

ÉTAT des LIEUX

Quelle ÉVOLUTION des POLITIQUES NATIONALES de GESTION des RISQUES à l'horizon 2040 ?

France

Des catastrophes de grande ampleur (Grand-Bornand, Vaison-la-Romaine, Sevezo ...) sont à l'origine des 1ères politiques de gestion des risques naturels et technologiques depuis les années 80. La gestion des risques vise la prévention, la réduction et la réparation des dommages, l'information des citoyens et la gestion efficace des crises. La politique de gestion du risque inondation, en particulier, s'amplifie depuis la directive inondation, avec la mise en place des évaluations préliminaires des risques inondation, l'identification des territoires à risques inondation et la définition des PGRI (objectifs et mesures de réduction des conséquences dommageables des inondations). La nouvelle compétence obligatoire des communes GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations), en vigueur en janvier 2018, sera transférable aux intercommunalités ou aux établissements publics de bassin. La tendance récente montre que désormais, la recherche des responsabilités lors de catastrophes devient la règle; dans le même temps, le fond catastrophes naturelles est de plus en plus mis à contribution. Enfin, le réchauffement climatique est susceptible d'aggraver les risques tels que les mouvements de terrain, ou la survenue de crues rapides. Ces évolutions récentes ajoutées à la décentralisation au niveau local de la gestion des cours d'eau dans la lutte contre les inondations, vont nécessiter une forte mobilisation pour mieux prendre en compte le risque dans l'aménagement du territoire.

Savoie

La Savoie est un territoire très fortement concerné par les risques naturels, en particulier les risques inondation (1 commune sur 2) et mouvements de terrain, chutes de blocs et glissement de terrain (2/3 communes), dans une moindre mesure le risques de crues torrentielles et coulées de boues, avalanches (1/6). Elle est également concernée par les risques technologiques des gazoducs-oléoducs (1/4) et les risques technologiques industriels et miniers. Dans ce territoire fortement soumis aux risques, avec une population en croissance et l'accueil de nombreux touristes, les politiques de prévention et de gestion des risques et les moyens qui leurs sont affectés sont déterminants dans les choix d'aménagement du territoire.

Quels FUTURS POSSIBLES ?

Modalité 1

La gestion des risques est de mieux en mieux intégrée dans les choix d'aménagement

La gestion du risque inondation, puis celle des autres risques sont décentralisées aux EPTB et EPAGE. Au début quelques constructions se font encore en secteur soumis à risque avec des arbitrages en faveur de l'économie, mais petit à petit les comportements évoluent avec une meilleure prise en compte du risque.

Modalité 2

Retrait subi face aux risques, l'acceptation du risque diminue, mais les moyens publics sont limités

Les possibilités d'urbanisation en zone soumise à risque sont encore réduites et la protection est ciblée sur les seules zones à plus fort enjeu. Les ouvrages touchés par des risques forts sont abandonnés suite à des catastrophes. L'habitat soumis à risque fort est délaissé et l'habitat soumis à un risque moindre voit sa valeur progresser. L'indemnisation des catastrophes naturelles est conditionnée.

Modalité 3

Retrait stratégique face aux risques, l'acceptation du risque diminue, la prévention est prioritaire

Les possibilités d'urbanisation en zone soumise à risque sont très fortement réduites et la protection est ciblée sur les seules zones à plus fort enjeu. À la différence de la modalité précédente, les élus font le choix assumé de la précaution, avec dans certains cas le déplacement d'ouvrages stratégiques mais concernés par des risques forts. L'habitat soumis à risque fort est délaissé et l'habitat soumis à un risque moindre voit sa valeur progresser fortement. L'indemnisation des catastrophes naturelles est conditionnée.

Modalité 4

Privatisation de la gestion des risques, la prévention devient l'affaire des individus

Les moyens publics affectés à la réduction de la vulnérabilité et à l'indemnisation diminuent et les pouvoirs publics ne fournissent plus que la connaissance du risque. La prévention en matière d'urbanisme s'assouplit, désormais on tolère l'exposition aux risques. Certains investisseurs continuent de construire dans des secteurs à risque. Les primes d'assurance augmentent très fortement dans les secteurs soumis à risques.

