

Les Départements et la prévention des inondations

Document issu de la contribution des Départements en vue de créer un groupe de réflexion transversal interne à l'ADF

L'aléa inondation concerne la moitié des communes françaises métropolitaines et représente un risque omniprésent à l'Outre-Mer. Entre 6 et 10 millions d'habitants sont exposés aux débordements des cours d'eau ou aux submersions marines. Même lorsque des ouvrages de protection existent, ils ne les protègent que pour un certain type de crue. Le long de centaines de kilomètres de cours d'eau ou en bord de mer, une inondation peut paralyser la zone inondée mais aussi tous les abords non inondables, pendant plusieurs semaines voire plusieurs mois, des séquelles restant visibles pendant plusieurs années. A titre d'exemple, l'évènement généralisé de juin 1856 en France a conduit 55 Départements métropolitains à être sinistrés simultanément, limitant ainsi les possibilités de mutualisation. Cela a eu des impacts sur la France entière et a conduit le Parlement à voter deux lois exceptionnelles de reconstruction. Un tel évènement reste toujours possible et il se reproduira certainement d'une manière ou d'une autre.

L'inondation provoque des dommages importants et visibles. Le délai dans lequel le territoire revient à un fonctionnement normal peut amplifier et aggraver les conséquences d'une inondation. Ce n'est pas tant l'inondation elle-même qui coûte le plus cher à l'économie et au développement du territoire mais bien plus l'incapacité qu'ont les acteurs locaux à revenir rapidement à un fonctionnement normal et la manière avec laquelle ils s'y sont ou non préparés. La situation vécue par la Nouvelle-Orléans qui n'a toujours pas retrouvé son niveau d'occupation et de développement quatre ans après l'inondation, est malheureusement possible pour de nombreuses implantations humaines en France.

En matière de prévention des inondations, les obligations sont claires: les responsabilités reposent sur le Maire, sur l'Etat et sur chaque propriétaire d'un bien qu'il lui revient de protéger lui-même contre les risques. Les Départements ne sont donc a priori concernés qu'en tant que propriétaire d'un bien ou délégataire d'un service ou d'une mission publique. La réalité est autre: l'inondation reste très rarement localisée et touche tout un territoire le long d'un cours d'eau. Il est donc pertinent de se regrouper pour bâtir un programme d'action à la bonne échelle de territoire. Les Départements sont ainsi partie prenante de syndicats mixtes ou d'ententes interdépartementales, expression d'une solidarité souvent indispensable et d'une prise en compte de la bonne échelle de territoire à laquelle les questions peuvent être abordées. Cette mutualisation est une chance pour les Maires des communes qui manquent de moyens. Plusieurs Départements ont aussi mis en place une politique spécifique pour accompagner les petites communes dans la mise en œuvre de leurs obligations.

L'implication des Départements varie suivant qu'ils sont simplement responsables d'une mission ou d'un service, ou qu'ils se positionnent aussi comme des acteurs impliqués et volontaires dans une politique incitative, au sein de laquelle ils peuvent avoir une action de prévention. Dans ces deux cas, les Départements se révèlent être des acteurs en mesure de faire évoluer fortement la situation et de réellement impulser une dynamique de réduction des dommages et une adaptation du territoire à l'inondation.

Prévention des inondations et compétences obligatoires des Départements

Chef de file de nombreuses compétences et de missions de service public, propriétaire et gestionnaire d'infrastructures ou de bâtiments indispensables au fonctionnement du territoire local, le Département est responsable des dégâts sur ses biens et des interruptions de service survenant à l'occasion d'une inondation. Il doit en assumer les conséquences humaines, techniques et financières. Il expose son personnel lors de la gestion de la crue et doit assurer ses obligations en la matière.

Le Département est alors le seul à pouvoir agir efficacement : s'il n'intervient pas, ni le Préfet, ni aucun autre intervenant ne pourra palier sa carence. Il doit être prêt à agir efficacement, là où personne n'interviendra à sa place. Sa capacité à faire face influera sur sa responsabilité et sur sa renommée.

En prenant conscience des conséquences néfastes et en anticipant leurs effets par une politique de prévention adéquate, le Département pourra faire intervenir ses agents dans un cadre de travail sécurisé, assurer la sécurité des usagers, limitera le nombre et la durée des interruptions de services, réduira les conséquences dommageables, réduira les coûts à faire supporter en autoassurance et assurera une meilleure continuité de service. Anticiper et se préparer à faire face peut économiser beaucoup de moyens humains et financiers et permettre un redémarrage beaucoup plus rapide des activités et des services.

Sur leurs missions suivantes, les Départements gagneront à prendre conscience des impacts possibles des inondations, à en anticiper les atteintes directes et les interruptions d'activité et à se préparer à faire face :

- ü Obligations du propriétaire et gestionnaire de bâtiments: bâtiments des services départementaux, collèges, bâtiments dans le secteur sanitaire ou social. Il est de sa responsabilité d'assurer la sécurité des usagers, une continuité de service et de vite remettre ces bâtiments en état. Les solutions: diagnostic des atteintes et des conséquences d'une inondation, consignes de gestion de crise, plan de continuité, couverture assurantielle adaptée, information et recherche de solutions transitoires pour les utilisateurs des bâtiments, anticipation des effets indirects de l'indisponibilité des bâtiments et des services qu'ils rendent. Un exemple: le Département du Loiret a établi qu'il est propriétaire d'une trentaine de bâtiments susceptibles d'être inondés par une crue de Loire. Il a élaboré un diagnostic de la vulnérabilité de ces bâtiments et des services qu'ils abritent. Il a pu ainsi prendre conscience qu'il faudrait au minimum 1 mois pour remettre en service un des collèges en zone inondable qui serait submergé par plus de deux mètres d'eau pendant une semaine. Ce travail lui permet de préparer un plan de continuité du service et d'élaborer un programme de travaux permettant dans la durée de réduire le délai de retour à la normale. Une action similaire est en cours avec le CG92.
- ü Obligations du propriétaire et gestionnaire d'infrastructures: tous les Départements gèrent les routes, certains gèrent un réseau électrique ou un réseau numérique (câble ou fibre optique), d'autres sont propriétaires de barrages et de digues de protection contre les inondations ou en gèrent sans en être propriétaires. Le Département doit s'assurer que ces infrastructures ne participent pas à aggraver le risque auquel sont exposés les usagers. Il est en charge d'assurer autant que possible une continuité de service et une remise en état la plus rapide possible des infrastructures et des services qu'elles rendent. Des solutions commencent à être développées par des Départements pionniers (diagnostic des atteintes et des conséquences d'une inondation, plan de continuité, couverture assurantielle adaptée, information et recherche de solutions transitoires pour les utilisateurs des infrastructures,

anticipation des effets indirects de l'indisponibilité des infrastructures et des services qu'ils rendent...).

