

Risques et gouvernance partagée

CHARLES DE GODOY LESKI

Les enjeux d'une gouvernance estuarienne

Un estuaire est une entité géographique dont les frontières restent mouvantes en fonction des différentes définitions qu'on lui donne. De longue date, les enjeux économiques et écologiques se confrontent sur la mosaïque des territoires qui le bordent, territoires aux spécificités culturelles diverses, reliées cependant par cet espace.

Aujourd'hui, dans un contexte d'inquiétudes environnementales quant au devenir de l'estuaire de la

Gironde et dans l'incertitude scientifique qui entache les prévisions des régimes hydrologique et pluvio-métrique, se pose la question d'adopter de nouveaux modèles de protection contre les effets des changements globaux sur ce territoire.

Pour l'action publique, la notion de risque se définit comme un enjeu de territoire confronté à un aléa climatique ou écologique telles qu'une inondation pluviale ou une submersion marine. Attachée à la notion de risque, celle de vulnérabilité s'appuie sur un

Digue de protection des Cabireaux, les terres de cultures se situant en dessous du niveau des plus hautes marées.



niveau de conséquences prévisibles sur un ensemble de biens et d'activités. Au sens institutionnel, l'enjeu s'envisage comme une construction sociotechnique d'effets potentiels affectant le fonctionnement ordinaire d'un espace ou d'une portion de territoire.

Identifier qui réduira les perturbations directes (destruction, sécurité civile) sur un territoire vulnérable revient à s'interroger sur le mode de gouvernance de l'estuaire et son application sur le long terme.

Une multiplicité d'acteurs qui complexifient l'affaire...

Toute gouvernance territoriale est confrontée au défi de mettre en cohérence une multiplicité d'acteurs appartenant à des sphères institutionnelles distinctes. Dans le cas de l'estuaire, les principaux acteurs sont Bordeaux Métropole, les intercommunalités rurales, le Conseil départemental, les services déconcentrés de l'État et les syndicats de sous-bassins. Cette gouvernance pluraliste de l'estuaire à des niveaux divers illustre la difficulté de conjuguer enjeux globaux et enjeux micro-localisés sur le plan social et politique.

De plus, l'histoire témoigne d'un rapport distant à un fleuve dont l'estuaire, vu du port de la Lune, apparaît bien loin de l'ordinaire urbain. En cantonnant le fleuve à des fonctions portuaires et légèrement touristiques, les Bordelais ont éloigné l'estuaire des intérêts métropolitains. Le peu de représentation institutionnelle de cette « entité géographique » dans la gouvernance urbaine et les stratégies maritimes s'explique aussi par la configuration d'un estuaire extrêmement vaste où s'observe un clivage social entre les rives et annexes alluviales qui sont autant de frontières politiques et cognitives. En dépit de tentatives récurrentes pour mettre à l'agenda une action publique pilotée par les risques écologiques, la gouvernance de l'estuaire bute sur l'inégalité des capacités politiques de ses territoires.

La prise de conscience d'une gouvernance nécessaire par la réforme GEMAPI

Les nouveaux enjeux territoriaux liés aux risques ont entraîné un accroissement d'initiatives juridico-institutionnelles tant à l'échelle européenne (directive inondation) qu'à l'échelle nationale et locale.

Les conséquences de la tempête Xynthia (en février 2010) ont abouti à une large refonte législative et réglementaire de la gestion des digues et de la responsabilité des élus. La gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)

en constitue l'aboutissement avec une prise de compétence de la gestion et de l'entretien des ouvrages de protection par les intercommunalités, et surtout un engagement de la responsabilité directe des élus locaux.

