

N° 775

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 septembre 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information sur les **inondations** qui se sont produites dans le **Var**, et plus largement, dans le **sud-est** de la **France** au mois de **novembre 2011** (1),*

Par M. Pierre-Yves COLLOMBAT,

Sénateur.

(1) Cette mission commune d'information est composée de : M. Louis Nègre, *président* ; Mme Marie-France Beaufiles, MM. Ronan Dantec, Jean-Paul Fournier, Claude Haut, Jean-Jacques Lasserre, Mme Françoise Laurent-Perrigot, *vice-présidents* ; M. Pierre-Yves Collombat, *rapporteur* ; MM. Claude Bérit-Débat, Jacques Berthou, Gérard César, Roland Courteau, Marc Daunis, Éric Doligé, Alain Dufaut, Hubert Falco, Mme Colette Giudicelli, MM. Michel Houel, Mme Christiane Hummel, MM. Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Mme Isabelle Pasquet, MM. Jean-Marc Pastor, Marcel Rainaud, François Trucy.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	13
TITRE PREMIER – LES FAITS	17
I. LE VAR : UNE TERRE D’INONDATIONS	17
A. JUIN 2010 : UN ÉVÉNEMENT INOUI	17
1. <i>Une pluviométrie intense, brève et localisée</i>	17
2. <i>Prévision et alerte : équipements insuffisants ou vulnérables, état de l’art météorologique dépassé</i>	24
3. <i>Des services de secours partiellement neutralisés</i>	26
4. <i>Des responsables qui prennent leurs responsabilités</i>	26
5. <i>Un bilan néanmoins très lourd</i>	28
B. NOVEMBRE 2011 : UNE CRISE CLASSIQUE, UN DÉPARTEMENT SUR SES GARDES	29
1. <i>Un événement impressionnant mais prévisible</i>	30
2. <i>Un bon fonctionnement des outils de prévision</i>	31
3. <i>Des opérations de secours efficaces</i>	33
C. L’INONDATION : UN RISQUE MAJEUR BIEN VAROIS	34
II. LES INONDATIONS DANS LE SUD-EST DE LA FRANCE	39
A. DIMENSIONS NATURELLES ET PHYSIQUES	39
1. <i>Submersions lentes et submersions rapides</i>	39
2. <i>Les phénomènes cévenols et karstiques</i>	40
3. <i>Fleuves côtiers et système rhodanien</i>	41
4. <i>La Méditerranée et les crues</i>	43
B. DIMENSIONS HUMAINES	45
1. <i>Un nouveau modèle d’occupation de l’espace</i>	45
a) <i>Urbanisation et développement économique</i>	45
b) <i>Une population inconsciente du risque</i>	46
c) <i>Quand les inondations deviennent un enjeu politique</i>	48
d) <i>Des cultures peu adaptées</i>	49
e) <i>L’apparition d’un nouveau risque : le ruissellement urbain</i>	50
2. <i>L’exploitation des cours d’eau</i>	52
TITRE II – PROTÉGER LES TERRITOIRES INONDABLES	57
I. COURTE HISTOIRE DE L’ÉVOLUTION DES ATTITUDES FACE À L’INONDATION	57
A. ANTIQUITÉ ET MOYEN-ÂGE : ENTRE VOLONTARISME SOCIAL ET FATALISME	57
1. <i>L’Antiquité, entre résignation et activisme protecteur</i>	57
2. <i>Un Moyen-Âge plus fataliste</i>	59
B. PÉRIODE MODERNE ET CONTEMPORAINE : RATIONALISME ET VOLONTARISME D’ÉTAT	59
1. <i>Connaître les crues pour les mieux maîtriser</i>	59

2. Un État ingénieur à défaut d'être urbaniste	61
C. LE TOURNANT DES ANNÉES 1980.....	62
1. La décentralisation de l'urbanisme	63
a) L'urbanisme, compétence de droit commun du bloc communal.....	63
b) L'ombre tutélaire de l'État.....	63
(1) Les contrôles de droit commun : beaucoup d'ambition, peu de moyens	63
(2) Le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI)	64
2. La création du régime « catnat ».....	66
a) Une lente maturation.....	66
b) La loi du 13 juillet 1982	66
3. Une dimension devenue européenne.....	68
a) Les inondations : un problème européen.....	68
b) Une préoccupation concurrente : la protection du milieu aquatique	69
II. LA LOGIQUE DE LA PROTECTION.....	71
A. LE SYSTÈME DE PRÉVISION ET D'ALERTE	71
1. La prévision : la technologie au service de l'anticipation	71
a) Des acteurs nombreux.....	71
(1) Le réseau des Services de Prévisions des Crues (SPC)	71
(2) Les autres acteurs de la prévision et les organismes de recherche	73
b) Des outils performants.....	75
(1) De la modélisation à l'alerte	75
(2) Des avancées remarquables	77
2. La vigilance et l'alerte	80
a) Le cadre juridique.....	80
b) Les dispositifs de vigilance.....	80
c) L'alerte et l'information de la population	81
B. L'ORGANISATION DES SECOURS	82
1. La direction des opérations de secours : une compétence illusoirement partagée entre le maire et le préfet.....	82
a) La répartition des compétences entre le maire et le préfet.....	82
b) La mission de coordination du préfet de zone.....	83
c) Les renforts nationaux	83
d) Les armées : une capacité de renforcement qui va se réduisant	83
2. La planification des opérations de secours et de sauvegarde	84
a) Le plan communal de sauvegarde (PCS).....	84
b) Le plan ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile)	84
c) La coordination des PCS et des plans ORSEC	84
3. Les moyens de transmission en temps de crise	85
C. L'ASSURANCE ET LES RÉPARATIONS	86
1. L'indemnisation par les sociétés d'assurances.....	86
2. Les indemnités spécifiques des filières économiques	89
3. L'action en direction des collectivités territoriales	91
4. L'usage préventif du fonds « Barnier »	93
III. LA PRÉVENTION, ROUE DE SECOURS DE LA PROTECTION	97
A. L'ARME DE L'URBANISME	97
1. Identifier et mesurer le risque	97
a) Le « porter à connaissance ».....	97
b) Partager la connaissance du risque et fixer clairement le niveau d'exigence en matière de protection	98
2. Les plans de prévention du risque d'inondation (PPRI) et la protection par les contraintes réglementaires d'urbanisme	99

B. LA PRÉVENTION PAR L'AMÉNAGEMENT	101
C. L'ENTRETIEN DES COURS D'EAU	102
D. INFORMER ET SENSIBILISER LA POPULATION : LA « CULTURE DU RISQUE »	103
1. Les documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM)	104
2. L'obligation d'information faite au vendeur ou au bailleur d'un bien immobilier	104
3. Les initiatives locales	105
E. LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION	105
1. La fonction de pilotage au niveau central	105
a) La direction générale de la prévention des risques (DGPR)	105
b) Le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM)	106
2. Le pilotage opérationnel du préfet de département	106
a) Le préfet et le schéma départemental	106
b) La commission départementale	106
3. Main de fer dans un gant de nuage	107
TITRE III – À L'ÉPREUVE DES FAITS	109
I. RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR LES INONDATIONS VAROISES	109
A. LE RISQUE INONDATION OCCULTÉ PAR LE RISQUE FEUX DE FORÊTS	109
B. UN TERRITOIRE À FORT DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE	111
1. La pression démographique	111
2. Une pression foncière durablement forte	112
3. ... à laquelle a répondu un contrôle de légalité aléatoire	112
4. La transformation des activités agricoles	114
C. UN TERRITOIRE PEU PRÉPARÉ	114
1. Un risque non analysé	114
2. Une politique de prévention intermittente	115
3. Des syndicats de rivière paralysés par le manque de soutien politique et de moyens financiers	116
4. Des remblaiements intempestifs et mal contrôlés	117
5. Des services de sécurité civile peu sensibles au risque inondation	117
D. UN TERRITOIRE RÉACTIF MAIS QUI PEINE À S'ORGANISER	118
1. Une capacité de réaction indéniable	118
2. Des améliorations significatives de la prévision et de l'alerte inondation après juin 2010	118
3. Mais des progrès limités dans la mise à niveau réglementaire	119
4. Surtout une absence persistante de prise de conscience de la nécessité d'outils d'aménagement et d'entretien des cours d'eau dotés de réels moyens	119
II. Y A-T-IL UNE EXCEPTION VAROISE ?	121
A. LES LEÇONS DES AUTRES DÉPARTEMENTS DE L'ARC MÉDITERRANÉEN	121
1. La crise majeure comme événement fondateur	122
2. Protection du milieu aquatique versus protection des populations	125
3. Protection du milieu aquatique versus usage économique de l'eau	128
4. La solidarité amont-aval	128
5. Des outils de prévention qui ne suscitent pas l'adhésion	130

B. PLUTÔT QU'UNE EXCEPTION VAROISE, UN RETARD DANS LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE INONDATION.....	131
TITRE IV – LES MARGES D'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF ACTUEL DE LUTTE CONTRE L'INONDATION	133
I. LA GESTION DE LA CRISE	133
A. IL Y A CRISE ET CRISE	133
B. LES AMÉLIORATIONS TECHNIQUES	135
1. <i>En matière de prévision</i>	135
a) Équiper le territoire en stations de mesures et en radars.....	135
b) Développer la recherche	138
c) Renforcer la coordination entre les services de prévision des crues	140
2. <i>En matière d'alerte</i>	142
a) Systématiser la remontée d'information du terrain.....	142
b) Le SAIP et ses retards.....	143
C. PERFECTIIONNER L'ORGANISATION DES SECOURS	143
1. <i>La direction des opérations de secours</i>	143
a) La place du maire et le rôle de l'intercommunalité	144
b) Le rôle du sous-préfet.....	144
c) L'intervention du préfet de zone	145
d) Adapter les documents de doctrine aux évolutions récentes.....	145
2. <i>La planification des opérations de secours et de sauvegarde</i>	146
a) Les plans communaux de sauvegarde et les DICRIM.....	146
b) Les plans ORSEC et leur mise à jour.....	147
3. <i>La disponibilité des moyens</i>	147
a) Les moyens aériens décisifs en cas de crise grave.....	147
b) L'importance des renforts nationaux.....	148
c) Les réserves communales de sécurité civile	149
d) La formation.....	149
e) Faire preuve de bon sens.....	150
D. DES SYSTÈMES DE COMMUNICATION FIABLES, UNE INFORMATION COMPLÈTE	151
1. <i>L'information des élus et de la population sur le risque</i>	151
a) Améliorer l'information de la population.....	151
b) L'Observatoire national des risques : l'enrichissement de la connaissance du risque.....	152
2. <i>La communication en temps de crise</i>	154
a) Le durcissement indispensable des réseaux.....	154
b) La qualité des messages.....	154
c) La rumeur	157
II. LA GESTION DE L'IMMÉDIATE APRÈS-CRISE	159
A. L'AIDE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	160
1. <i>Le remboursement anticipé de TVA rendu automatique</i>	160
2. <i>Clarifier ce qui fait l'objet de l'indemnisation</i>	160
3. <i>Fixer plus rapidement le taux de subvention au titre du programme 122</i>	162
4. <i>Améliorer la mobilisation et l'efficacité du programme 122</i>	163
5. <i>Articuler le financement de la réparation et de la prévention</i>	164
B. RECENTRER LE FONDS « BARNIER »	165

C. LES ENTREPRISES ET LES EXPLOITATIONS AGRICOLES.....	165
1. Adapter les dispositifs assurantiels aux enjeux du retour à l'activité	165
2. Simplifier le régime des calamités agricoles	167
D. RÉFORMER LE RÉGIME « CATNAT ».....	168
1. Le projet de réforme en cours d'élaboration	168
2. Responsabiliser les particuliers	170
3. Pour une gestion rationnelle du dispositif au plus près des assurés	172
TITRE V – RADIOGRAPHIE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE PRÉVENTION DE L'INONDATION.....	175
I. UNE ÉTONNANTE AMNÉSIE COLLECTIVE... ..	175
A. LA MÉMOIRE QUI FLANCHE.....	175
B. RETOUR SUR LES RETOURS D'EXPÉRIENCES.....	178
1. La fonction sociale des retours d'expériences	178
2. Des retours d'expériences aux effets limités.	182
II. PRÉSUPPOSÉS ET NON-DITS DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DE L'INONDATION EN FRANCE	187
A. ASSURER UNE PROTECTION TOTALE DE LA POPULATION ET DES BIENS	187
B. UNE AFFAIRE D'ÉTAT ET D'EXPERTS.	191
C. L'UNIVERS DE L'HARMONIE PRÉÉTABLIE.....	192
D. UNE ENTREPRISE DE CAMOUFLAGE FINANCIER.	192
E. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SOUS-TRAITANTES DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION	194
III. UN SYSTÈME AUTOBLOQUANT.....	197
A. UN RISQUE RÉCURRENT TRAITÉ COMME EXCEPTIONNEL, UN RISQUE GÉNÉRAL TENU POUR PARTICULIER ET ALÉATOIRE	197
B. DES OBJECTIFS QUI SE CONTRARIENT	200
1. Une volonté de protection générale et absolue sans définition de ses moyens	200
2. Une approche sectorielle d'un problème global.....	201
a) Pour le risque naturel, une répartition des tâches entre le ministère de l'intérieur et le ministère en charge de l'environnement.....	201
b) Une compétence protéiforme du ministère en charge de l'environnement.....	202
c) Un lien non systématique entre prévention du risque inondation, l'urbanisme et le logement	202
d) Pour les autres ministères, une préoccupation lointaine	203
e) La logique de silo des services déconcentrés	203
f) L'éparpillement de la responsabilité locale	205
C. POPULATION, ÉLUS, SERVICES DE L'ÉTAT : DES RELATIONS ANTAGONISTIQUES.....	206
1. Services de l'État et élus	206
2. Élus et population	209
D. LE GLISSEMENT LENT DE LA RESPONSABILITÉ.....	210

1. Un paysage juridique difficile à cerner	211
2. Jurisprudence administrative et civile versus législation	212
a) Personne publique, responsable fonctionnel.....	212
b) Responsable donc pénalisé	214
c) La déresponsabilisation des propriétaires riverains	215
d) La déresponsabilisation des citoyens	216
e) Le jeu de bonneteau de la responsabilité	218
3. La responsabilité pénale et ses fantômes	218
a) La responsabilité pénale des décideurs publics et ses formes	218
b) Les fantômes de la responsabilité pénale des décideurs publics	220
4. Clarifier	221
E. UN FINANCEMENT INSUFFISANT ET IMPROVISÉ.....	223
F. UNE GOUVERNANCE ÉVANESCENTE	227
1. Un État pilote privé de moyens	227
2. Une gouvernance locale en construction.....	229
TITRE VI – HABITER LES TERRITOIRES INONDABLES	233
I. CHANGER DE PARADIGME.....	233
A. LA LEÇON DE SOMMIÈRES	233
1. Une ville née du Vidourle.....	234
2. Une ville contre le Vidourle	235
3. Vivre avec le Vidourle	237
B. LE RISQUE COMME COMPOSANTE DU DÉVELOPPEMENT	241
C. LE RISQUE EST L’AFFAIRE DE TOUS	243
II. SE DONNER LES MOYENS DE SES AMBITIONS	245
A. DÉFINIR LES OBJECTIFS ET LES HIÉRARCHISER	245
1. La hiérarchie des objectifs	245
2. Vous avez dit « protection » ?	245
3. La prévention des inondations : une priorité pour tous	246
4. Fixer par voie législative la notion de cours d’eau	248
B. ASSOCIER LA POPULATION.....	249
1. L’information et la participation des citoyens.....	249
a) Transmettre aux citoyens les documents administratifs communicables	249
b) Associer la population des communes sinistrées aux retours d’expérience	250
c) Diffuser l’information en amont plutôt qu’une fois les projets tout ficelés.....	251
d) Élargir les formes de la communication sur le risque.....	253
2. Donner un plus grand rôle aux volontaires	255
a) Les expériences étrangères.....	256
b) Un développement beaucoup trop limité.....	259
c) Un renforcement nécessaire et urgent	260
C. CHANGER LES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	260
1. Rendre systématique l’information des élus en même temps que le préfet lors de l’alerte, et assurer le partage effectif de l’information disponible.....	261
2. Assurer la présence des élus dans les cellules de crise locales.....	262
3. Créer et réunir régulièrement un comité de suivi post-inondations	262
4. Changer la conception des PPRI.....	263
a) L’élaboration des PPRI : un acte commun de l’État et des collectivités territoriales	263

b) Faciliter l'évolution des PPRI.....	265
c) Mieux prendre en compte le risque inondation dans les documents d'urbanisme	267
D. STRUCTURER LA GOUVERNANCE	268
1. Accorder la majorité aux élus dans les comités de bassin et les conseils d'administration des agences de l'eau	268
2. Généraliser les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) et les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)	270
3. Assurer la cohérence de l'action au niveau du bassin versant.....	273
4. La région, « chef de file » des acteurs du développement des territoires inondables	274
E. FINANCER LA PÉRÉQUATION ENTRE TERRITOIRES INONDABLES	274
F. L'INGÉNIERIE AU SERVICE DE LA RÉSISTANCE À L'INONDATION	277
1. Maintenir une ingénierie publique de qualité dans les régions à risque	277
2. Les techniques de construction en zones inondables	278
CONCLUSION : S'ORGANISER ET SE PROTÉGER POUR MIEUX HABITER LES TERRITOIRES INONDABLES.....	281
LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE LA MISSION	283
EXAMEN EN RÉUNION.....	293
CONTRIBUTION DES SÉNATRICES DU GROUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN ET CITOYEN	305
ANNEXES.....	309
ANNEXE 1 - LES DISPOSITIFS DE VIGILANCE ET D'ALERTE	309
ANNEXE 2 - LA DIRECTION DES OPÉRATIONS DE SECOURS	317
ANNEXE 3 - LES RÉSERVES COMMUNALES DE SÉCURITÉ CIVILE	321
ANNEXE 4 - HISTORIQUE DES MISSIONS DU FONDS « BARNIER ».....	325
ANNEXE 5 - LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES D'INONDATION (PPRI)	329
ANNEXE 6 - LES PLANS D' ACTIONS DE PRÉVENTION DES INONDATIONS (PAPI)	333
ANNEXE 7 - L'OBLIGATION D'ENTRETIEN DES COURS D'EAU : RAPPEL HISTORIQUE ET CADRE LÉGAL	337
ANNEXE 8 - LES INFORMATIONS INCOMBANT AUX MAIRES	343
ANNEXE 9 - ÉLÉMENTS CARTOGRAPHIQUES ET ICONOGRAPHIQUES	347

ANNEXE 10 - GLOSSAIRE361

**ANNEXE 11 - AUDITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR
LES INONDATIONS SURVENUES DANS LE VAR ET PLUS LARGEMENT DANS
LE SUD-EST DE LA FRANCE, EN NOVEMBRE 2011.....371**

**ANNEXE 12 - PERSONNES RENCONTRÉES PENDANT LES DÉPLACEMENTS
RÉALISÉS PAR LE RAPPORTEUR ET LES MEMBRES DE LA MISSION377**

INTRODUCTION

Le Var a vécu à seize mois d'intervalle, en juin 2010 et novembre 2011, deux inondations catastrophiques. La première a causé 23 morts, 2 disparus, et 1,2 milliard d'euros de dégâts ; la seconde, qui s'est étendue sur plusieurs départements du sud-est de la France, 4 morts et entre 500 millions et 800 millions d'euros de dégâts.

Le premier objectif de la mission a donc été, après avoir établi les faits, de comprendre ce qui s'était passé en les éclairant par les événements, du même type mais en première analyse beaucoup plus fréquents, survenus aussi bien dans les autres départements du sud-est de la France que dans les provinces italiennes de la Ligurie. Le premier risque majeur du Var n'était-il pas l'incendie de forêt, auquel il était bien préparé, ce qui, en 2010, n'était pas le cas du risque inondation ?

Conclusions inattendues :

1 – Il y a crises et crises, celles dont on a la pratique régulière et celles qu'on n'imagine même pas, telle l'inondation varoise de 2010 d'une autre nature que celle de 2011. D'où la question : peut-on penser et organiser la gestion de crise sans tenir compte de cette dualité ?

2 – Pour avoir été occultée, l'inondation n'en est pas moins un risque bien varois, comme l'atteste la chronique aussi bien récente qu'ancienne.

Tel est l'objet du Titre I du présent rapport.

Classiquement pour ce genre d'exercice, le second objectif de la mission était d'analyser comment localement les inondations avaient été prévenues, comment les crises avaient été gérées et éventuellement de pointer les écarts entre ce qui s'était passé et ce que la réglementation avait prévu qu'il devait se passer.

Tel est donc l'objet des Titres II et III du rapport.

Le Titre II rappelle l'architecture et les règles de fonctionnement du système français de lutte contre l'inondation – objectifs, logique et organisation – ; le Titre III teste sa mise en œuvre sur le terrain, dans le Var et les autres départements du sud-est de la France.

Assurer une protection générale et totale des territoires inondables, population et biens, tel est, sans que ce soit clairement dit, l'objectif théorique du système français de lutte contre l'inondation, le présupposé qui commande son organisation et la logique de son fonctionnement. Si, dans les faits, il

permet seulement une protection relative et limitée, ce n'est pas par choix délibéré mais par insuffisance de moyens.

Vu la hauteur de l'ambition, la surprise a été de constater l'importance secondaire accordée – sauf dans le discours – à la prévention, sous-traitée, sous la surveillance des préfets, aux collectivités territoriales, ainsi que la gestion de l'après-crise, dont elles partagent la responsabilité avec les assureurs, dans le cadre du régime des catastrophes naturelles. La première préoccupation de la politique française de lutte contre l'inondation n'est pas la prévention de l'inondation mais l'efficacité de la gestion de la crise quand elle est là, mission relevant de la responsabilité directe de l'État.

