

# La prévention des inondations, protection ou adaptation ?

## *Prevention of floodrisk, protection or adaptation?*

S. Bidault<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Centre européen de prévention du risque d'inondation, Orléans, stephanie.bidault@cepri.net

### Résumé

Les effets du changement climatique vont largement se faire ressentir dans les prochaines années, augmentant la violence des épisodes de type cévenol, renforçant le phénomène d'érosion côtière et augmentant l'alternance de périodes de « manque d'eau » et de « trop d'eau ». Les assureurs s'y préparent annonçant des chiffres de dégâts très importants à l'aune de 2040 (13 milliards d'euros d'impacts projetés).

Mais les chiffres de la vulnérabilité de notre territoire au risque inondation sont d'ores et déjà sans appel : 17 millions de personnes soumises potentiellement au risque de débordement de cours d'eau. Longtemps l'étude de l'aléa a primé sur celle de la vulnérabilité. La politique de prévention des risques d'inondation s'est caractérisée, depuis son origine par une place prépondérante donnée aux systèmes de protection. L'homme depuis toujours cherche à se protéger des aléas naturels, par des digues, barrages ou mesures structurelles lourdes. Il apparaît aujourd'hui nécessaire de mettre davantage l'accent sur d'autres axes de la politique de prévention. Le champ de la vulnérabilité reste un champ à explorer et qui n'a pas encore laissé entrevoir tous ses bénéfices.

Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement ont adopté une Directive sur la prévention et la gestion des conséquences négatives des inondations par les territoires. Ce ne sont pas les inondations en elles-mêmes qui posent problème mais les conséquences dommageables qu'elles produisent sur des territoires mal préparés à les supporter.

Même si l'action sur les phénomènes physiques reste très attractive, des actions de réduction de la vulnérabilité se multiplient. Mais l'héritage de notre passé justifie encore la place accordée aux systèmes de protection.

Au regard de ces constats, la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) pose questions. L'arsenal réglementaire sur les ouvrages couplé à cette compétence, présente un intérêt certain pour l'amélioration des connaissances et le partage d'informations. Le recours plus systématique aux méthodes d'analyse multicritères (AMC) oblige aussi à avoir une réflexion plus globale pouvant ainsi inviter à une pluralité d'actions. Malgré tout, il semble légitime de s'interroger : la GEMAPI va-t-elle être un facteur de changement ou au contraire revenir sur une vision très technique de notre politique de prévention ?

### Mots-Clés

Risque inondation, prévention, protection, adaptation des territoires, GEMAPI

### Abstract

The effects of climate change will be largely be felt in the coming years, increasing the violence of extreme Mediterranean rainfall episodes, reinforcing the phenomenon of coastal erosion and augmenting the alternation of periods of "lack of water" and "too much water". Insurers are preparing for this, announcing very significant damages by 2040 (with a projected impact of 13 billion euros).

The figures of vulnerable flood risk territory appear unquestionable: 17 million people are potentially exposed to river overflowing risk. For a long time, protection policies have prevailed over those of vulnerability reduction. Since its inception, the flood risk prevention policy has been mainly directed towards protection systems. Nowadays more emphasis is needed on other areas of the prevention policy. The vulnerability scope requires further exploration in order to reveal all its potential benefits.

The European Commission has adopted a Directive for preventing and managing flood negative consequences (Flood Directive). It is not the natural phenomenon that causes the problem, it is the non-adaptation of the territory to the flood consequences.

Despite the fact that actions on hazard risk reduction appear more attractive and fascinating, and they largely mobilize the majority of funding, actions aimed at reducing vulnerability are multiplying. Yet the past legacy still justifies the role given to technical solutions and hazard.

Therefore the GEMAPI competence (management of aquatic environments and flood prevention) raises some questions. Since 2007, regulations have improved the knowledge on protection systems (hazard studies). GEMAPI competence has strengthened the regulation on this point to promote the information sharing on protective works.

The more systematic use of multicriteria analysis methods (MCA) also requires a more global reflection and a plurality of actions. Nevertheless, it is legitimate to wonder: will the GEMAPI be a factor of change or, conversely, will it return to a very technical vision of our prevention policy?