Un exemple : le Département du Val-de-Marne est responsable de l'eau et l'assainissement sur son territoire et a la propriété des murets de protection le long de la Seine et de la Marne. Il a engagé une étude de mise en place d'une politique de prise en compte du risque Inondation qui intègre ces responsabilités.

- ü Obligations du gestionnaire quant aux responsabilités qu'il a en matière de solidarité ou d'aide sociale : il est de la responsabilité du Département d'assurer une continuité de service en tenant compte du fait que le personnel en charge de ces politiques ou les bâtiments et services supports peuvent être indisponibles pendant une durée longue et que plusieurs sites peuvent être touchés au sein d'un même Département. Il améliore sa qualité de service en anticipant que les allocataires sociaux peuvent être plus nombreux après une inondation. Il intervient également en post-catastrophe sur le volet social : relogement, aides matérielles et psychologiques aux sinistrés, ce qui le conduira à mobiliser différemment son personnel et éventuellement à faire appel à des compétences extérieures. Il gagne à prendre conscience de cette situation et à anticiper ces actions à conduire.

- ü Financement et gestion des SDIS qui participent à la crise et à la post-crise : le SDIS est pour le Département un partenaire pour anticiper les effets de la crise et pour mettre en œuvre une politique de gestion des conséquences d'une inondation sur les personnes et les biens, similaire à l'action de prévention des incendies.
Exemple : fortement mobilisé par les inondations des années 1999 et 2001, le SDIS du Finistère a développé un outil qui lui permet de mieux connaître les conséquences des inondations sur les entreprises par lesquelles il pourrait être sollicité.

- ü Responsabilité de l'employeur vis-à-vis du personnel mobilisable en crise et en post-crise : sécuriser leur intervention, les préparer à de telles missions, maintenir dans la durée une capacité à intervenir en crise et post-crise. Cette tâche concerne au premier chef le personnel lié à la gestion des infrastructures (routes, réseaux, digues, barrages) mais aussi celui travaillant dans un bâtiment pouvant être inondé dans des délais courts. Le Département peut aussi préparer du personnel à être réaffecté à des missions urgentes en cas de crise.

Des outils internes de management ou des démarches fédératrices peuvent être une occasion pour le Département d'inscrire la prévention des inondations (et des risques naturels en général) dans son action : on peut ainsi penser à la mise en place du document unique de risque ou d'un Agenda 21 ou à la recherche d'une rationalisation des couvertures assurantielles.

Pour ces aspects de responsabilité majeure d'un Département, la solution passe principalement par la mise en œuvre de mesures structurelles de réduction et la réalisation d'un plan de continuité de l'activité, dont la réalisation suppose de faire un diagnostic de l'exposition au risque et des conséquences directes et indirectes de l'inondation, de conduire un plan de gestion de crise et un plan de retour rapide à la normale. Ce travail nécessite d'adapter un certain nombre d'outils du Département : plan Hygiène et Sécurité du personnel, plan d'évacuation et de secours sur les sites exposés à des dynamiques d'inondation rapide, plan de gestion des interruptions de trafic ou de service sur les réseaux, protection financière du patrimoine et des services par l'assurance, anticipation de l'auto-financement nécessaire, etc.

Les Départements acteurs majeurs d'une politique de prévention pour réduire les effets négatifs des crues

Des Départements ont choisi de s'impliquer dans des politiques d'aménagement du territoire, de manière facultative et volontaire, ou de participer à des structures de coopération qui permettent d'impulser des dynamiques territoriales positives. Il en est ainsi, par exemple, de l'action économique, de la promotion du tourisme ou de l'aide aux collectivités en matière d'urbanisme, ou de l'appui aux syndicats de rivières pour l'entretien des cours d'eau. Les Départements ne sont pas directement responsables des conséquences des inondations, du fait des actions et politiques qu'ils mènent. Par contre, ils peuvent faire prendre conscience de l'importance de la prévention des inondations et moduler ou conditionner leur appui en fonction des actions de prévention que leurs interlocuteurs de terrain auront choisi de mettre en place.

A ce titre, les Départements peuvent être des acteurs majeurs de la réduction des dommages et des conséquences néfastes des inondations et à faire en sorte que le territoire soit mieux préparé à supporter une inondation. Une telle prévention est un bénéfice pour le Département. En réduisant les sources de précarité induites par les inondations, il minimise le risque de voir la solidarité départementale fortement sollicitée après un événement majeur. Une telle prévention préserve aussi le potentiel économique et social du territoire.

Les Départements ont une vraie capacité à faire évoluer cette prise de conscience: en donnant l'exemple et en conditionnant leur participation à une politique selon qu'elle prend en compte ou non la prévention des inondations, ils jouent un rôle essentiel et positivement moteur.

