



Extrait du registre des délibérations du Conseil métropolitain

Séance du 03 février 2017

OBJET : AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, RISQUES MAJEURS ET PROJET METROPOLITAIN
- Délibération Cadre : Risques majeurs et Résilience métropolitaine

Délibération n° 3

Rapporteur : Yannik OLLIVIER

PROJET

Le rapporteur(e), Yannik OLLIVIER;
Donne lecture du rapport suivant,

OBJET : AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, RISQUES MAJEURS ET PROJET METROPOLITAIN - Délibération Cadre : Risques majeurs et Résilience métropolitaine

Exposé des motifs

De par son histoire géographique et industrielle, le territoire métropolitain est le siège de multiples risques d'origines naturelles et technologiques. Accumulant les aléas naturels de plaine et de montagne (hydrométéorologiques, gravitaires et sismiques), mais aussi technologiques au sein des zones urbaines (transport de matière dangereuse, installations SEVESO et nucléaire), la métropole grenobloise est l'une des plus vulnérables au niveau national (cf. annexe à la délibération).

La vulnérabilité territoriale apparaît multiple et contrastée (humaine, physique, structurelle, organisationnelle,...) avec une majorité de la population et plus de 100 000 emplois exposés à un ou plusieurs aléas.

Mais cette situation n'est pas une fatalité. Car si les risques constituent une réalité incontournable sur notre territoire, il est possible d'anticiper et de s'adapter pour réduire la vulnérabilité des enjeux exposés et augmenter la résilience de notre territoire, c'est-à-dire sa capacité à absorber, résister et rebondir face à un événement important.

C'est dans cette perspective d'une collectivité et d'un territoire résilient que cette délibération cadre s'inscrit et propose une nouvelle approche des risques et de leur prise en compte.

Rappelons préalablement que si l'Etat « dit le risque » via la caractérisation des aléas et une réglementation risques associée, les collectivités doivent prendre en compte ces risques via différents leviers que sont par exemple : l'urbanisme, la culture du risque, mais aussi en terme de gestion de crise : l'alerte et la sauvegarde des populations au niveau communal. Sur ce dernier point, précisons donc que seuls les maires et le préfet sont dépositaires du pouvoir de polices administratives. A ce titre, le maire demeure responsable de la gestion de crise sur le territoire de sa commune, tout comme le préfet si la crise dépasse le périmètre communal.

Mais aujourd'hui, Grenoble-Alpes Métropole est directement interpellée par la question des risques majeurs pour l'exercice de ses compétences métropolitaines. La Métropole parce qu'elle est responsable de l'aménagement et de la planification territoriale se doit d'intégrer plus fondamentalement les risques dans son projet de développement. Les compétences en eau, énergie, assainissement, voirie, économie, habitat, transports interrogent notre capacité à réduire l'endommagement, à assurer un fonctionnement des services publics en cas d'évènement majeur et à faciliter le retour à la normale. Enfin, la prise de compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations, qui interviendra au plus tard le 1^{er} janvier 2018, lui confiera demain la responsabilité de la gestion pérenne des systèmes d'endiguement et des ouvrages hydrauliques. Dans un tel contexte, elle se doit de jouer plus que jamais un rôle important sur la problématique des risques majeurs pour participer à la sécurisation des populations et assurer une trajectoire de développement territorial adaptée et résiliente.

Une stratégie de résilience, parce qu'elle ne nie pas le risque, mais au contraire l'intègre au mieux et en amont au sein du projet territorial, devient alors une opportunité forte pour le territoire et son devenir (anticipation des problèmes, gain de sécurité, réduction des coûts post catastrophes, retour à la normale plus rapide,...).

Une stratégie de résilience permet de vivre avec le risque. Elle constitue une alternative aux stratégies réglementaires qui, indirectement, peuvent amener les territoires dans une trajectoire de sanctuarisation, voire de délaissement des enjeux en zones exposées.

Car sur le territoire de la métropole, le risque zéro n'existe pas ; le développement historique du territoire en fonds de vallée alpine ne permet pas d'envisager de retrait stratégique des zones exposées. Le développement de la métropole grenobloise doit donc plus que jamais s'inscrire dans une logique d'adaptation et garantir un mode de développement et de renouvellement résilient, intégrant à toutes les échelles l'objectif de réduction de la vulnérabilité des populations et enjeux en zone exposée.