### Key Words

Flood risk, prévention, protection, adaptation of territories

## Introduction

Les effets du changement climatique vont largement se faire ressentir dans les prochaines années, induisant l'accroissement de la violence des épisodes de type cévenol, renforçant le phénomène d'érosion côtière et augmentant l'alternance de périodes de « manque d'eau » et de « trop d'eau » [1]. Les assureurs s'y préparent et annoncent des chiffres de dégâts très importants à l'aune de 2040 (13 milliards d'euros d'impacts projetés). Les événements météorologiques des dernières années en attestent : la tempête Xynthia (figure 2), en 2010 (47 morts, 1527 communes reconnues en catastrophe naturelle et 800 millions d'euros en termes de dommages assurés), les inondations du Gard en septembre 2002 (420 communes reconnues en Cat Nat et 935 millions d'euros de dommages assurés), les inondations Seine Loire de 2016 (1 387 communes reconnues en Cat Nat et plus d'un milliard d'euros de dommages assurés) et les inondations du Rhône en décembre 2003 (1 545 communes reconnues en Cat Nat et plus d'un milliard d'euros de dommages assurés), pour ne citer que quelques catastrophes parmi les plus récentes et dont les conséquences sont les plus lourdes sur les plans humain et économique [2] en France métropolitaine.

Les chiffres de la vulnérabilité de notre territoire au risque inondation sont d'ores et déjà sans appel : 17 millions de personnes soumises potentiellement au risque de débordement de cours d'eau (soit 1 habitant sur 4) et 1,4 million, au risque de submersion marine. Plus de 9 millions d'emplois seraient exposés aux débordements de cours d'eau (1 emploi sur 3) et plus de 850 000 emplois exposés aux submersions marines. Par ailleurs, 20 % des habitations exposées aux submersions marines sont de plain-pied [3]. Cette évaluation ne comptabilise pas les personnes impactées par le risque de ruissellement qui concernerait plus de 70 % des communes françaises. Ainsi, même si ces chiffres peuvent paraître alarmistes car reposant sur des estimations volontairement extensives (Enveloppe approchée des inondations potentielles), ils démontrent indiscutablement une très forte exposition de l'hexagone au risque d'inondation.

### Une politique de prévention longtemps fondée sur la seule politique de protection dessinant notre territoire actuel

Longtemps l'étude de l'aléa a primé sur celle de la vulnérabilité. La politique de prévention des risques d'inondation s'est caractérisée, dès son origine par une place prépondérante donnée aux ouvrages de protection. L'Homme depuis toujours cherche à se protéger des aléas naturels, son action consistant à empêcher au maximum l'eau d'envahir des lieux occupés par l'activité humaine grâce à des ouvrages en remblais, des digues, des barrages ou des mesures structurelles lourdes.

Ainsi, sur la Loire, dès le Moyen Age, le besoin de défendre des terrains cultivés et annexés par l'homme contre les inondations entraîna la construction de digues de petite taille, appelées turcies (figure 1). Ces constructions ne résistèrent pas aux assauts de l'eau en 1150. Les grands travaux démarrèrent, sous impulsion royale, étendant les ouvrages de Gien jusqu'à Angers du XIIe au XVIIe siècle. Les crues suivantes ayant dépassé la capacité des ouvrages construits jusqu'alors, Colbert en 1668 lança son programme de « digues insubmersibles », illustrations de l'idée d'hommes plus forts que la nature, rehaussant les ouvrages avec des levées de plus en plus nombreuses et de plus en plus hautes. D'autres villes françaises suivirent le même chemin comme avec les endiguements du Rhône et de la Garonne dès le XVIIe siècle.



FIGURE 1 : DIGUE SUR LA LOIRE.

SOURCE : BIBLIOTHEQUE MUNICIPALE d'ORLEANS.

En 1857, Napoléon III déclare au Corps législatif : « *Je tiens à l'honneur qu'en France, les fleuves rentrent dans leur lit et qu'ils n'en puissent plus sortir* ». La gestion du risque inondation se construit donc historiquement sur la maîtrise de l'aléa, sur l'idée que l'Homme, grâce à des infrastructures complexes et lourdes financièrement, peut réduire les effets des crues voire les faire disparaître.