Entérinée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM, 27 janvier 2014) et par la loi NOTRe, qui définit une nouvelle organisation territoriale de la République (7 août 2015), la GEMAPI vise à attribuer à l'échelle intercommunale des compétences précédemment réparties entre différentes collectivités territoriales : aménagements, entretien, défense contre les inondations, gestion des digues, protection et restauration des sites écologiques. Ces dispositions du dernier acte en date de la décentralisation cherchent à développer la gouvernance des risques au niveau des territoires en favorisant le rapprochement entre les acteurs de l'eau et ceux du secteur socioprofessionnel de l'aménagement.

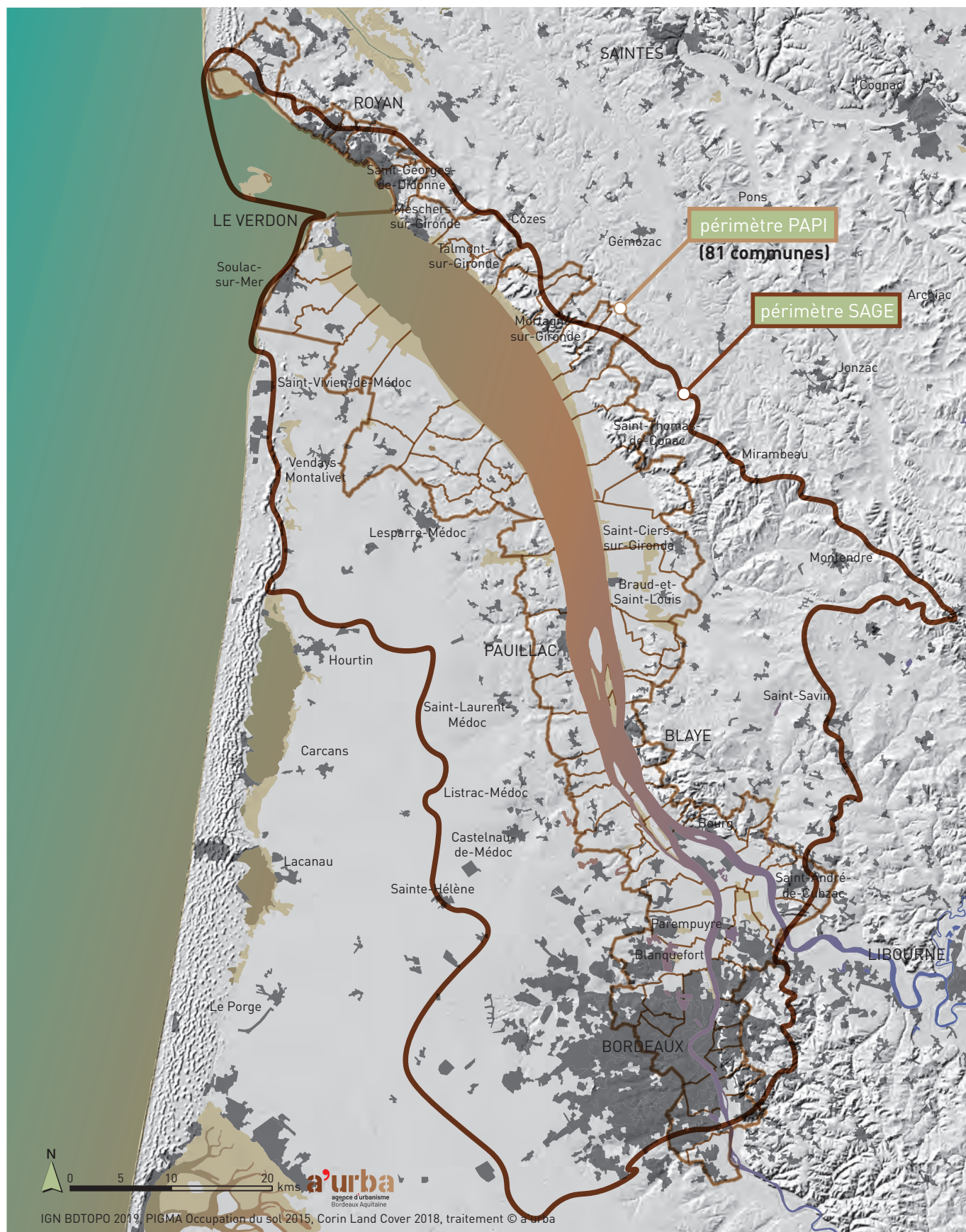
L'État, dans un souci de maîtrise des finances publiques, redistribue des responsabilités à l'échelle intercommunale et la conduite des grands projets d'aménagement estuarien à l'échelle des syndicats mixtes de gestion comme le SMIDDEST (syndicat mixte pour le développement durable sur l'estuaire de la Gironde). Y adhèrent désormais, outre les deux Départements fondateurs (Gironde et Charente-Maritime), la Région Nouvelle-Aquitaine, Bordeaux Métropole et trois communautés sur la rive droite (Royan Atlantique, Estuaire et Saintonge).