La surprise du retour d'expériences sur les inondations des départements du sud-est n'a pas été le constat, après beaucoup d'autres, des insuffisances varoises dans la gestion de la catastrophe de 2010, en partie corrigées d'ailleurs dès 2011, ou du caractère intermittent de la politique locale de prévention, la relation des événements de 2010 et 2011 le montrait clairement. La surprise est qu'il n'y avait pas d'exception varoise. Partout, il avait fallu attendre une, voire plusieurs catastrophes de grande ampleur, avant de voir jeter les bases d'une politique pérenne de lutte contre l'inondation qui, par ailleurs, rencontrait partout les mêmes difficultés et les mêmes obstacles.

Il en résultait que les propositions d'amélioration du dispositif, objet du Titre III, ne valaient pas seulement pour le Var mais pour l'ensemble du dispositif de lutte contre l'inondation.

Avec cette conclusion saugrenue, si la mise en œuvre de la lutte contre l'inondation rencontrait partout les mêmes difficultés, ce n'était pas toujours pour les mêmes raisons. Il apparaissait nécessaire de distinguer celles relevant de la gestion de la crise et de l'immédiate après-crise et celles relatives à la prévention, maillon faible du dispositif.

Si, s'agissant de la gestion de la crise et de l'immédiate après-crise, le système pouvait être encore facilement amélioré, s'agissant de la politique de prévention, aucune amélioration substantielle n'apparaissait possible sans remise en cause de ses objectifs et de la logique qui la sous-tendait. Il apparaissait nécessaire de revisiter tout le dispositif de prévention, son manque de dynamisme venant moins d'une mauvaise application des règles que de la conception du dispositif lui-même.

L'objet du Titre IV a donc été d'approfondir les marges d'amélioration du dispositif de gestion de la crise et de l'immédiate après-crise, celui du Titre V de procéder à une radiographie de la politique française de prévention de l'inondation pour tenter de savoir pourquoi elle ne donnait pas de meilleurs résultats.

La surprise, là, fut de constater que le système était autobloquant, à savoir qu'il générait des réactions de la part des acteurs et de multiples effets pervers, qui neutralisaient ceux attendus des réglementations et des obligations les plus impératives.

Le Titre VI propose une voie pour débloquent le système ainsi qu'un certain nombre de dispositions le permettant. Elle passe par la révision des objectifs de la politique de lutte contre l'inondation, le changement de la manière d'aborder la question de l'inondation, la réorganisation du dispositif autour d'une autre logique, la décision politique de mettre en accord ambitions affichées et moyens permettant de les réaliser.

Vaste programme.

TITRE PREMIER – LES FAITS

I. LE VAR : UNE TERRE D'INONDATIONS

Quelques mois à peine après la crue du Préconil à Sainte-Maxime, les 18 et 19 septembre 2009, le département du Var est par deux fois touché par des inondations : **les 15 et 16 juin 2010**, puis **du 2 au 8 novembre 2011**. Si les origines et les conséquences de ces événements varient, leur ampleur a marqué des esprits, qui avaient voulu oublier que le Var n'est pas seulement menacé par les incendies de forêts mais aussi par les inondations.

A. JUIN 2010 : UN ÉVÉNEMENT INOUI

À strictement parler, les inondations et leurs conséquences ne sont pas des catastrophes « naturelles ». En effet, si le fait déclencheur est bien un phénomène météorologique, parfois hors norme comme ce fut le cas dans le Var en juin 2010, il s'applique à un territoire de longue date remodelé par l'homme ce qui en diminue ou en aggrave les conséquences. La catastrophe résulte d'un enchevêtrement de causes naturelles et humaines aboutissant à une situation de crise, à laquelle la société humaine se sera localement plus ou moins bien préparée.

Tel fut le cas en juin 2010, en Dracénie et dans la basse vallée de l'Argens, où les conséquences d'une combinaison de phénomènes naturels – des précipitations intenses, dont l'extrême localisation a surpris les modèles de prévision, entraînant des phénomènes de crues, de ruissellement et de résurgences karstiques – ont été amplifiées par l'insuffisance des dispositifs de suivi des crues, le mauvais entretien des cours d'eau et la formation d'embâcles, par l'importance de l'urbanisation dans les zones inondables assortie d'un traitement insuffisant du ruissellement urbain, par une organisation des secours et des transmissions partiellement neutralisées.

1. Une pluviométrie intense, brève et localisée

Lors de son audition, M. Xavier Martin¹, a rappelé à la mission la violence de l'événement : **plus de 300 mm d'eau en moyenne sont tombés** entre le 15 juin à 10 h et le 16 juin vers 5 h, sur un **territoire de 40 à 50 km²**

¹M. Xavier Martin est ingénieur général honoraire des ponts, des eaux et forêts et coauteur avec MM. Michel Rouleau (inspecteur général de l'administration) et Jean-Claude Pauc (inspecteur général des ponts, des eaux et forêts) du rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'inspection générale de l'administration – Retour d'expériences des inondations survenues dans le département du Var les 15 et 16 juin 2010 – Octobre 2010.

autour de Draguignan¹. 400 mm d'eau tomberont aux Arcs, 395 mm à Lorgues, 384 mm à Taradeau, 307 mm sur le plateau de Canjuers, 292 mm à Vidauban, 272 mm à Draguignan et 242 mm à Figanières, mais 88 mm à Fréjus. À Taradeau, l'intensité maximale de précipitation sur 6 heures a atteint 120 mm/h. À titre de comparaison, à partir de l'observation sur longue période des précipitations journalières en centre Var (les seules dont nous disposons), la valeur décennale des précipitations journalières est estimée à 130 mm, la valeur centennale à 185 mm et la valeur millennale à 240 mm. Il ressort de ces chiffres que les valeurs millennales ont été largement dépassées dans toute une partie du Var.

Bien que l'on manque de références, on peut logiquement induire du caractère exceptionnel des précipitations, le caractère non moins exceptionnel des débits des cours d'eau. Comme note M. Claude Martin « *le 15 juin 2010, sur la Florieye à Taradeau, comme sur la Nartuby à Rebouillon et à Trans, les débits de pointe de crue ont manifestement atteint ou dépassé les valeurs centennales données par les plans de prévention des risques* »².

Il est intéressant cependant de noter l'écart d'appréciation entre l'universitaire Claude Martin et Météo-France, qui se contente d'évoquer des retours pluviométriques de l'ordre de 50 à 100 ans, ou M. Xavier Martin qui, lors de son audition par la mission, tout en reconnaissant la force des précipitations, ajoutait : « *De tels événements s'étaient déjà produits et se reproduiront. En 1999, il est tombé 106,6 mm en une heure à Lézignan ; j'ai connu le double aux Antilles.* » Dans le même ordre d'idée, lors de la présentation finale de l'étude d'expertise Lefort/Koulinsky (Le Muy, 22 juin 2011), M. Lefort a précisé que « *la crue a été rare (...) certains secteurs du bassin versant n'ont heureusement pas été alimentés en pluie. Si le Blavet et l'Endre avaient été davantage touchés, cela aurait été pire.* »

Pour résumer, la catastrophe résulte soit d'un ruissellement intense généralisé – on citera pour exemple à Figanières et à Draguignan le ruissellement provenant du Malmont situé au nord-ouest de la ville –, soit du débordement des cours d'eau (l'Argens et ses affluents, dont la Nartuby, rivière grossie elle-même d'affluents transformés en torrents : Réal, Florieye, etc, et parfois des deux phénomènes à la fois, comme à Draguignan.

Le cas Figanières

Le caractère hors norme des inondations de juin 2010 en Dracénie ne saurait être mieux illustré que par le caractère totalement inimaginable, « inouï », de ce qui s'est passé à Figanières, commune de 2 500 habitants, limitrophe de Draguignan.

¹ Cf en annexe 9 : carte du cumul des précipitations du 14 au 17 juin 2010 (document Predict) et hyétogrammes du 15 juin 2010 (Rapport Lefort).

² D'après M. Claude Martin (CNRS, Université de Nice-Sophia-Antipolis) – « Les inondations du 15 juin 2010 dans le centre Var : réflexion sur un épisode exceptionnel » *Études de géographie physique N°XXXVII, 2010, p 41-76.*

La partie est du village de Figanières, la plus ancienne, est installée sur une petite butte calcaire que longent deux « vallons », nom donné localement aux fossés creusés par le ruissellement des eaux. S'ils se transforment régulièrement en torrents après les pluies qui s'abattent sur la région, à sec la quasi-totalité du temps, ce ne sont pas des « cours d'eau » au sens de la jurisprudence (Titre VI.II.A.4, p. 248).

À la fin du XIX^{ème} siècle, la partie urbaine du « vallon » ouest (dit du Riou frei), qui recueille les eaux venant de la Tuillière, partie nord-ouest des collines qui « littéralement » embrassent le village et la plaine à ses pieds, a été canalisée. Outre la fonction de pluvial, la galerie, dimensionnée à la taille du lit majeur, supporte l'actuelle rue centrale, la couverture du vallon ayant permis l'urbanisation de sa rive droite.

Ni la mémoire collective, ni les archives n'ont retenu que le village de Figanières puisse avoir été inondé.

En 40 ans, la population de Figanières a plus que triplé, essentiellement par la réoccupation progressive des logements vacants du vieux village, l'urbanisation de la partie proche des collines qui entourent le village, à l'exception du bassin versant du vallon ouest et du quartier Saint-Esprit. Celui-ci est situé dans la plaine qui s'étend depuis le village entre les bras des collines à 2 km de celui-ci. L'origine de cette enclave urbanisée du domaine viticole figaniérois résulte d'une série de constructions, réalisées au gré des opportunités foncières et des interprétations du RNU avant la mise en place du POS communal. Situé en bordure du vallon vers lequel converge l'ensemble des eaux, point bas de la plaine, le quartier était régulièrement inondé aux périodes de fortes pluies. Pas de quoi mettre des vies en danger, la plaine alentour permettant l'étalement des eaux, mais des désagréments certains pour les habitants. L'absence de voirie, de pluvial et d'assainissement collectif, poussant chaque propriétaire à se protéger en renvoyant l'eau chez le voisin, n'arrangeait pas les choses.

Pour remédier à cette situation, lors de la mise en place du premier POS de Figanières entre 1983 et 1985, la municipalité a fait le choix de limiter strictement la zone constructible de Saint-Esprit et de l'équiper progressivement : voirie, pluvial, assainissement collectif et enrochement des berges du vallon menacées d'affouillement. À quelques problèmes ponctuels près, ces mesures ont été efficaces.

À partir de 11 h, le 15 juin 2010, la pluie se met à tomber à seaux sur Figanières. Le ciel est de plus en plus noir, l'ambiance est crépusculaire, le bruit de la pluie de plus en plus assourdissant. Les vallons enflent brutalement (1 m en 4 à 5 min au plus fort de la crise) déclenchant vers 17 h une vague de 2 m qui traverse la rue principale, inondant commerces et appartements en rez-de-chaussée, emportant les voitures en stationnement qui iront s'entasser dans la partie basse du village et dont certaines seront retrouvées 1 km plus loin. Une commerçante échappe à la noyade, de justesse, grâce à l'intervention d'un garde municipal.

À 18 h 30, l'eau commence à se retirer. Seuls la voie centrale et les immeubles qui la bordent ont été touchés. Le reste du village est demeuré hors d'eau.

À 21 h demeurent seulement la boue, les carcasses de véhicules, les débris végétaux et les restes de mobiliers emportés par le flot.

L'origine du sinistre est à rechercher dans l'incapacité de la galerie à absorber, à partir d'un certain moment, l'afflux d'eau venu des collines du nord-ouest. Ne pouvant suivre son chemin habituel, le flot a contourné la zone urbanisée par l'ouest, avant de revenir dans le village. Ce phénomène rappelle les effets des zones karstiques : une fois les galeries pleines, la vague déferle à l'extérieur.

Évidemment, le quartier Saint-Esprit est lui aussi inondé mais l'ampleur du sinistre est toute autre, la hauteur d'eau, variable selon les endroits, ne dépassant jamais 50 cm.

Sinistrées aussi diverses constructions situées dans la plaine, à proximité d'un vallon.

Paradoxalement, c'est donc le village de Figanières, réputé non inondable, qui a été le plus touché, alors que le quartier réputé l'être, le fut beaucoup moins. De quoi rendre moins péremptoire dans la détermination administrative des zones inondables.

Le 16 juin au matin, organisés par la municipalité appuyée par ses services techniques, le Comité communal feux de forêt (CCFF) et la population spontanément mobilisée, le déblaiement, le pompage des caves, le nettoyage des rues et locaux commencent. De partout l'aide afflue : CCFF et services techniques des communes voisines, protection civile, armée, gendarmerie, etc.

Lors de la visite du préfet du Var, le 17 juin 2012, un observateur pressé pouvait croire que le village de Figanières n'avait jamais été inondé.

L'Argens est le plus important des fleuves côtiers du Var. Il traverse, d'est en ouest, 27 communes du département, sur 114 km, avec un vaste bassin versant de 2 700 km². Il se jette en Méditerranée par une embouchure située entre deux zones urbaines, le centre-ville de Fréjus et Saint-Aygulf.¹

« Ses 1 379 ha comprennent les étangs de Villepey, une partie de la base nature, une grande partie de la plaine agricole de l'Argens, ainsi qu'une partie marine. Cet espace se situe majoritairement dans une plaine alluviale, en relation avec la mer. Il s'agit de l'une des rares zones humides du littoral méditerranéen français, épargnée par l'emprise de l'urbanisation. Néanmoins, cette menace, comme sur l'ensemble du littoral de la région, est bien présente... La plaine agricole de l'Argens, comprise dans le périmètre, est inondable et fertile, il s'agit d'un grand espace plat et ouvert, là encore, rare dans le département. » (Site de la ville de Fréjus)

Le Reyran, au régime torrentiel, y rejoint l'Argens, leur embouchure commune interrompant en son milieu le cordon sableux de 6 km qui longe le littoral.

La Nartuby, affluent de l'Argens, qu'elle rejoint au Muy, est née de la réunion de deux rivières éponymes, Nartuby d'Ampus et Nartuby de Canjuers. Elles prennent leurs sources sur le plateau de Canjuers avant de confluer sur la commune de Châteaudouble, en amont de Rebouillon. Son bassin versant est d'environ 200 km².

¹ Voir carte en annexe 9.

Chronologie de la crue des 15 et 16 juin 2010

En un temps record, la crue va toucher les vallées de l'Argens moyen et de la Nartuby, avant de s'étendre à la basse vallée de l'Argens. Au voisinage des deux rivières, les villes et villages sont surpris par la brutale montée des eaux, souvent aggravée par de puissants phénomènes de ruissellement.

1/ L'Argens en aval de Carcès

La contribution du bassin versant amont à la crue est négligeable, malgré les fortes précipitations sur son bassin versant (environ 100 m³ par seconde). Il semble que cela soit dû au caractère karstique des terrains dans cette partie du cours du fleuve.

2/ La Florieye à Taradeau

Le début de la montée des eaux est estimé au 15 juin en fin de matinée. Il semble que le contournement du pont de Taradeau se soit produit vers 16 h. La brèche de 55 m en rive droite a ensuite abaissé le niveau amont et déplacé le lit en aval.

Apparemment, la Florieye est le cours d'eau qui a réagi le plus vite et le plus fort. Cette appréciation est corroborée par la présence sur son bassin versant de deux des trois stations pluviométriques les plus arrosées durant l'événement : Taradeau et surtout Lorgues.

3/ L'Argens aux Arcs

Vers 16 h, l'eau, en provenance de la Florieye et des petits bassins dominant Vidauban, envahit la partie basse du camping. Aux Badès, l'Argens approche sa cote maximale à 20 h 30.

4/ Le Real aux Arcs

L'épisode pluvieux intense débute à midi. À 14 h, l'eau affleure les bordures de routes, avant d'envahir les rues à 16 h 10. Dix minutes plus tard, les premières voitures sont emportées. À 16 h 30, le Real est monté de 3 m par rapport à son niveau de référence. Sa partie canalisée en centre-ville, sous-dimensionnée, explose littéralement occasionnant de graves dégâts et laissant un trou béant. À 16 h 37, le pont du centre-ville, dont on estime qu'il n'avait jamais été submergé depuis 1724, est rompu. La pluie cesse à 23 h.

5/ L'Aille

Les pluies progressent de l'amont vers l'aval du bassin. La hauteur supérieure à la station de l'Aille est observée à 18 h 35. Le ruissellement vers l'aval est maximum vers 23 h, entraînant ainsi une accélération du débit au Muy après minuit.

6/ La Nartuby à Rebouillon

Les premiers débordements ont lieu entre 15 h et 16 h. Le hameau est affecté en deux vagues, la première tuant trois personnes et la seconde provoquant l'effondrement de la route départementale des gorges de Châteaudouble, en rive gauche. La hauteur maximale est atteinte vers 17 h – 17 h 30 et la décrue commence une heure plus tard. La fin de l'inondation est estimée à 21 h.

Sur la journée du 15 juin, une station amateur de Figanières a enregistré une pluie de 242 mm. La reconstitution concernant Draguignan fait état de 270 mm sur la ville.

7/ La Nartuby à Draguignan

À 16 h 30, le centre d'intervention et de secours de la ville où a été installé le Commandement des opérations de secours (COS) est inondé.

À 17 h, la situation se dégrade brutalement lorsqu'une vague de 3 à 4 m de hauteur, aggravée par le ruissellement d'un torrent de boue en provenance du Malmont, traverse Draguignan du nord au sud, emportant de gros rochers, des pans entiers de voirie ainsi que de très nombreux véhicules.

À 17 h 30, les grilles extérieures de la prison sont arrachées. Le niveau de la crue à cet endroit est estimé à 2,5 m.

On comptera jusqu'à 4 m de hauteur d'eau dans certains quartiers de la ville en fin d'après-midi.

La durée de la crue, mesurée au pont de La Clappe, aura été de 6 heures, de 16 h à 22 h le 15 juin

8/ La Nartuby à Trans-en-Provence

La section en amont du seuil d'irrigation au confluent avec la Foux est celle où sont observés les premiers débordements. Le centre-ville est inondé à 17 h 45. Un cèdre vieux de 300 ans est arraché par les flots. La hauteur d'eau maximum est atteinte vers 21 h et la décrue débute vers minuit.

9/ La Nartuby à La Motte

On observe un fort accroissement du débit à 18 h. Le lit de la Nartuby, élargi sur une quinzaine de mètres, érode les berges et, ce faisant, détruit 6 habitations. La station d'épuration est hors d'usage et la centrale électrique fortement endommagée.

10/ La Nartuby et l'Argens au Muy

Il serait tombé 300 mm sur cette commune. Vers 20 h 30, les routes sont submergées ; l'eau envahit les lotissements à l'entrée du village. Le pic de crue est observé à 2 h 30 le 16 juin.

La comparaison des laisses de crue indique que, du côté Argens, la crue de 2010 est montée à une hauteur excédant de 1,70 m à 2 m celle de 1959, la plus forte crue connue jusqu'alors.

11/ Le Luc et le centre Var

Les fortes précipitations grossissant le moindre ruisseau provoqueront aussi des inondations dans le centre Var, au Cannet et surtout au Luc où les débordements du Soliès chenalisé et parfois recouvert, qui traverse le Luc, entraînera la mort d'une personne.

12/ L'Argens à Roquebrune

À 22 h, une trentaine de personnes est coincée sur un pont, le courant étant devenu trop fort sur la route en rive droite pour rejoindre le village. Elles ont été évacuées en bateau au matin.

Le bas village est inondé à 0 h 15 et la hauteur maximum observée à 2 h le 16 juin avec une cote à 7,72 m.

Roquebrune restera une sorte d'île entourée d'environ 1,3 m d'eau durant 3 jours.

« L'eau a noyé la plaine de l'Argens, ses agriculteurs, ses touristes dans les campings, les résidents dans leurs maisons, les gens du voyage dans leurs caravanes, engendrant un incroyable chaos. » (Var matin 15 juin 2011)

5 personnes seront portées mortes ou disparues.

13/ L'Argens au Puget

L'inondation survient à 1 h le 16 juin. Auparavant, un débordement lent (30 à 15 min) a été constaté provenant du lit mineur de l'Argens, avant une montée extrêmement brutale en quelques minutes. Après un maximum à 2 h, la décrue débute à 3 h.

14/ L'Argens à Fréjus

À 2 h, le 16 juin, à la limite des communes de Puget et Fréjus, le bruit d'un flot s'écoulant en plaine est beaucoup plus fort que celui du débord habituellement perçu lors d'une inondation de l'Argens. À 4 h, la zone industrielle de la Palud est atteinte par le refoulement des eaux de l'Argens à partir de l'estuaire ; le niveau maximum sera atteint à 9 h.

Les terrains entourant les étangs de Villepey sont encore secs à 3 h 30, mais à 4 h, le camping est submergé par 1,5 m d'eau. Le maximum est atteint à 4 h 30 avec une hauteur atteignant 2,38 m. La décrue s'amorce à partir de 11 h. L'eau finit par se retirer le 17 juin à 9 h.

Source : Crue du 15-16 juin 2010 : expertise post-crue (Tome 1) – P. Lefort et V. Koulinski complétée par l'article de C. Martin (référence citée ci-dessus) et le rapport de J.M. Milesi pour Rebouillon.