Des événements dramatiques ont pourtant rappelé les limites de ces ouvrages de protection, les digues rompant ou surversant comme à l'occasion des ruptures de levées de Loire en 1846, en 1856 puis en 1866 ou encore lors de la rupture du barrage de Malpasset en 1959 provoquant 423 décès ; les ruptures de digues dans le sud de la France en 1993, 1994, 1999, 2002, 2003 ont aussi entraîné plusieurs dizaines de décès. En 2010, les ruptures de digues littorales au passage de la tempête Xynthia engendrent la mort de 47 personnes.

À ce jour, on évalue à environ 9 000 km le linéaire de digues en France métropolitaine. La plupart du temps, ces ouvrages ont favorisé l'aménagement et le développement socio-économique des zones protégées. Ainsi, plusieurs millions

de personnes vivent désormais dans des zones protégées par des ouvrages hydrauliques.



FIGURE 2: INONDATION XYNTHIA.  
SOURCE : OUEST FRANCE.

**Conjointement à cette forte politique de protection, les pouvoirs publics créent un arsenal juridique complémentaire.**

Des dispositifs préventifs réglementaires, en réaction à différents événements climatiques (1982, 1987, 1995, 2003, 2004, 2010...) se sont développés au coup par coup.

Très schématiquement, des outils « culture du risque » ont été créés par le législateur, englobant l'information préventive des populations (dossier départemental sur les risques majeurs DDRM, document d'information communal sur les risques majeurs DICRIM, information acquéreurs locataires IAL, pose de repères de crues, organisation de réunions publiques...), des dispositifs de maîtrise de l'urbanisation par l'élaboration de zonages du risque et de prescriptions particulières (plans de surfaces submersibles PSS, plans d'exposition aux risques naturels PER, puis plans de prévention des risques naturels PPR, intégration de dispositions dans le code de l'urbanisme), un arsenal de planification de la crise (plans ORSEC, plans communaux de sauvegarde PCS et dispositifs d'alerte) et une politique d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles (système Cat Nat). Ces outils sont partagés entre les représentants de l'Etat et ceux des collectivités territoriales, chacun devant s'assurer de la sécurité de son territoire.

Ces outils élaborés au fil du temps ont été complétés en 2002 par une politique plus incitative, une démarche volontaire et contractuelle. En réponse à un cahier des charges précis (nécessité d'actionner plusieurs axes de la politique de prévention du risque inondation, recours à l'analyse coût/bénéfice pour justifier des mesures structurelles les plus lourdes financièrement, ...), cette politique permet aux porteurs d'un programme d'actions de prévention des inondations dénommé PAPI, de bénéficier de co-financement du Fonds Barnier (Fonds de prévention des risques naturels majeurs FPRNM). Cette initiative s'efforce de mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs de prévention invitant les acteurs locaux à dépasser la seule politique de protection de leur territoire. Ces PAPI marquent

une nouvelle approche, avec l'objectif d'initier les territoires à la notion de réduction de la vulnérabilité. Les résultats de cette démarche de contractualisation rencontrent des succès divers sur les territoires. Tandis que certains n'ont pas nécessairement perçu l'intérêt d'entrer dans une telle approche, car bénéficiant déjà de financement par le biais des plans fleuve par exemple, d'autres continuent d'actionner principalement l'axe de la politique de protection, par incompréhension du dispositif ou difficultés de mise en œuvre, les autres axes restant en quelque sorte des « axes alibi ». Les PAPI ne couvrent pas tous les territoires mais certaines expériences commencent à porter leurs fruits. Des zones très impactées telles que l'Aude et la Somme en 1999 et 2001, devraient être en capacité de faire face lors de prochains événements en raison des mesures prises dans le cadre de ces programmes.

**Un contexte européen qui nous invite à une réflexion globale sur la gestion du risque inondation et à une recherche d'adaptation des territoires.**

Aux lendemains des inondations à Prague, Dresde, Cologne, Breslau, Varsovie (entre 1990 et 2002) et de leurs conséquences (en termes d'atteintes économiques et de difficultés de retour à la normale), la Commission européenne s'est alarmée. Le Conseil de l'Europe et le Parlement ont alors adopté une directive sur la prévention et la gestion des conséquences négatives des inondations sur les territoires [4].

