

- Un pays bâti auprès de ses fleuves ou de son littoral
- La dilution de la responsabilité publique
- L'insouciance des communes
- Construire ou pas en zone inondable ?
- Apprivoiser, à défaut d'empêcher
- Adapter la construction dès le départ
- Former la population au risque
- La question du réengagement de l'Etat

Inondations

Le risque noyé

La France particulièrement exposée à des inondations de grande amplitude. Et peu préparée

PPRI, PCS, DICRIM, PZERN.

La liste, des acronymes administratifs fleurant bon le document remis aux oubliettes, est longue. De manière tragique, la tempête Xynthia puis les orages diluviens dans le Var nous ont effectivement rappelé cette année que la prévention des inondations était littéralement noyée dans une armée d'outils inutilisés. Pourtant, le risque est réel et les solutions existent. A condition que les différents échelons de la puissance publique se mobilisent. La transposition de la directive européenne "inondation" dans le droit français peut être l'occasion de modifier cette situation.

Par Marine Mizrahi

Quel cadre plus enchanteur pour bâtir sa maison que les berges d'une rivière paisible occupée par des pêcheurs ou des promeneurs, ou le coucher du soleil sur une longue plage de sable blanc ? Gare, l'enchantement pourrait bien ne pas durer. Toutes les rivières connaissent en effet une crue destructrice un jour ou l'autre - ce fut le cas du Var en juin dernier, bilan 22 morts. Le littoral n'est pas non plus épargné - la tempête Xynthia et ses 53 morts l'hiver dernier l'ont cruellement rappelé. "L'inondation est une certitude. Il est possible de prévenir les incendies ou les accidents de la route mais il y aura toujours une inondation suffisamment importante pour dépasser les protections mises en place", prévient Nicolas

Gérard Camphuis, directeur du CEPRI (Centre européen de prévention du risque d'inondation). La fréquence d'une inondation serait effectivement cent plus fois plus importante que celle d'un incendie. Les assu-

plus de réserves pour un nouvel accident", analyse Jacques Avrillon, coprésident de l'Unalci - France Inondations (Union nationale des associations de lutte contre les inondations). L'Union européenne l'a bien compris qui a

"L'inondation est une certitude (...)

Il y aura toujours une inondation suffisamment importante pour dépasser les protections mises en place"

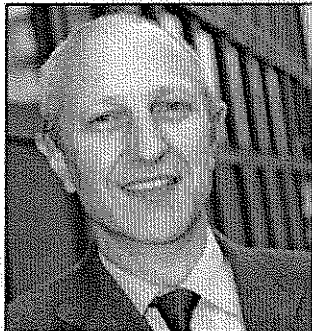
reurs l'ont bien compris. Les catastrophes prenant de l'amplitude dans le monde. "Les assureurs ont alerté les pouvoirs publics qu'au rythme actuel, la prime inondation devrait augmenter de 25 à 50 % d'ici 15 ans. Le volume d'indemnisation sera de plus en plus important jusqu'au jour où ils annonceront qu'ils n'ont

demandé à ses Etats membres d'identifier les zones à risque et d'établir des plans de gestion avant 2013.

Un pays bâti auprès de ses fleuves ou de son littoral

Les conséquences humaines et économiques

d'une inondation peuvent être gigantesques. Certes, la France ne connaît pas les situations dramatiques de certains pays en développement, que l'on pense au Bangladesh ou, plus récemment, au Pakistan. Mais à La Nouvelle-Orléans ou, plus proche, à Dresde ou en Angleterre en 2007, des inondations ont pu paralyser tout une région. "L'inondation est un phénomène très endommageant pour un territoire", constate Nicolas Gérard Camphuis. A tel point que lorsque le Marcel Raynaud, le président du conseil général de l'Aude, s'est exprimé après la crue qui a frappé en novembre 1999 son département, il a déclaré : "J'ai découvert un paysage de guerre." Or la France est un pays largement bâti auprès de ses fleuves ou de son littoral : 6 à 8 millions



"La question n'est donc pas tant de savoir s'il faut construire ou pas en zone inondable mais de se demander s'il est possible de le faire en réduisant au maximum les risques de décès et de paralysie du territoire", Nicolas Gérard Camphuis, directeur du CEPRI.

de personnes vivent en zone inondable, dont près de 2 millions en région parisienne. Plus de 800 communes s'étendent sous le niveau de la mer, alors qu'*"un tiers des digues pose des problèmes de sécurité"* selon Chantal Jouanno, secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie. *"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"*, a prévenu Eric Dolige, sénateur, président du conseil général du Loiret et président du CEPRI, lors d'une intervention en juin dernier. Or, *"en France, nous ne nous occupons que de prévenir les atteintes aux personnes, auxquelles sont liées l'émotion populaire"*, constate Nicolas Gérard Camphuis.