L'eau a ruisselé presque intégralement, produisant une **crue à cinétique rapide** avec un **effet de vague**, mentionné par plusieurs témoins de l'événement. Les débits et volumes de l'inondation n'ont pu être reconstitués par calcul qu'en 2012, la majorité des appareils de mesure ayant été emportés par la crue. On sait que l'intensité maximum enregistrée en une heure l'a été sur la commune des Arcs le 15 juin entre 18 h et 19 h.

Pour M. Xavier Martin, sur l'Argens, le phénomène de vague a probablement été aggravé par **la mise en charge de réseaux karstiques et l'amorçage de siphons**. Il existe en effet des surverses karstiques sur la Nartuby, en aval de la source des Frayères, ainsi que des résurgences karstiques en aval du quartier de la Clape à Draguignan.

Ce constat a été partagé devant votre mission par M. André Bachoc, responsable du Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention des inondations (SCHAPI). Le rapport de retour d'expérience, paru en octobre 2010, précise que la vague observée est « *la marque des crues à cinétique rapide, mais pas celle d'un effacement d'embâcles, car les témoins disent que le niveau de l'eau n'a pas baissé après son passage.* »¹

¹ Information reprise dans le numéro spécial anniversaire consacré par Var Matin aux événements, un an après.

Cette appréciation du rôle des **embâcles dans la catastrophe du 15 juin 2010** est contredite, s'agissant au moins de la partie supérieure du cours de la Nartuby, par M. Jean-Marc Milesi, premier adjoint de la commune de Châteaudouble et témoin direct des événements. Selon son rapport, l'origine des vagues destructrices et meurtrières (3 victimes emportées dans le hameau de Rebouillon), composées d'eau, de boue et d'éléments solides (végétaux et minéraux), doit être recherchée dans les bouchons cédant sous le poids de l'eau :

« Selon les habitants, l'eau a réellement commencé à monter vers 15 h. Le principal bouchon cède en libérant une masse importante d'eau. Cette masse dévale le lit en « nettoyant » tout ce qui est sur son passage. La première vague arrive à Rebouillon vers 15 h 50, obstruant totalement le pont et faisant 3 victimes(...). L'obstruction artificielle du pont a obligé la rivière à se frayer un autre passage. D'autres bouchons se sont produits en aval de Rebouillon, occasionnant une série de retenues et des déplacements artificiels du lit de la Nartuby.

Vers 16 h 30, le quartier du « Plan » à Châteaudouble est totalement sous les eaux, avec des hauteurs allant jusqu'à 1,80 m. Lorsque le « bouchon » du « Plan » a cédé, vers 16 h 40, ce fut une vague d'une telle énergie qui dévala dans les gorges, emportant tout sur son passage ; allant même jusqu'à rogner, à chaque courbe de la rivière, un pan de la rive opposée. »¹

Lors de son déplacement dans le département du Var les 4 et 5 avril 2012, la mission a effectivement constaté que Rebouillon était jonché de restes d'embâcles et observé le déplacement et l'élargissement, sur plusieurs dizaines de mètres, du lit de la Nartuby.

2. Prévision et alerte : équipements insuffisants ou vulnérables, état de l'art météorologique dépassé

L'intensité des précipitations et surtout leur localisation sur un territoire exigu, et donc l'ampleur des inondations au sol, ont fait l'objet de prévisions insuffisantes et incomplètes.

Les outils de prévision dont dispose Météo-France ne permettent actuellement pas de prévoir des précipitations avec une localisation suffisamment précise. L'alerte orange a été déclenchée sur le Var et les Bouches-du-Rhône à compter du 14 juin à 23 h par Météo-France, mais sans précision de la zone et donc sans appréciation de la gravité potentielle du phénomène pouvant résulter de sa concentration sur périmètre étroit. La forme prise par le phénomène dépassait les limites techniques du modèle. Le

¹ Commune de Châteaudouble, inondations du 15 juin 2012 – Jean-Marc Milesi – septembre 2011. Ce témoignage est confirmé par le maire de Châteaudouble dans sa réponse aux observations de la Cour des comptes – p. 294.

président-directeur général de Météo-France, M. François Jacq, a indiqué à la mission lors de son audition qu'il n'avait **pas pu être reproduit complètement par les modèles existants**, confirmant ainsi son caractère proprement inouï. Inexplicablement, la perturbation, qui habituellement progresse régulièrement, s'est arrêtée sur la Dracénie.

À noter aussi qu'à l'époque des faits il n'existait pas de surveillance organisée des crues sur la Nartuby et sur l'Argens, ce qui sera fait en septembre 2010.

La préfecture, qui a reçu l'alerte de passage en orange de Météo-France à 16 h le 14 juin, l'a répercutée à 16 h 50 à l'ensemble des 153 communes, conseil général, service extérieurs et médias. Cette alerte sera renouvelée par SMS aux communes du littoral qui semblaient alors les premières concernées, renouvelée le 15 juin à 10 h, puis de nouveau à l'ensemble des destinataires à 11 h. À midi, les autorités militaires ordonnent la fermeture de l'aéroport de Toulon-Hyères, avant de le rouvrir 2 heures plus tard. La préfecture fait état de 6 alertes fax et de 4 alertes SMS diffusées entre le 14 juin à 16 h 50 et le 16 juin à 21 h 22.

Le rapport CGEDD/IGA (conseil général de l'environnement et du développement durable / Inspection générale de l'administration), qui note que tout s'est passé normalement, observe cependant que les messages n'ont pas été considérés comme importants par les élus destinataires en raison de la banalisation de l'alerte orange et de son imprécision. De fait, ils n'ont pris conscience de l'imminence de la catastrophe que par eux-mêmes ou par les témoignages de leurs administrés. Si l'alerte à la population avant la crise a été inexistante, c'est beaucoup plus en raison de l'impossibilité de savoir à quel danger précis elle renvoyait que de l'absence de passage à la vigilance rouge reprochée à Météo-France

Ceci dit, quelques organisations ont su prendre à temps des mesures préventives, comme le service pénitentiaire qui a fait évacuer le rez-de-chaussée de la prison très tôt, ou la zone de défense qui a mis en alerte, dès le matin du 15 juin, ses moyens aériens ce qui a permis leur déploiement dès la demande du préfet du Var.

La coupure partielle puis totale des réseaux de téléphonie fixe et mobile explique aussi les bégaiements du système d'alerte en juin 2010.

Dans la soirée du 15 juin, au plus fort de l'inondation, les réseaux mobiles ne sont plus exploitables, des coupures intempestives étant simultanément observées sur les liaisons fixes, avant que le site France Télécom de Draguignan ne soit totalement déclaré hors service. Durant un long moment, les seules communications possibles l'étaient par SMS ou par des moyens propres à certaines organisations : radios des services techniques du conseil général, des services municipaux ou des comités communaux feux de forêt (CCFF).

À défaut de prévisions claires, et plus probablement à cause du caractère trop vague de l'alerte (ce qui pose le problème de l'interprétation de l'information avant la crise, comme on l'a vu), les autorités ont été surprises par l'ampleur de la catastrophe. Comme l'indique la préfète de la Mayenne, alors sous-préfète de l'arrondissement de Draguignan, Mme Corinne Orzechowski, lors de son audition par la mission : « *Il est essentiel d'avoir de bons outils de prévision. Un quart d'heure avant d'être moi-même dans l'eau, je n'aurais jamais imaginé ce que nous allions vivre. Les prévisions météorologiques départementales ont été insuffisantes. On était dans le brouillard. Nous ne disposions pas de prévisions de crues.* »

3. Des services de secours partiellement neutralisés

Au plus fort de la crise, le Service départemental d'incendie et de secours départemental (SDIS) et le Centre de secours principal (CSP) de Draguignan, construits en zones inondables, se sont retrouvés neutralisés.

Le transformateur électrique du SDIS, installé au rez-de-chaussée, est noyé, 160 véhicules, soit 10 % de sa flotte, hors d'état de fonctionnement. Le PC mobile est rendu indisponible et 200 postes Antares, récemment livrés, sont perdus.

Ajoutée à la défaillance des moyens de communication, cette neutralisation des moyens d'intervention, en principe mobilisables en priorité, **n'a pas facilité la tâche des responsables.**

4. Des responsables qui prennent leurs responsabilités

Privé d'une partie des moyens classiques d'intervention, gêné par l'absence quasi-totale de liaisons téléphoniques, le dispositif de gestion de crise s'est trouvé éclaté. Il a donc fallu **improviser**. Dans l'urgence et face au danger, chaque autorité – maires, préfecture et sous-préfecture, armée, administration pénitentiaire, conseil général –, à son niveau et avec les moyens dont elle disposait, a fait face à la crise, limitant ainsi la catastrophe.

Sur place, la sous-préfète de Draguignan prend sur le terrain la direction des opérations de secours. « *Les contacts étaient rompus. Les pompiers ont reconstitué leur mode opératoire acquis pour les feux de forêts, parce qu'il n'y avait pas d'autre choix ; chaque officier a pris le commandement des hommes qui étaient à disposition.* »

Initialement installée au CSP de Draguignan, la cellule de crise se replie d'abord dans un supermarché proche en zone non inondable, puis à l'école d'application de l'artillerie de Draguignan.

Le rapport du CGEDD et de l'IGA note la **réactivité du commandement** qui a ordonné :

– les déplacements successifs du poste de commandement opérationnel ;

– le basculement des appels d’urgence du Centre opérationnel départemental d’incendie et de secours (CODIS) vers les centres de gestion des interventions du Luc et de Fréjus.

Le préfet et son état-major de crise, isolés du théâtre d’opération en raison des communications défectueuses et de l’impossibilité d’effectuer un suivi précis de la situation pendant les heures cruciales, a fait la seule chose en son pouvoir : mobiliser des renforts et surtout les moyens de secours aériens dès 16 h 30. Il en effectuera directement la demande auprès des responsables opérationnels, demande validée par la zone de défense qui, consciente du danger, avait mis préventivement ses moyens en alerte¹.

Selon le Centre d’études techniques de l’équipement Méditerranée (CETE), l’**intervention massive et rapide** (le premier hélitreillage aura lieu à 16 h 38) **des hélicoptères** a largement contribué à limiter le nombre des victimes : 1 350 personnes évacuées par hélicoptères. 26 appareils de la sécurité civile, de la gendarmerie, de l’armée de terre, de la marine nationale et des douanes ont participé au sauvetage, de jour comme de nuit. Ils ont ainsi totalisé chacun 10 heures de vol pendant la seule journée du 16 juin.

Il ressort de témoignages de plusieurs maires de Dracénie, rencontrés lors du déplacement de la mission, privés pendant plusieurs heures du secours de la sécurité civile, qu’ils ont dû gérer l’urgence avec leurs seuls moyens². Dans ce cadre, les CCFF, très actifs dans le département du Var, et dont les volontaires ont été en première ligne dès le début de l’inondation, ont joué un **rôle essentiel**.

En outre, dans la journée du 15 juin, avant même d’en avoir reçu l’ordre, l’administration pénitentiaire et le parquet, qui s’est rendu sur place,

¹ Lors de son audition devant la mission, le Général Chavancy, chef de la division emploi de l’État-major des armées, a indiqué qu’au vu de l’alerte orange de Météo-France, les armées avaient pris les précautions nécessaires dès le matin du 15 juin pour vérifier la disponibilité des moyens susceptibles d’être déployés à première demande des autorités civiles. Ceci explique, avec la proximité géographique de leurs lieux de stationnement habituel, que ces moyens aient pu intervenir dans des délais aussi courts.

² La vision du préfet du Var en juin 2010, Hugues Parant, est sensiblement différente, ainsi qu’il ressort de son audition : « Les crues de 2010 ont frappé par leur ampleur soudaine, mais les maires ont été alertés la veille même des événements. Le lendemain, une nouvelle alerte a été lancée. À 10 h, je réunissais le COD. À midi, l’inondation nous contraignait à fermer l’aéroport d’Hyères, seule commune alors inondée. Je lance une nouvelle alerte aux maires... La préparation de l’État était donc plus élaborée que l’on a bien voulu le dire, ce qui nous a beaucoup servi. »

Le rapport du CGEDD et de l’IGA retiendra, lui, « l’effort particulier de préparation à la crise que la préfecture du Var a engagé à la suite de la tempête Xynthia en février 2010 ». Il note, par ailleurs, la réactivité du commandement des secours : « les moyens engagés ont permis de sauver 2 450 personnes, dont 1 100 sauvetages au sol... »

Stendhal nous avait déjà prévenus, sur l’exemple de Waterloo : les combattants ne sont pas les mieux placés pour comprendre ce qui se passe vraiment dans une bataille.

font **préventivement évacuer les étages inférieurs de la prison de Draguignan**, évitant ainsi un drame majeur.

Enfin, dès le matin du 16 juin, les autorités militaires de la place ont mobilisé hommes et moyens. Ils resteront présents sur le terrain tant que nécessaire, aux côtés des services techniques des communes avoisinantes et du conseil général. Les CCFF, des équipes de la sécurité civile ou de volontaires venues, pour certaines, d'autres départements (Alpes-Maritimes notamment), seront aussi à pied d'œuvre pour nettoyer, restaurer et remettre en service ce qui pouvait l'être.

Une fois les problèmes de première urgence touchant aux personnes réglés, la principale préoccupation sera l'évacuation des carcasses de voitures, embâcles et déchets divers avec les problèmes de stockage que cela suppose. Il en coûtera 2 millions d'euros à la seule communauté d'agglomération dracénoise (CAD).

À cela il faut ajouter, comme toujours heureusement dans ce genre de situation, **les initiatives courageuses de sauveteurs improvisés restés pour beaucoup anonymes.**

Ainsi, dans l'adversité, alors même que l'organisation planifiée des secours était inopérante, grâce à l'initiative et à la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs, **une organisation inédite s'est mise en place pour éviter le pire.**

5. Un bilan néanmoins très lourd

Le bilan officiel des crues du mois de juin 2010 est de **23 victimes et de 2 disparus**. Il vient au **quatrième rang des événements meurtriers qui ont touché la France depuis 1987**, derrière Xynthia en 2010 (53 morts), les inondations de Vaison-la-Romaine (41 morts) en 1992 et de l'Aude en 1999 (36 morts).

Le CETE Méditerranée a réalisé une analyse du profil des victimes et des situations de danger ayant conduit aux décès de juin 2010¹, qui permet de rectifier quelque peu les impressions premières.

Selon la répartition géographique, il apparaît que si 7 communes ont recensé des accidents mortels liés aux inondations, Draguignan et Trans-en-Provence comptent à elles seules 13 des 23 victimes. De fait, deux secteurs peuvent être distingués : l'amont de la Nartuby, où le phénomène rapide et torrentiel a causé la mort de 18 personnes, et l'aval (Roquebrune-sur-Argens et Fréjus) où la vallée est large et la crue plus lente, ont permis de limiter les victimes à 7. À noter que 14 des 23 victimes étaient âgées de plus de 60 ans.

¹ *Crues du Var : analyse des situations de danger – CETE Méditerranée – Février 2012.*

On notera enfin que **20 % des décès sont intervenus pendant un déplacement motorisé, le danger ayant été manifestement sous-évalué** par les victimes. Si ce chiffre peut apparaître relativement faible au regard du nombre de véhicules endommagés, c'est selon le CETE grâce à l'**intervention massive et rapide des hélicoptères**. Nombreuses ont également été les victimes piégées à leur domicile ou dans un parking, ce qui n'est d'abord pas clairement apparu.

Le bilan indique également :

- **un millier de familles ayant dû quitter leur logement** dont 193 (473 personnes) ont été relogées définitivement, étant dans l'incapacité de réintégrer leur logement ;
- **35 700 sinistrés** (615 millions d'euros à la charge des assureurs) ;
- **2 000 entreprises sinistrées**, représentant 5 000 salariés (600 d'entre elles étaient encore en arrêt au mois de mars 2011, soit 9 mois après la catastrophe), dont 1125 dans la communauté d'agglomération de Draguignan ;
- les **exploitations agricoles** mises à mal, certaines, comme à Taradeau, voyant même leurs terres partiellement emportées ainsi que l'**hôtellerie de plein air** (8 000 touristes/jour accueillis en saison dans la région).

Au total, **59 communes bénéficieront d'un arrêté de classement en catastrophe naturelle**. On dénombre environ **1,2 milliard d'euros de dégâts** (assurables ou non), dont certains, considérables, sont encore visibles, ainsi que la mission a pu le constater lors de son déplacement. À titre d'exemple, on citera l'effondrement, en raison de la violence de la crue de la Nartuby, de la route reliant le village de Châteaudouble à son hameau de Rebouillon, qui oblige désormais ses habitants et ceux du nord du département à un détour de plusieurs kilomètres.

B. NOVEMBRE 2011 : UNE CRISE CLASSIQUE, UN DÉPARTEMENT SUR SES GARDES

Le traumatisme des inondations de juin 2010 a conduit les responsables de la gestion de crise, de la prévision aux secours, à **revoir leur organisation et à développer leurs moyens d'action**.

Est ainsi mis en place un **système de surveillance de la Nartuby à l'aval de Draguignan, du Gapeau et de l'Argens**, dans le cadre du nouveau schéma directeur de prévision des crues du bassin Rhône-Méditerranée (définitivement approuvé en décembre 2011).

Si des leçons ont clairement été tirées de l'événement précédent, il est **difficile de mesurer leur portée véritable** sur la prévision et la gestion des

inondations du mois de novembre 2011, vu la très grande différence entre les deux phénomènes.

1. Un événement impressionnant mais prévisible

Très différentes de celles de juin 2010 dans le Var, les inondations de novembre 2011 sont le fruit d'un phénomène **pluvieux classique sur une étendue géographique vaste et une période plus longue**. À titre de comparaison, alors qu'en 2010, comme précité, 200 à 300 mm d'eau se sont abattus sur un quart de la surface du département du Var en 10 heures (400 mm en 24 heures et en quelques heures sur le secteur des Arcs), cette même quantité est, en novembre 2011, tombée en 3 jours sur les départements du Var et des Alpes-Maritimes.

Dans les premiers jours du mois de novembre 2011, un flux de sud perturbé s'établit sur l'ensemble du bassin méditerranéen, créant des conditions propices à des **intempéries durables et généralisées sous la forme de pluies intenses**¹.

Les cours d'eau² de la région ont fortement réagi à ces précipitations. Ainsi, l'Argens, dont l'ensemble du bassin versant a été touché par les pluies, a largement débordé dans les basses plaines des Arcs à Fréjus, mais aussi en amont dans le secteur de Brignoles et dans celui de Barjols. L'inondation se trouve amplifiée par deux phénomènes : l'alimentation du fleuve par ses affluents (l'Aille et le Caramy notamment) et la forte houle contraignant l'écoulement des eaux en mer à Fréjus. Les réactions hydrologiques ont également été importantes dans le bassin du Gapeau, qui a débordé à Hyères. Son affluent venant des Maures, le Real Martin, connaît une situation identique.

Plus précisément, l'événement démarre **entre le 2 et le 4 novembre dans les Cévennes**, par des crues importantes de tous les cours d'eau cévenols traditionnels (Gardon, Ardèche, Hérault amont, Tarn amont et Tarnon).

Le 4 novembre, le sud-est de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) est touché, notamment autour des **rivières du Var et de l'Argens**, ainsi que la Corse. Une quinzaine de départements est classée en vigilance orange pour les précipitations et/ou les crues, trois atteignent le niveau de vigilance rouge pour les crues sur le Haut Tarn et l'Hérault.

À partir de cette date, la circulation atmosphérique se modifie : un mouvement circulaire pluvieux, centré sur l'Espagne, balaie le sud de la France, de la région PACA jusqu'à l'Aquitaine. Des Cévennes aux

¹ Cf en annexe 9 du présent rapport, les cartes de cumul de précipitations en novembre 2011 (Predict et Météo-France).

² Cf en annexe 9 du présent rapport, les graphes de niveau des cours d'eau en novembre 2011 (Vigicrues, SPC).

Alpes-Maritimes, les niveaux des cours d'eau restent très élevés, voire augmentent, notamment ceux des fleuves côtiers varois et à l'aval du Rhône, qui reçoit désormais l'eau de ses affluents cévenols et provençaux en crue. Dans le même temps, le fort vent de sud-est génère des **vagues** sur les côtes nord de la Corse, mais aussi sur celles du Var et des Alpes-Maritimes, y renforçant les inondations.

Enfin, le **Piémont pyrénéen** est affecté au niveau de l'Adour et de l'Adour maritime. Le dimanche 6 novembre au matin, une douzaine de départements est en vigilance orange pour les pluies ou les crues, pour moitié dans le sud-est, des Alpes-Maritimes à l'Hérault, pour l'autre dans le sud-ouest, de l'Ariège à la côte atlantique. La tendance est à l'amorce de la décrue sur les cours d'eau de la zone cévenole, au *statu quo* à l'est du Rhône et au début des débordements dans le sud-ouest.

Dans l'après-midi du 6 novembre et la nuit qui suit, le minimum dépressionnaire centré sur l'Espagne se décale progressivement vers l'est pour se positionner en Méditerranée. Les pluies intenses se poursuivent sur le littoral varois et le Languedoc, ainsi que sur les côtes occidentales de la Corse. À partir du 7 novembre, alors que la décrue s'amorce sur les cours d'eau du sud-ouest, la pluie continue à **maintenir des niveaux d'eau élevés sur les fleuves côtiers varois, notamment l'Argens, la Nartuby et le Gapeau**. Le soir même, la vigilance orange est levée sur l'ensemble des tronçons surveillés, hormis sur le Gapeau et l'Argens aval où la décrue n'a pas encore commencé.