Ce texte précise dans ses considérants : « (1) *Les inondations constituent une menace susceptible de provoquer des pertes de vies humaines et le déplacement de populations, de nuire à l'environnement, de compromettre gravement le développement économique et de saper les activités économiques de la Communauté.*

(2) *Les inondations sont des phénomènes naturels qui ne peuvent pas être évités. Toutefois, certaines activités humaines (telles que l'accroissement des implantations humaines et des biens économiques dans les plaines d'inondation ainsi que la réduction de la capacité de rétention naturelle de l'eau du fait de l'occupation des sols) et les changements climatiques contribuent à en augmenter la probabilité et les effets négatifs.* »

Les inondations sont donc des phénomènes naturels qui appartiennent au fonctionnement normal des écosystèmes et ne peuvent pas systématiquement être empêchées ou limitées. Ce ne sont pas les inondations elles-mêmes qui posent problème mais les conséquences dommageables qu'elles produisent sur des territoires mal préparés à les supporter. Une crue centennale est un événement « moyen » et les territoires devraient subir des événements plus graves dans les prochaines années. C'est une réalité et une chance : les grandes collectivités se sont quasiment toutes construites en bord de cours d'eau ou d'un littoral. Elles en ont longtemps tiré leur richesse économique ; aujourd'hui, elles profitent d'un cadre de vie de grande qualité. En revanche,

elles ont déjà été touchées par des inondations et le seront encore, densification urbaine et changement climatique obligent. Les enjeux sont évidents : préserver les vies humaines, comme les activités économiques et sans compromettre gravement le développement des territoires. Le défi est posé : produire une ville durable résiliente au risque d'inondation.

En parallèle, les effets de l'Ouragan Katrina à la Nouvelle Orléans, en 2005, ont aussi fait prendre conscience à toute la communauté internationale des gestionnaires de digues, que les ouvrages de protection n'étaient pas infaillibles.

En France, la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, transposant la Directive, est venue compléter le dispositif réglementaire français en créant, de nouveaux outils à l'échelle territoriale, des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI), entre autres, arrêtées sur les 122 territoires à risque important d'inondation (territoires réputés prioritaires au regard de leur exposition au risque d'inondation). Cet outil intégrateur permet sur le modèle des PAPI de partager un diagnostic de vulnérabilité et de bâtir une stratégie partenariale et collective pour répondre à cette situation. L'articulation des dispositifs voudrait que les stratégies locales fixent les objectifs et les grands moyens d'actions au regard du diagnostic territorial et qu'elles se déclinent en programme de mesures opérationnelles porté par un PAPI.

Malgré tous ces dispositifs, force est de constater que les systèmes mis en place ne permettent pas, pour le moment, de répondre totalement aux objectifs fixés. Le territoire national se trouve encore très souvent dépourvu lors de la survenue d'un événement quel qu'il soit. Les inondations de mai-juin 2016 sur les régions Centre et Île-de-France, vécues comme une véritable semonce, interrogent sur la capacité des pouvoirs publics (État et collectivités territoriales), à être confrontés à des événements de plus grande ampleur.

#### **La mise en œuvre d'une nouvelle compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).**

La politique de prévention du risque inondation continue d'évoluer, en parallèle de politiques de décentralisation.

Le 24 janvier 2014, une nouvelle loi portant sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a instauré une compétence dite de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI) dont sont détenteurs depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, les EPCI à fiscalité propre, les représentants des bassins de vie (figure 3). Ils deviennent de ce fait des acteurs incontournables de la protection contre les inondations, axe majeur de la politique sur le plan financier, alors qu'ils n'avaient pas d'obligation particulière dans ce domaine, auparavant. Très concrètement, depuis le 1er janvier 2018, les EPCI à fiscalité propre sont désormais

compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Que recoupe concrètement cette nouvelle obligation ? Les missions visées par les alinéas 1 (aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique), 2 (entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau), 5 (défense contre les inondations et contre la mer) et 8 (protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines) de l'article L211-7 CE semblent assez restrictives par rapport au libellé même de la compétence car ces quatre missions ne portent que sur la protection et la gestion de l'aléa, ce qui est loin de rassembler les problématiques de la prévention des inondations dans son ensemble. Tous les aléas ne sont pas concernés puisque le risque d'inondation par ruissellement pluvial en est exclu (figurant à l'alinéa 4 de l'article L.211-7 CE), ce qui n'est pas sans poser question aux territoires parfois exclusivement concernés par ce type de risque.

