

Prévention des risques naturels et technologiques et préservation des espaces naturels

Vincent DESSIGNOLLE, DREAL Pays de la Loire

Les événements de ces dernières années ont rappelé la vulnérabilité des espaces naturels aux différents types de risques, naturels et industriels, et la région des Pays de la Loire n'a pas été épargnée : tempête Xynthia sur le littoral et ses espaces emblématiques, pollutions aux hydrocarbures dans l'estuaire de la Loire et sur la côte (dont en 2008 à Donges), pour ne citer que ces deux exemples...

D'autres événements nationaux ont mis en lumière l'exposition des milieux naturels fragiles à ces risques, par exemple la fuite d'une canalisation d'hydrocarbures dans la plaine de la Crau, en 2009. Cette réflexion doit porter, en premier lieu, sur la prévention des risques, mais l'un des sujets importants est aussi celui de l'intervention dans des milieux fragiles, lorsque survient une crise. La bonne appropriation, par chacun des acteurs de la prévention ou de la gestion de crise, de la réglementation et des enjeux qui la sous-tendent sont un terreau nécessaire à un fonctionnement équilibré et efficace y compris lorsque la crise survient.

Le temps qui m'est imparti est assez court et le sujet est vaste (l'ensemble des risques naturels et technologiques), je vais essayer de développer quelques principes, et quelques exemples, notamment régionaux.

Plusieurs axes de travail :

- la prévention des risques, les mesures de protection pour limiter les risques sur les espaces naturels. Nous parlerons là plutôt d'aléas technologiques : pour les risques naturels, la stratégie n'a pas pour priorité la protection des espaces naturels, les interventions fortes étant réservées à la protection des personnes... mais la réduction des aléas technologiques est un axe de travail fort ;
- deuxième axe, la limitation des impacts des mesures de prévention et d'anticipation sur les espaces naturels ;
- enfin, 3^e axe, la préparation aux interventions en situation de crise, pour limiter les impacts préjudiciables des actions menées dans ce genre de cas, avec souvent des modes dégradés, liés à l'urgence.

Réduire les aléas

Les accidents industriels de la dernière décennie, ainsi que les phénomènes naturels majeurs qui ont, notamment, marqué l'année 2010, conduisent à un renforcement des dispositifs de prévention des risques, en agissant sur les différents leviers de la prévention des risques : connaissance des risques, diffusion de l'information, prévention et réduction de la vulnérabilité des populations, mesures de protection, dispositifs de prévision et d'alerte.

Lorsqu'un responsable des événements redoutés peut être identifié, il est plus facile d'agir à la source, en mobilisant les leviers réglementaires qui traduisent les obligations « de résultat » de ces opérateurs. C'est clairement le cas pour les activités industrielles, encadrées par la réglementation des installations classées ou des canalisations, par exemple. Le respect de ces obligations fait l'objet de contrôle par l'Etat (en l'occurrence la DREAL) ; ces obligations et ces contrôles se renforcent pour prendre en compte le retour

d'expérience des événements passés. On peut mentionner notamment le caractère structurant du « plan de modernisation » lancé par le ministère chargé de l'écologie, début 2010. Sur le terrain, par exemple dans le cas de la raffinerie de Donges, il s'agit :

- d'agir sur la prévention du risques à la source (mesures de surveillance, de maintenance et de rénovation, mais aussi mise en place des dispositifs de détection, etc.) ; la démarche avance, les arrêtés et les guides professionnels progressent régulièrement, et l'action des industriels s'intensifie ;
Tout ceci fait l'objet d'une forte mobilisation des industriels, et c'est une problématique majeure pour les contrôles de l'administration, pour les prochaines années, car la problématique a une acuité particulière compte tenu du vieillissement du parc industriel français.
- de réduire l'impact sur les milieux naturels (mesures de protection, par exemple confinement des pollutions).

Une autre orientation importante de ce plan consiste aussi à bien identifier et prendre en compte la vulnérabilité des espaces naturels les plus sensibles, afin de développer cette culture chez les opérateurs industriels.

Dans le cadre du « plan vieillissement » des installations industrielles, les canalisations traversant des espaces naturels sensibles ont fait l'objet d'un recensement et de l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques de la profession : un GT national élabore ce guide et réunit l'interprofession des canalisations de transport, le GESIP, l'ATEN, la DGALN et la DGPR. Il a travaillé intensément en 2010 et 2011 pour aboutir à la finalisation du guide, à sa diffusion et sa bonne appropriation par les acteurs. La DGPR a apporté un appui financier à l'ATEN pour sa participation à l'élaboration du guide, pour la mise en place d'un portail internet dédié à ce sujet, et pour assurer une formation des gestionnaires d'espaces naturels sur le sujet (notamment via le forum).