Si une commune sur trois est concernée par un risque d'inondation, le nombre de loge-

La dilution de la responsabilité publique

En cas de catastrophe majeure, qui blâmer ? La pression immobilière ? Un peu floue. *"La pression immobilière n'est pas organisée mais individuelle, naturelle"*, rappelle Jacques Avrillon. Il est en effet naturel que des promoteurs et des particuliers cherchent à investir des territoires vierges, soit très convoités ou au contraire, très peu chers du fait du risque qui y est attaché. Le garde-fou d'éventuelles dérives devrait être la puissance publique, en l'occurrence le maire qui a - presque - tout pouvoir en matière d'ur-

banisme depuis 1983. Or, dans certaines zones très demandées, notamment à cause du tourisme, les maires finissent par céder à la demande de permis de construire. *"La préoccupation principale des maires est d'équilibrer les comptes de la commune"*, observe Vincent Renard, économiste, directeur de programme *"Fabrique urbaine"* à l'IDDRI-Sciences-Po (Institut du développement durable et des relations internationales). La tentation est alors parfois forte de développer de nouvelles zones pavillonnaires ou industrielles, synonymes de taxes supplémentaires. Attention à ne pas généraliser tout de même, car cette tentation n'est pas uniforme. Le malthusianisme prédomine en effet dans de nombreuses communes. Et *"même dans les zones tendues, la tendance en devenir est de garder des marges de liberté"*, constate Vincent Renard. Peut-être parce que ces zones, notamment du bord de mer, abritent de plus en plus une population souvent aisée, soucieuse de préserver sa tranquillité et qui serait peu reconnaissante aux élus locaux de la troubler. La réélection reste en effet un objectif har-

"La chaîne de responsabilité est longue". Et floue.

qu'en France, nous avions une nébulosité d'irresponsabilités. Ce qui a potentiellement des conséquences désastreuses dans le sens où *"nous sommes dans une société de non-prise de risque qui pourtant fait prendre des risques gigantesques non maîtrisés à la collectivité"*, comme l'affirme Vincent Renard. L'Etat a donc perdu la main et seules quelques grandes agglomérations peuvent faire preuve d'autorité (*"avec un côté féodal moderne"*, observe Vincent Renard). De même les communes riveraines d'un même cours d'eau ne jouent pas tout le temps collectif. Jacques Avrillon cite ainsi l'exemple d'Auvers-sur-

Oise, peu sujette aux inondations avant la décision de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise en 1974 de faire d'une zone inondable la zone industrielle la plus importante d'Europe. Les berges remblayées n'ont plus pu remplir leur fonction de régulateur et la ville d'Auvers, de l'autre côté de l'Oise, a commencé à subir des inondations importantes. Par ailleurs, même quand il y a coopération, *"l'intercommunalité relève souvent du bidouillage"*, juge Vincent Renard. Concrètement, la dilution de la responsabilité publique se teste à chaque catastrophe. Face au désastre, chacun se demande avec perplexité à qui s'adresser.

L'insouciance des communes

La responsabilité est partagée en cas de catastrophe mais la plupart du travail de prévention revient aux communes. *"Sur le papier nous disposons de bons outils, comme le PPR (Plan de prévention des risques). Peu de pays en ont de si contraignants. Mais ils sont plus ou moins contournez"*, souligne Freddy Vinet. Face à la réglementation et aux actions de sensibilisation, en effet, *"il y a peu de résistance systématique de la part des élus locaux mais une certaine indifférence"*, raconte Jacques Avrillon. *"50 % des communes seulement ont un PPRI (Plan de prévention des risques d'inondation). Les élus locaux ne savent pas ce qu'il faut faire"*. Il faut dire que la loi est compliquée et que peu d'élus la connaissent

l'absence d'une culture de la prévention est pointée du doigt. Ce n'est pas le moindre des paradoxes d'une société obsédée par la recherche du risque zéro.