Dans une telle approche, il apparaît fondamental d'objectiver et de contextualiser les risques avec l'ensemble des partenaires et notamment l'Etat pour partager une vision commune et co-construite des menaces et de l'action préventive locale, autour des 3 objectifs de sécurité des personnes, réduction de l'endommagement et retour à la normale facilité.

Si cette stratégie de résilience permet d'assurer l'avenir du territoire et des activités face aux aléas, par une intégration vertueuse et soutenable des risques, elle appelle néanmoins un renouvellement des modes et pratiques de gestion actuels. Elle enjoint notamment à dépasser une conception sectorielle et cloisonnée de l'action préventive, pour favoriser une démarche intégrée et collective sur l'ensemble du cycle de gestion des risques : réduction du risque à la source (atténuation des aléas, dispositif de protection), urbanisme résilient (vocation des espaces en fonction des risques, adaptation en zone exposée et réduction de la vulnérabilité sur l'existant), préparation et gestion de crise, culture du risque, planification du retour à la normale... Une telle approche intégrée propose une vision globale à l'échelle de la métropole, dans le respect du rôle et des compétences de chacun, et suppose que chacun des acteurs du risque (Etat, communes, EPCI, département, syndicats) assume les responsabilités qui sont les siennes.

Dans ce contexte, il vous est proposé d'engager dès aujourd'hui notre collectivité dans une démarche de politique publique ambitieuse et intégrée en matière de risques majeurs, avec pour objectif la construction d'une métropole résiliente.

Cette démarche s'inscrit dans la continuité des actions engagées par Grenoble-Alpes Métropole depuis de nombreuses années en matière de risques (appui aux communes pour la formation, l'information et la sensibilisation des populations, financement des travaux de protection contre les inondations portés par le SYMBHI, accompagnement financier de la mise en place des PPRT). Elle apporte un cadre stratégique global pour les démarches et chantiers en cours (suivi des démarches PPRI, élaboration de la Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation, PLUi, GEMAPI, projets d'aménagement en zone exposée dont A480, Mikado, ZAC presqu'île, inovallée...cf. annexe).

Il vous est ainsi proposé de structurer l'action de la collectivité en matière de risques, autour des cinq axes suivants :

Axe 1 : Mieux connaître les risques sur le territoire - Développer une expertise «risques et résilience »

La Métropole doit pouvoir s'appuyer sur une connaissance fine et objective des risques sur son territoire, afin de pouvoir anticiper, hiérarchiser et intégrer au mieux les risques dans le projet de développement métropolitain et dans l'exercice de ses compétences.

Cette connaissance doit porter non seulement sur l'aléa (connaissance des phénomènes à l'origine du risque, de leur occurrence potentielle), mais aussi sur les enjeux (population, bâti, réseaux, équipements structurants) qu'il s'agit de préserver renforcer ou adapter, et de leur vulnérabilité, à savoir leur fragilité en cas d'exposition à un aléa donné.

L'amélioration des connaissances et le développement d'une expertise interne de la métropole favorisera l'intégration de la problématique risque au sein des projets d'aménagement, d'urbanisme, de mobilités,... en permettant de mieux apprécier les contraintes, d'anticiper les dysfonctionnements potentiels et d'étudier les modes de résolutions lorsque les méthodologies et les solutions existent.

Au-delà, l'enjeu est de pouvoir partager avec les acteurs du territoire une vision globale des risques et leviers de prévention disponibles et de contribuer en tant que partenaire-expert au côté de l'Etat, des communes et des autres partenaires territoriaux, à l'élaboration de cadres d'action publiques concertés sur le territoire, comme c'est le cas actuellement dans le cadre de la Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation. C'est sur la base d'un risque objectivement défini et partagé que peut se décliner de manière cohérente, efficace et proportionnée une démarche de résilience territoriale.

Enfin, le recours aux partenariats scientifiques et techniques renforce notre capacité d'expertise et de recours à des solutions innovantes et adaptées au contexte métropolitain à partir d'expériences nationales ou internationales, et viendra consolider l'opérationnalité de la stratégie de résilience métropolitaine. Ils participent également au rayonnement métropolitain, par la valorisation des démarches et actions menées par la collectivité.

➤ **Axe 2 : Favoriser un urbanisme résilient et soutenir la réduction de la vulnérabilité existante**

La réduction de la vulnérabilité du territoire suppose d'adapter la vocation des espaces et leurs modes d'urbanisation, en fonction des types et niveaux d'aléas auxquels ils sont exposés. Elle renvoie directement à la prise en compte des risques dans les choix d'aménagement du territoire et à la capacité d'adaptation de l'urbanisation métropolitaine, qu'il s'agisse d'adaptation du bâti existant, de renouvellements urbains, ou de nouveaux projets.