Dans le département du Var, les inondations restent soutenues par des pluies abondantes et régulières, qui persistent encore pendant la journée du 8 novembre et la nuit suivante. La vigilance crue orange est enfin levée pour le Gapeau le 9 novembre au soir et sur l'Argens aval le 11 novembre au matin, mais **la crue mettra encore plusieurs jours à se résorber**.

Pour mémoire, les 4 et 5 novembre, la région de Gênes subit également de graves inondations, victime de ce même phénomène météorologique¹.

2. Un bon fonctionnement des outils de prévision

Si les phénomènes méditerranéens de pluies intenses donnant lieu à des crues sont habituels en cette saison, l'épisode de novembre 2011 est remarquable par sa durée (une semaine), son intensité (800 mm d'eau tombés) et l'étendue du territoire concerné. Au total, **9 services de prévisions des crues (SPC) ont été mobilisés et 16 départements mis en vigilance**.

Les acteurs de la gestion de crise, mieux informés (après les inondations de juin 2010, une partie de la Nartuby, l'Argens et le Gapeau ont

¹ Cf. page 44 du présent rapport.

été équipés d'un dispositif de surveillance) et mieux préparés ont bénéficié de **prévisions météorologiques et hydrologiques suffisamment en amont par Météo-France**, ce qui a leur a permis de **mettre en place une organisation solide et d'anticiper la crise**. L'événement, à cinétique lente, n'a, en outre, pas entraîné les coupures de réseaux de communication qui avaient gravement entravé l'action des secours l'année précédente.

Dès le 2 novembre 2011, Météo-France ayant placé plusieurs départements en vigilance rouge, un dispositif a été mis en place, consistant notamment en des permanences 24 heures sur 24 dans les SPC et au SCHAPI. Plusieurs fois par jour, des visioconférences ont été organisées par le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) à l'initiative de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, avec le centre national de prévision de Météo-France et le SCHAPI. Des conférences par zone de défense ont en outre été mises en place par les Centres opérationnels de zone (COZ) sud et sud-ouest, avec les préfetures et les SPC.

Il convient de reconnaître que le dispositif de prévision et d'alerte a permis, dans le cas des inondations de novembre 2011, une gestion optimisée de l'événement et de **nombreux déclenchements de plans communaux de sauvegarde (PCS)**, qui ont joué leur rôle. M. Jean-Paul Kihl, directeur général de la sécurité civile et de la gestion de crise, a ainsi indiqué, lors de son audition par votre mission : *« L'objectif était d'anticiper l'événement lui-même, de veiller à la mise en alerte de l'ensemble des territoires concernés, notamment des communes chargées le cas échéant de mettre en œuvre leur PCS, et de pré-positionner des moyens d'intervention au plus près de l'événement, soit, en l'espèce, de 6 hélicoptères, de forces de la gendarmerie et de l'armée de terre, des unités d'intervention de la sécurité civile de Nogent-le-Rotrou et de Brignoles, plus les moyens de pompage et autres dépendant des établissements de soutien logistique de la direction. Au plan local, toutes les autorités, et notamment notre interlocuteur privilégié qu'est l'état-major de zone, sans oublier l'ensemble des SDIS, ont été mis en alerte de la même manière, ainsi que les maires, pour que les PCS puissent être mis en œuvre. Si cette opération a nécessité le déplacement de moyens initialement affectés au G20 de Cannes, l'on peut considérer que les événements de novembre 2011 ont, par comparaison à ceux de juin 2010, fait l'objet d'une bonne anticipation. »*

92 messages d'alerte et 45 relances ont été envoyés par l'automate d'appel GALA (fax, SMS, mail) aux maires (personnellement, à la mairie, à la police municipale), à la chaîne de secours, à l'inspecteur d'académie, au conseil général, à l'armée, etc.

La population, elle, a essentiellement été informée par les médias. Comme les responsables préfectoraux du Var l'ont indiqué à la mission lors de son déplacement : *« Parfois, le préfet et le Centre opérationnel départemental (COD) doivent envoyer des messages à la population pour **contrer une rumeur médiatique**. Par exemple, en 2011, une collaboration avec l'inspecteur d'académie a permis de démentir certaines rumeurs sur*

*l'évacuation des écoles. Sur ce point, même si la plupart des établissements scolaires disposent d'un plan de sauvegarde (88 % des écoles, 76 % des collèges et lycées), il faut encore **améliorer la communication avec les transporteurs scolaires en cas de crise**, en disposant d'un **interlocuteur unique** à l'ensemble des sociétés. En tout état de cause, il est toujours préférable de communiquer par le biais des relais que constituent les maires et les associations. »*

Les services de la préfecture ont également fait valoir qu'après juin 2010, une cellule de sauvegarde avait été créée auprès du COD afin d'établir un lien direct entre les associations de sécurité civile (CCFF, ADPC, Croix-Rouge) et les élus.

3. Des opérations de secours efficaces

Bonne prévision de Météo-France, mobilisation rapide des différents acteurs : **l'intervention des secours, actifs jusqu'au 8 novembre**, a été, en novembre 2011, **organisée et d'efficace**. Le COD du Var, renforcé par une mission d'appui et de sécurité civile (MASC), a coordonné 3 postes de commandement opérationnels (PCO) installés à Brignoles, Draguignan et Fréjus. Les hélicoptères de la gendarmerie nationale mis en place dans le cadre du G20 et immédiatement placés sous contrôle opérationnel du coordinateur de la sécurité civile ont secouru 131 personnes.

L'évacuation préventive des populations les plus à risque a été effectuée, notamment une maison de retraite à Barjols, les campings de la basse vallée de l'Argens, un quartier de Fréjus situé derrière les digues du Reyran, ainsi qu'un quartier situé le long de l'estuaire du Gapeau à Hyères.

On rappellera, pour mémoire, le bilan global des interventions de secours :

- au total, près de 6 000 interventions, dont 4 600 en Languedoc-Roussillon et en PACA, avec 614 mises en sécurité ;
- **dans le Var, 1 900 interventions, 1 340 personnes évacuées dont 131 hélitreuillées**. À noter : l'intervention sur une digue de la partie canalisée du Reyran, rivière restée dans les mémoires comme celle du barrage de Malpasset, dont la rupture, le 2 décembre 1959, avait provoqué la mort de plus de 400 personnes à Fréjus ;
- dans les Alpes-Maritimes, 1 083 interventions et 850 personnes évacuées (campings et quartiers riverains des cours d'eau), nécessitant le concours de 471 sapeurs-pompiers du SDIS 06, 85 fonctionnaires de police, mais aussi le renfort de 3 escadrons de gendarmes mobiles n'appartenant pas au département, d'un groupe de pompage des marins pompiers de Marseille et d'un groupe inondation du SDIS du Gard et de celui de l'Hérault.

Le bilan humain s'élève à **4 personnes décédées** : un riverain de l'Hérault, une personne sur la Têt (traversée d'un gué fermé à la circulation), une personne dans un affluent de l'Ariège au cours d'une reconnaissance et un disparu dans le fleuve Var. 3 autres décès ne sont pas directement imputables aux inondations : 2 riverains de l'Argens par monoxyde de carbone dû au pompage de l'eau et une noyade, a priori volontaire, dans le gave de Pau.

Pour autant, M. André Bachoc, responsable du SCHAPI, indiquait à la mission lors de son audition : *« On a atteint le niveau d'alerte rouge et frôlé la catastrophe à Florac, où l'accessibilité est réduite, et à Millau, où la population est importante. La pluie s'est arrêtée opportunément 2 heures avant que l'on bascule dans la catastrophe. (...) De nuit, les interventions auraient été plus délicates »*, ce qui prouve que l'imprévisible est toujours possible.

Compte tenu de l'étendue du territoire touché par l'événement, **312 communes** ont bénéficié d'un classement en régime de catastrophe naturelle.

Les dégâts, assurables ou non, sont estimés **entre 500 et 800 millions d'euros**. Dans les Alpes-Maritimes, au moins 150 entreprises ont été touchées par les inondations et le coup de mer. Dans le Var, c'est la zone d'activité de la Palud, à Fréjus, qui a été la plus affectée.

Par ailleurs, près de **300 entreprises agricoles ont été sinistrées**, les deux tiers situées sur les communes de la basse vallée de l'Argens (Roquebrune, Puget-sur-Argens, Fréjus-Saint-Aygulf). Les dégâts concernent principalement des exploitations de maraîchage (plein champ et sous tunnels légers), d'horticulture (plantes en pots et fleurs coupées) de pépinières, et, dans une moindre mesure, d'élevage et de viticulture. 10 tonnes de cadavres d'animaux (certains domestiques) ont été enlevées par les services d'équarrissage.

Comme les représentants des agriculteurs de la basse vallée de l'Argens l'ont indiqué à la mission lors de son déplacement dans le Var, à la différence de la catastrophe de juin 2010, les événements de novembre 2011, du fait d'une prévention accrue et d'une double crue progressive et annoncée, ont épargné le matériel mobile (mis à l'abri) et la majorité des infrastructures. En revanche, la présence d'eau pendant plus de 3 jours a considérablement altéré les plantations.

C. L'INONDATION : UN RISQUE MAJEUR BIEN VAROIS

Contrairement aux apparences, qui laissent à penser que les crues de 2010 et de 2011, différentes dans leurs caractéristiques mais comparables dans leur ampleur, constituent des phénomènes exceptionnels dans le département du Var, un bref historique des crues des cours d'eau varois montre, sans contestation possible, qu'il n'en est rien.

Si les cours d'eau du territoire¹ touché par les catastrophes des mois de juin 2010 et de novembre 2001 sont en effet **connus pour leurs crues intenses et rapides**, les inondations catastrophiques qu'elles peuvent engendrer sont visiblement **sorties de la mémoire collective**.

Elles ne sont pourtant sorties ni de celle des archives, ni de celle des historiens locaux, comme le montre l'étude² réalisée après les événements du 15 juin 2010 en Dracénie.

Selon cette étude, la plus ancienne référence d'une inondation (crue de la Nartuby) dans le Var est une délibération de la communauté d'habitants de Draguignan datant de 1378. Les registres de la communauté ont aussi gardé la trace d'inondations en 1581, 1584, 1666. Le « livre de raison » d'un bourgeois dracénois fait état d'un « déluge » d'une vingtaine d'heures s'abattant sur la Dracénie en 1674 et déchaînant la Nartuby : récoltes et arbres, pont à Trans et Châteaudouble, berges à la Motte emportés. Il est fait aussi état de dégâts à Ampus et Montferrat et de nouvelles inondations à Draguignan en 1685 et 1697.

Mais la crue de 1827, précédée par celle de 1818, reste la référence « historique » la plus courante. L'origine est toujours la même : l'importance des précipitations. Un contemporain parle d'eau « *tombant par torrent* ». L'eau s'élèvera à 2,1 m / 2,4 m dans la plaine autour de Draguignan. Les dégâts sont très importants à Montferrat, Rebouillon (destruction de maisons et de l'antique pont romain de la Granégone), Ampus ainsi qu'à La Motte. 6 personnes périssent à Draguignan et Trans où le parapet du pont est emporté. Le dommage sur les 6 communes est alors estimé à 1 million de francs or.

L'étude montre aussi comment, au fil des siècles, le détournement, voire parfois le comblement partiel ou total de certains ruisseaux, comme La Riaille (du provençal « *riaio* » : grand ruisseau, torrent) issu du Malmont, ont rendu Draguignan vulnérable au ruissellement. L'urbanisation récente a fait le reste.

Les archives font aussi état d'inondations nombreuses du Gapeau en 1535 (une crue déplace son lit à La Crau). Le 8 septembre 1651, une « *terrible crue* » cause 44 victimes à Signes, Solliès-le-Pont et Belgentier. Tous les ponts sont rompus.

Comme on le verra un peu plus loin, une recension comparable pourrait évidemment être faite pour le Gard, les Bouches-du-Rhône, le Vaucluse ou les Alpes-Maritimes.

En tous cas, même pour le Var, pourvu qu'on cherche, on trouve. Reste la question : pourquoi ces événements sont-ils sortis à ce point de la

¹ Voir carte des cours d'eau du Var en annexe 9.

² MM. Pierre Jean Gayrard (Société d'Études et Centre Archéologique du Var), Jérôme Pelissier (Archivistes, Archives départementales du Var, CG 83) et Émile Décuq.

mémoire locale ? Va pour les inondations passées, mais pour les récentes, étonnamment répétitives ?

Car, ces 60 dernières années, le Var a été régulièrement frappé par l'inondation. On citera :

- 1959 : la basse vallée de l'Argens est inondée plus ou moins gravement, 8 fois, notamment en décembre, quelques jours après la catastrophe de Malpasset en raison des pluies abondantes qui se prolongent ;
- 3 février 1974 : l'Argens déborde à Roquebrune et à Fréjus, la Nartuby à Draguignan et à Trans-en-Provence, conduisant à des travaux de recalibrage sur l'aval du cours d'eau ;
- 18 janvier 1978 : inondation à Roquebrune ;
- du 8 au 12 janvier 1994 : crue de l'Argens à Roquebrune (300 ha inondés dans la plaine), du Caramy à Brignoles et de la Nartuby à Trans-en-Provence ;
- 12 janvier 1994 : inondation à Roquebrune ;
- octobre 1987 puis septembre 1993 : le Grenouillet, affluent de l'Agay, inonde brutalement Saint-Raphaël ;
- 25 décembre 2000 et 15 décembre 2008 : inondations à Roquebrune et à Brignoles ;
- janvier 1948 : inondation du centre de Solliès-Pont ;
- 26 novembre 1961 : la nationale 98 est submergée entre le pont du Gapeau et l'entrée d'Hyères ;
- 25 janvier 1996 : inondation à Hyères faisant suite à un épisode pluvieux de 5 jours ;
- 17 au 18 janvier 1999 : inondation par débordement et par ruissellement. 600 familles sont évacuées à Hyères ;
- 15 décembre 2008 : coupures de routes par débordement du Real Martin, affluent du Gapeau, et nombreux dégâts dans le port de plaisance d'Hyères ;
- 18 septembre 2009, comme en 1932 et en 1959, la ville de Sainte-Maxime subit, après une succession d'épisodes orageux, une importante inondation de son centre-ville et de ses zones d'activité, suite à la crue du Préconil, dont l'embouchure se situe dans la partie urbanisée de la ville. Si cet événement n'a pas causé de victimes, il a engendré de nombreux dégâts aux biens, notamment

les véhicules, et affecté l'activité économique. Les inondations touchent également le bassin de la Giscle¹ à Grimaud ;

- octobre 2009 : des inondations des fleuves côtiers et notamment de la Giscle touchent les secteurs de Grimaud et de Cogolin, mais aussi Saint-Tropez. La zone résidentielle de Sainte-Maxime est également affectée par le débordement du Préconil.

Les inondations dans le département du Var représentent clairement des événements bien plus récurrents qu'exceptionnels. Pourtant, la population, les autorités de l'État dans le département comme les élus locaux se sont beaucoup moins mobilisés contre le risque inondation que contre les **incendies de forêt** qui ont frappé l'imagination par deux fois ces 20 dernières années dans les Maures, en 1990 (9 600 ha détruits) et en 2003 (18 000 ha).

Les événements de juin 2010 et novembre 2011 ont montré que les temps sont venus de prendre aussi au sérieux le risque inondation.

¹ Des inondations se produisent également dans le bassin de la Giscle (vallée de la Môle).

II. LES INONDATIONS DANS LE SUD-EST DE LA FRANCE

Bien au-delà du seul département du Var, voire de la France, la zone méditerranéenne se caractérise par des précipitations et des crues parfois d'une extrême violence, étendues et meurtrières. Là se regroupent régulièrement plus de la moitié des communes françaises déclarées sinistrées par arrêté de reconnaissance de catastrophe naturelle : 57 % des communes classées en 2002 (480 sur 894), 54 % en 2005 (386 sur 674). Dépendant de facteurs aussi différents que les précipitations qui parfois s'autoalimentent dans la mer toute proche, le ruissellement urbain ou rural, les phénomènes karstiques ou de surcote marine, ces inondations peuvent prendre des formes variées dont il convient d'analyser les dimensions.

A. DIMENSIONS NATURELLES ET PHYSIQUES

1. Submersions lentes et submersions rapides

La région méditerranéenne est confrontée à un **double risque** : les crues rapides et les montées lentes des eaux.

Lors d'une inondation de plaine, la rivière sort lentement de son lit mineur et s'étend sur les terres situées dans son lit moyen, voire son lit majeur, pendant une période relativement longue.

L'Argens, le Gapeau, la Môle, la Giscle et la Durance sont coutumiers du phénomène dans leur partie aval.

Les **remontées de la nappe phréatique sur un terrain argileux, bas ou mal drainé et saturé d'eau**, sont aussi un facteur d'inondation lente.

Les crues rapides renvoient, quant à elles, à divers phénomènes :

- les crues torrentielles, les cyclones accompagnés de fortes pluies ou, sur le littoral, certaines formes de marées exceptionnelles, produisant un phénomène de surcote ;
- les ruptures de digues ou destructions d'ouvrages comme les barrages ou les levées ;
- le ruissellement rural, essentiellement en secteur de montagne, souvent accompagné de coulées de boue ;
- le ruissellement en secteur urbain ou périurbain.

Ce sont **essentiellement ces crues rapides, violentes et difficilement prévisibles, qui caractérisent le risque d'inondation en Méditerranée et le rendent plus difficile à combattre que les submersions lentes.**

Des précipitations intenses s'abattent en quelques heures sur tout ou partie d'un bassin versant. Les ruissellements pluviaux se concentrent alors dans des cours d'eau étroits (voire de simples talwegs), dont le lit peut être

encombré de matériaux divers et de végétation, créant ainsi des barrages. Lorsque ceux-ci viennent à céder sous la pression fluviale, ils libèrent une vague destructrice.

Dans le Var, les petits fleuves côtiers comme le Caramy, le Batailler ou le Préconil, dont les bassins versants ne représentent que quelques kilomètres carrés, sont ainsi sujets à des crues torrentielles extrêmement rapides.

2. Les phénomènes cévenols et karstiques

Plus largement que le seul département du Var, le sud-est de la France est donc exposé à un risque multiforme de crues. À ce titre, les **phénomènes cévenols, de type torrentiel, sont particulièrement symboliques**, le relief du territoire provoquant le soulèvement d'air chaud et humide débouchant sur un épisode pluvieux intense.

Les départements du Gard, de l'Ardèche et de l'Hérault sont particulièrement sujets à ce type de phénomène, le bassin versant le plus représentatif étant celui du Virdoule dans le sud-est du massif des Cévennes, qui subit de fréquentes inondations¹.

L'étude de l'historien Jean-Louis Ponce², commandée par le Syndicat mixte d'aménagement et de gestion équilibrée des Gardons (SMAGE), retrace la **survenue régulière** de ces événements dans la région des Cévennes.

Il indique que des crues majeures ont affecté les bassins versants du Gardon d'Anduze et de Saint-Jean en 1697, 1741, 1768, 1790, 1846, 1861, 1907, 1958 et 2002, faisant à chaque fois des dégâts considérables. Ainsi, à Saint-André-de-Valborgne en 1790 : « *Les communications sont rompues avec les villes qui nous avoisinent du côté du Gévaudan, d'où nous tirons les grains pour notre subsistance. Tous nos moulins sont ou emportés ou encombrés. Toutes les digues sont rompues, le plus grand nombre de nos mûriers emportés par les torrents. Notre vallon resserré, dont la principale production consistait en prairies, ne présente plus que des rochers à nu. Les coteaux rapides qui nous procurent cette denrée précieuse, la châtaigne qui alimente les habitants, n'offrent plus que des excavations effroyables, qui nous menacent d'une totale destruction. Et dans ce lieu-même, Messieurs, quel spectacle effrayant que nos ponts démantelés et ébranlés, les rues dépavées, les portes des maisons fracassées et, plus que tout encore, ces visages livides qui portent l'empreinte de la frayeur et de la misère, l'anéantissement de notre fabrique de laine.* »

¹ La leçon de Sommières Titre VI.I.A. p. 233 et suivantes.

² Recherches historiques sur le Gardon d'Anduze – Jean-Louis Ponce – septembre 2008.

Une **autre particularité des crues méditerranéennes réside dans l'existence de phénomènes karstiques**, qui d'abord les retardent, puis les aggravent si elles se prolongent¹.

De fait, lors d'une crue classique, une partie de l'eau s'infiltré dans le sol puis est stockée dans les interstices et poches de l'aquifère souterrain, qui tamponne les écoulements et réduit le niveau de l'inondation. Quand il est plein, l'eau ressurgit.

Le danger survient lorsque **le karst, rempli d'eau, déborde au travers d'avens inondés et de sources temporaires**. Les remontées d'eaux souterraines s'additionnent alors aux ruissellements de surface, **démultipliant le niveau et le débit de la crue**.

L'étude menée par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) sur l'inondation de 1988 à Nîmes donne un bon éclairage des conséquences du phénomène karstique sur les crues. Pour mémoire, au mois d'octobre 1988, la ville de Nîmes a subi une inondation dramatique, faisant 9 morts et 45 000 victimes (blessés et/ou déplacés) et causant des dégâts matériels estimés à 600 millions d'euros. Le karst situé en amont de la ville possède une capacité d'absorption limitée à 250 mm d'eau. Lorsque ce niveau a été atteint, les eaux souterraines ont brutalement envahi le centre urbain par la fontaine de Nîmes.

3. Fleuves côtiers et système rhodanien

Les cours d'eau du sud-est de la France appartiennent au **bassin Rhône-Méditerranée, qui couvre 9 régions et 30 départements**, soit 120 000 km² (un quart du territoire national). Ce bassin peut être divisé en deux parties : le bassin du Rhône et de la Saône (90 000 km²), subissant des influences océaniques mais également de brutales montées des eaux liées à la fonte des neiges (Isère et Durance notamment), et les fleuves côtiers, dont l'Aude, avec un bassin versant de 5 000 km² qui est le plus important, dominés par un climat méditerranéen.