Voici différents exemples de domaines où les Départements peuvent être incitateurs de prévention:

- ü Les Départements impulsent ou soutiennent des politiques d'aménagement du territoire conçues pour rendre les territoires davantage capables de faire face à l'évènement. Elles concernent les thèmes suivants, qui ne relèvent pas de l'obligation d'action des Départements:
 - § Transfert de la domanialité au bénéfice d'un département (cas du domaine public fluvial de la Basse vallée du Var au profit du CG 06) ;
 - § Entretien des cours d'eau et appui à leurs gestionnaires par les services de type CATER ;
 - § Politique des Espaces naturels sensibles participant à un maintien des zones naturelles d'expansion des crues et des zones humides contribuant à l'écrêtement des crues ;
 - § Subvention à la construction, la restauration et l'entretien de barrages et de digues par des collectivités, des syndicats ou des syndicats mixtes ;
 - § Amélioration de l'habitat : soutien des CAUE, politique de qualité pour l'habitat, soutien à l'adaptation des logements (handicap, changement climatique), rôle de l'agence nationale de l'habitat (OPH peut traiter du volet inondation et mettre en place des diagnostics) ;
 - § Appui à l'urbanisme des communes : soutien des CAUE, appui aux communes rurales ;
 - § Promotion et développement économique et développement de zones d'activités ;
 - § Promotion de l'activité touristique et de l'image de marque du Département intégrant une vision positive des inondations et de leur prévention ;
 - § Soutien aux communes pour la réglementation risque : plan communal de sauvegarde, document d'information communal sur les risques majeurs, repère de crues, etc.
- ü Agenda 21 et politique de développement durable: appui aux communes pour les réaliser en intégrant la prévention des inondations et la réduction des conséquences négatives pour le territoire, comme pilier d'un développement durable.

- ü Rôle central dans le financement d'urgence et de la post-catastrophe: les Départements sont les premiers sollicités pour supporter la solidarité d'urgence, les remises en état, les premières reconstructions, le soutien à l'économie. L'enjeu est bien, après un sinistre, de sauver des entreprises et des foyers dans une situation très délicate, pour ne pas aggraver la précarité potentielle. Il en est de l'intérêt même de la politique sociale et économique du Département.

Par ailleurs, les Départements peuvent orienter la politique de prévention des inondations en influant sur le programme d'action des structures de coopération auxquels ils participent:

- ü Participation à des syndicats mixtes ou à des Etablissements publics territoriaux de bassins (EPTB) dans le cadre de la gestion des cours d'eau et de la prévention des inondations : une part importante des EPTB est constituée de Département et engage des actions de protection et de prévention vis-à-vis des inondations.
- ü Participation à un Plan d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI), « bras armé » de l'action conjointe de l'Etat et des collectivités : un ou deux départements sont porteurs d'un PAPI et fédère autour d'eux les crédits et les moyens d'autres partenaires (exemple du CG 43); d'autres CG participent financièrement aux actions inscrites dans un PAPI et portées par des collectivités, des syndicats mixtes ou des EPTB.
- ü Participation à une entente interdépartementale ou à toute autre structure participant à une politique de développement du territoire pouvant intégrer de la prévention (exemple de l'institution interdépartementale des barrages réservoirs de la Seine ou de celle des watringes).

Lorsqu'il intervient de cette manière, le Département n'est généralement pas maître d'ouvrage des actions et son intervention est donc moins cadrée. Elle repose davantage sur une incitation à agir : il peut l'inscrire dans ses conditions de participation ou dans la promotion qu'il fait d'une politique. L'incitation peut rencontrer des limites surtout dans un domaine d'intervention qui ne relève d'un régime aucunement obligatoire pour une collectivité.

En introduisant ainsi la prévention des inondations dans ses contributions de telle sorte que les actions financées augmentent la capacité du territoire à faire face et à se relever rapidement, le Département réduira préventivement les situations de précarité pouvant apparaître suite à une inondation et contribue ainsi à jouer son rôle en matière de solidarité.

Le Département dépasse le niveau communal et embrasse un territoire qui est souvent plus compatible avec une vision de bassin versant, permettant d'intégrer de facto les notions de solidarité entre l'amont et l'aval en matière d'intervention sur le fonctionnement hydraulique des cours d'eau.

Les Départements ne disposent pas de recettes dédiées à ces actions qui ne relèvent pas de leur compétence obligatoire, ce qui peut poser une difficulté pour assurer une politique dans le temps.

Exemple de contributions des départements :

L'entretien des cours d'eau et celui des digues et des barrages de protection contre les inondations relèvent aujourd'hui uniquement de leurs propriétaires souvent incapables de remplir leurs obligations. Cette question de la propriété et de la maîtrise d'ouvrage des travaux en rivière et sur les digues est centrale pour s'assurer que les territoires seront correctement protégés dans la durée, jusqu'à un certain niveau de crue. Ce n'est pas le cas aujourd'hui car il n'y a pas de ressources financières dédiées à ces « infrastructures » qui participent au développement du territoire au même titre que d'autres réseaux comme les routes par exemple. Du coup les Départements sont souvent sollicités pour maintenir tant bien que mal un système bancal et il leur arrive de se mettre dans des situations où leur responsabilité peut être recherchée. Il conviendrait que le régime de l'entretien des cours d'eau et des digues soit revu en profondeur (voir Grenelle de l'environnement sur la trame verte et bleue). Ce pourrait être un thème à aborder à l'occasion de la révision générale des politiques publiques.

Un cadre fédérateur et moteur de l'action : le plan de gestion des risques d'inondation demandé par la Directive sur la prévention et la gestion des inondations

L'élaboration des plans de gestion des inondations demandés par la Directive européenne sur les inondations va être l'occasion de reposer de manière fondamentale la question de la stratégie et de la gouvernance souhaitée à l'échelle d'un territoire. La Directive est clairement l'occasion de jeter les bases d'une nouvelle politique de prévention en associant non plus les seuls acteurs du cours d'eau, mais bien plutôt les acteurs de l'aménagement et du développement du territoire.

Elle demande d'ici fin 2011 de dresser un état des lieux de l'exposition aux inondations d'un territoire; ensuite, l'Etat procédera d'ici fin 2013 à une cartographie des inondations mais aussi de tous les biens atteints, pour trois niveaux de crue, dont un plus rare que celui que nous utilisons actuellement en France ; cette cartographie doit être largement portée à la connaissance des acteurs du territoire et du grand public ; enfin, avant décembre 2015, tous les acteurs du territoire, dont les Départements, se mettront autour d'une table pour définir des objectifs appropriés destinés à réduire les effets négatifs des inondations et pour décider d'un plan de gestion et d'action permettant d'atteindre ces objectifs. Avant d'être approuvé, ce plan fera l'objet d'une large consultation du public.