La connaissance de ces milieux naturels se développe également au fil des événements, notamment avec la réalisation d'états initiaux et d'évaluations de l'impact des phénomènes survenus. Par exemple, Total a mené une large campagne d'analyses environnementales suite à l'accident de 2008.

Réduire l'impact des actions de prévention

S'agissant des risques naturels, il est certes plus difficile d'agir sur les phénomènes, qui par essence ne sont pas « maîtrisables », et qui d'ailleurs peuvent avoir, par eux-mêmes peuvent avoir des impacts sur les espaces naturels (typiquement des espaces en front de mer). Leur protection en tant que telle n'est pas un objectif des politiques de prévention des risques, qui se concentrent sur l'exposition des populations.

Pour autant, les dispositifs de protection des populations (typiquement les digues) constituent une part importante de la prévention des risques naturels. L'objet du plan « submersions rapides » lancé par le gouvernement est bien de renforcer les obligations des gestionnaires de ces digues, leur contrôle (réglementation spécifiques, assez récente, notamment décret de 2007), ainsi que le soutien à des projets intégrateurs, prenant en compte l'ensemble des actions de prévention des risques.

Pour ces ouvrages, qui souvent se trouvent sur le littoral ou à proximité immédiate des cours d'eau, et donc régulièrement dans ou à proximité d'espaces naturels protégés, la question de « conflits d'usage » peut se poser entre la préservation des milieux naturels (encadrée par les réglementations sur l'eau, les espèces et les habitats, voire les sites, etc.) et les objectifs de protection.

C'est d'autant plus le cas que, dans la continuité des dispositions européennes, la réglementation nationale est renforcée et de mieux en mieux appliquée et prise en compte. De fait, elle est souvent invoquée par les maîtres d'ouvrage comme une difficulté à renforcer des ouvrages.

Nous avons donc souvent une contradiction apparente, entre l'objectif de protection des personnes, qui imposerait de « faire » (typiquement, des travaux), et l'objectif de préserver les milieux naturels, et souvent des oppositions fortes, ou une incompréhension des demandes au titre des milieux naturels.

Comment résoudre cette apparente contradiction ?

- D'abord, en examinant la finalité du projet et en demandant des justifications.
L'inquiétude que la réglementation des milieux naturels remette en cause le projet, par essence considéré comme urgent, est souvent un peu exagérée. Dès lors qu'il y a un véritable enjeu de protection, l'exigence à avoir est de poser les bonnes questions, pour réduire, éviter et compenser les impacts, mais nous n'avons pas connaissance de projet qui aurait été bloqué sur ce motif.
Poser les questions c'est souvent déjà y répondre, et une manière d'améliorer les projets et de limiter les impacts...
- Ensuite, en orientant les projets vers des solutions moins impactantes, lorsque les préoccupations de « sécurité » sont moins prégnantes. C'est le cas, par exemple, en matière de lutte contre l'érosion côtière. Dans un certain nombre de cas (massifs dunaires avec de faibles enjeux en aval), la finalité première n'est pas la protection des personnes. Dans ces cas, il s'agit d'abord de privilégier des projets plus « doux », moins lourds et moins impactants.
Ainsi, nous veillons, par exemple lors de l'attribution de financements, à ce que les aménagements réalisés, par exemple sur le littoral, soient adaptés aux enjeux de protection, et mobilisent en priorité des techniques « douces » lorsque les enjeux humains sont faibles, dans l'esprit de la stratégie nationale de gestion du trait de côte, en cours d'élaboration.
- Dans certains cas (exemple récent de la « protection » d'un cordon dunaire, au droit de ce qui est depuis devenu la RNN de la Belle Henriette) on s'aperçoit même qu'en se posant les questions, les deux objectifs peuvent orienter vers le même type de solution.
Dans le cas d'espèce, le premier projet avait été de recharger massivement le cordon dunaire de premier rang, avec des perspectives de sécurisation peu pérennes et un impact sur la lagune. Les services de l'Etat étudient actuellement les solutions de renforcement en arrière, en s'appuyant sur des digues préexistantes et la topographie naturelle.
Il apparaît donc que les objectifs de préservation des milieux naturels et de protection des populations peuvent même conduire à des projets similaires. Le tout est d'ouvrir la discussion sans a priori.