Le schéma directeur de prévision des crues du bassin Rhône-Méditerranée retient donc que les crues observées dans le bassin obéissent à des **caractères hydrologiques extrêmement variés et complexes**.

Ainsi, pour la région qui intéresse la mission (de Montélimar à la mer), le Rhône subit l'influence des crues méditerranéennes (ou cévenoles) d'affluents importants comme l'Ardèche, la Durance ou le Gard qui, à eux seuls, peuvent générer une crue du fleuve principal.

¹ Voir plus haut ce qui s'est passé dans le Var en juin 2010 : effet retardateur du karst pour la partie moyenne de l'Argens et accélérateur, au bout d'un moment, dans la partie amont de la Nartuby.

En outre, sur le **littoral méditerranéen**, les fleuves côtiers sont, pour nombre d'entre eux, des **cours d'eau au régime torrentiel, de faible longueur**. Leur **fort dénivelé et le relief marqué favorisent un ruissellement rapide et, en amont, la survenue de coulées de boue**. Leur appellation elle-même, à l'instar du Bouillonnet, affluent du Préconil, est signe de la connaissance de ces caractéristiques par les populations.

Des caractéristiques de ce type se retrouvent dans la région de La Spezia en Italie.

Les événements de la région de La Spezia (octobre 2011)

Le 25 octobre 2011, des pluies diluviennes ont déversé plus de 400 mm d'eau en 6 heures sur la région de La Spezia (province de Ligurie) et ont entraîné des inondations dévastatrices dans le parc naturel des « *Cinque Terre* », le Val di Vara et le Val di Magra, plus à l'est. À l'origine du phénomène, des pluies torrentielles très localisées et s'autoalimentant dans la mer toute proche. 534 mm d'eau tomberont en 24 heures à Brugnato, soit plus du tiers des précipitations moyennes annuelles. En première urgence, 900 volontaires seront mobilisés par jour, plus 300 personnels spécialement chargés de la sécurité civile

10 communes sont particulièrement touchées : Beverino, Borghetto Vara, Brugnato, Calice al Cornoviglio, Monterosso al Mare, Pignone, Rocchetta Vara, Sesta Godano, Vernazza, Zignano. On déplorera 11 victimes dont 7 à Borghetto. Les dégâts seront estimés à 544 millions d'euros dont 208 millions d'euros pour les services et équipements publics, 167 millions d'euros pour les ouvrages de protection, 98 millions d'euros pour les particuliers et 70,5 millions d'euros pour les entreprises et les exploitations agricoles.

Dans les « *Cinque Terre* », les dégâts sont dus aux débordements de cours d'eau et souvent de laves torrentielles assorties de glissements de terrain entraînant des coulées de boues. L'étroitesse des vallées aux pentes très raides auxquelles s'adosent les villages, l'absence d'entretien des cours d'eau et des forêts pas toujours en bonne santé, expliquent en partie l'importance des dégâts.

On peut remarquer que les parties historiques des communes n'ont pas été inondées, alors que les parties nouvellement bâties l'ont été. En revanche, quand les villages sont installés dans des vallées particulièrement étroites, des maisons anciennes ont parfois été emportées par des glissements de terrain.

Le cas de la commune de Brugnato, première commune visitée par la mission lors de son déplacement en Italie, est particulièrement significatif.

La partie historique ancienne de la commune, qui n'a pas été touchée, est située en bordure d'une plaine traversée par le Vara qui initialement, à cet endroit se divisait en deux bras. La branche droite a été neutralisée par un endiguement léger, permettant de rendre constructible la plaine. Au moment de l'inondation, le cours d'eau a retrouvé son lit majeur endommageant ce qui se trouvait sur son passage. Après la crise, un nouveau mur a été édifié pour neutraliser plus efficacement le bras réactivé par la crue.

Deux villages côtiers, dont Vernazza, ont été envahis par des coulées de boue, dont la puissance a été multipliée par un phénomène d'embâcles.

Les cours d'eau ont souvent été intégrés dans le réseau d'eaux pluviales des communes, notamment du littoral : canalisés, cuvelés pour finir parfois couverts dans la traversée des agglomérations (Huveaune aval et Jarret à Marseille, Eygoutier et Laz à Toulon, Reyran à Fréjus, vallons de Menton, Paillon à Nice, Basagno à Gênes).

Le dimensionnement de ces ouvrages est en général prévu pour une crue cinquantennale, mais leur capacité à résister aux surpressions issues de crues plus importantes lorsqu'ils sont couverts n'est pas sans poser problème. Le risque de ruptures d'ouvrages et d'écoulements est alors majeur, à l'instar de l'épisode génois de 2011 et, comme on l'a vu, de celui qui a touché le secteur des Arcs et de Draguignan en 2010¹.

Qui plus est, ces petits bassins versants ont des réactions complexes à appréhender en cas d'épisode pluvieux intense, en raison d'un **bassin amont rural et/ou montagneux et de l'urbanisation d'une partie de leur bassin aval**.

La **surveillance coordonnée de l'ensemble du bassin**, objet du schéma directeur de prévision des crues, est donc essentielle, ce d'autant que le territoire du bassin Rhône-Méditerranée est le lieu d'**enjeux humains et économiques majeurs** : humains et économiques dans les secteurs soumis à des crues rapides et soudaines ; économiques, agricoles et industriels dans ceux menacés par les crues lentes.

De fait, **47 % des communes du bassin Rhône-Méditerranée sont concernées par le risque inondation** (68 % des communes en région PACA), dont 10 % avec des enjeux forts au regard du risque de vie humaine. À titre de comparaison, 20 % de la population de la région Languedoc-Roussillon est installée en zone inondable.

4. La Méditerranée et les crues

Les conséquences des pluies méditerranéennes peuvent enfin être aggravées, dans les régions côtières, par un **phénomène de submersion marine**. Le niveau de la mer s'élève alors en raison d'une tempête (**surcote**) associée à une faible pression atmosphérique et à une forte houle. Le fleuve en crue peine alors à s'écouler dans la mer et reflue à l'intérieur des terres. Des **« bouchons » se créent aux débouchés des cours d'eau**, aggravant encore l'inondation. Cette configuration est particulièrement valable pour les fleuves dont l'embouchure est orientée sud et sud-est, comme l'Argens ou le Gapeau.

¹ *Il est à remarquer, comme le fait M. Claude Martin que même des ouvrages largement calibrés ne parviennent pas à absorber des précipitations torrentielles. Il cite Vidauban dont le chenal devant canaliser un petit cours d'eau (issu du secteur des Vallons) qui traverse la ville et qui a débordé « semble pourtant avoir été calibré en essayant de faire bonne mesure » et Figanières, dont le chenal couvert qui passe sous le village, a été « calibré à la taille du lit « majeur » (plus de 3 m de large sur plus d'1,5 m de haut) à l'entrée » du Riou venant de la Tuillière.*

Lors des événements de **novembre 2011**, les houlographes du Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) ont ainsi mesuré des hauteurs de houle de plus de 3 m à Banyuls, Leucate, Sète, Espiguette, Le Planier, Porquerolles et Nice.

La mer elle-même peut devenir la cause de l'inondation lorsque des **projections d'eaux marines franchissent ou détruisent des ouvrages de protection**. Les dunes de la côte varoise font ainsi régulièrement les frais de ce phénomène de débordement : à Bormes-les-Mimosas en 2003, comme à Saint-Cyr-sur-Mer ou à Fréjus.

La **ville de Gênes**, où s'est rendue la mission, a, comme le sud-est de la France, été victime de précipitations violentes au mois de novembre 2011. Les inondations qui ont résulté de cette épisode pluvieux ont été **aggravées par une importe surcote** et par un phénomène de ruissellement urbain de très grande ampleur.

Les inondations des 4 et 5 novembre 2011 dans la région de Gênes

La région de Gênes, comme le littoral du sud-est de la France, est fréquemment sujette à des intempéries importantes. Ce fut notamment le cas en 1970 (27 morts), 1992, 1993 et 2010.

La ville est entourée de montagnes. Les cours d'eau descendent dans les vallées et, en cas de surcote, le niveau de la mer empêche l'écoulement naturel des torrents et des rivières, ce qui conduit à des crues.

Dans l'après-midi du 4 novembre 2011, une perturbation venant de l'ouest s'est heurtée à un mur de hautes pressions, qui a bloqué l'orage pendant 3 heures au-dessus de la région de Gênes, tandis que la mer était agitée et très haute. Les précipitations, intenses et localisées, ont gonflé les torrents, en particulier le Bisagno, qui, à couvert, traverse Gênes sur 1 500 m. Un phénomène de ruissellement urbain d'une rare violence s'est produit lorsque le Bisagno est brutalement sorti de son lit souterrain, canalisé, par les égouts en éventrant la chaussée.

La pluie a continué à tomber sur Gênes et Sestri jusqu'au lendemain, provoquant l'inondation des principaux quartiers de la ville, noyant les routes, les rez-de-chaussée et les commerces.

Grâce à une organisation des secours particulièrement efficace, faisant appel à de nombreux volontaires civils formés, seulement 6 personnes ont péri dans la catastrophe, dont 2 enfants qui revenaient de l'école (des critiques virulentes ont d'ailleurs été adressées à la maire de l'époque qui, pourtant prévenue du risque d'inondation, n'a pas pris la décision de fermer les établissements scolaires).

Le retour d'expériences sur cette catastrophe a pointé du doigt le mauvais entretien des cours d'eau, encombrés de débris et de végétation, et l'existence de constructions anarchiques parfois jusque dans le lit des rivières et des torrents.

Il faudra cependant attendre la tempête Xynthia de février 2010, qui a affecté la côte atlantique, pour que cette problématique soit prise en compte.

Ainsi, le **Plan national sur les submersions rapides (PSR)** de juillet 2010 a-t-il annoncé :

- la mise en place, par Météo-France avec l'appui du SHOM, d'un volet « vagues-submersion » de la vigilance météorologique, opérationnel depuis le mois de novembre 2011 ;
- la poursuite du développement et l'utilisation opérationnelle de modèles océanographiques côtiers, visant à affiner la prévision du niveau de la mer à la côte (Météo-France et SHOM) ;
- l'extension du réseau surveillé par l'État au titre de la prévision des crues vers des secteurs sous influence marine ;
- enfin, le renforcement de la connaissance des zones littorales basses (altimétrie, vulnérabilité, liens hydrauliques avec la mer).

B. DIMENSIONS HUMAINES

1. Un nouveau modèle d'occupation de l'espace

a) Urbanisation et développement économique

Le sud-est de la France s'est développé, pendant de nombreux siècles, sur un **modèle agricole et rural, voire montagnard**, sur la majorité du territoire, et urbain avec de **grandes cités** militaires ou marchandes (Marseille, Lyon, Nîmes, Nice, Toulon, Montpellier).

Progressivement, la population se densifie également le long du **couloir rhodanien, poumon économique de la région**, puisqu'il permet l'irrigation des terres, le transport de marchandises et le fonctionnement des industries.

À partir du milieu du XX^{ème} siècle, les congés payés et le développement des réseaux de transports et de communication, dans un contexte de relative prospérité économique de la France, ont pour conséquence un **essor considérable du tourisme**, dont la région méditerranéenne est la principale bénéficiaire.

Parallèlement, la population s'accroît, attirée par un climat plaisant et de solides perspectives économiques. Le littoral est particulièrement convoité, y compris par les habitants déjà installés dans la région, qui, avec la disparition progressive des activités agricoles et artisanales, quittent les régions rurales et montagneuses.

Le territoire méditerranéen est alors confronté, sans y être préparé, à l'**arrivée massive de populations nouvelles**. À titre d'exemple, la population

du département du Var est passée de 708 331 habitants en 1982 à 1 013 458 habitants en 2011 (+ 43 %)¹.

On assiste en conséquence à une **explosion de l'urbanisation extensive** – nombre de villages du littoral devenant des villes importantes, certains situés à l'embouchure de fleuves – à la construction de nombreuses zones industrielles et commerciales, comme celle de La Palud à Fréjus, ainsi qu'au développement d'un réseau ferroviaire et routier correspondant aux nouveaux besoins du territoire.

La construction de ces nouveaux espaces urbains à partir des années 1960 est souvent réalisée sans **aucune prise en compte du risque inondation** : des terrains inondables sont lotis, de vastes surfaces sont imperméabilisées de manière artificielle, les cours d'eau traversant les villages sont couverts, parfois *a minima*. Ainsi, on constate que la majorité des nouveaux habitants de Draguignan s'installe au pied du Malmont, dans un quartier résidentiel orienté au sud pourtant régulièrement inondé par des eaux de ruissellement, ou dans la plaine inondable.

De fait, à la différence des cités les plus importantes et des points névralgiques du couloir rhodanien (centrales hydro-électriques et industries), **les territoires nouvellement urbanisés, en raison tant de leur localisation que de la rapidité (parfois mêlée d'une certaine anarchie) de leur développement, ne font pas l'objet d'une protection contre l'inondation.** Les vendeurs sont plutôt discrets sur l'existence du risque et les acheteurs peu curieux.

La Cour des comptes² note ainsi que « *la pression démographique s'exerce fortement sur les zones littorales et dans la partie la plus méridionale du pays. La saison touristique entraîne un **afflux considérable de population sur des territoires aux capacités limitées.** Il existe dans ces régions une véritable « soif » de construire, entretenue par les propriétaires et les promoteurs et relayée par les élus locaux.* »

La Cour ne donne cependant pas le remède permettant à la fois de modérer la soif de construire, de loger les nouveaux venus et de respecter la loi SRU. Nous y reviendrons donc.

b) Une population inconsciente du risque

Avec cet afflux de population en quelques décennies, on passe progressivement d'une population vivant avec le risque inondation, entretenant les rivières et les fleuves, à une **population totalement étrangère aux éléments naturels et aux risques.** On peut même se demander si, dans cet environnement de plus en plus artificialisé, la notion de risque a encore un

¹ Voir p. 111.

² Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique et dans le Var – Rapport public thématique de la Cour des comptes – Juillet 2012.

sens, se demander si, dans l'inconscient collectif, les parcs d'attraction n'ont pas pris le relais de la forêt menaçante des anciens contes d'enfants.

Le rapport précité, commandé par le SMAGE des Gardons, sur l'histoire des phénomènes cévenols, est particulièrement éclairant sur l'évolution de la perception des phénomènes de crues par les populations.

Par des dictons et des récits, l'**histoire des inondations était véhiculée dans la région**. Le terme « gardonnade » est pour la première fois citée dans un texte en 1835 (on parlera également de « vidourlade »). De fait, les comportements reflétaient une **connaissance et une adaptation à ce risque** : aucune victime n'est signalée en près de quatre siècles dans le bassin du Gardon d'Anduze, pourtant régulièrement touché par des crues torrentielles, avant l'inondation de 1958 (3 décès). Pour l'historien Jean-Louis Ponce, « *les années 50-60 ont marqué un réel tournant dans la perception du risque inondation. Les moyens mécaniques, le sentiment de pouvoir contrôler les phénomènes naturels, l'arrivée de nouvelles populations dans notre région, ont conduit à une minimisation du risque lié aux crues.* »

La conscience du risque avait pour conséquence un aménagement, par les riverains, des versants, des *valats* et des berges des Gardons. Ont ainsi été construits et régulièrement entretenus dans la région cévenole, entre le XVII^{ème} siècle et le début du XX^{ème} siècle, des murailles (terrasses) sur les pentes et des barrages en pierre sèche dans les talwegs (*tancats*).

L'exode rural – causé dans la région par la crise de la sériciculture, le recrutement massif de main-d'œuvre dans les mines et le développement du chemin de fer – conduit, à partir de la fin du XIX^{ème} siècle, à **délaier l'entretien des ouvrages de protection**. Le conseil municipal du village des Plantiers déplore ainsi en 1906, dans l'une de ses délibérations, que « *la plupart des murailles que plusieurs générations avaient élevées au travers des terrains montagneux pour soutenir des châtaigniers sont renversées et ne sont plus relevées, faute de ressources. Par suite, les pluies entraînant les terres occasionnent des inondations dans les pays de plaine.* »

Le constat d'une moindre perception du risque inondation par les riverains est partagé par l'ensemble des départements du sud-est de la France. Ici et là, sur la Nartuby comme sur la grande majorité des fleuves de la région, l'entretien des cours d'eau est ainsi progressivement abandonné.

Parmi les études du lien entre évolution du peuplement et perception du risque, on retiendra celle consacrée au village de Lully, dans le canton de Genève, victime d'une inondation le 15 novembre 2002¹, par Mme Valérie November², auditionnée par la mission : « *Si les résidents de longue date*

¹ « L'effet Lully » : un territoire à l'épreuve d'une inondation – Valérie November, Marion Penelas, Pascal Viot – *Cosmopolitiques* n° 17, juin 2008.

² Mme Valérie November est géographe et directrice de recherches au CNRS. Elle a coordonné l'ouvrage collectif « *Habiter les territoires à risque* ». Presses polytechniques universitaires romandes – Lausanne 2011.

détiennent encore une connaissance du risque, ne serait-ce que pour avoir vécu des inondations à maintes reprises et avoir trouvé le moyen de s'y préparer, il n'en est pas de même pour de nouveaux habitants, dont la venue est permise par un changement d'affectation du sol et précédée par des promoteurs portés vers l'optimisation de la valeur d'un bien immobilier. (...) Ces nouveaux venus espèrent bénéficier d'une nouvelle qualité de vie, dans un contexte périurbain mêlant activités agricoles et occupation résidentielle récente. »

c) Quand les inondations deviennent un enjeu politique

Paradoxalement, c'est parfois aussi **la catastrophe qui marque symboliquement l'intégration des nouveaux venus à la communauté**, intégration qui passe parfois par une prise de pouvoir à l'occasion des élections municipales qui suivent la crise, comme tendent à le prouver les travaux de recherche de M. Julien Langumier, chargé de mission à la DREAL Rhône-Alpes, sur les conséquences sociétales de la crue de 1999 à Cuxac-d'Aude¹.

Dans cette commune, le pouvoir municipal est resté stable depuis l'entre-deux guerres et plutôt à gauche jusqu'à cette date. Stabilité également dans la répartition des rôles entre propriétaires fonciers et ouvriers agricoles. C'est la crise viticole des années 1970 qui poussera **les villages viticoles du Languedoc-Roussillon à accueillir de nouvelles populations, devenant des villages périurbains**. La greffe de ces populations a mis très longtemps à prendre. **Les nouveaux arrivants, demeurant des étrangers** même après de longues années, étaient tenus à l'écart des principales institutions villageoises comme la cave coopérative, le club de rugby ou la mairie. Le basculement municipal, qui aurait sans doute fini par se produire, a probablement été **précipité par l'occurrence de la catastrophe de 1999**. Cette dernière a en effet offert aux nouveaux habitants, qui se sont regroupés au sein d'une association de sinistrés, un **thème précis de revendication politique**. Très vite, cette association, après avoir été la première à témoigner de l'inondation dans les médias, est devenue la liste d'opposition au pouvoir municipal en place.

Un constat identique peut être tiré de l'**exemple de Gênes**, où la gestion discutable des inondations de novembre 2011 – il a notamment été

¹M. Julien Langumier, « Le modèle périurbain à l'épreuve de la catastrophe. Ethnographie d'un village du Narbonnais touché par des inondations catastrophiques », *Métropoles*, 1 – 2007. « Appropriations locales de la tragédie collective. Approche ethnologique des inondations de novembre 1999 à Cuxac d'Aude », *Développement durable et territoire, Dossier 11 : Catastrophes et Territoires* – 2008. – « Genèse du risque et mémoires de la catastrophe. Approche ethnographique des inondations dans les Basses Plaines de l'Aude », *Pour mémoire, Revue du comité d'histoire du Ministère de l'Ecologie*, n° 4 – 2008 – « Mémoire et oubli, peur et déni : dynamiques du risque sur un territoire sinistré », in *November V. Pénélas M., Viot P. (dir.), Habiter les territoires à risques, Presses Polytechniques Universitaires Romandes, Lausanne, pp. 165-184 – 2011.*

reproché au maire de ne pas avoir ordonné la fermeture des écoles alors que plusieurs victimes sont à dénombrer parmi les écoliers et les parents d'élèves – n'a pas permis à Mme Marta Vincenzi de représenter la coalition sortante aux élections municipales de mai 2012. Son propre parti et l'ensemble de la coalition de gauche lui préféreront M. Marco Doria, membre de la prestigieuse famille des Doria et économiste atypique. Il l'emporte haut la main avec près de 60 % des voix, remplaçant Mme Marta Vincenzi, sans changer l'équilibre partisan de la municipalité.

Autre exemple, la contre performance du maire de Draguignan aux élections législatives de juin 2012, dans sa propre ville. Il est clair que le choix d'une fraction des électeurs renvoie à leur perception de la gestion municipale de la crise de juin 2010 et de ses suites.

Ces exemples montrent qu'**il s'agit plus de sanctionner une manière de faire durant et après la crise qu'une politique ou absence de politique de prévention municipale**. La dimension émotionnelle semble toujours prépondérante, montrant toute l'ambiguïté de l'attitude de la population face à la problématique inondation. Si elle entend être protégée et rétablie dans sa situation antérieure, c'est, à quelques exceptions près, sans changer ni de lieu de résidence ni de mode de vie et sans se poser la question de la nature de la politique locale permettant d'y parvenir ni de son coût.

d) Des cultures peu adaptées

Comme sur l'ensemble du territoire national, l'agriculture méditerranéenne est devenue une activité économique soumise aux mêmes règles et contraintes que les autres. Il en résulte le **développement des cultures les plus rentables**, comme le **maraîchage** (production de produits chers sur des surfaces plus petites), aux dépens des cultures traditionnelles, pourtant mieux adaptées aux terrains inondables et dotées d'une résistance plus forte aux crues.

