



Après Xynthia, des choix de gestion du risque d'inondation à réviser ?

Sylvain RODE

Université de Reims Champagne-Ardenne
sylvain.rode@univ-reims.fr

Résumé

Entre protection et prévention, les réponses mises en œuvre pour gérer le risque d'inondation en France sont diverses et ont varié au fil du temps. Elles présentent chacune leur pertinence comme leurs limites.

Mots-clefs

Digue, prévention, protection, risque d'inondation

Introduction

La tempête Xynthia qui a touché la France en février 2010 a immédiatement suscité en France une double polémique. La première est relative aux digues, à leur état et à l'efficacité de leur protection. La seconde concerne le contrôle de l'urbanisation dans les zones inondables, jugé trop laxiste.

Le risque d'inondation constitue de fait la principale menace naturelle en France. Près de la moitié des 36 600 communes y sont totalement ou partiellement exposées, les zones inondables couvrent 27 000 km² (soit 4,9 % du territoire), concentrent 6,1 millions d'habitants (soit près de 10 % de la population) et 400 000 entreprises !

Cette catastrophe invite donc à s'interroger sur les modes de gestion de ce risque : quels sont les choix techniques et politiques faits pour se prémunir du risque d'inondation, avec quelle efficacité et/ou quelles limites ? De nouvelles réponses doivent-elles aujourd'hui être privilégiées ?

1. La protection des zones inondables en question

1.1. Les digues, un dispositif de protection très répandu mais qui présente des limites

Si la tempête Xynthia a remis sur le devant de la scène la question des digues de protection contre la mer, la réflexion doit être élargie à l'ensemble des digues, maritimes ou fluviales. Un certain nombre d'enjeux sont en effet communs à ces différents ouvrages de protection. La France compte 8600 kilomètres de digues fluviales ou maritimes qui protègent entre 15 000 et 18 000 km² et 1,6 à 2 millions d'habitants¹. Les digues fluviales représentent 95 % du linéaire total de digues recensées.

¹ Selon la base de données nationale BARDIGUES administrée par le Cemagref pour le compte du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer.



Les grands fleuves français sont en effet endigués sur une partie de leur cours : Loire, Garonne, Rhône, Seine, Rhin, sans parler des cours d'eau plus modestes, souvent enserrés eux aussi par un corset de digues.

Certains espaces littoraux bas sont également séparés de la mer ou de l'embouchure d'un fleuve par des digues : Flandre maritime, Bas-Champs de Cayeux et baie de Somme, estuaire de la Seine et de la Loire, baie du Mont-Saint-Michel, marais breton et poitevin, marais de Rochefort, Gironde, Bassin d'Arcachon, Camargue sur le littoral méditerranéen.

Mais l'efficacité des digues maritimes ou fluviales présente un certain nombre de limites. La première limite tient à l'entretien des digues. On estime en effet que, sur les 8600 kilomètres de digues que compte la France, 1000 seraient à risque. Une loi napoléonienne de 1807 stipule que la construction et l'entretien des digues de protection est de la responsabilité des propriétaires riverains. Or, la propriété des digues sur le territoire français est particulièrement émiettée : la base nationale de données BARDIGUES recense un millier de propriétaires connus, sans compter les nombreux propriétaires inconnus... L'Etat ne gère que 1000 km de digues fluviales, surtout le long de la Loire. Dans ce cas de figure, les responsabilités sont clairement identifiées et l'entretien peut être effectué sans problème majeur. Mais l'entretien et le renforcement des digues s'avèrent bien plus compliqués lorsque les propriétaires des digues sont inconnus et/ou n'ont pas les moyens techniques et financiers d'assumer leurs obligations, ce qui est le cas pour le tiers du linéaire de digues en France.

La seconde limite du système de protection grâce aux digues tient à l'« illusoire sentiment de sécurité » (Dion, 1934) que leur présence induit. Ces ouvrages créent parmi les responsables politiques et la population l'illusion que l'on est à l'abri de l'eau. Les digues, en protégeant des crues faibles ou moyennes, réduisent la fréquence des inondations : le risque d'inondation se fait inexorablement plus improbable et la contrainte psychologique qu'a longtemps représenté le risque d'inondation disparaît peu à peu, ne jouant plus son rôle de frein à l'occupation des espaces inondables. L'urbanisation des zones littorales basses ou des lits majeurs des cours d'eau s'en trouve ainsi accélérée et légitimée, alors même que les digues peuvent rompre ou faire l'objet de surverse.

1.2. Les digues, un dispositif de protection à reconsidérer

Face aux limites de ce dispositif de protection, on semble désormais s'efforcer de « faire la part de l'eau » en s'orientant vers l'aménagement de zones d'expansion des crues le long des cours d'eau et vers la restitution de polders à la mer.