Sur ces thèmes, l'échelle départementale est souvent la plus pertinente pour mutualiser les moyens et partager une vision de développement, elle apporte une réponse souvent bien adaptée à l'échelle de territoire concerné. La directive relève un défi notable en matière de moyens humains et financiers et en capacité d'expertise que nombre de Départements ont déjà su mobiliser ou former en leur sein.

La mise en œuvre de la directive à partir de 2010 est l'occasion, pour les Départements, de s'interroger sur leur rôle dans la prévention des inondations, pour le redéfinir de manière plus claire, pour sécuriser leur intervention et pour instaurer une gouvernance élargie non pas au seul cours d'eau mais à tout le territoire touché par les crues et pour identifier les ressources humaines et financières nouvelles et nécessaires à une réponse opérationnelle face à cet enjeu.

Un « club inondation », groupe de travail interne à l'ADF

Faisant suite à une initiative de Claudy Lebreton et Eric Doligé lors du congrès ADF de 2008, ce document est le fruit d'une première mise à plat des questions qui se posent aux Départements: il repose sur la contribution d'une trentaine de Départements qui se sont mobilisés à cette occasion.

Sur la base du constat réalisé, il est proposé de constituer un groupe de travail permanent au sein de l'ADF pour faire des propositions d'amélioration des conditions d'intervention des Départements dans la prévention des inondations, aussi bien dans le cadre de la RGPP que dans celui de la transposition de la directive européenne sur les inondations dans le droit français. Ce groupe de travail collectera l'expérience et la vision des problèmes de chaque Département volontaire. Il enrichira ce premier document de travail, pour aboutir progressivement à des propositions concrètes et à des échanges d'expériences réussies, concernant les différents thèmes abordés dans ce document de base. Il assurera un suivi de la réglementation française et de son impact sur les Départements. Il rapportera devant les commissions concernées et devant le bureau, autant que nécessaire, pour faire valider des propositions qu'il aura émises.

Il fonctionnera sous forme d'un club inondation des Conseils généraux animé par le CEPRI pour échanger et mutualiser des expériences dans le domaine de la prévention des risques d'inondation

Septembre 2009

DETAIL des PREMIERES REFLEXIONS ET PROPOSITIONS FAITES AUX COMMISSIONS THEMATIQUES DE L'ADF

Les douze commissions consultatives, auxquelles participent des élus et des cadres départementaux, rythment la vie de l'ADF. Toutes présidées par un Président de Conseil général, elles étudient les dossiers intéressant directement les départements, définissent les positions techniques et proposent des orientations politiques au Bureau de l'ADF.

| Intitulé de la commission | Présidents | Champ d'intervention de la commission |
|--|---------------------|---|
| Finances et fiscalité locales | Pierre IZARD | Fiscalité locale, relations financières entre l'Etat et les collectivités, budgets et comptes administratifs des départements, préparation du CFL et de la CCEC Prospective et évaluation des politiques publiques |
| Politiques Sociales et Familiales | Yves DAUDIGNY | Protection de l'enfance, politiques familiales, autonomie des personnes âgées et personnes handicapées |
| Insertion et cohésion sociale | René-Paul SAVARY | Politiques d'insertion et de cohésion sociale, minima sociaux, économie sociale et solidaire |
| Logement | Philippe LEROY | Politiques départementales du logement, urbanisme, politique de la ville |
| Développement Economique et Emploi | Gérard ROCHE | Développement économique, politiques de l'emploi, Economie touristique |
| Environnement, Développement durable et Agriculture | Jean-Paul POURQUIER | Cadre de vie, développement durable, ENS, sports de nature, agenda 21, plans départementaux d'élimination des déchets Politiques agricoles et foncières départementales |
| Aménagement du Territoire et NTIC | Yves KRATTINGER | Routes départementales Grandes infrastructures, transports interurbains et scolaires Politiques d'aménagement du Territoire, contrats de projet NTIC, services numériques, e-administration |
| Affaires européennes | Jean-Louis DESTANS | Politiques de l'Union européenne, fonds structurels, politiques transfrontalières Réseaux européens de collectivités Maison européenne des pouvoirs locaux |
| Education, Culture, Jeunesse, Sports | Claude HAUT | Politiques éducatives, Politiques culturelles, Politiques sportives, Jeunesse, aide au développement de la citoyenneté |
| Outre-Mer | Claude LISE | Départements d'Outre-mer |
| Coopération décentralisée et relations internationales | Didier GUILLAUME | Coopération décentralisée et relations internationales |
| Fonction publique et services publics | Christian NAMY | Fonction publique territoriale, relations avec le collège des employeurs publics territoriaux Modes d'organisation des services publics locaux |

Fiscalité locale, relations financières entre l'Etat et les collectivités, budgets et comptes administratifs des départements, préparation du CFL et de la CCEC, prospective et évaluation des politiques publiques

Lors d'une inondation, les Départements sont au premier plan de l'action et de la solidarité comme on a pu le constater lors des crues récentes, qui ne sont pas d'un niveau catastrophique pour notre économie nationale : la Somme, la Bretagne, le Sud-Est (et tout particulièrement le Gard et l'Aude), la basse vallée du Rhône. Ils ont ainsi été sollicités dans les tâches suivantes :

- premiers secours aux sinistrés, en particulier indemnisation d'urgence avant les avances sur remboursement par les assurances,
- secours aux entreprises sinistrés et à l'outil économique du territoire (agricole, artisanal ou industriel),
- travaux d'urgence sur les routes et autres propriétés du département.

Certains départements ont encore la mémoire des charges exceptionnelles à mobiliser pour exprimer la solidarité et assurer le redémarrage du territoire à la suite des graves événements d'inondation.

Dans les départements où les principales métropoles sont situées sur un même bassin hydrographique et peuvent donc se trouver touchées par une même crue, les besoins financiers peuvent être très importants et le Département s'avère un acteur de premier plan pour le redémarrage de l'économie et de la vie.