Construire ou pas en zone inondable ?

En 2000, l'ONU a rappelé une chose simple mais oubliée : nous ne parlons d'inondation que lorsque des biens installés par l'homme ou lui-même sont touchés. Pour prévenir tout risque d'inondation, donc de dommage, la solution radicale consisterait alors à empêcher toute activité humaine dans les zones à risque. Malgré tout, cette hypothèse est à exclure. D'une part car la capacité d'oubli ou d'insouciance des hommes est grande et qu'il serait très compliqué à une puissance pu-



"Nous sommes dans une société de non-prise de risque qui pourtant fait prendre des risques gigantesques non maîtrisés à la collectivité", Vincent Renard, économiste et directeur de recherche au CNRS.

blique d'interdire toute installation en zone inondable. D'autre part car les rives des fleuves et les bords de mer sont des éléments essentiels pour le développement des sociétés humaines, à la fois en termes de ressources et de moyens (notamment de transport). *"Nous ne sommes pas naïfs. Parfois, nous ne savons pas où construire ailleurs qu'en zone inondable"*, reconnaît Nicolas Gérard Camphuis. La question n'est donc pas tant de savoir s'il faut

6 à 8 millions de personnes vivent en zone inondable, dont près de 2 millions en région parisienne

ments construits en zone inondable depuis 1999 est estimé à plus de 100 000. L'attractivité des bords de rivière et de mer n'est en effet plus à démontrer. Traditionnellement, la préservation de zones humides et inondables permet de limiter le risque pour l'homme, mais *"50 % de ces zones ont été détournées de leur fonction"*, observe Jacques Avrillon. *"C'est tellement important que l'Etat sera amené à protéger les 50 % restants, voire à éventuellement les racheter"*. Car l'activité humaine aggrave le risque d'inondation en augmentant la vulnérabilité et modifiant les conditions d'écoulement. *"En France, l'aménagement des zones inondables n'a pas toujours été réalisé avec la précaution qui s'imposait et avec le souci du développement durable"*, reconnaît le site gouvernemental www.risques.gouv.fr.

gement partagé. *"Le fondement [des politiques locales du logement] est davantage la légitimité démocratique des collectivités que la légalité de leur action"*, décrit d'ailleurs Guilhem Dupuy dans l'étude *"Le maire, l'accès social et le promoteur"*, publiée en février 2010 par l'ANIL (Agence nationale pour l'information sur le logement). S'il est vrai que la construction des zones inondables s'est accentuée à partir du moment où la responsabilité des permis de construire est revenue aux maires, il est difficile de les désigner comme fautifs en cas de catastrophe, car alors *"la chaîne de responsabilité est longue"*, remarque Vincent Renard. Et floue. Rappelons-nous la formule de Bruno Retailleau, sénateur de la Vendée, président de la mission d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia : *"Il nous a semblé*

Même quand il y a coopération, l'intercommunalité relève souvent du bidouillage"

bien. Pour cela il faudrait un service juridique que les petites communes ne peuvent se payer. Par ailleurs, *"comme souvent, la loi ne comporte ni délai ni sanction"*, constate Vincent Renard. *"Pratiques légales et illégales sont, en général, inextirpables et forment un tout relativement cohérent qui permet de corriger les problèmes rencontrés par les collectivités dans l'application du droit de l'urbanisme, (...) dans un univers où l'appréciation au cas par cas s'avère parfois nécessaire"*, décrit également Guilhem Dupuy. Le contournement de la loi n'est pas loin de sa méconnaissance. Hormis la méconnaissance de la loi ou des arrangements avec celle-ci, l'insouciance face

construire ou pas en zone inondable mais de se demander s'il est possible de le faire en réduisant au maximum les risques de décès et de paralysie du territoire. Y compris en préservant une partie du territoire des constructions humaines pour qu'elle joue le rôle de zone humide.