L'ÉTAT des LIEUX DÉTAILLÉ 1/2

France

Gestion des risques depuis 1982

Des catastrophes de grande ampleur (Grand-Bornand, Vaison-la-Romaine, inondations du Rhône d'une part, Seveso, AZF, Bhopal d'autre part) sont à l'origine des 1ères politiques de gestion des risques en France:

- des risques naturels (1994 et 1996 Circulaires risque inondation, 1995 PPRN (Plans de Prévention des Risques Naturels) dans la Loi Barnier, et Circulaire digues de 2002. Le risque inondation occasionnant le plus grand nombre de victimes et de dégâts, sa prévention s'est bien structurée en France.

- des risques technologiques la Directive "SEVESO" de 1982, modifiée en 1996 et 2003 fixe, pour l'ensemble des états de l'Union européenne, des mesures minimales en termes d'aménagement, de prévention et d'information sur les risques industriels majeurs. Loi Bachelot 30/06/2003 crée les PPRT (Plans de Prévention des Risques Technologiques).

La politique française de gestion des risques en 3 objectifs et 7 piliers :

- Objectifs :
 - prévenir les dommages, réduire leur ampleur et les réparer,
 - informer les citoyens afin qu'ils deviennent acteurs,
 - gérer efficacement les crises lorsqu'elles surviennent.

- Piliers :

la connaissance, la surveillance et l'alerte, l'information préventive des populations, la prise en compte des risques dans l'aménagement et l'urbanisme au travers des PPRI, PPRN, PPRT PPRM (*) réalisés par les services de l'Etat, la réduction de la vulnérabilité, la préparation de la gestion de crise, le retour d'expérience. (*) (PPRI, PPRN, PPRT, PPRM : Plans de de Prévention contre les Risques d'Inondation, Naturels, Technologiques, Miniers)

La politique de gestion du risque inondation évolue de 2007 à 2013

La transposition de la Directive inondation de 2007 et le Grenelle 2 ont amplifié la politique de gestion du risque inondation, en plusieurs phases :

- Fin 2011, l'EPRI (Evaluation Préliminaire des Risques d'Inondation) dresse un état des lieux de la connaissance (base de donnée historique et fourniture des « enveloppes extrêmes des inondations potentielles » (enveloppes des Atlas des Zones Inondables et des études PPRI) et RTM (communes ayant connus des événements torrentiels les plus impactants).
- Fin 2013, identification des TRI (Territoires à Risques d'Inondation Importants) et cartographie des surfaces inondables.
- Fin 2015, les PGRI (Plans de Gestion des Risque d'Inondation) définiront les objectifs de réduction des conséquences dommageables des inondations retenus par l'Etat, & mesures nécessaires pour les atteindre..

En matière d'aménagement du territoire, depuis Grenelle 2, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les PGRI et les PPRI.

Création de la compétence obligatoire GEPAMI (GEstion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations) par la loi de décentralisation MAPTAM.

Cette nouvelle compétence des communes concerne l'entretien des cours d'eau, l'aménagement des bassins versants et la gestion des systèmes de protection contre les inondations. Initialement prévue au 1/01/2016, son entrée en vigueur a été reportée au 01/01/2018 par la loi NOTRE. Elle est transférable aux EPCI, qui eux-mêmes peuvent la confier à une EPTB ou à un EPAGE (Etablissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux), avec une possibilité de lever une taxe affectée pour le financement à l'échelle d'un bassin versant.