Il est aujourd'hui de plus en plus question, le long des fleuves, de faire en sorte de permettre une introduction contrôlée des eaux dans le lit majeur par des déversoirs lors des fortes crues. Il s'agit ainsi de déterminer à l'avance d'inonder des zones peu occupées pour protéger les espaces à forts enjeux situés en aval.

On renoue là avec une solution déjà mise en œuvre à la fin du XIX^e siècle. Suite aux inondations de 1846 et 1856 sur la Loire, Napoléon III évoquait la nécessité de « faire la part de l'eau », c'est-à-dire de redonner de l'espace au fleuve, excessivement corseté de digues. C'est l'objectif du plan d'aménagement présenté par l'ingénieur Comoy en 1867 : pour éviter l'ouverture de brèches dans les digues, il s'agissait de « faire la part de l'eau » grâce à la réalisation de déversoirs de sécurité dotés d'un fusible. Mais, sur les vingt déversoirs prévus, huit seulement ont été réalisés entre 1870 et 1891.

L'opposition des populations à ce principe des déversoirs fut importante à l'époque, les déversoirs étant perçus comme créateurs d'inondation et non protecteurs.

Le recours à cette solution des déversoirs de sécurité est aujourd'hui à nouveau encouragé. L'Etat préconise ainsi la réalisation d'un déversoir en cas de construction d'une nouvelle



digue ou en cas de réfection d'une digue ancienne. La remise en vigueur de ce principe découle directement de la prise de conscience des limites de la protection qu'offrent les digues, et du risque majeur que représente l'éventualité de leur rupture. La création de nouveaux déversoirs doit ainsi contribuer à sécuriser les digues en évitant la formation de brèches.

Le programme opérationnel Rhône (2007-2013) s'intéresse ainsi aux zones d'expansion des crues. La création de nouveaux déversoirs est envisagée, en appoint de ceux qui existent déjà.

Mais, tout comme au XIX^e siècle, ces solutions suscitent l'opposition des communes et des riverains concernés par ces champs d'expansion des crues, qui se perçoivent comme sacrifiés sur l'autel de la protection des villes. C'est le cas par exemple des communes riveraines du Rhône de Bourbon, Mézoargues, Tarascon et Vallabrègues qui, dans une lettre adressée au Préfet coordonateur du bassin Rhône-Méditerranée, demandent en 2006 la suppression d'un déversoir ou à défaut son rehaussement.

Suite à la tempête Xynthia, le gouvernement avait initialement décidé que 1510 maisons du littoral atlantique devaient être rasées car situées dans des zones d'extrême danger (aussi appelées zones noires, rebaptisées « zones de solidarité »). L'objectif était d'empêcher que les habitants se réinstallent dans ces zones, qui seraient ainsi retournées à l'état naturel. Mais les riverains s'y opposent farouchement, « tant est ancrée dans la mentalité collective depuis un millénaire la conception quasi-militaire de la lutte contre la mer » (Verger, 2005). L'acceptabilité sociale du retour des polders à la mer est donc loin d'être acquise, notamment lorsqu'ils sont urbanisés.

Plusieurs actions de « dépoldérisation » ont pourtant été entreprises dans les pays d'Europe occidentale (Goeldner-Gianella, 2007), s'appuyant sur le coût de la stratégie de défense lourde des polders par des endiguements et la diminution de l'intérêt économique des polders agricoles.

La stratégie de défense à tout prix des polders perd de sa pertinence, d'autant que le contexte d'élévation probable du niveau de la mer à l'avenir confère une acuité toute particulière à la question des choix de gestion de ces espaces très vulnérables aux submersions, qui seront parmi les premiers affectés. La tempête Xynthia a donc remis sur le devant de la scène la question du devenir des terres gagnées par l'homme sur la mer. Une circulaire du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable de 2006 souligne « la nécessité d'opérer dans certains cas un recul stratégique ».

Ce n'est donc pas la fin des digues, littorales ou fluviales, qui demeurent un moyen de protection précieux dans bien des cas, et qui doivent être renforcées pour nombre d'entre elles afin d'être plus résistantes. Pourtant la culture de l'insubmersibilité absolue des digues, qui entendait empêcher à tout prix l'eau de pénétrer dans les espaces qu'elles protégeaient, a cédé le pas à une vision qui intègre la possibilité d'une submersion contrôlée, en certains lieux et/ou à certains moments.

2. De la difficulté de limiter la vulnérabilité

2.1. Contrôler l'urbanisation en zone inondable : des injonctions étatiques...

Face au constat des limites des mesures de protection et de l'augmentation continue de la vulnérabilité, le gouvernement français s'est efforcé de mettre en place à partir des années 1980 un dispositif réglementaire privilégiant la prévention, en s'efforçant notamment de réduire la vulnérabilité.



Les Plans d'Exposition aux Risques naturels prévisibles (PER) ont été instaurés en 1982, mais ils ne sont pas parvenus à freiner l'urbanisation dans les espaces à risques, notamment faute d'une volonté politique suffisante.