Cet axe appelle une démarche d'innovation sur le renouvellement et l'adaptation des formes urbaines aux aléas et le développement de pratiques urbanistiques, architecturales, paysagères. En d'autres termes, l'objectif est de dégager des solutions et des marges d'adaptation pour le territoire au niveau de sa forme et de son organisation urbaine et ce aux différentes échelles. Il se déclinera dans le cadre du PLUI, et plus particulièrement de la réalisation d'une OAP thématique sur les risques et la résilience, mais également à l'échelle du projet, comme cela a été engagé par exemple pour le projet de ZAC « Portes du Vercors ». A cette échelle, il conviendra de trouver des solutions d'adaptation à des coûts non disproportionnés.

Dans les zones les plus vulnérables, qu'il convient d'identifier, un diagnostic devra être engagé au niveau de l'habitat, des ERP et des locaux d'entreprise, afin de définir les mesures adéquates pour réduire l'endommagement, assurer la sécurité des usagers et des habitants et favoriser un retour à la normale rapide.

➤ **Axe 3 : Aider à la planification de crise communale et planifier les modalités d'intervention métropolitaines en cas de crise majeure**

Cet axe s'appréhende sous un double angle : celui de la solidarité du bloc communal et de la capacité métropolitaine à intervenir dans la gestion de crises au regard de ses compétences.

Pour autant, il est important de rappeler, qu'en matière de sécurité et de sauvegarde des populations le maire reste pleinement responsable du pilotage des crises sur son territoire, tout comme le Préfet l'est à une échelle pluri-communale. Tout l'objectif métropolitain sur cet axe est donc d'apporter un cadre commun cohérent et d'accompagner les communes sur un plan méthodologique et technique, sans se substituer aux prérogatives communales ou préfectorales dans le domaine.

Pour illustrer ce type de démarche, citons d'ores et déjà la possibilité de structurer et mettre à disposition des communes exposées un modèle-type de volet spécifique inondation pour les Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) qui restera ensuite à décliner par chacune des communes dans son PCS respectif.

Par ailleurs, dans le cadre de crises communales ou plus importantes, pilotées par le Préfet, il est important que la Métropole puisse agir et contribuer à son niveau, et au regard de ses compétences, à la gestion de crise et proposer une capacité d'intervention qui réduise l'impact des catastrophes sur le territoire et facilite notamment le retour à la normale des activités. Citons entre autres, parmi les compétences directement concernées en cas de crise, l'alimentation en eau potable, la distribution d'énergie, la voirie et la GEMAPI. La planification et l'organisation des capacités d'intervention de la métropole peuvent notamment se décliner à travers l'élaboration d'un Plan de Continuité d'Activité à l'échelle de la collectivité. Cette démarche peut être encouragée au niveau des opérateurs ou délégués de services publics (ex : SEMITAG), mais aussi à l'échelle des principaux établissements et entreprises en zone exposée.

➤ **Axe 4 : Améliorer, diffuser et entretenir une culture du risque métropolitaine :**

Cet axe souvent appréhendé à tort de manière secondaire est pourtant névralgique, tant il conditionne l'acceptabilité sociale des risques et la capacité du territoire (populations, acteurs publics et privés, opérateurs de services publics,...) à faire face aux crises potentielles. L'agglomération grenobloise est confrontée à un défi sur ce point, dans la mesure où le territoire n'a pas subi de grandes catastrophes naturelles ou technologiques depuis des décennies (plus d'un siècle sur les inondations par exemple).

Si l'on peut se réjouir de la faible probabilité d'occurrence des catastrophes, il convient d'entretenir la mémoire du risque sur le territoire, car d'autres événements restent tout à fait possibles.

La sensibilisation et l'information sur les risques, mais aussi sur les mesures mises en œuvre constituent une démarche primordiale pour l'acceptabilité des dispositifs, qui parfois seront perçus comme contraignants (coûts, réglementation, procédure de sauvegarde, coût sur la réduction de la vulnérabilité,...).

Les bénéfices d'une culture du risque vivante et partagée sont nombreux : agir sur les comportements et les mentalités, afin d'accompagner le processus parfois complexe de l'adaptation aux risques.