Approviser, à défaut d'empêcher

Pour réduire les effets dévastateurs d'une inondation, plusieurs niveaux d'action peuvent être activés. Globalement, trois peuvent être distingués : se prémunir contre les inondations, adapter les constructions et former la population. En amont, il est d'abord possible d'agir sur la prévention du phénomène na-

"Le risque ne prend forme que lorsqu'il s'est déjà matérialisé. On ne connaît du risque que la prime d'assurance"

Inondations Les outils réglementaires

Contre les risques, et en particulier les inondations, toute une panoplie d'outils réglementaires existe. S'y retrouver parmi tous les acronymes n'est cependant pas toujours évident. Quelques uns, du spectre le plus restreint au plus général : Le PAPI (Programme d'actions de prévention des inondations) : Jusqu'en 2006, 57 programmes ont été sélectionnés par l'Etat, en partenariat avec les collectivités territoriales, avec un financement de 1 milliard d'euros sur 7 ans. Il prévoit la mise en place d'actions de prévention sur un même bassin versant.

Le PPR : le Plan de prévention des risques, élaboré par les services de l'Etat, a remplacé le PCR (Plan d'exposition aux risques) en 1995. Un PPR peut concerner les risques naturels (PPRN) comme les séismes, une canicule, une avalanche ou un incendie mais aussi les risques technologiques et miniers. Cependant, 7 000 des 37 000 communes françaises exposées au risque d'inondation ne sont pas soumises à un PPRI (plan...

des inondations), qui visent en priorité les grandes communes. Pour ces 7 000 communes, d'autres outils sont utilisables.

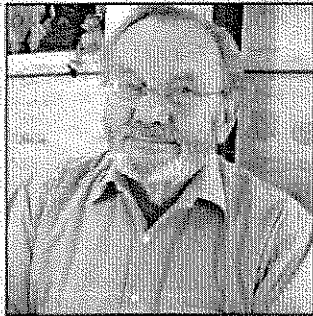
Le SCOT (Schéma de cohérence territoriale) : pour le CEPRI (Centre européen de prévention des risques d'inondation), il serait le support idéal des actions de prévention car il met en œuvre une vision spatiale et économique des conséquences d'une inondation. Cependant, il ne concerne pas toutes les communes et exige la coopération de communes voisines, généralement au sein d'une intercommunalité.

Le PLU (Plan local d'urbanisme) ou la carte communale : à défaut des outils cités ci-dessus, le risque d'inondation doit être intégré au PLU ou à la carte communale (articles L 121-1 et R 123-11 du code de l'urbanisme). Au risque d'engager la responsabilité de l'édile.

M.M.

Affaires publiques

ENVIRONNEMENT



"50 % des communes seulement ont un PPRI (Plan de prévention des risques d'inondation). Les élus locaux ne savent pas ce qu'il faut faire", Jacques Avrillon, coprésident Unalci Inondations.

les voix de ceux qui préconisent l'approvisionnement.

Adapter la construction dès le départ

En amont, des solutions "simples" peuvent aussi accompagner le gros œuvre. Diminuer

Trois niveaux d'action peuvent être activés : se prémunir contre les inondations, adapter les constructions, et former la population

la fragilité des entreprises ou des habitations, c'est en effet éviter de poser une moquette, utiliser des briques au lieu du placo, rehausser l'installation électrique... De manière plus structurelle, il s'agit de se demander, comme le propose Nicolas Gérard Camphuis, "quel urbanisme pourra résister ?". Les

meilleures réponses ne sont pas forcément les plus compliquées. Pas de polluants, des maisons surélevées. "A La Fausse-sur-Mer, vingt-quatre des personnes décédées habitaient des maisons de plain-pied, sans évacuation par le toit", rappelle Freddy Vinet. L'imagination humaine est la sans limite : pilotes, caissons flottants, voire îles artificielles. Les maisons flottantes ne sont d'ailleurs plus le seul apaisement des peuples de l'Asie du Sud-Est soumis à d'importantes moussons, elles commencent à avoir leurs adaptés en Europe, Pays-Bas en tête. En prévision d'une future montée du niveau de la mer, les innovations y sont bien relayées. Néanmoins, quid du coût ? Ces efforts ne mettent-ils pas le logement social en péril ? "Nous ne sommes pas persuadés que construire en tenant compte du risque coûte plus cher, si la situation est prise en compte dès la conception urbaine. Cela sera par contre effectivement beaucoup plus cher si on s'y prend trop tard", répond Nicolas Gérard Camphuis. Bien sûr, "il existe plus d'enjeux sur le renouvellement de l'existant que sur l'extension", ajoute-t-il. Toujours est-il que le PPR, qui est l'outil le plus mis en avant, ne convient pas bien à la problématique posée par le risque d'inondation.