De la même manière d'ailleurs sur des projets d'infrastructures exposées à des risques industriels, comme le projet de déviation de la voie ferrée qui traverse actuellement la raffinerie de Donges : par exemple, la réflexion commune entre les services chargés des risques, des transports et des milieux naturels, a permis récemment d'esquisser un projet prenant en compte l'ensemble des problématiques de manière satisfaisante, notamment en intégrant bien la préservation des « espaces remarquables »...

Finalement, il fallait concilier les enjeux de sécurité (faire le plus loin possible du site industriel), de transports (faire le plus court et le moins courbé possible) et de milieux naturels (éviter ou limiter les impacts dans les milieux remarquables), et les fuseaux dans lesquels se concentrent les réflexions sont bien un compromis de ces différents enjeux.

Au fond, il s'agit pour une large part d'une intégration par les uns et les autres des enjeux de protection des populations et des espaces naturels, afin de susciter les discussions en bonne intelligence et sans arrière pensée ou procès d'intention. Cette appropriation progresse, y compris au sein des services de l'Etat dont les réorganisations ont permis le rapprochement de ces différentes sensibilité, afin de produire plus aisément des solutions intégratrices des différents enjeux.

En crise : concilier les enjeux, en fonctionnement dégradé

Cette connaissance et cette appropriation sont essentiels lorsque survient une crise, car dans cette situation on sort des cadres réglementaires habituels (procédures d'urgence, etc.) et l'expertise « collective » est plus compliquée à mettre en place. Dès lors, il est important que les acteurs appelés à intervenir aient bien conscience des problématiques à prendre en compte, pour avoir « les bons réflexes », à travailler dans des exercices de crise et à consigner dans des guides de référence.

Quelques exemples :

- dans le cas des pollutions maritimes aux hydrocarbures, la répétition sur le littoral régional de plusieurs événements a permis au SDIS de valoriser un retour d'expérience. Sa bonne sensibilisation l'a par exemple conduit à élaborer et mettre en application un guide de bonnes pratiques pour mener une dépollution de moindre impact (sanitaire, environnementale), en complément des réflexions menées dans les plans POLMAR.
Il en est de même pour les algues vertes, où la démarche menée sur le littoral est assez similaire à celle des plans POLMAR : définition de modalités de ramassage de moindre impact, modalités d'entreposage puis de valorisation (ou élimination, etc.)
- De même en matière de risques naturels et ouvrages hydrauliques : il s'agit d'un part que les gestionnaires des espaces naturels aient également conscience du rôle de protection joué par cet espace, d'autre part pour les gestionnaires de digues de s'approprier la réglementation environnementale et les relations nécessaires avec les services, y compris en urgence. Lorsque cela est bien pris en compte, lorsqu'est survenue la tempête Xynthia on a vu sur un projet de réparation d'urgence d'une digue en site classé (la digue du marais salant de Guérande) qu'il était possible de travailler très rapidement avec l'inspecteur des sites pour définir un projet prenant en compte le mieux possible le site.

La réponse, au-delà de la réglementation, tient donc à l'organisation des différents acteurs, à leur appropriation du sujet et à la préparation à la crise (planification, etc.). Les guides de bonnes pratiques sont à ce titre très utile pour permettre d'avoir les « bons réflexes ».

C'est d'ailleurs l'esprit du guide GESIP sur les interventions sur les canalisations dans les

milieux naturels, afin de définir des modalités d'intervention, et d'inviter à adopter des conventions entre les opérateurs de réseaux et les gestionnaires, afin justement de se connaître et d'être efficace lorsqu'une crise impose de travailler ensemble dans l'urgence, et bien souvent avec une large part d'inconnu. Mais M.Souheil, qui a participé au groupe de travail national, en parlerait bien mieux que moi.

Comme souvent, il a fallu connaître des crises pour progresser dans ce travail d'appropriation et de prise en compte des enjeux. Mais cette culture de la préservation des espaces naturels se répand parmi les « acteurs du risque » ; parfois on peut avoir l'impression que prévention des risques et préservation des milieux naturels s'opposent, mais il faut revenir aux fondamentaux : quel est l'intérêt du projet ? Peut-on éviter ou réduire les impacts ? Si les impacts résiduels sont justifiés (par exemple par la sécurité des personnes), comment les compenser ? Et régulièrement on s'aperçoit qu'il existe des solutions adaptées aux différentes contraintes, que ces questionnements (prévus par la réglementation, mais qui devront aussi se développer spontanément) auront permis de faire apparaître.