Les tendances lourdes

- recherche de responsabilités lors de catastrophe (tempête Xynthia, procès de personnes mises en cause),
- décentralisation au niveau local de la gestion des cours d'eau dans la lutte contre les inondations,
- réchauffement climatique peut aggraver les mouvements de terrains ou la survenue de crues rapides,
- un fond Catastrophes Naturelles de plus en plus mis à contribution

L'ÉTAT des LIEUX DÉTAILLÉ 2/2

Plus récemment ont émergé

- la décentralisation de la compétence de gestion des autres risques naturels
- les attentes de la société en matière de risque peuvent évoluer soit vers une exigence de protection des biens et des personnes la plus élevée possible (on ne construit plus, là où il y a un risque, quitte à délocaliser les équipements/industries), soit vers une certaine tolérance à vivre avec le risque lié à la pression foncière dans un territoire de montagne déjà contraint (on vit avec le risque omni-présent, on optimise les systèmes d'alerte).

Savoie

Un territoire très fortement concerné par les risques naturels (*), avec :

- le risque Inondation et la mise en place de PPRI (158),
- les risques propres à la montagne (mouvements de terrain, chutes de blocs et glissements de terrain (211), crues torrentielles et coulées de boues, avalanches (53)) et la mise en place de PPRN (68).

4 territoires disposent de PAPI (Programme d'Actions de Prévention contre les Inondations): bassin de Chambéry-Aix, Tarentaise, Maurienne, combe de Savoie.

Certains risques font seulement l'objet d'une réglementation nationale imposant des normes de prescriptions constructives, par exemple, les risques sismiques et de retrait ou gonflement des argiles qui concernent toute la Savoie.

Des enjeux de coopération se dessinent sur le sillon alpin, qui peuvent dépasser les limites départementales, par exemple, la gestion du risque inondation le long de l'Isère concerne à la fois les départements de la Savoie et de l'Isère.

La Savoie est concernée dans une moindre mesure par les risques industriels et technologiques (*): le département est concerné par des gazoducs-oléoducs (78), les risques technologiques et industriels (41), miniers (47),

() (Entre parenthèses, le nombre de communes concernées parmi les 300 communes savoyardes. Pour les PPRI et PPRN, le nombre de communes où ces documents sont approuvés, en révision, prescrits ou projetés).*

Déclinaison de la directive inondation en Savoie :

- EPRI du bassin Rhône -Méditerranée arrêté le 21/12/2011.
- 2 TRI ont été retenus en Savoie : Albertville et Chambéry-Aix, (cartographie validée fin 2013 pour le 1er, consultation des parties prenantes en cours pour le 2nd). Les périmètres des TRI tenant compte de l'importance de la population permanente, in fine, les secteurs accueillant des touristes ou faiblement peuplés ne sont pas mis en avant.

Dans ce territoire fortement soumis aux risques, les politiques de prévention et de gestion des risques et les moyens qui leurs sont affectés sont déterminants dans les choix d'aménagement du territoire.

Les FUTURS POSSIBLES DÉTAILLÉS

Modalité 1 - La gestion des risques est de mieux en mieux intégrée dans les choix d'aménagement

La gestion du risque inondation, puis celle des autres risques sont décentralisées aux EPTB et EPAGE, au début les arbitrages se font encore en faveur de l'économie, mais petit à petit les comportements évoluent.

- Dans un 1er temps on laisse construire sous conditions quelques bâtiments dans des secteurs à risque.
- Ensuite, toutefois, compte tenu des responsabilités induites par la réglementation récente et de la jurisprudence mettant en cause la responsabilité d'élus, cette pratique disparaît.

Conséquences pour la Savoie vues par des acteurs locaux

- appropriation par les élus de la gestion du risque et rapprochement stratégique au sein de la même structure (collectivité) de la problématique d'aménagement du territoire et du risque
- conscience accrue du risque, développement d'une meilleure culture du risque que dans d'autres territoires moins soumis aux risques
- prise en compte du risque en amont de la décision : outil intégré, plan, programme, projet (plus durable et inscrit dans le long terme)

Modalité 3 - Retrait stratégique face aux risques, l'acceptation du risque diminue, la prévention est prioritaire