Sur ce point et dès 2017 une première étude de préfiguration d'un plan de sensibilisation et d'information à destination des populations et des élus va être lancée. Cette étude permettra de définir les contours, les contenus, mais aussi de proposer des modalités adaptées à notre territoire et à la situation.

➤ **Axe 5 : Contribuer aux dispositifs de protection contre les aléas, dans le cadre des compétences métropolitaines et notamment de la prise de compétence GEMAPI**

Pour certains risques, il est possible de réduire le risque à la source (évolution des process industriels pour le risque technologique) ou de protéger les secteurs exposés par des ouvrages adaptés, jusqu'à un certain niveau d'aléa (digues ou casiers pour les inondations). Dans une approche globale de la prévention des inondations, il est tout aussi important, là où cela est possible, de laisser de l'espace aux crues dans des secteurs sans enjeux anthropiques.

Le principal enjeu en la matière sur le territoire de la Métropole est celui de la gestion pérenne du système d'endiguement (entretien, surveillance, consolidation, ...) dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Protection contre les Inondations qui relèvera de la Métropole à partir du 1^{er} janvier 2018. C'est de l'autorité compétente en matière de GEMAPI que relève la responsabilité de définir sur son territoire le système d'endiguement au regard du niveau de protection et des zones protégées qu'elle détermine.

En effet, le territoire métropolitain s'est historiquement développé dans le lit majeur des cours d'eau, à l'arrière des digues de l'Isère, du Drac et de la Romanche.

Si le territoire a su se structurer et développer des compétences reconnues en matière d'entretien/suivi de digues et d'ingénierie, et encore récemment mis en place des projets exemplaires en matière d'aménagement hydraulique, à travers le confortement des digues de l'Isère et la mise en place de champs d'inondation contrôlée en amont de Grenoble, la mise en place de dispositifs et moyens pérennes pour l'entretien, le renforcement et la surveillance des digues sur le territoire dans un contexte réglementaire en pleine évolution constitue un enjeu majeur pour la prévention du risque inondation.

Cette question, notamment l'organisation de l'exercice de la compétence au travers des structures existantes, devra être travaillée courant 2017 pour être pleinement opérationnelle au 1^{er} janvier 2018. Elle devra couvrir les enjeux de protection contre les crues de l'Isère, du Drac et de la Romanche, mais également de leurs affluents.

Cette réflexion sera nécessairement articulée avec la démarche plus globale de construction de la stratégie de résilience métropolitaine.

L'ensemble de ces axes constitue l'ossature d'une démarche volontaire, ambitieuse et novatrice, qui projette la collectivité dans une démarche proactive de résilience vis-à-vis des risques majeurs sur son territoire.

La stratégie ainsi structurée sera précisée et déclinée sur le plan opérationnel après une phase de diagnostic plus approfondi des enjeux, des leviers d'action potentiels et des moyens mobilisables. L'annexe à la présente délibération décline dès à présent, pour chacun des axes ci-dessus, les actions en cours ou envisagées à ce stade.

La Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation, actuellement en cours d'élaboration à l'échelle du TRI Grenoble-Voirion, constituera une opportunité concrète de mise en œuvre de

ces différents axes, dans le cadre d'une démarche partenariale et intégrée sur le risque inondation.

En conséquence, il est proposé au Conseil métropolitain

Vu l'article L5217-2 du Code Général des Collectivités Territoriales

Vu le décret 2014-1601 du 23 décembre 2014 portant création de la métropole dénommée «Grenoble-Alpes Métropole»

Vu la délibération du conseil communautaire du 31 mai 2013 relatif au déploiement d'actions de coordination, d'information et de sensibilisation en matière de risques naturels et technologiques

Vu la délibération du conseil métropolitain en date du 03 juillet 2015 vœu pour une approche raisonnée de la protection contre le risque inondation

Vu la délibération du conseil métropolitain du 6 novembre 2015 portant sur le lancement du PLUi

Après examen de la Commission Territoire Durable du 13 janvier 2017, et après en avoir délibéré, le Conseil métropolitain :

- approuve les axes et objectifs proposés pour le développement d'une stratégie de résilience métropolitaine ;
- souhaite que les principes de résilience territoriale ainsi définis puissent être intégrés dans la Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation actuellement en cours d'élaboration ;
- autorise Monsieur le Président de Grenoble-Alpes Métropole à signer tous les actes nécessaires à la mise en œuvre de la présente délibération.