tion, car il ne répond pas à la question de la forme urbaine. "Il existe un meilleur outil, assez peu utilisé : le Scor", remarque-t-il.

Former la population au risque

Au-delà des méthodes structurelles, le troisième niveau d'action est celui de la gestion

du risque lui-même. Il est le plus essentiel car il est indissociable d'une prise de conscience pourvoyeuse des solutions évoquées plus haut. Cette culture du risque passe d'abord

Il existe des exercices généralisés face aux incendies en France, ou face aux séismes aux Etats-Unis et au Japon, pourquoi pas face aux inondations ?

par une politique de prévention à travers des campagnes de sensibilisation ou des exercices d'évacuation. Dans le Gard, il existe d'ailleurs un programme d'éducation des enfants via des animations mises en place par le conseil général. Il existe des exercices généralisés face aux incendies en France, ou face aux séismes aux Etats-Unis et au Japon, pourquoi pas face aux inondations ? Encore faudrait-il que le système d'alerte fonctionne. Or, ses défaillances semblent avoir causé beaucoup de tort dans le Var cette année. Le rapport parlementaire remis après Xynthia préconisait la mise en place d'un système d'envoi massif de SMS ainsi que la remise à neuf des sirènes publiques et privées - le réseau de téléphone n'est pas toujours vaillant dans ce type de situation. Cependant, plus en amont, "il faudrait déjà un réseau comprenant des observateurs comme Météo France ou les Voies Navigables de France, qui pourrait alerter les communes du niveau des rivières à temps, c'est-à-dire de 5 jours à 48 heures", souligne Jacques Avrillon. En théorie, il existe là aussi un outil, le PCS (Plan communal de sauvegarde) mais le plus souvent, "il reste un bout de papier", regrette Freddy Vinet. Or, le PCS a exactement pour objectif de

que la responsabilité finale du permis de construire soit à nouveau sous tutelle de l'Etat, via le projet. Qu'il donne son aval. Il faut une culture qui censure les projets non raisonnables ou que,

dans l'idéal, tout projet soit apprécié par un collectif", explique d'ailleurs Jacques Avrillon.



"Sur le papier nous disposons de bons outils, comme le PPR. Peu de pays en ont de si contraignants. Mais ils sont plus ou moins contournés", Freddy Vinet, professeur des universités et auteur de "Risque inondation. Diagnostic et gestion".

Si l'appui juridique et politique est déterminant, l'Etat est-il forcément nécessaire ? Le

"Face aux grands risques, l'Etat ne peut pas être absent. Car les catastrophes font la une des journaux". Or, l'Etat local est affaibli

Polémique

Le principe de précaution toujours source de débats

A l'occasion de l'intégration du principe de précaution dans la Charte de l'environnement (article 5), annexée à la Constitution, la polémique a fait rage. N'y aurait-il pas un risque à rechercher le risque zéro ? Car c'est bien cette question que posaient les adversaires de son adoption. Il est en effet défini de la façon suivante : "Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, à l'adop-

population est exposée". La responsabilité de l'Etat est effectivement en jeu, en droite ligne des grandes affaires comme celle du sang contaminé. Ensuite, parce que la tentation est alors grande de ne rien faire, selon la logique du moralisme. Fini le progrès technologique ? C'est ce qu'affirment les partisans de la culture des plantes génétiquement modifiées.

Cependant, les implications du principe de précaution sont plus subtiles. Il pourra tout aussi bien s'agir "d'un processus de délibération qui ne préjuge pas de la décision finale - en situation

se préparer à une crise et à la gérer avant l'arrivée des secours : comment alerter ? Comment évacuer ? Comment récupérer les personnes ?