Suivant l'exposition de ses propres biens et services, et son anticipation, le Département peut aussi avoir à faire face à des dommages lourds sur son patrimoine (routes, collèges, bâtiments et matériels du SDIS, réseau de fibre optique, réseau électrique départemental, etc.). Dans certains cas, sa couverture assurantielle couvre mal les conséquences directes ou indirectes dues aux inondations et en méconnaît un grand nombre. En particulier, elle n'intègre pas les recours possibles auxquels le Département aurait à faire face en cas de défaut de fourniture de service (atteinte au principe de continuité du service public). Certains départements ont d'ailleurs, peut être déjà conduit un audit de leur couverture assurantielle et de leur besoin en financement exceptionnel à l'occasion d'un événement majeur.

La responsabilité financière du Département peut aussi être engagée ou sollicitée à travers les Syndicats auxquels il appartient et vis-à-vis desquels il a des engagements, qu'il s'agisse d'entretien de rivières, de digues ou d'autres réseaux (canaux, électricité, fibre optique, etc..).

La commission des finances et de la fiscalité locale pourrait recommander aux Départements, au sein d'une stratégie départementale de réduction du risque d'inondation associant toutes les directions :

- de partager entre départements, les initiatives et réussites en matière de politique des finances et de fiscalité locale prenant en compte l'existence du risque sur le territoire,
- de veiller à ce que des éléments touchant les domaines des finances et de la fiscalité locale soient bien présents dans les stratégies départementales de prévention du risque inondation déjà élaborées par des départements, anticipant ainsi les plans de gestion prévues par la directive inondation (en cours de transposition dans notre droit français),
- d'intégrer la prévention des inondations dans les politiques liées aux finances et à la fiscalité locale.

Protection de l'enfance, politiques familiales, autonomie des personnes âgées et personnes handicapées

Les personnes âgées ou handicapées ainsi que les enfants sont les plus vulnérables vis-à-vis des inondations, lorsque celles-ci les obligent à déménager de leur maison de retraite, de leur hôpital ou de leur logement malencontreusement installé en zone inondable. Lorsque les inondations toucheront de vastes territoires et plusieurs rivières et fleuves en même temps, plusieurs départements auront à gérer simultanément des évacuations difficiles et pourraient rencontrer de grandes difficultés à reloger les occupants de plusieurs maisons de retraites. L'inondation peut aussi avoir des impacts sur des personnes âgées, handicapées ou malades vivant en dehors de la zone inondable et qui ne pourront pas rejoindre leur centre d'accueil ou de traitement parce que les communications routières auront été rendues impraticables pendant plusieurs jours ou même quelques semaines.

C'est dans l'accueil des personnes âgées ou handicapées, qu'une action préventive efficace est indispensable pour permettre qu'une inondation, bien anticipée, ne s'avère une catastrophe avec comme conséquence des décès de personnes fragiles et vulnérables. Il paraît donc tout à fait opportun d'inviter les départements à porter une attention particulière aux établissements situés en zone inondable, qui accueilleraient des personnes âgées ou handicapées, afin d'envisager comment réduire leur exposition et leur vulnérabilité.

Une politique de prévention des inondations ne peut ignorer le volet de politique sociale et familiale des départements et doit les associer en amont des plans de gestion et de remise en état, car ces politiques sont un maillon essentiel pour assurer une meilleure capacité de résistance et de redémarrage du territoire.

La commission des politiques sociales et familiales pourrait recommander aux Départements, au sein d'une stratégie départementale de réduction du risque d'inondation associant les différentes directions :

- § de partager entre départements, les initiatives et réussites en matière de politiques sociales et familiales prenant en compte l'existence du risque sur le territoire. Sur ces thèmes pourrait être mis en place un échange de savoir-faire entre les Départements, afin de mieux préparer la gestion de la crise et de la post-crise et de se donner les meilleures chances d'éviter des décès de personnes fragiles,
- § de veiller à ce que des éléments touchant les domaines du social et de la famille soient bien présents dans les stratégies départementales de prévention du risque inondation déjà élaborées par des départements, anticipant ainsi les plans de gestion prévues par la directive inondation (en cours de transposition dans notre droit français),
- § d'intégrer la prévention des inondations dans les politiques liées au social et à la famille.

Politiques d'insertion et de cohésion sociale, minima sociaux, économie sociale et solidaire

Les inondations présentent un double défi pour les politiques d'insertion et de cohésion sociale :

- il n'est pas rare que les zones inondables, dont nos anciens mesuraient bien le danger qu'elles représentaient, abritent des quartiers rassemblant une grande précarité économique et sociale.
- L'inondation fait mauvais ménage avec la vie sociale et économique, qu'elle endommage en profondeur. Elle est de ces événements qui font basculer une vie dans la précarité, parce qu'on s'y est mal préparé.

L'inondation sollicite fortement les personnes fragiles, surtout lorsqu'elles résident en zone inondable, et crée les conditions pour conduire des personnes en situation proche de la précarité à devoir devenir de nouveaux allocataires.

La commission des politiques sociales et familiales pourrait recommander aux Départements, au sein d'une stratégie départementale de réduction du risque d'inondation associant les différentes directions :

- § de partager entre départements, les initiatives et réussites en matière de politiques d'insertion et de cohésion sociale prenant en compte l'existence du risque sur le territoire,
- § de veiller à ce que des éléments touchant les domaines de l'insertion et de la cohésion sociale soient bien présents dans les stratégies départementales de prévention du risque inondation déjà élaborées par des départements, anticipant ainsi les plans de gestion prévues par la directive inondation (en cours de transposition dans notre droit français),
- § d'intégrer la prévention des inondations dans les politiques liées à l'insertion et à la cohésion sociale.

Politiques départementales du logement, urbanisme, politique de la ville

Le fonction logement est la première victime des inondations et celle qui peut mettre le plus de temps à retrouver son fonctionnement normal. Les inondations de ces dernières années ont montré la capacité que les inondations ont à endommager durablement un parc immobilier mal préparé. Des événements plus graves sont possibles, pouvant endommager plusieurs dizaines de milliers de logements simultanément dans les principales métropoles françaises situées le long d'un même fleuve ou sur un même bassin versant. Des situations similaires à la Nouvelle-Orléans (où près d'un quart de la population sinistrée n'avait pas réintégré son logement quatre ans après le sinistre) sont possibles en France et ce d'autant plus que les zones inondables abritent souvent des quartiers constitués de logements de moindre qualité, habités par des populations socialement ou économiquement fragiles.