- les possibilités d'urbanisation en zone soumise à risque sont encore fortement réduites ;
- la protection est ciblée sur les zones à plus fort enjeu encore plus petites;
- déplacement ou délocalisation progressive et anticipée des ouvrages/industries soumis à risques forts ;
- l'exposition aux risques devient un facteur majeur dans la valorisation de l'habitat, les secteurs d'habitation soumis à risque fort sont délaissés ;
- l'indemnisation des catastrophes naturelles est conditionnée

Conséquences pour la Savoie vues par des acteurs locaux

- des choix d'aménagement de plus en plus limités en raison de la présence de risques élevés et d'un principe de précaution fort cela entraîne des pressions sur le foncier à gérer
- le principe de précaution et l'incertitude font désertier des secteurs entiers de la Savoie
- maintien des populations à l'écart des risques : concentration des populations et hausse de concurrence de foncier surtout à l'ouest de la Savoie, déprise des populations sur les vallées et les pôles industriels

Modalité 2 - Retrait subi face aux risques, l'acceptation du risque diminue, mais les moyens publics sont limités

- les possibilités d'urbanisation en zone soumise à risque sont encore réduites ;
- la protection est ciblée sur les zones à plus fort enjeu ;
- suite à des catastrophes, abandon des ouvrages/industries touchés par des risques forts ;
- l'exposition aux risques devient un facteur important dans la valorisation de l'habitat, les secteurs d'habitation soumis à risque fort sont délaissés ;
- l'indemnisation des catastrophes naturelles est conditionnée.

Conséquences pour la Savoie vues par des acteurs locaux

- des choix d'aménagement de plus en plus limités en raison de la présence de risques élevés et d'un principe de précaution fort cela entraîne des pressions sur le foncier à gérer
- la réduction des moyens publics peut engendrer une moins bonne prise en compte des risques

Modalité 4 - Privatisation de la gestion des risques

Les moyens publics affectés à la réduction de la vulnérabilité et à l'indemnisation diminuent. L'acceptation de l'exposition du risque s'individualise et les conséquences sont gérées par le système des assurances qui déterminent leurs tarifs en fonction du risque et des remboursements.

- la connaissance du risque est fournie par les pouvoirs publics;
- la prévention en matière d'urbanisme s'assouplit, les moyens publics affectés à la réduction de la vulnérabilité diminuent : on tolère l'exposition aux risques et les constructions en l'absence d'alternative pour maintenir activité et habitat ;
- les systèmes d'alerte sont privilégiés, les règles de construction sont renforcées ;
- certains investisseurs font le pari de continuer à construire dans des secteurs à risque;
- le fonds catastrophe naturelle disparaît, car il est trop sollicité, en revanche, les primes d'assurances dans les secteurs soumis à risques explosent.

Conséquences pour la Savoie vues par des acteurs locaux

- appropriation par les élus de la gestion du risque et rapprochement stratégique au sein de la même structure (collectivité) de la problématique d'aménagement du territoire et du risque
- conscience accrue du risque, développement d'une meilleure culture du risque que dans d'autres territoires moins soumis aux risques
- prise en compte du risque en amont de la décision : outil intégré, plan, programme, projet (plus durable et inscrit dans le long terme)



DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE SAVOIE
Service prospectives territoriales

Avec l'appui de :



Savoie 2040 est une démarche de prospective territoriale commanditée par le Préfet de la Savoie, et réalisée avec la participation d'acteurs institutionnels locaux. Cette fiche est issue du diagnostic prospectif (2014) qui identifie des facteurs de changement déterminants pour l'avenir de la Savoie, sous forme de questions, et imagine des futurs possibles à l'horizon 2040. C'est un travail très exploratoire, sans tabous, qui ne vise pas à définir des futurs souhaitables ou à éviter, ni à relayer des politiques publiques.

Il n'est pas le fait de spécialistes, mais d'un travail bibliographique de l'équipe projet Savoie 2040 et d'un travail en atelier avec les partenaires de la démarche: il est à utiliser comme un questionnement sur l'avenir du territoire et non comme une référence formelle sur les sujets traités.