La question du réengagement de l'Etat

Dans la mise en œuvre de tous ces moyens d'action, les bons sentiments ne suffisent cependant pas. Beaucoup réclament d'ailleurs une reprise en main par l'Etat du dossier des risques naturels. "Face aux grands risques, l'Etat ne peut pas être absent. Car les catastrophes font la une des journaux", remarque Vincent Renard. Or, l'Etat local est affaibli. "La situation est impossible pour les préfets, qui sont en première ligne. Ils répondent aux ordres du gouvernement mais ils sont toute la journée avec des élus locaux qui rejettent le droit tous les jours, pour le meilleur et pour le pire", ajoute-t-il. De même que l'Etat central qui, pauvre, reste dans l'incantation. Pourtant, le rapport du Sénat sur la tempête Xynthia appelle de ses vœux le réengagement de l'Etat, notamment pour la remise en état des digues. Ce qui pourrait lui coûter cher. En dehors des questions de gros sous, la tentation est forte de se réfugier derrière une décision étatique refusant tel permis de construire que le maire a parfois du mal à refuser. "Je souhaite

renforcement de l'intercommunalité pourrait aussi jouer un rôle positif dans cette affaire, afin que le collectif prime. Les associations nationales de collectivités locales ont d'ailleurs récemment annoncé qu'elles avaient adopté une position commune pour lutter contre les inondations. ■

CHIFFRES REVELATEURS

Un risque mortel

En 2010, les inondations dans le Var et dans l'ouest de la France ont coûté la vie à 75 personnes. Elles ont fait plus de 1 600 morts au Pakistan.

6 à 8 millions de personnes en France vivent en zone inondable, alors qu'un tiers des digues pose des problèmes de sécurité.

La prochaine crue centennale parisienne (dernière en date en 1910) pourrait coûter entre 30 et 50 Mds €.

En 2025, la prime inondation aura augmenté de 20 à 25 %.

Depuis 1999, plus de 100 000 logements ont été construits en zone inondable.

Lire les dossiers précédents
Les archives numériques
nouveleconomiste.fr
(consultation gratuite)

N'y aurait-il pas un risque à rechercher le risque zéro ?

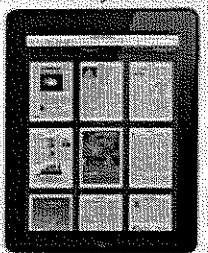
tion de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu'à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus." Dans la bouche de ses détracteurs, le risque de l'application en droit de cet article est multiple. D'abord, parce que la collectivité est alors potentiellement la cible de demandes en dommages et intérêts. C'est dans ce sens que s'exprime Renaud Denoix de Saint-Marc, membre du Conseil constitutionnel et de l'Institut, quand il prévient que "l'Etat ne saurait être l'assureur de tous les risques auxquels la

d'incertitudes, j'analyse tous les paramètres et j'opte pour la solution la plus adoptée", rappelle François Ewald, philosophe, dans une interview au Monde en janvier dernier. En matière urbanistique, pour l'instant le constat est partagé. Le principe de précaution n'a pas empêché l'accélération de la construction des zones inondables. Toutefois, le Conseil d'Etat a commis un arrêt en juillet dernier ouvrant la porte à d'éventuelles interdictions de construire d'antennes-relais.

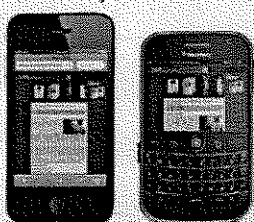
M.M.

Le nouvel Economiste en format numérique, quand je veux, où je veux, comme je veux...

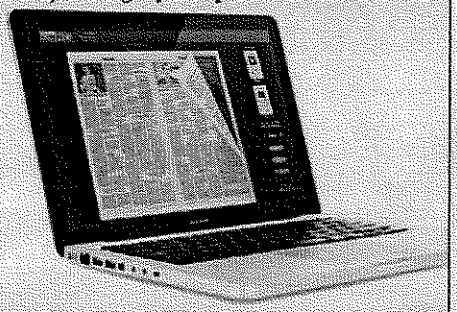
Lecture en format iPad



Lecture en format texte



Lecture en format journal avec feuillettage dynamique



Le nouvel Economiste
Le premier des journaux de l'économie