L'exemple du village de Lully est, sur ce point, à nouveau éclairant. Dans l'étude précitée, Mme Valérie November remarque ainsi que, sur ce territoire pourtant sujet au risque inondation, « *dès les années 1920, des campagnes de drainage et de remaniement parcellaire sont subventionnées pour optimiser la production agricole d'un canton exigu en termes de superficie. Des terrains marécageux sont ainsi valorisés sur l'ensemble du territoire genevois. En tout, ce sont 630 ha – dont 98 sur la plaine de Lully – qui sont assainis à l'aide de plus de 400 km de canalisations et de drains.* »

Face aux dommages considérables causés aux exploitations agricoles par les crues méditerranéennes depuis une trentaine d'années, les pouvoirs publics ont tenté de favoriser le **développement de cultures moins fragiles** en cas d'inondation, voire permettant d'en limiter les conséquences, notamment dans le cas de crues lentes.

La Cour des comptes observait ainsi en 2008¹ que si les mesures de politiques agricoles réduisant l'imperméabilisation des sols restent **peu efficaces en cas de crues exceptionnelles ou à cinétique rapide**, « *elles peuvent en revanche contribuer à prévenir les effets des crues à cinétique lente (place des parcelles, rôle des talus, des haies, des zones humides, des surfaces imperméabilisées).* » Avant de déplorer que cette politique soit « **entravée par l'intérêt du maintien des activités agricoles**, souvent à haute valeur ajoutée (cultures maraîchères, vignes) que la restauration des champs d'expansion des crues en plaine mettrait en cause. » La problématique est identique dans la **basse vallée de l'Argens**.

Est-il si étonnant que la viabilité économique de son exploitation apparaisse essentielle à un agriculteur ? Comme l'ont fait remarquer à la mission les représentants des organismes professionnels agricoles qu'elle a rencontrés, « *la consommation des terres agricoles dans un contexte d'absence de réserves foncières induit un changement de l'économie agricole. Les espaces, de plus en plus restreints, doivent être exploités de la façon la plus optimale.* » (Fréjus, 4 avril 2012)

Constaté un problème est une chose, lui donner une solution, une autre, d'autant qu'avec l'évolution du type de cultures, c'est dans certains territoires, la **disparition progressive des agriculteurs** eux-mêmes qui est en cause et, avec elle, la **dégradation de l'état des berges et du lit des cours d'eau**, désormais laissés à l'abandon.

Dans son compte rendu précité des événements du mois de juin 2010, M. Jean-Marc Milesi, premier adjoint au maire de Châteaudouble, indique ainsi, s'agissant des gorges de la Nartuby, en amont de Rebouillon : « *La photo aérienne des années 1960 montre une vallée fertile et cultivée jusque dans ses moindres détails. L'âge aidant, les agriculteurs exerçant dans ces années-là ont progressivement cessé leurs activités et ont pratiquement disparu. (...) Jusqu'à la moitié des années 1970, le lit de la rivière était totalement vierge de toute végétation. De part et d'autre de ce lit, la végétation était souvent coupée et les berges nettoyées puisqu'elles étaient cultivées. Avec la disparition des agriculteurs, les berges se sont progressivement végétalisées, quelques arbustes sont apparus dans le lit de la rivière. (...) Depuis les années 1990, la rivière s'est, peu à peu, remplie d'une végétation de toute nature à tel point que, par endroit, elle était devenue impénétrable, notamment en amont de Rebouillon. De plus, il était possible d'y trouver un grand nombre d'arbres morts couchés en travers.* »

e) *L'apparition d'un nouveau risque : le ruissellement urbain*

Dans une région méditerranéenne traditionnellement touchée par le ruissellement rural et les coulées de boue, l'urbanisation et les changements de

¹ *L'État face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondation – Rapport de la Cour des comptes – 2008.*

mode d'exploitation de la terre ont fait du ruissellement urbain et des obstacles à l'écoulement naturel des eaux une dimension supplémentaire de la problématique des crues.

L'imperméabilisation des sols par l'urbanisation (voirie et bâti) et les pratiques culturelles limitant l'infiltration des eaux et augmentant le ruissellement conduisent, en cas d'épisode pluvieux intense à une **saturation plus rapide du réseau d'évacuation des eaux pluviales** et, en conséquence, à leur refoulement dans les centres urbains et à l'inondation des rues, habitations et commerces.

Selon un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable¹ : *« l'extension urbaine de la deuxième moitié du vingtième siècle, en périphérie des tissus agglomérés denses, dans les villages et bourgs de fond de vallées, a renforcé le phénomène de ruissellement urbain par l'imperméabilisation des sols, la transformation de l'usage agricole des terres semi-urbaines ainsi que la déforestation d'entrées de ville. Cette extension s'est accompagnée d'une multiplication des infrastructures linéaires en remblai, qui a modifié les régimes d'écoulement des eaux en créant des obstacles. L'urbanisation a souvent fait fi des marécages, ruisseaux et rus qui avaient une fonction de stockage et d'écoulement vers le réseau hydrographique, modifiant sensiblement les écoulements naturels. »*

L'inondation par ruissellement

Une inondation par ruissellement présente les caractéristiques suivantes :

- Il s'agit d'un phénomène localisé dans l'espace et dans le temps, lié au développement de cellules orageuses productrices de pluie sur tout ou partie d'un bassin versant.
- Le ruissellement n'est pas canalisé dans un cours d'eau identifié, mais dans des parties de bassins versants sans écoulement permanent (vallons secs, talwegs, corps de rue en milieu urbain).
- À l'origine du phénomène soit des précipitations d'une intensité exceptionnelle, soit plus classique mais tombant sur un sol déjà gorgé d'eau alors qu'il n'a qu'une capacité de rétention réduite. Si le ruissellement pluvial a pour origine des facteurs naturels, il est aggravé par les activités humaines, qui affectent l'occupation et l'usage des sols, tant dans les zones rurales qu'en milieu urbain.
- L'évolution des espaces ruraux au XX^{ème} siècle et des pratiques culturelles ont fait disparaître des éléments traditionnels du paysage et aggravé le ruissellement : développement de cultures industrielles concentrées en bas des versants et laissant le sol à nu pendant une période importante du cycle, passage d'engins plus lourds qui modifient par tassement la porosité du sol, transformation de prairies en labours, disparition des haies et des zones humides.

¹ *Le ruissellement urbain et les inondations soudaines : connaissance, prévention, prévision et alerte – Conseil général de l'environnement et du développement durable – Février 2009.*

• En milieu urbain, les facteurs aggravants sont l'urbanisation et, plus largement la multiplication des surfaces imperméabilisées, qui augmentent les volumes ruisselés et la vitesse d'écoulement des eaux.

Les voies de communication constituent également des obstacles à l'écoulement. Peuvent enfin être citées les modifications d'axes d'écoulement naturels (busage et couverture de ruisseaux, comblement de lacs).

Source : Les collectivités locales et le ruissellement pluvial – Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire – Juillet 2006

Le ruissellement urbain constitue cependant une **préoccupation récente**, suite au développement de l'urbanisation et au constat que, désormais, la ville s'inonde autant elle-même qu'elle n'est inondée par une rivière ou un fleuve.

La crue de Nîmes en 1988 a révélé, outre l'importance des phénomènes karstiques dans les conséquences de l'inondation, les dangers du ruissellement urbain et sa **nécessaire prise en compte dans les politiques de prévention du risque**. À la pointe des travaux de recherche et d'aménagement dans le domaine, Nîmes est devenue une ville test dans la lutte contre le ruissellement urbain. Cette expertise a d'ailleurs conduit, en 2008, le Président de la République à confier à notre collègue Jean-Paul Fournier, maire de Nîmes, une mission sur la prévision et la prévention des inondations liées à des phénomènes de ruissellement urbain¹.

Conséquence de ce retard, **la problématique du ruissellement urbain n'a que fort récemment été intégrée dans les PPRI**. Celui de Draguignan l'a intégrée seulement en 2010, alors que, dès 1989, le rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, relatif aux enseignements à tirer de l'inondation de Nîmes, mentionnait la cité du dragon parmi les villes à risque.

2. L'exploitation des cours d'eau

L'action humaine s'est fait aussi sentir par l'exploitation des cours d'eau. Si ceux-ci sont désormais surtout pris en compte en tant que milieu dont il faut protéger la biodiversité, ils ont longtemps été considérés seulement comme une ressource indispensable à l'activité économique, et d'abord agricole, ainsi qu'en matière de transports.

Les cours d'eau représentaient ainsi une richesse pour les particuliers dont ils traversaient les propriétés. Ainsi pour les propriétaires privés, les droits d'usage, de passage et de pêche des cours d'eau, dont ils étaient riverains, ont constitué, pendant près d'un siècle, une contrepartie acceptable

¹ *Prévision et prévention des inondations liées à des phénomènes localisés de ruissellement urbain – Jean-Paul Fournier – Janvier 2009.*

de leur obligation d'entretien. Le potentiel économique représenté par une rivière compensait les charges résultant de son voisinage.

L'utilisation des cours d'eau s'est fortement accélérée depuis l'après-guerre avec des moyens techniques inédits dans le domaine de l'extraction de matériaux de construction et de la construction de barrages pour la production d'électricité. Comme le relevait l'inspection générale de l'environnement dans un rapport de juillet 2003, « *les abus d'extractions de granulats dans le lit mineur des cours d'eau ont été tels par le passé qu'ils ont été à l'origine de désordres majeurs dans l'équilibre de la dynamique des cours d'eau et de la stabilité des ouvrages* ». Et les auteurs du rapport de poursuivre : « *ces désordres sont pour la grande majorité d'entre eux irréversibles (à l'échelle de quelques générations), ce qui explique l'évolution de la réglementation.* » Notons que si actuellement ce type d'intervention n'existe plus du tout, c'est la réglementation mise en place pour les faire cesser qui continue à s'appliquer. Nous y reviendrons.

La construction de villes côtières comme Port-Camargue sur la commune du Grau-du-Roi ou la Grande-Motte dans les années 1960 et 1970, a conduit, comme l'ont relevé plusieurs interlocuteurs lors du déplacement de la mission dans le Gard, à une extraction massive de matériaux dans les deux Gardons. En quelques années, c'est l'équivalent d'une sédimentation de plusieurs siècles qui a ainsi été retiré du lit de ces rivières, modifiant sensiblement les profils hydrologiques des cours d'eau exploités.

L'usage déraisonné des ressources des cours d'eau a provoqué une modification substantielle des règles encadrant ces pratiques fondées sur le droit quasi-absolu reconnu aux propriétaires d'extraire des matériaux dans leurs cours d'eau¹.

Désormais, si le curage reste autorisé, il est fortement encadré par l'article L. 215-15 du code de l'environnement, rendant son usage plus rare. En revanche, est interdite par principe l'extraction - excepté en cas de curage - dans le lit mineur, l'espace de mobilité du cours d'eau et dans les plans d'eau traversés par un cours d'eau².

Bien que légal, le curage est rendu quasiment impossible par une interprétation extensive des interdictions par les services locaux en charge de la police de l'eau. L'excès dans un sens a remplacé l'excès dans l'autre, toujours, évidemment, dans le respect du législateur !

¹ L'article 19 de la loi du 8 avril 1898, repris par l'article L. 215-2 du code de l'environnement, prévoyait que « chaque riverain a le droit de prendre, dans la partie du lit qui lui appartient, tous les produits naturels et d'en extraire de la vase, du sable et des pierres, à la condition de ne pas modifier le régime des eaux et d'en exécuter le curage », mais une circulaire du ministre de l'agriculture du 15 janvier 1955 considérait que « les extractions ne peuvent en général apporter de troubles sérieux au régime des cours d'eau. »

² L'article 11 de l'arrêté du 22 septembre 1994 dispose que « les extractions de matériaux dans le lit mineur des cours d'eau et dans les plans d'eau traversés par des cours d'eau sont interdites. »

La distinction entre extraction de matériaux et curage d'entretien

Il convient de faire une distinction entre retrait dans le cadre de l'entretien et extractions à but commercial.

Les extractions de matériaux à but commercial, non justifiées dans le cadre de l'entretien de cours d'eau, correspondent à une activité de carrière qui est interdite dans le lit mineur et l'espace de mobilité des cours d'eau par l'arrêté du 22 septembre 1994 relatif aux carrières, modifié par l'arrêté du 24 janvier 2001.

Cette activité a pour but d'extraire les matériaux des cours d'eau en tant que matière première industrielle. Elle est déconnectée de la problématique d'entretien des cours d'eau et de préservation des écosystèmes aquatiques.

En revanche, déplacer ou retirer des matériaux dans le cadre d'un curage nécessaire à l'entretien du cours d'eau a toujours été et est toujours possible. Les nombreux témoignages reçus montrent que, pour la police de l'eau, « retirer » signifie « déplacer ».

Cette distinction était déjà prévue dans l'arrêté du 22 septembre 1994 qui exclut les dragages d'entretien de l'activité de carrière. Elle a été réaffirmée dans l'arrêté du 30 mai 2008 fixant les prescriptions générales relatives aux opérations d'entretien de cours d'eau soumises à déclaration ou à autorisation.

Source : Jean-René Malavoi, Claire-Cécile Garnier, Norbert Landon, Alain Recking, Philippe Baran, Éléments de connaissance pour la gestion du transport solide en rivière, Office national de l'eau et des milieux aquatiques, 2011 – p. 113 et 114

Les nouvelles règles sont apparues d'autant plus injustes aux usagers et aux élus qu'elles ne frappent pas les responsables des dégâts au lit des rivières qui n'ont été astreints à aucune remise en état. L'excès dans le sens de la protection tatillonne du milieu aquatique ayant remplacé l'excès dans l'exploitation mercantile du milieu naturel, les protestations locales sont de plus en plus nombreuses et fortes. Peu portée aux distinguos terminologiques entre curage, dragage et extraction, la police de l'eau interdit ou ralentit à coup de procédures et demandes d'études complémentaires tout projet un peu sérieux d'entretien des cours d'eaux, même en vue de la protection des populations contre l'inondation... Même s'il ne s'agit pas de cours d'eau au sens de la jurisprudence.

Cette situation est d'autant irritante qu'un régime différent est appliqué à la Compagnie nationale du Rhône (CNR). En sa qualité d'exploitant et en application de la concession qui la lie à l'État, la CNR est, en effet, chargée de l'entretien du fleuve afin d'en assurer la navigabilité, ce qui représente plusieurs milliers de mètres cubes extraits ! Les opérations de dragage y sont donc fréquentes, non sans risque sanitaires d'ailleurs. Certes, la CNR est soumise à un cahier des charges. « *Encore convient-il que celui-ci comporte clairement les obligations mises à la charge de la CNR en matière d'analyse des sédiments avant, pendant et après des opérations de dragage* », tel est le constat dressé par M. Philippe Meunier dans son rapport de juillet

2008 sur « Le Rhône et les PCB : une pollution au long cours »¹. Comme quoi, la police de l'eau peut aussi se faire discrète.

Dans son « Étude globale pour une stratégie de réduction des risques dues aux crues du Rhône », l'Etablissement public territorial de bassin (EPTB) « Territoire Rhône » montre que, non seulement l'extraction extensive pendant 30 ans des matériaux charriés par le fleuve et la Durance, mais également les nombreux barrages édifiés le long de leurs cours modifiant profondément la dynamique, en ont diminué la capacité de charriage, augmentant les risques de crues dévastatrices :

« Pris isolément ces phénomènes auraient été susceptibles de provoquer des déséquilibres, leur cumul conduit à un blocage du système fluvial qui pourrait avoir pour terme, et en l'absence de toute intervention, des conséquences sur la qualité des échanges nappes - cours d'eau, la capacité d'écoulement des crues et la qualité des milieux alluviaux. »

De ses déplacements, la mission tire deux conclusions. L'action retardatrice de la police de l'eau est unanimement condamnée par les élus en charge de la protection contre l'inondation. Les opérations illégales de remblaiement connues et, parfois, objet d'un trafic à grande échelle sont par contre rarement poursuivies par les pouvoirs publics.

Au terme de cette première enquête, qui a permis à la mission de cerner ce qui s'était passé dans le Var en juin 2010 et novembre 2011, en tentant d'établir les faits en croisant leurs interprétations et en les éclairant par les événements du même type survenus aussi bien dans les autres départements du sud-est de la France que dans les provinces italiennes de la Ligurie, deux conclusions générales et inattendues se sont imposées à la mission :

– il y a crises et crises, celles dont on a la pratique régulière et celles qu'on n'imagine même pas, telle l'inondation varoise de 2010 d'une toute autre nature que celle de 2011. D'où la question peut-on penser et organiser la gestion de crise en ignorant cette dualité ?

– pour avoir été occultée, l'inondation n'en est pas moins un risque bien varois comme l'atteste, aussi bien la chronique récente qu'ancienne.

Une troisième conclusion, spécifique et pas vraiment inattendue, s'est aussi imposée : le constat de dysfonctionnements du dispositif de lutte contre l'inondation, bien sûr en 2010 mais aussi en 2011, parfois sur les mêmes points, parfois dans des domaines différents.

D'où une nouvelle question, ces manquements résultent-ils simplement d'une mauvaise mise en application, voire d'une absence de mise

¹ Assemblée nationale - Rapport d'information (session 2007-2008) « Le Rhône et les PCB : une pollution au long cours » de M. Philippe Meunier, au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, du 25 juin 2008.

en application des dispositions législatives et réglementaires prévues en matière de lutte contre l'inondation ou d'autre chose ? Autrement dit, « y a-t-il une exception varoise ? » ou les dysfonctionnements du système sont-ils une constante ? Dans ce cas, il faudrait savoir pourquoi.

Nous tenterons de répondre à la question en deux temps :

– en rappelant les grandes lignes de la politique française de lutte contre l'inondation, ses objectifs, son organisation ;

– en la mettant à l'épreuve des faits par un retour sur la manière dont fonctionne réellement le dispositif face aux inondations de type cévenol et méditerranéen.

TITRE II – PROTÉGER LES TERRITOIRES INONDABLES

Notre système de lutte contre l'inondation est le produit d'une histoire et d'une logique, d'une manière de considérer le phénomène inquiétant de l'inondation et comment il doit être traité.

I. COURTE HISTOIRE DE L'ÉVOLUTION DES ATTITUDES FACE À L'INONDATION

Si la première réaction des ensembles sociaux face à l'inondation a naturellement été de s'en protéger, celle-ci a évolué avec le temps, en fonction des mentalités, certes, mais surtout des connaissances, moyens techniques et financiers disponibles, ainsi que de l'implication de l'État et de la conception de son rôle. La périodisation généralement admise ne doit pas dissimuler cependant qu'il s'agit plus d'évolution que de rupture d'une période à l'autre et surtout, qu'au même moment, peuvent cohabiter des mentalités « d'âges » différents, le nouveau recouvrant progressivement l'ancien sans le faire disparaître.

A. ANTIQUITÉ ET MOYEN-ÂGE : ENTRE VOLONTARISME SOCIAL ET FATALISME

1. L'Antiquité, entre résignation et activisme protecteur

Dès les débuts de la sédentarisation, les populations s'installent le long des fleuves, dont la proximité permet à la fois l'accès à la ressource en eau, le développement de l'agriculture et celui des transports. De fait, les **crues étaient des phénomènes connus, à défaut d'être compris et maîtrisés.**

Cependant, les crues dévastatrices étaient souvent interprétées comme des **punitions divines** visant le village entier.

Ces lieux communs doivent toutefois être nuancés par les travaux menés ces dernières années en archéologie sur les villes fluviales romaines, dont un nombre non négligeable se situait dans l'actuelle région PACA. **Ils remettent en question l'image traditionnelle qu'on se faisait de sociétés antiques soumises à leur environnement.**

Ainsi, Mme Céline Allinne note que « *les vestiges archéologiques révèlent des situations de prise de risque qui amènent à réfléchir sur la perception du danger à l'époque romaine et la définition d'une culture du risque spécifique à cette époque*¹. »

¹ *Les villes romaines face aux inondations : la place des données archéologiques dans l'étude des risques fluviaux – Revue Géomorphologie : relief, processus, environnement - Janvier 2007.*

Elle observe deux situations :

– **aucun moyen de protection n'est mis en évidence dans des lieux où le risque est avéré.** À Arles, par exemple, l'implantation de nécropoles dans des zones basses de la ville, sujettes à des inondations récurrentes, n'a été vraisemblablement accompagnée d'aucun système de défense contre les crues, alors même que le choix des structures funéraires (tombes à incinération, inhumations en cercueil ou en amphore) n'assurait aucune conservation des sépultures en cas d'inondation ;

– **les systèmes de protection mis au jour par certaines fouilles témoignent d'une bonne maîtrise de l'aléa**, induisant des transformations plus ou moins importantes de l'environnement fluvial, transformations qui peuvent d'ailleurs **aggraver le risque** : travaux affectant le tracé des cours d'eau (dérivations, canalisations), aménagement du chenal et des rives (curage et calibrage du lit fluvial, stabilisation des berges) et mise en place de défenses contre les inondations (digues, surélévations des sols, constructions sur pieux, drains, vides sanitaires). Dans ce second cas de figure, **la manière de gérer le risque et l'impact des interventions sur le milieu fluvial dépend de l'importance des agglomérations**, donc des moyens dont elles disposent, **plus que de la dangerosité du cours d'eau.**

Les textes antiques offrent une source d'information complémentaire pour approcher l'interprétation des catastrophes, celle de la **perception religieuse du fleuve** ou encore celle de l'**investissement des pouvoirs publics** dans les mesures de protection contre les inondations et les politiques de gestion des crises environnementales et des crises sociales qui en découlent. Mme Céline Allinne, dans son étude précitée, donne l'exemple de Rome et en livre une analyse intéressante : *« En 15 de notre ère, les conclusions d'une commission sénatoriale rapportées par Tacite (Annales, I, LXXIX) attestent que l'administration romaine a été capable de concevoir un plan de protection contre les inondations affectant la capitale qui supposait des interventions lourdes sur le bassin supérieur du Tibre. Le Gall (1952) avait observé que l'efficacité des mesures proposées était douteuse et mettait en cause les connaissances des Anciens en hydrographie ; une partie importante du bassin du Tibre se trouve en effet dans une zone karstique qui régularise naturellement le débit du fleuve. La réalisation des travaux projetés n'aurait eu que peu d'effet sur l'écrêtement des crues. Leveau (à paraître) propose de relire le texte dans une autre perspective ; sans doute la commission sénatoriale de l'an 15 était-elle moins incompétente en matière d'hydrologie que **soucieuse de répondre à une demande de l'opinion publique** qui attribuait des inondations catastrophiques à des aménagements effectués sur des lacs de l'Apennin. L'enjeu du débat était donc politique. Le souci des empereurs de contenter l'opinion publique a prévalu sur l'efficacité réelle du plan de protection. Cet exemple montre l'ancienneté des liens entre mesures politiques et opinion publique dans les choix de gestion des crises. »*

Il n'est pas certain que la problématique ait changé depuis.