Aussi la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement instaure-t-elle un nouvel outil, le Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR). Il s'agit cette fois de se donner les moyens et la volonté politique de réglementer l'usage des sols dans les zones exposées aux risques naturels.

Elaboré par les services de l'Etat, le PPR doit être intégré par les communes à leurs documents d'urbanisme et s'impose à toute personne publique ou privée. Les PPR distinguent théoriquement deux types de zones différentes : les zones rouges, les plus exposées, où les nouvelles constructions sont totalement interdites, et les zones bleues, où il est possible de construire en respectant certaines prescriptions.

Fin 2009, 7600 communes françaises étaient dotées d'un PPR (dont 46 concernant la submersion marine, sachant que 864 communes littorales sont exposées à ce phénomène). Lorsqu'ils existent, les PPR contribuent à modérer la croissance urbaine en zone inondable, et donc à freiner l'accroissement de la vulnérabilité. Suite à la tempête Xynthia, l'État a demandé aux préfets d'accélérer le déploiement des PPR, notamment littoraux.

2.2. ... aux résistances locales

Mais les dispositifs nationaux de prévention des risques naturels peinent à être appliqués, les différentes mesures préventives suscitant souvent une forte hostilité à l'échelle locale.

La volonté de l'Etat de mieux prévenir les risques, à travers des dispositifs de contrôle de l'usage des sols, est souvent perçue localement comme une contrainte inacceptable. Souhaitant valoriser au maximum les espaces littoraux et proches des cours d'eau, soumis à une forte pression foncière, les communes voient d'un mauvais œil la réglementation restrictive qu'instaurent les PPR.

L'application de ces documents, remettant en cause de nombreux projets d'aménagement, se traduit donc par d'importants conflits. Des associations de communes et de riverains sont créées afin de s'opposer à la politique préventive voulue par l'Etat et obtenir des assouplissements de la réglementation. Les épisodes contentieux, opposant les services de l'Etat aux communes, ont été très nombreux (Rode, 2009). L'Etat se trouve parfois contraint d'imposer ce document aux communes réticentes, par le biais d'une procédure d'application anticipée. Mais les communes multiplient parfois les ruses visant à entraver l'approbation du PPR, laquelle doit s'effectuer dans un délai de trois ans après l'application anticipée.

Ces conflits entre les services de l'Etat et les collectivités locales témoignent de la difficulté pour les acteurs locaux d'accepter le passage d'une gestion de l'aléa grâce à des solutions techniques (construction de digues de protection et/ou de barrages) à une gestion privilégiant désormais la réduction de la vulnérabilité.

Conclusion

La protection des zones inondables grâce à des digues, solution anciennement mise en œuvre, demeure cruciale pour assurer la sécurité et demeure donc d'actualité. Pourtant, le regard porté sur les digues est en train d'évoluer. Le fétichisme de leur insubmersibilité laisse la place à la volonté de « faire la part de l'eau ». Rendre des espaces endigués à la mer ou aux cours d'eau représente un tournant en termes d'aménagement. N'est-ce pas là l'illustration d'un nouveau rapport de la société à l'eau et à la nature ?

Par ailleurs, depuis trois décennies, c'est la prévention qui est privilégiée. Mais son efficacité demeure tributaire de nombreuses résistances locales, en particulier pour ce qui est de la mise en œuvre des PPR, encore trop souvent perçus localement comme pénalisants pour



les dynamiques démographiques et économiques des territoires locaux. L'enjeu est donc de parvenir à pleinement intégrer les risques dans les stratégies d'aménagement (Beucher, Rode, 2009).

Remerciements

Merci à Patrice Mériaux du Cemagref (unité de recherche « Ouvrages hydrauliques et hydrologie ») de nous avoir communiqué les données chiffrées de la base de données BARDIGUES.

Références

- S. Beucher & S. Rode (2009), « L'aménagement des territoires face au risque d'inondation : regards croisés sur la Loire moyenne et le Val-de-Marne », M@ppemonde, n° 94, 19 p., <http://mappemonde.mgm.fr/num22/articles/art09202.html>
- R. Dion (1934), Le Val de Loire, étude de géographie régionale, Tours, Arrault et Cie, 752 p.
- L. Goeldner-Gianella (2007), « La mer revient dans les polders : une géographie contrastée de la dépoldérisation en Europe », <http://mappemonde.mgm.fr/num24/fig09/fig09401.html>
- S. Rode (2009), Au risque du fleuve. La territorialisation de la politique de prévention du risque d'inondation en Loire moyenne, thèse de doctorat en géographie, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 481 p., <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00444166/fr/>
- F. Verger (2005), « Faut-il dépoldériser ? », 9e entretiens Sciences et Éthique ou le devoir de parole « Le littoral et les avancées scientifiques », Session 1 : Un littoral : des approches diversifiées, 7 octobre 2005