

EAU-ASSAINISSEMENT

Début du second cycle de la directive inondations : l'heure de la consolidation

Fabienne Nedey | actus experts technique | France | Publié le 28/02/2017

Une note technique du ministère de l'Environnement du 1er février 2017 fait le point sur les stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI) et précise les objectifs du second cycle de mise en œuvre de la directive inondations.



La directive européenne du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondations ^[1], transposée en droit national par la loi Grenelle 2 ^[2] et par un décret du 2 mars 2011 ^[3], a posé un nouveau cadre de référence en matière de prévention des inondations. Cette démarche n'a pas vocation à remplacer les outils existants (notamment le plan de prévention du risque inondation, le document d'information communal sur les risques majeurs, le plan communal de sauvegarde, le plan de submersions rapides...), mais à leur fournir une articulation et une mise en cohérence. En clair, l'idée est de tisser un canevas qui redonne du sens à des politiques jusque là saccadées et cloisonnées.

Un premier cycle (presque) achevé

La première période de mise en œuvre de la directive inondations s'est traduite par plusieurs étapes : l'évaluation préliminaire des risques dans chaque district hydrographique, une détermination des territoires à risques d'inondation importants (TRI ^[4]) – cette phase a conduit à la désignation de 122 TRI sur le territoire national – , une cartographie traduisant une évaluation fine des enjeux sur ces zones, puis l'établissement sur ces territoires de stratégies locales de gestion des risques d'inondations (SLGRI). Associant l'ensemble des acteurs concernés, ces SLGRI définissent concrètement les mesures permettant de réduire les conséquences des inondations. Le calendrier prévoyait qu'elles devaient être adoptées fin 2016.

La note publiée par le ministère le 1er février 2017 ^[5] se garde bien de dire combien de territoires sont en retard sur cette échéance, mais on sait qu'ils sont nombreux. Le processus, assez lourd, s'est en effet exercé de façon descendante, sous l'impulsion des services de l'État. Localement, la prise de conscience de l'intérêt de la démarche a été très hétérogène. L'objectif du ministère est de rentrer au plus ^[6] vite dans l'opérationnel, mais sans mettre trop de pression, car on est au terme de plusieurs années au cours desquelles la machine s'est emballée. La note se contente donc d'appeler à « une approbation rapide des SLGRI au cours des premiers mois de l'année 2017 ».

Mise en œuvre et consolidation au programme

La note définit les ambitions du 2ème cycle de la directive, pour la période 2016-2021. Il s'agira de mettre en œuvre les SLGRI, au travers de programmes d'action et de prévention des inondations (PAPI [8]) en cours ou à construire, étant entendu que les nouveaux PAPI s'appuieront sur le cahier des charges "PAPI 3" en cours de finalisation. La note demande par ailleurs de réexaminer les documents issus du premier cycle en tenant compte de l'évolution de l'état des connaissances et d'éventuels événements nouveaux remettant en cause leur validité.

« On est sur une phase de respiration et de consolidation, ce qui est assez sage [9], constate Stéphanie Bidault, directrice du Centre européen de prévention du risque d'inondation (CEPRI [10]). L'Etat a sans doute pris conscience de la pressurisation subie par les collectivités locales ces dernières années et a choisi de ne pas en remettre une nouvelle couche. Il est temps en effet de laisser s'installer ces nouveaux outils, pas faciles à appréhender, et de laisser vivre la démarche ». La note précise toutefois, en une phrase apparemment anodine mais en réalité pleine d'enjeux, que « la question du ruissellement pourra être abordée si nécessaire ». Le ruissellement joue un rôle déterminant dans les inondations, mais ce volet reste extrêmement difficile à intégrer dans l'action publique, par manque de connaissance de ces phénomènes.

Raccrocher les wagons de la GEMAPI

La note entend, par ailleurs, encourager la cohérence des nouvelles structures chargées de la GEMAPI avec la gouvernance issue des SGLRI. C'est la première fois que l'Etat cherche ainsi à raccrocher les wagons de la compétence GEMAPI à ces stratégies locales plus englobantes et structurantes. La GEMAPI concerne, en priorité, la protection des populations au regard des débordements de cours d'eau ou de la submersion marine [11] : elle apparaît cloisonnée, sans lien fort avec le reste de la prévention (alerte, gestion de crise, etc.). « La mise en place des SLGRI constitue une opportunité pour mobiliser tous les acteurs et faciliter la prise en charge par le bloc communal au 1er janvier 2018 de la compétence GEMAPI, indique la note. Ces SLGRI offriront une base aux nouvelles structures qui se mettent en place dans le cadre de la GEMAPI pour fixer leurs objectifs dans l'exercice de cette nouvelle responsabilité. Les actions concrètes pour la mise en œuvre de ces stratégies s'inscrivent quant à elles de façon privilégiée dans le cadre des PAPI ».

Il y a certes un grand intérêt à aborder l'ensemble de ces sujets en prenant de la hauteur, et en associant au maximum les acteurs de tous échelons. Mais pour autant, la gouvernance des différentes démarches ne peut pas être fusionnée. « Vouloir mettre en cohérence ces approches, cela fait sens. Mais attention à ne pas vouloir calquer la gouvernance de l'une sur l'autre. La GEMAPI, c'est un énorme morceau à digérer. Il faut laisser les territoires s'organiser pour y faire face, sans chercher à leur imposer un modèle unique d'organisation et de gouvernance », met en garde Stéphanie Bidault.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Prévention, alerte, crise : chantiers « inondations » sur tous les fronts
- Stratégies locales du risque inondation : les collectivités ne seront pas prêtes
- Directive inondation : évaluation et gestion des risques pour la période 2016-2021
- Organiser les compétences locales de l'eau : un défi pour fin 2017