Les grands projets d'urbanisme actuels mobilisent souvent des secteurs inondables proches des centres-villes, que nos anciens avaient délaissés à cause de ce risque: ainsi, c'est souvent en zone inondable que la ville du XXI^e siècle se construit ou se rénove, comme en Ile de France, à Nantes, Rouen ou Lyon ou dans la basse vallée du Var.

Ces événements graves conduiront des habitants à devoir attendre plusieurs mois si ce n'est un an ou plus avant de rejoindre leur logement. La prévention et l'anticipation sont un vrai défi, qui interpelle autant les politiques départementales du logement, que les politiques de la ville. C'est un défi pour le logement provisoire, pour la reconstruction rapide et plus résistante, mais aussi pour réduire autant que possible les conséquences des inondations à l'occasion de toute opération d'urbanisme ou d'habitat.

Par son expertise, par ses crédits et par son rôle fédérateur, le Département peut jouer un rôle central pour réduire par anticipation les conséquences des inondations sur la fonction résidentielle et inciter toutes les municipalités exposées sur le même bassin de risque à agir de manière coordonnée. Il peut aussi mettre en oeuvre des coopérations et des politiques interdépartementales qui peuvent dans certains cas se révéler efficaces au regard de l'ampleur géographique des atteintes d'une inondation. Adapter la ville et le logement à l'inondation est une nécessité aussi importante pour la vie du territoire que les adapter au changement climatique. L'inondation est aussi certaine sur le moyen terme que le changement climatique et elle pourrait devenir plus fréquente et plus grave sous l'effet de ce changement climatique.

La commission logement pourrait recommander aux Départements, au sein d'une stratégie départementale de réduction du risque d'inondation associant les différentes directions:

- § de partager entre départements, les initiatives et réussites en matière de politique de logement et politique de la ville, prenant en compte l'existence du risque sur le territoire,
- § de veiller à ce que des éléments touchant le domaine du logement et de la ville soient bien présents dans les stratégies départementales de prévention du risque inondation déjà élaborées par des départements, anticipant ainsi les plans de gestion prévus par la directive inondation (en cours de transposition dans notre droit français),
- § d'intégrer la prévention des inondations dans les politiques liées au logement et à la ville.

Développement économique, politiques de l'emploi, économie touristique

L'inondation n'est pas tant une rivière qui déborde dans sa vallée qu'un territoire qui est atteint dans son activité et son développement économique. La France a déjà connu et connaîtra à nouveau des inondations généralisées sur des grands cours d'eau, qui perturberont très fortement l'activité économique pendant plusieurs semaines, y compris en dehors de la seule zone inondable.

Les grands projets d'urbanisme actuels mobilisent souvent des secteurs inondables proches des centres villes, que nos anciens avaient délaissés à cause de ce risque: ainsi, c'est souvent en zone inondable que la ville du XXI^e siècle se construit ou se rénove, comme en Ile de France, à Nantes, Rouen ou Lyon ou dans la basse vallée du Var.

Le parc industriel et commercial évolue rapidement et peut intégrer une adaptation à l'inondation et une prise en compte de ses conséquences directes ou indirectes (mise en place de mesures de réduction de la vulnérabilité). Les zones d'activité présentent une vulnérabilité intrinsèque qui n'est pas la seule somme des vulnérabilités des entreprises présentes, mais qui dépend aussi des réseaux (eau, énergie, communication, télécommunications) qui permettent à la zone de vivre. Le Département peut apporter son concours au développement ou à la requalification de zones d'activité résilientes à l'inondation. Il peut aussi proposer des diagnostics de la vulnérabilité aux entreprises.

Dans certains secteurs géographiques (littoral méditerranéen, Ile de France, vallée de la Loire, etc.), l'activité touristique peut être fortement impactée soit dans sa capacité d'accueil (campings en particulier), soit dans son image de marque. Une anticipation à échelle départementale ou interdépartementale peut être d'une grande efficacité pour ne pas risquer de voir le tourisme désert durablement certains territoires mal préparés à l'inondation.

Par son rôle fédérateur et incitatif, le Département peut jouer un rôle majeur dans la prise en compte de l'inondation à une échelle plus large que la seule commune et conduire les différents acteurs de l'aménagement du territoire à une démarche d'ensemble.

La commission développement économique et emploi pourrait recommander aux Départements, au sein d'une stratégie départementale de réduction du risque d'inondation associant les différentes directions :

- § de partager entre départements, les initiatives et réussites en matière de développement économique et touristique et d'emploi prenant en compte l'existence du risque sur le territoire,
- § de veiller à ce que des éléments touchant le domaine du développement économique et de l'emploi soient bien présents dans les stratégies départementales de prévention du risque inondation déjà élaborées par des départements, anticipant ainsi les plans de gestion prévus par la directive inondation (en cours de transposition dans notre droit français),
- § d'intégrer la prévention des inondations dans les politiques liées au développement économique, à l'emploi et au tourisme.

Cadre de vie, développement durable, ENS, sports de nature, agenda 21, plans départementaux d'élimination des déchets, politiques agricoles et foncières départementales

Il n'y a pas de développement durable d'un territoire sans prise en compte du risque que l'inondation fait subir au territoire et à sa capacité de développement. A ce jour, les collectivités n'intègrent pas suffisamment la prévention des inondations et leurs conséquences dans leurs schémas ou actions de développement durable. Le risque inondation est quasi inexistant dans les contenus des agendas 21, alors qu'une véritable politique de prévention des inondations contribue au développement durable des territoires.

Un des défis des futures inondations consiste à la gestion des déchets post-catastrophe : leur volume correspond souvent à une année de collecte et pose des problèmes avec la nature spécifique des déchets. Si plusieurs métropoles sont touchées simultanément sur un même cours d'eau, les conséquences impacteront le niveau départemental.

L'agriculture située en zone inondable est une activité fortement vulnérable à l'inondation, surtout l'agriculture biologique. Une prévention efficace existe déjà dans certains départements, portée par les chambres d'agriculture, sur la base d'un diagnostic de la vulnérabilité. Le Département peut aussi jouer un rôle pour identifier et réduire la vulnérabilité des filières de commercialisation.