Les EPCI à fiscalité propre peuvent soit exercer cette nouvelle compétence en régie, soit la déléguer ou la transférer en tout ou partie à un syndicat mixte organisé à l'échelle de bassins versants (recherche de cohérence hydrographique), ou non (cas des territoires soumis à la submersion marine). On remarque déjà une propension des EPCI à fiscalité propre, bénéficiant de moyens humains et techniques conséquents à exercer directement en régie les missions liées à cette compétence. Même si la loi les autorise à transférer ou déléguer cette compétence à des gestionnaires de bassin versant (EPAGE ou EPTB), une étude récente de l'AdCF (Assemblée des Communautés de France) montre que de nombreuses communautés et métropoles entendent exercer certaines missions de la compétence GEMAPI « en propre ». C'est notamment le cas des territoires où les problématiques de prévention des inondations sont majeures (comme dans les grandes agglomérations et métropoles où se concentrent de forts enjeux) [5]. La gestion syndicale reste privilégiée dans les autres cas même si nombreux sont encore les territoires en cours de réflexion ou de restructuration.

L'instauration de cette compétence est une évolution non négligeable sur le plan institutionnel mesurable par le tumulte généré au sein des acteurs de la gestion du risque. Elle déstabilise les acteurs en place, les oblige à se restructurer ou en fait même disparaître certains. Un des enjeux consiste à préserver les organisations existantes et à leur permettre de s'intégrer dans ce nouveau dispositif. En la confiant aux acteurs en charge de l'urbanisme, la GEMAPI devrait avoir, dans les prochaines années, probablement un impact significatif sur la gestion des territoires inondables. Cela pourrait permettre peut-être l'émergence d'une réflexion sur les territoires de demain, plus durables, adaptés au risque inondation.



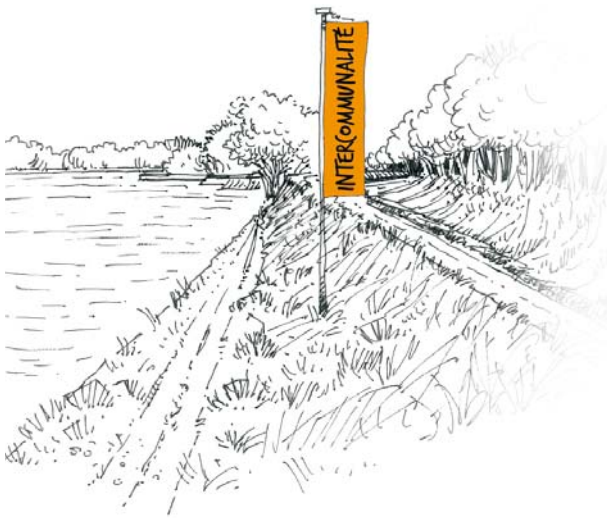


FIGURE 3 : ILLUSTRATION GEMAPI.  
SOURCE : CEPRI.

Avec la mise en œuvre de cette compétence, le bloc communal peut concilier gestion des milieux aquatiques (écoulement des eaux et gestion des zones d'expansion de crues), prévention des inondations (gestion des ouvrages) et urbanisme en intégrant peut-être plus aisément le risque inondation dans l'aménagement du territoire et plus particulièrement dans les documents d'urbanisme. Beaucoup d'interrogations, notamment juridiques et financières, subsistent dans cette prise de compétence et les délais restent très serrés dans un contexte difficile en termes de gouvernance et de disette budgétaire.

### Un nouvel avenir à la politique de prévention du risque inondation ?

Cette nouvelle compétence pourrait souffler un vent nouveau sur la politique de prévention du risque inondation. À l'heure d'une répétition d'événements climatiques (mai-juin 2016, janvier 2018, printemps 2018...), des réflexions nouvelles émergent dans le domaine de l'adaptation et de l'aménagement du territoire.

