de la sécurité des populations. Il faudra le faire comprendre à nos concitoyens !
- ü Elle exige d'associer les acteurs du territoire : les chefs d'entreprises, les gestionnaires de réseau, les habitants, enfin tous ceux qu'elle appelle les « parties prenantes ». Cela rejoint notre conviction, au CEPRI, que chacun est acteur et responsable de sa sécurité et qu'il faut lui donner les moyens d'agir. La directive incite à revoir en profondeur la gouvernance de la prévention des inondations. Nous ne serons plus dans un dialogue, parfois de sourds, entre le Maire et l'Etat. Il va falloir repenser le rôle et la responsabilité de chacun, en particulier de toutes les collectivités dont les interventions et les compétences se superposent, tout en laissant une lourde responsabilité sur les épaules du Maire. La révision générale des politiques publiques doit contribuer à notre réflexion sur cette nouvelle gouvernance.
- ü La directive va aussi interroger fortement certaines de nos pratiques et surtout mettre en lumière certaines carences par exemple en matière de maîtrises d'ouvrage et de propriété. Je pense en particulier à celle des digues sur lequel le CEPRI s'est fortement investi depuis deux ans.

Changer de perspective, changer de gouvernance, changer certaines pratiques, n'est-ce pas la base d'une véritable stratégie nationale de prévention des inondations ? C'est ambitieux, mais est ce que nous ne sommes pas en train de le faire avec le changement climatique, risque qui semble aussi certain ? Et avons-nous vraiment le choix quand on regarde l'exposition de notre territoire : plus de 6.000 communes, près de 6 millions d'habitants, on ne sait pas combien d'entreprises et des dommages maximaux de l'ordre de 50 à 100 milliards d'euros ? Une inondation sérieuse en France mobiliserait des moyens financiers comparables à ceux consacrés à la crise financière actuelle et nous pouvons avoir l'ambition de mettre en face les moyens et les démarches nécessaires.

C'est bien pourquoi le CEPRI a exprimé à la Ministre, lors d'une rencontre en mars 2008, le souhait de consacrer à la directive l'attention qu'elle nécessite et de ne pas s'interdire de recourir à la voie législative pour la transposer.

Pour le CEPRI, la directive n'est pas une fin en soi, mais plutôt un cadre et une méthode de travail pour mettre en œuvre une nouvelle politique nationale des inondations, dont l'envergure doit être ajustée au niveau très élevé d'exposition de notre pays à ce risque. Elle est une invitation à poursuivre l'effort remarquable déjà

engagé, et à changer de méthode et de perspective, en nous fixant des objectifs, comme nous y invitait déjà le rapport au Premier Ministre d'Yves Dauge, en 2001.

Je vous propose trois pistes pour nos débats : prise de conscience, révolution culturelle et gouvernance.

- ü Prise de conscience : Comment profiter de cette directive pour amener notre pays à considérer les inondations au niveau de gravité qu'elles représentent pour notre compétitivité et notre attractivité ? Comment ne pas souhaiter une mobilisation nationale quand on voit l'Île de France, et d'autres pôles de développement nationaux, 3 fois, 5 fois ou 10 fois plus exposés aux inondations que ceux avec lesquels ils sont quotidiennement en compétition au niveau européen ou mondial ? Pouvons nous rester compétitifs si Paris et sa petite couronne doivent, au cours d'un siècle, se relever économiquement de trois à quatre inondations alors que leurs concurrentes telles Londres ou Rotterdam n'auront presque rien subi de la part de crues similaires de la Tamise ou du Rhin ? Pouvons-nous ne pas mieux nous préparer aux conséquences du ruissellement urbain qui est à l'origine de la moitié des dommages des crues de l'été 2007 au Royaume-Uni ? Notre économie nationale peut-elle supporter des dommages supérieurs à 10 milliards d'euros plusieurs fois par siècle ? Il nous faut créer une prise de conscience sur les conséquences dramatiques des inondations sur notre économie et amener tous les acteurs de l'aménagement du territoire à réaliser qu'ils ont chacun un rôle prioritaire et irremplaçable à jouer. Car vous tous qui êtes ici savez bien que la prévention est indispensable et surtout efficace quand on s'en donne les moyens.
- ü Cela passe à nos yeux, par une évolution ou même une révolution culturelle, un changement de perspective et d'approche : la directive parle de bassins de risque autant que de bassins versants. C'est bien parce qu'un territoire va être atteint, voire détruit, dans son habitat et son outil économique, que nous devons nous préoccuper des inondations. Nous devons remettre l'aménagement du territoire au premier plan et intégrer la prévention des inondations dans toutes nos pratiques sociales et économiques d'aménagement du territoire. N'est-il pas temps de dépasser la question du droit à construire en zone inondable pour nous interroger sur la capacité du territoire à supporter les dommages des inondations et à redémarrer rapidement après une catastrophe ? C'est l'invention d'un développement durable compatible avec les conséquences des inondations à grande échelle qui est en jeu, à travers les SCOT et autres schémas directeurs ? Cette révolution culturelle me semble nécessaire. Elle va, par exemple, élargir le champ des intervenants : aux élus en charge de l'environnement, aujourd'hui majoritairement impliqués dans nos politiques, n'est il pas temps d'associer étroitement ceux qui aménagent le territoire et en pilotent le développement économique et social ?
- ü Ceci rejoint la gouvernance renouvelée, que la directive demande, en imposant la consultation de tous ceux qui peuvent prendre part à la prévention, et ils sont nombreux. C'est l'occasion de sortir de la dualité Etat – Maire, de réfléchir au rôle des autres collectivités qui ont déjà des compétences en la matière, de redéfinir les responsabilités pour être le plus opérationnel, de se pencher sur les questions de maîtrise d'ouvrage et de financement, de rappeler à chaque citoyen, chaque entrepreneur, chaque gestionnaire de réseau qu'il a un rôle irremplaçable à jouer. Le Préfet et le Maire ne pourront jamais se substituer à chaque acteur du territoire : chacun a sa responsabilité, à sa mesure, et doit pouvoir l'exercer en toute connaissance de cause. Donc chacun a aussi droit à prendre part, à sa mesure, à la réflexion et à la décision sur les plans de gestion que la directive nous demande d'élaborer ensemble.

Nous voilà devant un programme ambitieux que la gravité des inondations justifie à mes yeux. Mais ne sommes-nous pas dans une période d'ambition : regardez ce que nous venons de faire en l'espace de quelques mois vis-à-vis du changement climatique, à travers la démarche du Grenelle ; regardez aussi ce que nous conduisons avec la révision générale des politiques publiques. Nous avons là deux exemples dont nous pouvons nous inspirer pour la dynamique que nous souhaitons lancer : ils montrent bien qu'avec un portage politique à très haut niveau et un cadre de concertation et de communication clair, la France peut évoluer et regarder en face des questions difficiles. J'appelle de mes vœux, pour la prévention des inondations, une dynamique similaire qu'il nous faut encore définir, inventer et mettre en œuvre en 2009. Mettons nous au travail et nous pourrons alors aborder 2010, année qui commémorera les crues dramatiques survenues en 1910, avec une politique rénovée.

Pour avancer, je conclurais volontiers en suggérant que le CEPRI propose aux associations nationales de collectivités territoriales d'élaborer une déclaration commune pour une stratégie nationale de prévention des inondations, qui interpellera la société française et le gouvernement.

Eric Doligé, Président du CEPRI – Sénateur, Président du Conseil général du Loiret – 16 décembre 2008