La commission environnement, développement durable et agriculture pourrait recommander aux Départements, au sein d'une stratégie départementale de réduction du risque d'inondation associant les différentes directions :

- § de partager entre départements, les initiatives et réussites en matière d'environnement, de développement durable et d'agriculture prenant en compte l'existence du risque sur le territoire, tout particulièrement concernant les agendas 21 départementaux.
- § de veiller à ce que des éléments touchant le domaine de l'environnement, du développement durable et de l'agriculture soient bien présents dans les stratégies départementales de prévention du risque inondation déjà élaborées par des départements, anticipant ainsi les plans de gestion prévus par la directive inondation (en cours de transposition dans notre droit français),
- § d'intégrer la prévention des inondations dans les politiques liées à l'environnement, au développement durable et à l'agriculture ainsi que dans les agendas 21.

Routes départementales, grandes infrastructures, transports interurbains et scolaires, politiques d'aménagement du Territoire, contrats de projet NTIC, services numériques, e-administration

L'inondation atteint le fonctionnement des grands réseaux et des grandes infrastructures gérés par les Départements, qu'il s'agisse des routes, des transports scolaires, des transports interurbains. Un Département qui a anticipé les conséquences graves sur son réseau, participe à rendre la crise plus facile à vivre et permet au territoire de se relever plus rapidement. Le réseau routier et le réseau numérique sont très vulnérables à l'inondation. Leur interruption représente un des plus graves facteurs d'aggravation car elle reporte sur la zone non inondable les conséquences de l'inondation.

Chaque département assure la compétitivité de son territoire en :

- § prenant la mesure de l'exposition au risque des réseaux dont il est propriétaire
- § anticipant les dysfonctionnements et réduisant la vulnérabilité de ces réseaux à l'occasion de toutes les opérations d'extension ou de réhabilitation, concernant son patrimoine et ses services.

L'inondation touche tous les services et les réseaux d'un territoire : une politique harmonieuse d'aménagement du territoire doit donc intégrer l'inondation et le Département est une échelle pertinente pour conduire la réflexion préalable nécessaire et animer une politique qui mobilise tous les acteurs pertinents.

La commission aménagement du territoire et NTIC pourrait recommander aux Départements, au sein d'une stratégie départementale de réduction du risque d'inondation associant les différentes directions :

- § de partager entre départements, les initiatives et réussites en matière de gestion des grandes infrastructures, des routes et en matière d'aménagement du territoire et de NTIC, prenant en compte l'existence du risque pour assurer une continuité et reprise d'activité rapide,
- § de veiller à ce que des éléments touchant le domaine de l'aménagement du territoire, des infrastructures et des NTIC soient bien présents dans les stratégies départementales de prévention du risque inondation déjà élaborées par des départements, anticipant ainsi les plans de gestion prévues par la directive inondation (en cours de transposition dans notre droit français),
- § d'intégrer la prévention des inondations dans les politiques liées à l'aménagement du territoire, aux grandes infrastructures et aux NTIC.

Politiques de l'Union européenne, fonds structurels, politiques transfrontalières, réseaux européens de collectivités, Maison européenne des pouvoirs locaux

Comme le rappelle la Directive européenne sur la gestion et la prévention des risques d'inondation, l'inondation est le risque naturel capable de générer les plus importants dommages à l'échelle de l'Europe. La France a été épargnée d'évènements graves qui ont fait la preuve de cette assertion au Royaume Uni, aux Pays-Bas, en Allemagne, en Pologne, en Hongrie et dans d'autres pays membres depuis 20 ans.

La Commission a décidé que les fonds structurels doivent être utilisés au mieux pour réduire la vulnérabilité des territoires exposés et invite les acteurs de terrain à recourir à ces fonds pour rendre leurs territoires résilients, en particulier lorsque leurs projets s'inscrivent dans des politiques transfrontalières.

Le CEPRI attire l'attention des départements sur la nouvelle directive européenne qui va mettre le territoire de développement au cœur de la prévention des inondations: cette directive incite à créer une nouvelle gouvernance pour réduire la vulnérabilité des territoires de développement, dans laquelle les Départements ont un rôle important à jouer de par leurs missions. Le CEPRI invite les départements à une grande vigilance pour jouer leur rôle lors de la mise en œuvre de cette nouvelle gouvernance au sein des plans de gestion des risques d'inondation.

La prévention des inondations est inscrite comme une priorité pour la compétitivité et l'attractivité des territoires, au sein des projets et financements FEDER: le CEPRI attire l'attention des départements sur l'opportunité que représentent ces initiatives pour échanger les savoir-faire et trouver des financements.

La commission affaires européennes pourrait recommander aux Départements, au sein d'une stratégie départementale de réduction du risque d'inondation associant les différentes directions:

- § de partager entre départements, les initiatives et réussites en matière de coopération transfrontalière prenant en compte l'existence du risque sur le territoire,
- § de veiller à ce que des éléments touchant le domaine de la transposition de la directive européenne sur les inondations soient bien présents dans les stratégies départementales de prévention du risque inondation déjà élaborées par des départements, anticipant ainsi les plans de gestion prévues par cette directive,
- § d'intégrer la prévention des inondations dans les politiques liées aux affaires européennes.

Politiques éducatives, politiques culturelles, politiques sportives, jeunesse, aide au développement de la citoyenneté

A travers l'implantation de collèges en zone inondable, les Départements peuvent être confrontés à de grandes difficultés à la suite d'une inondation qui viendrait toucher plusieurs métropoles et plusieurs Départements sur un même bassin hydrographique. En effet, la remise en état peut s'avérer longue si plusieurs établissements sont atteints en même temps. Certains Départements qui ont à gérer plusieurs collèges en zone inondable, ont pris la mesure de la difficulté et cherchent à mettre en œuvre des actions pour réduire la durée de fermeture des établissements et réparer les dégâts au plus vite.

Certains Départements sont aussi propriétaires et gestionnaires d'équipements sportifs de moyenne ou grande importance, en bordure de cours d'eau, qui peuvent être fortement endommagés si une réduction préventive de la vulnérabilité et des dommages n'est pas conduite.