Même si l'action sur les phénomènes physiques reste très attractive et fascinante, des actions concrètes de réduction de la vulnérabilité se multiplient. Mais l'héritage de notre passé justifie encore la place accordée aux solutions techniques et à l'aléa. Les ingénieurs apportent des réponses techniques que les décideurs politiques décident ou non d'appliquer.

Par exemple, une nouvelle réflexion sur la place de l'eau dans les décisions d'aménagement du territoire fait son apparition depuis quelques années dans le domaine de la prévention des risques d'inondation. Cette démarche plus novatrice cherche à aller au-delà des politiques de protection centrées sur la construction d'ouvrages tels que les digues ou les barrages, en redonnant aux cours d'eau leur caractère naturel, en laissant davantage de place à l'eau. De nombreuses actions sont développées aujourd'hui dans cette

optique : l'aménagement de la rivière Yzeron à Oullins (élargissement en aval du cours d'eau) ; l'aménagement de la zone du Bigout et de la confluence entre les rivières Brévenne et Turdine à l'Arbresle ; la création d'un espace de mobilité du Riou et aménagement d'une zone d'expansion des eaux crues en secteur urbain à Mandelieu La Napoule.

On remarque que l'intégration de l'eau dans l'aménagement prend de plus en plus d'ampleur, car elle s'inscrit dans une perspective d'adaptation aux changements notamment climatiques. Ces concepts amènent à réfléchir et à concevoir sur le long terme des villes et des territoires de façon différente. Cela s'illustre aujourd'hui à travers des projets œuvrant pour une meilleure intégration de la nature en ville, la concrétisation des trames verte et bleue, le développement de modes de transports doux (piéton, cyclable). À ce titre, donner ou redonner davantage de place à l'eau dans la conception d'un projet d'aménagement du territoire s'inscrit pleinement dans le cadre d'un développement des territoires plus durable.



FIGURE 4 : L'AMENAGEMENT DES QUAIS EN BORD DE GARONNE A BORDEAUX. SOURCE : BORDEAUX METROPOLE.

La création d'espaces récréatifs inondables, la remise à ciel ouvert des cours d'eau, le développement de liaisons douces le long des cours d'eau, sont autant d'exemples de ces pratiques en cours et à venir. On remarque que le principe de laisser « plus de place à l'eau », indépendamment de la seule réduction du risque d'inondation, peut aussi apporter d'autres avantages comme la réduction des îlots de chaleur urbains visés dans les Plans Climat Énergie des villes.

L'analyse de différents projets d'aménagement, déjà réalisés ou en cours d'élaboration en France et en Europe, démontrent que des initiatives se font jour, à différentes échelles. Différents types d'actions pour revaloriser la place de l'eau dans l'aménagement en intégrant les différents risques d'inondation (débordements de cours d'eau, submersion marine, ruissellement notamment) ont été identifiés par le CEPRI au cours de ses travaux [6] : les aménagements sans construction de bâtiments - Périgueux,

Bordeaux (figure 4) - ou avec construction de bâtiments mais respectant le principe de la transparence hydraulique (Romorantin-Lanthenay), ou encore la relocalisation ou la suppression d'ouvrages faisant obstacle à l'eau (projets de remise à ciel ouvert de rivières aujourd'hui "busées" comme la Verse (Oise), la Bièvre (Val-de-Marne), la Sambre (Nord)). Ces exemples de collaborations réussies entre acteurs en charge de la gestion des cours d'eau et ceux de l'aménagement sont porteurs de nouveaux modes de gouvernance plus collaboratifs, au service de la conception d'un projet de territoire plus résilient face au risque d'inondation et pourraient prendre valeur d'exemple pour les prochaines années.

Les PAPI et les stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI) semblent des initiatives intéressantes pour permettre l'émergence de tels projets : elles amènent les protagonistes à partager un diagnostic de vulnérabilité et à réfléchir ensemble pour y remédier. Ces outils intégrateurs (dans les actions menées et dans la gouvernance) sont porteurs d'espoir pour l'avenir de la politique de prévention. Ils facilitent un travail partenarial « État/collectivités territoriales » mais aussi entre collectivités territoriales en charge de l'urbanisme et collectivités en charge de la gestion des risques et de l'eau ; ils explorent l'ensemble du dispositif réglementaire, amenant les acteurs locaux à des évolutions de perception, à une révolution d'approche pour certains. La voie de la seule protection ne constitue plus la seule réponse au risque inondation.