SMIDDEST

Acteur incontournable de l'estuaire, le SMIDDEST est l'outil de travail en commun des grandes collectivités pour l'ensemble des sujets touchant à l'aménagement, au développement, ainsi qu'à la protection et la préservation de l'estuaire de la Gironde. Labellisé EPTB (établissement public territorial de bassin) depuis 2007, il porte le SAGE (schéma d'aménagement et de gestion des eaux) « Estuaire de la Gironde et milieux associés » approuvé en 2013, et le PAPI (programme d'actions de prévention des inondations). Il assure la maîtrise d'ouvrage d'un référentiel inondation et la promotion du territoire, anime la réflexion sur la préservation et la prise en compte des zones humides et il gère le phare de Cordouan.

Le jeu d'échelle de la gouvernance des risques sur l'estuaire de la Gironde

Source : SMIDDEST, 2014.



Entre les lignes, s'envisage la capacité politique de l'estuaire de la Gironde qui reste évidemment à inventer et ce, malgré les événements extrêmes (1982, 1999, 2010) qui ont eu cependant le mérite de donner le sentiment d'être reliés, si ce n'est par un destin estuarien, tout du moins par une exposition commune au risque d'inondation, même si elle est vécue différemment entre l'amont et l'aval et entre l'estuaire urbain et rural.

Alors que les projets portés par ces acteurs institutionnels s'adaptent progressivement aux représentations du territoire, aux configurations géographiques, démographiques, économiques ainsi qu'aux urgences mises en visibilité, les fenêtres d'opportunité pour façonner un estuaire indivisible et pluriel s'inscrivent difficilement dans les agendas politiques malgré l'existence de cadres réglementaires toujours plus sophistiqués juridiquement.

Vers une gouvernance des risques

Les interdépendances territoriales révélées par la gestion des risques d'inondation et de submersion constituent une entrée thématique pour relier

Bordeaux Métropole à l'estuaire de la Gironde. La mise en œuvre des aménagements prévus par le programme d'actions et de prévention des inondations (PAPI), 2016-2021, réalisée à l'échelle du sous bassin versant estuarien conjointement au plan de prévention des risques (PPR) et déclinée à l'échelle communale, constitue une avancée tant politique que technique dans la mise en place d'une gouvernance des risques entre échelles politico-administratives. Elle ouvre de nouveaux questionnements : comment hiérarchiser les réponses à donner s'agissant d'espaces sur lesquels les priorités divergent selon les acteurs (logique du nombre d'habitants, préservation économique de l'urbain sur le rural, dispositifs de solidarité à l'échelle estuarienne et donc régionale...) ?

Les connaissances accrues sur l'état écologique de l'estuaire ainsi que sur les facteurs climatiques orchestrant la fréquence des risques inondation et submersion s'accompagnent d'une diversification de structures liées à cette problématique publique. Elles contribuent de façon significative à ancrer localement cet enjeu. —

● Autour de l'estuaire. 15 h 00 : l'estuaire maritime. Fonds rocheux depuis le phare de Cordouan.