De nombreux Départements sinistrés savent qu'il est important que la population prenne conscience de la gravité possible des inondations sur la vie de tous les jours et adopte des comportements pertinents en cas de crue. Dans les secteurs à montée très rapide des eaux, c'est par le changement de comportement que l'on évite que des personnes exposent inutilement leur vie. Certains Départements ont lancé des campagnes d'information et de sensibilisation en s'appuyant sur les collégiens et participent ainsi à une éducation à la citoyenneté responsable face aux risques.

La commission éducation, culture, jeunesse et sports pourrait recommander aux Départements, au sein d'une stratégie départementale de réduction du risque d'inondation associant les différentes directions :

- § de partager entre départements, les initiatives et réussites en matière d'éducation, de culture, de jeunesse et de sports prenant en compte l'existence du risque sur le territoire,
- § de veiller à ce que des éléments touchant le domaine de l'éducation, de la culture, de la jeunesse et des sports soient bien présents dans les stratégies départementales de prévention du risque inondation déjà élaborées par des départements, anticipant ainsi les plans de gestion prévues par la directive inondation (en cours de transposition dans notre droit français),
- § d'intégrer la prévention des inondations dans les politiques liées à l'éducation, à la culture, à la jeunesse et aux sports.

Les Départements d'Outre-Mer sont très fortement vulnérables aux inondations. Elles peuvent provoquer de nombreuses atteintes aux personnes exposées suite à un urbanisme souvent mal maîtrisé à l'échelle locale. Elles peuvent aussi entraîner de lourdes atteintes à l'outil industriel et par conséquent ruiner le développement économique de ces territoires.

Qu'elles soient liées aux événements de type cyclonique ou à une topographie des îles ou encore à une proximité des rivages marins, les inondations sont très présentes dans les Départements d'Outre-Mer et demande une attention toute particulière pour que le développement économique et social reste durable face à ce risque naturel.

La commission Outre-mer pourrait recommander aux Départements, au sein d'une stratégie départementale de réduction du risque d'inondation associant les différentes directions:

- § de partager entre départements métropolitains et d'Outre-mer, les initiatives et réussites prenant en compte l'existence du risque sur le territoire,
- § de veiller à ce que des éléments touchant le domaine de l'aménagement des départements d'Outre-mer soient bien présents dans les stratégies départementales de prévention du risque inondation de ces départements, anticipant ainsi les plans de gestion prévues par la directive inondation (en cours de transposition dans notre droit français),
- § d'intégrer la prévention des inondations dans les politiques des départements d'Outre-mer.

Coopération décentralisée et relations internationales

De nombreux pays partenaires des Départements français dans le cadre de relations internationales et de coopération décentralisée, sont fortement exposés au risque d'inondation, qui est à l'origine d'un nombre grandissant de catastrophes humanitaires et économiques. Les pays partenaires sont de plus souvent exposés à une situation qui peut s'aggraver avec l'évolution du climat et les changements qu'il peut induire. Dans ces pays, le système d'assurance n'apporte pas la solidarité que nous avons instaurée en France, ce qui aggrave potentiellement les conséquences des inondations.

A ce titre, la prévention des inondations est un thème de coopération décentralisée de grande importance et tout à fait pertinent pour les Départements qui disposent déjà d'une certaine expérience. Elle peut de plus permettre de solliciter des crédits européens.

La commission coopération décentralisée et relations internationales pourrait recommander aux Départements, au sein d'une stratégie départementale de réduction du risque d'inondation associant les différentes directions :

- § de partager avec d'autres « pays partenaires », les initiatives et réussites en matière de politique de gestion du risque inondation,
- § de veiller à ce que des éléments touchant le domaine de la coopération transfrontalière soient bien présents dans les stratégies départementales de prévention du risque inondation déjà élaborées par des départements, anticipant ainsi les plans de gestion prévues par la directive inondation (en cours de transposition dans notre droit français),
- § d'intégrer la prévention des inondations dans les politiques liées à la coopération décentralisée et aux relations internationales.

Fonction publique territoriale, relations avec le collège des employeurs publics territoriaux, modes d'organisation des services publics locaux

L'inondation représente une situation risquée pour le Département, exposant fortement son personnel lors des phases de crise et de post-crise, que ce soit lors de la surveillance des routes ou des équipements de gestion des inondations dont le Département est propriétaire, ou des biens propriétés du Département situés en zone inondable (collèges, maison de l'enfance, maison départementale, etc.). Les SDIS, qui dépendent aussi des Départements, seront sollicités lors de l'évènement. Le Département pourra aussi être amené à faire face à la crise en affectant du personnel à des tâches d'urgence qui ne sont pas celles qu'ils assurent en permanence. Ces situations sont potentiellement porteuses de risque qu'il convient d'anticiper par une formation adéquate.

Dans le cadre de ses obligations en matière d'hygiène et de sécurité, le Département peut donc intégrer l'inondation dans ses procédures pour sécuriser le cadre d'intervention de son personnel et organiser l'exposition de son personnel dans un cadre le plus sécurisé possible.

L'inondation atteint le fonctionnement des services publics gérés par les Départements, qu'il s'agisse des routes, des transports scolaires, des transports inter-urbains, ... Un Département qui a anticipé les conséquences graves sur ses services publics, participe à rendre la crise plus facile à vivre et permet au territoire de se relever plus rapidement.

Chaque département pourrait être invité à :

- § prendre la mesure de l'exposition au risque des services dont il a la charge,
- § anticiper les dysfonctionnements et réduire la vulnérabilité de ces services à l'occasion de mise en place de diagnostics.

La commission fonction publique et services publics pourrait recommander aux Départements, au sein d'une stratégie départementale de réduction du risque d'inondation associant les différentes directions :

- § de partager entre départements, les initiatives et réussites en matière de fonction publique et services publics prenant en compte l'existence du risque sur le territoire,
- § de veiller à ce que des éléments touchant le domaine de la fonction publique et des services publics soient bien présents dans les stratégies départementales de prévention du risque inondation déjà élaborées par des départements, anticipant ainsi les plans de gestion prévues par la directive inondation (en cours de transposition dans notre droit français),
- § d'intégrer la prévention des inondations dans les politiques liées à la fonction publique et aux services publics.