La connaissance du risque est a priori un élément essentiel pour l'élaboration de stratégies adaptées à l'urgence de la situation. Il s'agit d'en connaître l'intensité, mais également la vitesse d'évolution. L'arsenal réglementaire sur les ouvrages couplé à cette compétence GEMAPI et reprenant la base des études de dangers déjà instaurées en 2007, présente un intérêt certain pour l'amélioration des connaissances et le partage d'informations : partager une vision claire des limites des systèmes de protection présente indéniablement une avancée dans la politique de prévention.

Le succès du dispositif PAPI (une cinquantaine durant le premier à appel à projets, puis 80 nouveaux PAPI depuis 2011) démontre que certaines collectivités n'ont pas attendu la compétence GEMAPI pour se préoccuper de la gestion des risques d'inondation sur leur territoire. Par ailleurs, un certain nombre de collectivités actionne depuis plusieurs années les leviers offerts par l'ingénierie écologique, visant à concilier développement du territoire et préservation de l'environnement (solutions fondées sur la nature).

Tenir compte de ces dynamiques existantes en essayant de conserver des équilibres sur des territoires qui ont souvent mis du temps à se construire, c'est tout l'enjeu de l'exercice de cette compétence, afin d'avoir une approche globale de la prévention des risques d'inondation.

Le dispositif PAPI permet en plus, un financement public par le Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (FPRNM). À ce jour, les actions financées se concentrent

sur le maintien des ouvrages de protection et de leur niveau de sécurité mobilisant encore la majorité des financements (plus de 80 % du financement de la prévention est réservé à la protection).

Cependant, les capacités de financement du Fonds Barnier sont de plus en plus limitées et cette gestion des risques n'est pas pérenne (plafonnement à 137 millions d'euros annuel dans la dernière Loi de Finances 2018). En parallèle, le recours plus systématique aux méthodes d'analyse multicritères (AMC) oblige aussi à avoir une réflexion plus globale pouvant ainsi inviter à une pluralité d'actions, au-delà de la gestion des digues.

Malgré tout, il semble légitime de s'interroger : la GEMAPI va-t-elle être un facteur de changement ou au contraire revenir sur une vision très technique de notre politique de prévention ?

De nombreux acteurs locaux réfléchissent à ces sujets depuis plusieurs décennies. L'intérêt de proposer un changement progressif de stratégie apparaît alors, avec un passage du « *lutter contre* » dont on sait qu'il n'est pas pérenne au « *vivre avec* », plus en phase avec la philosophie actuelle. Il faudra pour autant adapter les outils de financement pour que ce changement de paradigme puisse s'opérer véritablement.

La question du financement consiste avant tout à trouver des solutions pour dépasser le recours systématique au Fonds Barnier qui n'est pas en capacité d'assumer l'ensemble des coûts engendrés par la politique de prévention des risques naturels.

Une recette fiscale dédiée à la GEMAPI a été créée dans le code général des impôts : elle prend la forme d'une majoration des taxes locales existantes (taxes foncières, taxe d'habitation, taxe sur les entreprises). Il s'agit d'une taxe optionnelle, décidée librement par l'EPCI à fiscalité propre. Le montant total de la recette procurée par cette taxe doit correspondre aux dépenses envisagées sur l'année pour la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, sans pouvoir excéder un plafond calculé comme étant le produit de 40 euros multiplié par le nombre d'habitants de l'EPCI à fiscalité propre. 38% des communautés et métropoles ont choisi de lever la taxe en 2018 [5]. Cette taxe fait l'objet de nombreuses critiques liées en particulier aux incertitudes sur sa capacité à faire face aux besoins financiers du parc de digues actuels (entretien et travaux de confortement), sur son couplage à une taxe amenée à disparaître dans les mois à venir (taxe d'habitation) mais aussi sur son portage.

Des outils de financement solides sont attendus pour permettre le changement de paradigme, alors que l'argent est aujourd'hui essentiellement destiné au renforcement d'ouvrages de protection. En effet, les dispositions associées à la compétence GEMAPI ne vont manifestement pas dans le sens de ce changement, mais plutôt vers un accompagnement des travaux sur les ouvrages de protection, même si la taxe couvre bien tous les items de la GEMAPI.

On ne peut que constater un fléchage majoritaire vers les travaux concernant les ouvrages de protection, ce secteur étant à ce jour le plus consommateur de finances.

La logique des politiques publiques en construction et la priorisation actuelle des financements méritent alors d'être interrogées, pour permettre une montée en charge des autres axes de la prévention (hors protection) : réduction de vulnérabilité, culture du risque, information préventive, préparation à la gestion de crise...

### Conclusion

Pour que cette nouvelle politique de prévention alliant protection et adaptation se renforce, il apparaît indispensable que les autorités publiques nationales s'impliquent sur ce sujet et ne laissent pas, au motif d'une décentralisation débridée, les collectivités territoriales seules face à cette tâche immense. Permettre à nos villes de se remettre d'une inondation est bien un sujet crucial. Une question de plus en plus prégnante au vu des impacts du changement climatique et ce, afin de ne regretter aucun choix opéré. La gestion du risque inondation doit être l'affaire de tous. Une implication de l'ensemble des acteurs combinée à une approche stratégique, collaborative et anticipée qui devraient permettre un nouveau souffle.

La prise de compétence GEMAPI, liant protection et urbanisme, intervient dans un contexte encore mouvant de redéfinition de la coopération intercommunale avec les Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), mais aussi de transfert de compétences à venir (notamment s'agissant de la gestion des ports, de l'assainissement, de l'eau potable...). À cela s'ajoute un contexte de pénurie budgétaire, un facteur qui n'est pas pour simplifier la tâche des acteurs publics mais qui oblige à des choix éclairés, assumés et transparents dans leurs objectifs et leur caractère économiquement soutenable.

La politique de prévention actuellement en plein questionnement devrait prendre un nouveau tournant dans les années à venir, mêlant actions pour réduire l'aléa et actions ambitieuses d'adaptation et de mutation des territoires.

La question de l'évolution des territoires littoraux soumis à l'érosion côtière et à la submersion marine s'invite déjà au calendrier politique et devrait dans les mois qui viennent occuper le devant des réflexions et des débats au risque d'assister à la disparition très rapidement, des pans entiers de nos espaces côtiers. La transformation programmée des territoires combinant protection et adaptation, est donc un vaste chantier qui ne pourra se concrétiser qu'à la condition d'un affichage politique clair et d'un cadrage au niveau national. La formalisation de stratégies différenciées s'impose désormais.

La gestion du territoire dans un temps long révèle un enjeu majeur des politiques publiques en construction : si nous disposons aujourd'hui de temps pour mettre en place des

stratégies efficaces, les actions doivent être engagées dès à présent. Alors que le passage du « lutter contre » au « vivre avec » semble une stratégie inévitable au vu des contraintes environnementales et financières qui s'imposent, la politique actuelle mérite d'être interrogée dans le contexte de la GEMAPI qui tend, naturellement, à favoriser la mise en place d'actions visant essentiellement les ouvrages de protection. Même si la GEMAPI n'impose pas le recours aux ouvrages puisque ce seront les acteurs locaux qui décideront et favoriseront peut-être par habitude ce choix. On peut seulement regretter que la réglementation ne se développe que sur l'aspect gestion de l'aléa au détriment des actions sur la réduction de la vulnérabilité et sur l'adaptation de l'existant.

### Références

- [1] GIEC sous la direction de l'équipe de rédaction principale, R.K. Pachauri et L.A. Meyer, (2014). *Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat GIEC*, Genève, Suisse, 161 p.
- [2] CCR (2018). *Les catastrophes naturelles en France Bilan 1982-2017*, 87 p.
- [3] MTES (2011). *Evaluation préliminaire des risques d'inondation*
- [4] Directive européenne 2007/60 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation du 23 octobre 2007
- [5] AdCF, (avril 2018). Note, *GEMAPI : où en sont les territoires en matière de gouvernance, financement, méthode de travail ?*
- [6] CEPRI (février 2015). *Rapport Comment saisir les opérations de renouvellement urbain pour réduire la vulnérabilité des territoires inondables face au risque d'inondation ? Principes techniques d'aménagement*