2. Un Moyen-Âge plus fataliste

L'idée de la crue comme punition et fléau divin semble dominer le Moyen-Age.

Il existe peu de moyens de s'en protéger, sauf à obtenir la clémence du ciel. Des messes et processions sont organisées en l'honneur de saints protecteurs des inondations.

Dans son étude susmentionnée sur les crues cévenoles, l'historien Jean-Louis Ponce fait ainsi état de 8 crues remarquables dont il a pu retrouver la trace dans les archives entre 1290 (crue au pont de Lézan dans le Gardon d'Anduze) et le début du XVII^{ème} siècle. Il indique, qu'à cette époque, **ces « grands débordements » effraient la population** et donnent lieu à des **processions « pour faire cesser ces désastres »**. À titre d'exemple, peuvent aussi être citées les processions à Saint Antoine de Padoue le 13 juin à Chambéry.

Cette vision du monde se perpétuera inégalement selon les lieux et les pays. Ainsi à Séville, dans la très catholique Espagne, encore au XVII^{ème} siècle Sainte Juste et Sainte Rufine sont réputées protéger la ville contre les débordements du Guadalquivir. Lors de la grande inondation de 1626, la municipalité fit célébrer une neuvaine de messes chantées devant le Saint Sacrement et les reliques supposées des deux saintes. Devant le succès de l'opération (la décrue rapide du fleuve), le conseil de la ville vota une **procession annuelle** à laquelle s'unirent toutes les institutions civiles et ecclésiastiques¹.

L'urbanisation se poursuit toutefois le long des cours d'eau, comme à Sommières qui s'installe dans le lit majeur du Vidourle entre le XII^{ème} et le XIII^{ème} siècle.

B. PÉRIODE MODERNE ET CONTEMPORAINE : RATIONALISME ET VOLONTARISME D'ÉTAT

1. Connaître les crues pour les mieux maîtriser

Avec la Renaissance, la redécouverte d'autres Grecs qu'Aristote, Platon, Démocrite et, surtout Archimède², inaugure ce qui sera la « mutation décisive » (Alexandre Koyré), la grande transformation des cadres de l'intelligence, que représentera la physique et la cosmologie de Galilée.

¹ *La propagande hagiographique des villes espagnoles au XVII^{ème} siècle : le cas de Sainte Juste et Sainte Rufine, patronnes de Séville – Cécile Vincent-Cassy – Revue « Mélanges de la Casa de Velazquez » (n° 33-2 - 2003).*

² *« On pourrait résumer le travail scientifique du XVI^{ème} siècle dans la réception et la compréhension d'Archimède. » (Alexandre Koyré, Etudes galiléennes).*

L'un des aspects essentiels de cette révolution mentale c'est la rupture avec l'univers hiérarchisé d'Aristote pour lequel le nombre (le langage mathématique), qui permet de comprendre le cosmos au-dessus de la lune, ne s'applique pas exactement au monde « sublunaire », celui de la génération et de la corruption, au monde changeant et périssable des vivants. Se réappropriant l'intuition d'Archimède pour lequel les mathématiques sont un langage universel permettant de connaître l'ensemble du monde physique réunifié, Galilée et ses successeurs inaugurent une ère nouvelle, celle de la pensée rationnelle et de l'action.

Il s'agit désormais de mieux connaître le phénomène des crues, pour les prévenir et s'en protéger et, en 1637, Descartes peut écrire : « *Au lieu de cette philosophie spéculative qu'on enseigne dans les écoles, on en peut trouver une pratique, par laquelle, **connaissant la force et les actions du feu, de l'eau, de l'air, des astres, des cieus,** et de tous les autres corps qui nous environnent, aussi distinctement que nous connaissons les divers métiers de nos artisans, nous les pourrions employer en même façon à tous les usages auxquels ils sont propres, et ainsi **nous rendre comme maîtres et possesseurs de la nature.*** » (Discours de la méthode VI^{ème} Partie)

Le progrès des sciences et de la Raison transforme progressivement les mentalités. Comme l'expliquent Mme Valérie November, M. Pascal Viot et Mme Marion Penelas¹ : « *en son temps, le grand tremblement de terre de Lisbonne en 1755 a marqué le passage d'une interprétation divine ou surnaturelle des catastrophes à une explication rationnelle des phénomènes en jeu. Cet événement est considéré comme la source des politiques de prévention des risques, constitués comme objet de connaissance, ouvrant la voie à une ère orientée vers l'horizon du risque zéro où les progrès techniques et scientifiques guideraient l'humanité vers un mieux.* »

Ainsi, **dans la région cévenole, les inondations commencent à être répertoriées plus systématiquement à compter du XVII^{ème} siècle.** Ce qui ne signifie pas que tous les esprits évoluent à la même vitesse. Longtemps, le phénomène des crues demeure largement inexpliqué et sa régularité source de questionnement, notamment dans les régions les plus reculées. Ainsi, Viguier, en 1823, observe-t-il : « *Je ne dois pas oublier de dire qu'on s'attendait, en l'année 1822, à un débordement extraordinaire. On ne cherchait pas les causes des événements dans les probabilités physiques, il fallait du merveilleux ; on croyait l'avoir trouvé dans le nombre 27. L'observation populaire, qui ne tient pas compte de tout, s'était aperçue que la période de 27 ans avait amené de fortes inondations. On voulait que l'année 1822, qui*

¹ Valérie November, Pascal Viot et Marion Pénélas « Questionner la relation risques-territoire » in *Habiter les territoires à risques – Presses polytechniques et universitaires romandes - 2011.*

terminait cette période, fut marquée par les événements de 1741, 1768 et 1795. »¹

Progressivement donc, l'homme moderne, soucieux de se prémunir des caprices de la nature, à défaut de pouvoir absolument les maîtriser, apprend à innover, cherche des solutions, construit des barrages, des levées, des canaux, afin de **se protéger et de protéger ses activités agricoles et industrielles**.

La mise en place de systèmes de digues toujours plus perfectionnés y contribue également, même si quelques douloureux et très meurtriers épisodes au cours des siècles viennent rappeler que la protection peut toujours être insuffisante. Si ceci est accepté, cela conduit aussi à la recherche d'une plus grande efficacité, à une plus grande maîtrise des phénomènes et de leurs conséquences.

2. Un État ingénieur à défaut d'être urbaniste

On attend dès lors que les autorités publiques se saisissent de la protection et de la prévention. Déjà l'article 5 du Titre XI de la loi des 16 et 24 août 1790 donnait compétence aux autorités municipales pour « *prévenir et faire cesser les accidents et fléaux calamiteux* ».

Mais l'État va rapidement jouer un rôle prépondérant dans la politique de lutte contre les crues, de la prévision à la protection. Les premiers **plans d'aménagement des fleuves** à grande échelle, pour la Loire notamment, sont lancés. De nombreux canaux sont creusés, tandis que débute une politique de reboisement en montagne pour lutter contre le ruissellement et les glissements de terrain.

Symbole de ce volontarisme politique, Napoléon III déclare devant la Chambre des députés le 17 février 1857 : « *Je tiens à honneur qu'en France les fleuves rentrent dans leur lit.* »

L'Empereur des Français reconnaît cependant qu'il faut « *faire la part de l'eau* » et mettre en place des solutions qui permettent de **concilier les intérêts des urbains comme ceux des ruraux** (Lettre de Plombière, juillet 1856), ce qui laisse à penser à la fois qu'il doute de la capacité de son administration à « mater » les fleuves et qu'il comprend qu'en matière de protection contre l'inondation, la sécurité des urbains est souvent acquise au détriment des ruraux, leçon un peu oubliée depuis.

Tout au long du XIX^{ème} siècle, se développe une **expertise d'État d'excellent niveau**, formée dans les grandes écoles techniques fondées sous le Premier Empire.

¹ Cité dans *Recherches historiques sur le Gardon d'Anduze* – Jean-Louis Ponce – Septembre 2008.

À compter de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, des progrès sont également réalisés en matière de prévision et d'annonce des crues avec l'installation d'outils de mesures sur les grands fleuves, suite aux crues exceptionnelles de 1856 (Loire et Rhône) et 1866 (Loire).

Si de grands travaux d'aménagement et de protection sont réalisés, on s'abstient **pendant longtemps d'appliquer une législation prenant sérieusement en compte le risque inondation dans les actes d'urbanisme**. Il faudra attendre le décret-loi du 30 octobre 1935 pour voir imposer des « plans de surfaces submersibles » à la population. Ces plans sont l'origine directe des actuels plans de prévention des risques naturels prévisibles. Ils préfigurent à la fois l'effort de l'État pour « saisir le risque » en le cartographiant, et sa volonté de limiter, par le biais de la norme, les installations et les constructions en zone inondable. D'une action en réduction de l'aléa, on passe progressivement à une action visant à limiter les enjeux, ce qui est nettement plus facile et moins onéreux pour l'État.

Dans les années 1960 et 1970, l'accent est mis sur le **développement de l'hydrométrie** (mesure des niveaux et débits de cours d'eau et de pluie, archivage, traitement et diffusion de données) pour les cours d'eau à risque, dans le cadre des services déconcentrés spécialisés de l'État.

C. LE TOURNANT DES ANNÉES 1980

Les années 1980 marquent le début d'un renouvellement profond de l'approche de la lutte contre les inondations. D'un côté, l'approche scientifique de l'époque précédente se renforce avec le perfectionnement continu des techniques de prévision météorologique et des crues, le développement de la technoscience des modèles et la même volonté de l'État de continuer à jouer le premier rôle dans la protection contre l'inondation (et les risques majeurs en général), qu'il s'agisse de la gestion de crise ou de la réglementation. D'un autre côté, la mise en place d'un régime de réparation de type assurantiel qui allège sa responsabilité financière et la décentralisation, réforme qui, sans avoir pour objet spécifique la question des inondations, a eu avec le transfert de la compétence urbanisme des effets indéniables sur elle. Entre les deux, serait-on tenté de dire, la professionnalisation et la départementalisation des services de secours assurés par les pompiers qui permet à l'État de disposer de moyens d'intervention de plus en plus puissants financés par les collectivités territoriales.

Scientisme, juridisme, transfert de la charge financière des services d'incendie et de secours et de la politique de prévention des inondations aux collectivités territoriales, transfert de l'essentiel des coûts de la réparation et d'une partie de la politique de prévention aux particuliers, par le biais d'un régime assurantiel tout en conservant la maîtrise théorique de l'ensemble de la politique de lutte contre l'inondation, ainsi peut-on caractériser la dernière étape de l'histoire.

1. La décentralisation de l'urbanisme

a) L'urbanisme, compétence de droit commun du bloc communal

Si, de 1943 à 1983, l'urbanisme en France a été une affaire d'État, il devient à partir des lois du 7 janvier 1983 et du 18 juillet 1985 une compétence communale.

La commune – ou, par transfert, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – se voit attribuer la compétence non seulement d'établir les documents d'urbanisme mais également d'assurer la délivrance, au nom de la commune, des autorisations qui en découlent¹. Cette compétence a été si bien adoptée qu'elle apparaît aujourd'hui consubstantielle au pouvoir municipal, même dans un contexte de montée en puissance de l'intercommunalité.

Ce pouvoir est pour les élus locaux un levier essentiel pour peser, à moyen et long termes, sur l'aménagement de leur territoire et le développement économique de leur commune. L'élaboration des documents d'urbanisme est également l'occasion pour eux de consulter la population sur les grandes orientations de l'aménagement du territoire lors de l'enquête publique obligatoire avant toute adoption ou modification d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT)². Le transfert de l'urbanisme aux communes, ou à leur EPCI, représente donc aussi un acquis indéniable de la décentralisation en termes de participation du public et d'adaptation de la règle au niveau local.

b) L'ombre tutélaire de l'État

En matière d'urbanisme, l'État n'est pourtant pas dénué de moyens d'intervention que ce soit à travers les procédures de droit commun ou spécifiques.

(1) Les contrôles de droit commun : beaucoup d'ambition, peu de moyens

Le représentant de l'État assure, *via* le contrôle de légalité qui lui donne la faculté de déférer au juge administratif les actes qui lui paraissent illégaux, l'application des lois et règlements sur l'ensemble du territoire. Son rôle est facilité par l'obligation faite aux autorités locales de transmettre au représentant de l'État les autorisations d'urbanisme, sous peine de leur retirer tout caractère exécutoire³.

¹ Les autorisations d'urbanisme regroupent, depuis l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, les permis de construire, les permis d'aménager, les permis de démolir et les déclarations préalables de travaux.

² Héritier des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, les SCOT ont été créés par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

³ Article L. 424-7 du code de l'urbanisme.

Outre le contrôle des autorisations d'urbanisme, le préfet, très présent dans le processus d'élaboration des documents d'urbanisme (PLU notamment), peut les déférer au juge administratif s'il les juge illégaux.

Régulièrement, les circulaires ministérielles rappellent que ce contrôle est une priorité, notamment « *dans des périmètres ou des zones concernés par des plans de prévention de risques naturels ou technologiques, approuvés ou à venir.*¹ » Selon l'objectif gouvernemental, ces actes prioritaires devraient être, à partir de 2015, soumis à un contrôle systématique de légalité.

Au besoin, rappelle la circulaire du 25 janvier 2012, reprenant en substance les recommandations n° 36 et 37 de la mission commune d'information du Sénat sur les conséquences de la tempête Xynthia de juillet 2010, les préfets peuvent assortir leur déferé d'une requête en référé-suspension. Celui-ci permet au juge de suspendre l'acte pour un délai maximal d'un mois, évitant ainsi la réalisation irréversible d'une opération (construction, démolition...) qui s'avèrerait par la suite illégale.

Ceci dit, il y a loin de ce volontarisme affiché à la réalité du contrôle. Il est devenu à cet égard traditionnel de signaler l'insuffisance des moyens du contrôle de légalité qui se limite souvent à un contrôle plus formel qu'au fond. La délégation aux collectivités territoriales du Sénat relevait ainsi, dans un rapport d'information² publié en février 2012, que les moyens affectés au contrôle de légalité avait été réduits entre 2009 et 2011 globalement de 20 % et que l'essentiel des personnels de l'État affectés au contrôle d'actes généralement élaborés par des fonctionnaires territoriaux de catégorie A relevait de la catégorie B et C. Le contrôle de légalité actuel laisse donc planer des doutes sur sa crédibilité et son efficacité.

Ce constat est corroboré par le faible usage que les préfets font de leurs prérogatives, préférant recourir à un pouvoir d'influence voire de négociation basé sur l'expertise technique de leurs services pour prévenir les situations à risque, lorsqu'ils bénéficient encore du personnel suffisant.

Cette situation renvoie-t-elle à « un manque de volonté » des préfets, comme le disent les censeurs qui n'ont pas leurs problèmes, ou au fait qu'il n'y a pas de solution satisfaisante à un problème mal posé ? Telle est la question à laquelle nous tenterons de répondre.

(2) Le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI)

Au nom de la sécurité des personnes et des biens, les représentants de l'État conservent, par ailleurs, un pouvoir renforcé de contrainte sur les choix

¹ Circulaire du 25 janvier 2012 du ministre de l'intérieur et du ministre délégué aux collectivités territoriales, fixant une définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité – NOR : IOCB1202426C.

² Sénat - [Rapport d'information n° 300 \(2011-2012\) de M. Jacques Mézard](#), au nom de la délégation des collectivités territoriales, Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensables des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales.

locaux. La forme de cette faculté, c'est le plan de prévention des risques naturels (PPRN) qui se déclinera en plans de protection particuliers selon le risque concerné : inondation, incendies de forêts, risques technologiques... Créé par la loi du 2 février 1995¹, dite loi Barnier, cet outil juridique spécifique a pris le relais des anciens documents de prévention des inondations² : plans de surfaces submersibles (PSS), plan d'exposition aux risques naturels prévisibles (PER), etc.

Le ministère chargé de l'environnement s'est fixé pour objectif la couverture, en 2013, de 12 500 communes par un PPRN³. Constatons cependant que les PPRI sont essentiellement élaborés par vagues successives, au gré des événements dramatiques médiatisés, méthode qui ne semble pas vraiment de nature à apaiser les débats autour de ces plans et à produire des documents consensuels.

Les PPRI est donc le moyen pour l'État de marquer, à peu de frais, sa détermination en matière de prévention des inondations. Ce faisant, il devient un moyen d'orienter les choix urbanistiques des collectivités territoriales, ce qui n'est pas sa première vocation. Lors de son audition par la mission, M. Jean-François Carencio, préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée-Corse, l'exprimait sans ambiguïté : « *comme je le dis souvent aux maires, les PPRI sont un outil d'urbanisme dont je dispose*⁴. » Résultat : la résistance des élus locaux face à ce qu'ils considèrent, non sans raison, comme un retour à l'État de leur compétence en matière de développement économique, un sacrifice sur l'autel de la sécurité publique au nom d'un principe qu'ils ne contestent pas en soi mais dont ils discutent la traduction sur le terrain. Le plus étonnant, c'est que les fonctionnaires de l'État s'étonnent de cette résistance. Conclusion, elle ne saurait procéder que de l'aveuglement ou d'une volonté perverse.

En définitive, décentralisation de l'urbanisme ou pas, l'État se veut toujours le gardien en dernier ressort de la sécurité publique, censé disposer des moyens juridiques, scientifiques et techniques lui permettant d'assurer cette mission. En réalité, les PPRI représentent « *une utilisation a minima des possibilités offertes*⁵. » Ils requièrent souvent une technicité telle qu'ils échappent à la compréhension des élus locaux, du public et même du juge, quand ce n'est pas à leurs concepteurs eux-mêmes. Comme on le verra, l'indispensable adhésion des citoyens et des élus locaux à la démarche de protection de leur territoire et à ses conclusions passe par la mise en place de

¹ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

² L'article L. 562-6 du code de l'environnement maintient en vigueur et confère à ces documents adoptés ou en cours d'élaboration la valeur d'un PPRI.

³ Au 1^{er} août 2009, 7 500 communes étaient déjà couvertes par un PPRN dont 85 % par un PPRI.

⁴ Compte rendu de l'audition de M. Jean-François Carencio, préfet coordonnateur de bassin pour le Rhône, du 30 mai 2012.

⁵ Pierre Cambot, *Inondation et droit de l'urbanisme, Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2009.

procédures d'élaboration plus coopératives, plus transparentes et donc plus convaincantes.

2. La création du régime « catnat »

a) Une lente maturation

Les événements naturels catastrophiques, tels que les inondations, les séismes ou les raz-de-marée, étant traditionnellement totalement exclus de toute couverture par les contrats d'assurances, et les indemnisations publiques notoirement insuffisantes et difficiles à mettre en œuvre, il devenait indispensable de sortir de cette impasse.

Débatte sans aboutir durant les années 1970, la question est remise à l'ordre du jour au début des années 1980, avec le dépôt de plusieurs propositions de loi.

Autre signe de l'intérêt des pouvoirs publics : la nomination, en 1981, d'un **commissaire à la prévention des catastrophes naturelles**, en la personne du volcanologue Haroun Tazieff¹.

Le fait que d'importantes inondations survinrent dans les vallées de la Saône et du Rhône et dans le sud-ouest de la France à la fin de l'année 1981 facilita aussi la mise sur agenda d'une réforme d'envergure.

Le projet d'origine qui prévoyait la création d'un fonds public, évolua, en cours d'examen, vers celle d'un **système mixte faisant appel à la fois à l'État et aux assurances**.

b) La loi du 13 juillet 1982

La loi du 13 juillet 1982² a ainsi mis en place le **régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles**, dit **régime « catnat »**. Les dispositions de ce régime légal, aujourd'hui codifié aux articles L. 125-1 à L. 125-6 et L. 431-9 du code des assurances, ont fait l'objet

¹ La création d'un poste de commissaire à la prévention des catastrophes naturelles fut suivie de celle de secrétaire d'État chargé de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs. Cette dernière fonction fut également occupée par Haroun Tazieff de 1984 à 1986. Ces éléments rappellent l'intérêt inédit suscité par la problématique des catastrophes naturelles dans cette période. Haroun Tazieff avait alors souhaité la mise en place d'une politique d'ensemble, traitant des risques technologiques comme des risques naturels, au niveau de la prévention (prévision+protection) comme de la réparation (secours+réparation). Il avait donc, à cet égard, jugé insuffisant le nouveau régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, qui ne traite que d'une des dimensions de cet enjeu et sous le seul aspect de la réparation, sans responsabilisation des individus, et laissant les questions de secours, de prévision et, surtout, de protection de côté. Votre rapporteur souligne qu'en sus de l'expression de ces réserves, Haroun Tazieff ne se considérait d'ailleurs même pas comme l'inspirateur de la réforme de 1982.

² Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

de divers aménagements depuis 1982 sans modifier en profondeur ce dispositif.

Le régime « catnat » est une **synthèse originale combinant les mécanismes d'assurance privés et une logique de solidarité**. Logique de solidarité, dans la mesure où il bénéficie d'une **réassurance publique avec garantie de l'État**, mécanisme de l'assurance dans la mesure où il s'appuie sur une large mutualisation, la base des primes étant des contrats largement répandus.

Ce régime consiste, en effet, en une **extension obligatoire des contrats d'assurance dommages aux biens et pertes d'exploitation**, financée par une prime additionnelle représentant 12 % de la prime principale (6 % pour les véhicules à moteur). Cette extension figure donc, depuis lors, **dans les contrats multirisques habitation de tout un chacun**.

Toute indemnisation au titre de la loi de 1982 est subordonnée à deux conditions préalables qui doivent être impérativement remplies :

– l'état de catastrophe naturelle¹ doit avoir été préalablement constaté par un arrêté interministériel pour une zone et une période déterminée. C'est donc à l'État qu'**il revient de déclencher l'ouverture de la garantie** ;

– les biens sinistrés doivent être **couverts par un contrat d'assurance**.

Bien entendu, un **lien de causalité** doit exister entre la catastrophe constatée par l'arrêté et les dommages subis par l'assuré : sont en effet considérés comme les effets d'une catastrophe naturelle, au sens de l'article L. 125-1 du code des assurances, « *les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises.* »

Nous reviendrons un peu plus loin sur la notion de « dommages non assurables » ainsi que sur ce régime lui-même, supposé **solidaire**.

L'incontestable **mérite de la solution adoptée a été de mettre un terme à une situation intenable pour les sinistrés**. Elle est d'ailleurs devenue un modèle envié pour d'autres pays comme l'Italie, comme a pu le constater la mission, la question de l'indemnisation étant certainement le maillon faible du système italien, par ailleurs fort intéressant par la mobilisation des volontaires qu'il a su mettre en place. Notons cependant que

¹ Sans que le législateur n'ait eu à établir de liste des catastrophes naturelles, les aléas concernés peuvent être : des inondations (de plaine, crue torrentielle, ruissellement en secteur urbain, coulées de boue et remontées de nappe phréatique) ; des phénomènes liés à l'action de la mer ; des mouvements de terrain (effondrement, affaissement, éboulement et chute de blocs et de pierres, glissement et coulée boueuse associée, lave torrentielle) ; la sécheresse (mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation du sol) ; une avalanche ; un séisme ; les effets du vent dû à un événement cyclonique.

les PaysBas, eux, se refusent au traitement assurantiel des dégâts de l'inondation, préférant une toute autre approche, comme on le verra, celle de la prévention.

3. Une dimension devenue européenne

a) Les inondations : un problème européen

La prévention des inondations concerne de nombreux États européens ; en témoigne la centaine d'inondations graves entre 1998 et 2002, dont certaines catastrophiques comme les crues du Danube et de l'Elbe en 2002. Ces événements ont ainsi causé la mort de quelque 700 personnes et environ 500 000 autres ont été déplacées. Les pertes économiques, enfin, se sont établies à plus de 25 milliards d'euros.

La récurrence et l'ampleur de ce phénomène d'inondations à travers l'Union européenne a eu deux résultats :

– la mise en place de crédits du Programme Communautaire de Recherche et de Développement (PCRD)¹ et les projets FEDER ;

– la création de réseaux d'échanges techniques et de partage des savoir-faire entre les États membres : EXCIFF sur l'annonce de crue en 2005, EXCIMAP pour la cartographie des inondations en 2006-2007, Groupe F (Flood) depuis 2007.

Autre résultat, la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 visant à réduire les disparités de prise en compte et de traitement du phénomène inondation selon les États membres et à favoriser la coopération transfrontalière. Celle-ci se borne à poser une méthode laissant une importante marge de manœuvre aux États membres pour son application.

Il a résulté de ces nouvelles obligations, entrées en vigueur en novembre 2007, un guide des bonnes pratiques pour réduire les risques d'inondation, classiquement articulé autour du triptyque : prévision, prévention, protection.

Comme pour la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 instituant un cadre communautaire pour une politique européenne de l'eau – plus communément appelée directive « eau » –, l'unité de référence pour la mise en œuvre de la directive « inondation » est le bassin hydrographique, dont la gestion administrative a été confiée, en France, au préfet coordonnateur de bassin.

La directive 2007/60/CE a été transposée en droit français, pour sa partie législative, par l'article 221 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010

¹ *Le 7^{ème} Programme Cadre de Recherche et Développement (7^{ème} PCRD ou FP7) est le principal instrument communautaire de financement de la recherche et de l'innovation au sein de l'Union européenne pour la période 2007-2013.*

portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 »¹. Les dispositions réglementaires de la transposition figurent, quant à elles, dans le décret n° 2011-227 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion du risque d'inondation.

De fait, l'application de la directive européenne va modifier substantiellement les pratiques françaises et demander une importante mobilisation de moyens humains et financiers, tant des services de l'État que des collectivités territoriales. Elle aura notamment pour conséquence une refonte en profondeur des modalités actuelles de cartographie des inondations, qui ne prennent en compte ni les trois niveaux de risques demandés, ni les dommages humains, économiques et environnementaux potentiels. Il est étonnant qu'il ait fallu attendre une directive européenne pour se préoccuper d'une question aussi essentielle que le niveau de risque contre lequel on entend protéger la population.

b) Une préoccupation concurrente : la protection du milieu aquatique

La prise en compte du risque d'inondation au niveau européen est parallèle à la montée en puissance des obligations environnementales issues du droit communautaire, la question de la compatibilité des deux objectifs n'étant jamais posée. Or, comme on sait, les parallèles ont du mal à se rejoindre.

La directive « eau » du 23 octobre 2000² qui leur donne leur cadre de référence a été transposée dans la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques³ dite LEMA, qui a succédé à la loi de 1992 sur l'eau⁴.

¹ Cette transposition a eu pour conséquence la création d'un nouveau chapitre dans le code de l'environnement consacré à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation et comprenant les articles L. 566-1 à L. 566-13 du code de l'environnement.

² Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 instituant un cadre communautaire pour une politique européenne de l'eau.

³ Loi n° 2006-1172 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques

⁴ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

II. LA LOGIQUE DE LA PROTECTION

De textes législatifs en règlements et circulaires, de « guides » en retours d'expériences et rapports, une même grille de lecture du phénomène inondation et des remèdes à y apporter s'impose : il s'agit de protéger les territoires et leur population, fut-ce contre eux-mêmes.

La séquence est toujours la même : identification et mesure du risque, prévision de l'occurrence calamiteuse, alerte et organisation des secours, remise en état et indemnisation, prévention.

Selon cette logique, les dysfonctionnements constatés renvoient obligatoirement à des déficiences humaines, à une insuffisance de la technique ou de moyens, à une complexité administrative ou organisationnelle, que l'avenir se chargera de corriger. La question de la pertinence de la grille de lecture n'est jamais posée.

A. LE SYSTÈME DE PRÉVISION ET D'ALERTE

1. La prévision : la technologie au service de l'anticipation

a) Des acteurs nombreux

(1) Le réseau des Services de Prévisions des Crues (SPC)

L'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues est assurée par l'État pour les cours d'eau les plus importants du fait des particularités de leur fonctionnement hydrologique, du nombre de communes concernées et des dommages potentiels dans les zones qu'ils peuvent inonder.

Après les crues dramatiques de la fin des années 1990 et du début des années 2000, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, l'annonce des crues a évolué vers la prévision des crues et la coordination opérationnelle, scientifique et technique des services a été renforcée.

Organisation du réseau des SPC

Le réseau se compose :

– du Service Central d'Hydrométéorologie et d'Appui à la Prévision des Inondations (SCHAPI), basé à Toulouse et rattaché au service des risques naturels et hydrauliques de la Direction générale de la prévention des risques ;

– de 22 services de prévisions des crues (SPC) répartis sur le territoire de la métropole continentale en fonction des bassins hydrographiques, ainsi que des cellules de veille hydrologique (CVH) en Corse et dans les DOM, en place ou en projet (La Réunion) ;

– de 28 unités d'hydrométrie (UH) en métropole et 5 en Outre-mer qui mesurent, ajustent, archivent (dans la base nationale BD HYDRO) et analysent les niveaux et débits des cours d'eau.

De leur côté, les collectivités gèrent, avec l'appui technique des SPC et un concours financier (15 %), les dispositifs de surveillance des cours d'eau dont l'État ne s'occupe pas. À ce jour, on dénombre 33 systèmes locaux, dont ceux développés par les villes de Nîmes, Nice et Marseille ou par des structures de gestion des cours d'eau comme sur la Siagne ou sur le Vidourle, soit 139 stations pluviométriques. Leurs données sont mutualisées avec celles des dispositifs nationaux.

Le réseau des cours d'eau surveillés par l'État est décrit dans les schémas directeurs de prévision des crues (SPDC) établis par grands bassins hydrographiques. S'agissant du **bassin Rhône-Méditerranée**, dont le dernier SPDC a été approuvé en décembre 2011, il est organisé en **5 SPC**, dont la zone de compétence obéit à la fois à une logique territoriale et hydrologique.

Le **SPC Méditerranée Est** s'étend sur les trois départements littoraux de la région PACA (les Bouches-du-Rhône, le Var et les Alpes-Maritimes), ainsi que sur quelques kilomètres carrés du territoire des Alpes de Haute-Provence pour la surveillance du haut bassin du Var. Il recouvre aussi **l'ensemble des bassins versants des cours d'eau côtiers situés à l'est du Rhône**, soit 249 km de cours d'eau sur 63 communes. À ce titre, il surveille l'Huveaune de Saint-Zacharie à Aubagne, le Gapeau de Soliès-Pont à la mer, l'Argens de Carcès à la mer, la Nartuby de Draguignan jusqu'au Muy et le Var de Villeneuve d'Entraunes jusqu'à la mer. La Corse dépend également du SPC Méditerranée Est, bien qu'aucun dispositif de prévision ni d'alerte ne soit installé sur l'île.

L'organisation de la prévision dans le sud-est de la France est particulière puisque la surveillance des bassins à crues rapides y relève de la direction interrégionale de Météo-France, cas unique en France.

Les autres SPC sont rattachés à une direction départementale des territoires (DDT) ou à une direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Ces dernières assurent le pilotage de la politique de l'État en matière de risques naturels : définition des priorités d'action, moyens alloués, contrôle de la cohérence des actions entreprises par les services de l'État dans ce domaine.

Ainsi, les DREAL du bassin Rhône-Méditerranée sont gestionnaires des données hydrométriques de la plus grande partie des réseaux, indispensables au calage des modèles de prévision des crues. Par souci d'efficacité, les interventions sur les stations de mesure des DREAL qui ne sont pas SPC – c'est le cas en région PACA – sont **conventionnées avec les SPC** de leur territoire de compétence.

(2) Les autres acteurs de la prévision et les organismes de recherche

La variété des types d'inondations, de leurs causes aux territoires concernés a eu pour résultat la multiplication des organismes spécialisés chargés de s'en occuper. Même si beaucoup travaillent en partenariat sur des projets de recherche, cela laisse augurer quelques problèmes de circulation de l'information et de coordination.

Organismes	Missions générales	Missions relatives aux crues
Météo-France	Prévisions météorologiques (notamment des précipitations)	Publication des cartes de vigilance météorologique en coordination avec le SCHAPI. Gestion d'un réseau de 1 200 pluviomètres destiné à la mesure des hauteurs d'eau. Gestion du réseau de radars ARAMIS .
Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF)	Développement des modèles hydrauliques pour la prévision et la gestion des crises (Osiris-Inondations, aide à PCS, plate-forme cartographique AMICE d'échange de données entre gestionnaires de la crise). Appui aux services de l'État pour la planification de la prévention des risques.	Inondations à cinétique lente et submersions marines en lien avec le SCHAPI. Inondations en milieu urbain , notamment leur interaction avec les phénomènes associés.
Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)	Phénomènes géologiques, risques associés et développement des outils nécessaires à la gestion du sol et du sous-sol.	Coordination avec les services de l'État au travers d'une convention avec le SCHAPI. Collaboration avec Météo-France dans le cadre de projets de recherche.

Organismes	Missions générales	Missions relatives aux crues
<p>Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)</p>	<p>Pilotage et soutien de la recherche dans le domaine de l'eau.</p> <p>Mise en place et coordination du système d'information sur l'eau.</p> <p>Contribution à la police de l'eau de manière préventive et répressive.</p> <p>Appui technique à la prise en compte des enjeux écologiques dans les documents de planification et de programmation de la politique de l'eau (SDAGE et SAGE notamment).</p>	<p>Pas de rôle direct en matière de prévention des inondations. Proximité de ses missions avec celles du SCHAPI, notamment en matière de recueil de données.</p>
<p>Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM)</p>	<p>Prévention du risque de submersion marine.</p>	<p>Outils d'observation et de modélisation du niveau de la mer, campagnes d'océanographie de la mer et modélisation numérique de terrain.</p> <p>Référent national pour l'observation des hauteurs d'eau et partenaire de deux dispositifs d'alerte et d'avertissement en cas de submersion marine : le dispositif Vigilance Vague Submersion avec Météo-France et le Centre national d'alerte au tsunami en Atlantique nord et en Méditerranée.</p>

Organismes	Missions générales	Missions relatives aux crues
IRSTEA (anciennement Cemagref)	Etude des aléas de montagne (érosions torrentielles et avalanches) et méditerranéens (crues éclair et feux de forêts).	Travaux sur les facteurs de déclenchement et la dynamique des phénomènes dangereux engendrés par les précipitations, développement des modèles hydrologiques alimentés par les prévisions pluviométriques de Météo-France, comme le modèle AIGA. Développement, en partenariat avec Météo-France, du programme RHYTMME de déploiement de radars adaptés aux zones montagneuses.

b) Des outils performants

(1) De la modélisation à l’alerte

Si, en matière de prévision, la spécialisation par type de problème est incontournable, le regroupement des compétences au sein des SPC est indispensable. Ces services disposent ainsi des images radars de Météo-France et des données des modèles hydrologiques nécessaires à la prévision des crues.

Les données et outils de prévision des crues utilisés par les SPC

- Mesures en temps réel sur plus de 1 400 stations hydrométriques et 570 stations pluviométriques (en plus des 1 200 stations de Météo-France) ;
- réseau ARAMIS des 24 radars météorologiques de Météo-France.

Les radars permettent de calculer l’intensité des précipitations grâce à un calibrage adapté. À cet effet, des pluviographes sont reliés par un système de calcul, ce qui permet d’interpréter et de déterminer l’intensité de la pluie. Il convient de noter sur ce point qu’il existe deux types de calibrage : l’un, employé par Météo-France, valable pour l’ensemble du territoire national et assez peu précis ; un autre valable pour une image radar donnée, calibrée en fonction des pluviographes du secteur (modèle Calamar utilisé dans le Gard).

- prévisions météorologiques de Météo-France, notamment celles relatives aux précipitations ;
- connaissance de l'humidité des sols ;
- outils de détection des risques hydrologiques (modèles génériques sur la base de prévisions à moyen terme) ;
- règles basées sur l'expérience et la formalisation de l'expertise sur les crues locales ;
- plus généralement, modèles de prévision des écoulements sur les bassins versants et de propagation hydraulique des crues, outils « calés » sur des crues antérieures et, pour certains, « recalés » en temps réel par assimilation des données observées.

Source : Direction générale de la prévention des risques

Ces outils permettent aux SPC d'arrêter le **niveau de vigilance requis pour les 24 heures** sur une échelle de couleur – vert, jaune, orange et rouge – du niveau de risque le plus faible au plus élevé.

Une couleur est attribuée à chaque tronçon de cours d'eau surveillé, le SCHAPI intégrant l'information et s'assurant de sa cohérence nationale avant publication sur le site Vigicrues¹.

¹ *Mis en place en 2006, le site Vigicrues communique, sur des cartes dotées de codes couleurs, les données hydrométriques (niveaux et débits), ainsi que les incertitudes associées sous forme de bulletins d'information apportant des précisions géographiques et chronologiques sur les phénomènes observés et prévus, ainsi que les consignes utiles.*

Ces informations sont quotidiennement publiées à 10 h et à 16 h et actualisées en tant que de besoin (plus de 4 fois, par exemple, le 3 novembre 2011). Elles sont envoyées par courrier électronique aux gestionnaires de crise (COGIC, COZ, préfectures, SDIS) et disponibles sur Internet pour les maires comme pour le grand public. Une modernisation de cet outil est prévue à l'horizon 2015-2016.

La prévision proprement dite (quantifiée) des débits et des niveaux d'eau, lorsqu'elle est possible, est en revanche effectuée à des échéances variables selon les rivières : pour la plupart des bassins, une prévision quantifiée n'est possible qu'à des échéances inférieures à une journée ; sur les autres (le cours aval de certains fleuves ou rivières généralement), elle est possible à échéance de plusieurs jours (la prévision est alors directement utilisée pour la carte à vingt-quatre heures de Vigicrues). La surveillance hydrométrique s'organise autour d'un réseau de stations géré par la DREAL.

Le site Vigicrues est également alimenté par les données fournies par Météo-France, qui, parallèlement, dispose d'un outil de prévision et d'alerte qui lui est propre dans le domaine des précipitations. Le dispositif de vigilance météorologique, coproduit avec le SCHAPI, est opérationnel, dans sa forme actuelle, depuis le 1^{er} octobre 2011. Il est constitué d'une carte de vigilance actualisée 2 fois par jour à 6 h et à 16 h, qui définit pour les 24 heures à venir le danger météorologique potentiel dans la zone considérée, ainsi que de bulletins de suivi nationaux et régionaux établis dès lors qu'un département est classé en vigilance orange ou rouge (la vigilance rouge est rare, de l'ordre d'une fois par an).

Cet outil est en constante évolution : la vigilance « pluie-inondation » a d'abord remplacé en 2007 la vigilance « fortes précipitations », afin d'éviter un affaiblissement de l'état de vigilance dans la population à la fin des précipitations alors que l'inondation peut persister. Cette

De son côté, le **service Predict de Météo-France** (payant), auquel peuvent s'abonner les collectivités territoriales, donne, en temps réel, une information sur le risque inondation pour la période proche¹. 18 000 collectivités y recourent dans le cadre du **partenariat Groupama-Predict**. Plus de 1 200 d'entre elles ont été un jour averties et mises en veille.

Enfin, pour les collectivités qui en ont les moyens financiers et techniques, l'**outil CALAMAR** de la société Kister (anciennement RHEA) permet d'alerter sur le risque de ruissellement. Cela suppose, outre un réseau pluviographique local, un abonnement à Météo-France pour disposer des données du radar le plus proche et l'acquisition du logiciel CALAMAR (ainsi que les compétences techniques pour le faire fonctionner).

(2) Des avancées remarquables

Les crues méditerranéennes, fruits d'épisodes pluvieux intenses sur des bassins versants étroits et souvent montagneux, aggravés bien souvent par des phénomènes karstiques et de surcote, sont particulièrement **difficiles à prévoir et à mesurer**. Outre la connaissance de l'évolution des phénomènes météorologiques, la prévision suppose également celle des caractéristiques du bassin versant : superficie, pente, axes d'écoulement, points bas, lieux et mécanismes de débordement, couvert végétal mais aussi nature et niveau d'imperméabilisation du sol.

En outre, l'équipement de ces cours d'eau en stations de mesures n'est pas toujours possible, voire utile vu la vulnérabilité des installations et la rapidité des crues.

Des méthodes récentes permettent cependant de mieux évaluer le risque de crues en croisant données météorologiques et hydrologiques dont la précision s'améliore. Toutefois, ainsi que M. François Jacq, président-directeur général de Météo-France, l'a indiqué lors de son audition par la mission, des événements paroxystiques comme ceux du Var en juin 2010 restent au-delà de l'état de l'art.

Pour tenter de remédier à cette difficulté, l'IRSTEA et Météo-France ont mis au point la **méthode AIGA** (Adaptation d'Information Géographique pour l'Alerte crues), dispositif d'alerte de crues capable de couvrir des cours d'eau dont les bassins versants peuvent varier de quelques kilomètres carrés à plusieurs centaines de kilomètres carrés.

première innovation a été décidée à la suite des inondations de 2005 dans le sud de la France, qui ont fait apparaître la nécessité d'une articulation entre le volet météorologique et le volet hydrologique de la prévision. Cette nouveauté a été complétée, en 2011, par une vigilance « inondation », qui indique que le département est concerné par le risque inondation alors qu'il n'existe pas de risque de précipitations.

¹ Cf en annexe 9 du présent rapport, le schéma de prévention du risque inondation incluant le rôle de Predict.

Si cette méthode constitue un progrès indéniable pour les régions soumises à un risque de crues éclair, Météo-France reconnaît qu'elle n'est pour autant **pas adaptée à des bassins versants présentant de fortes spécificités méditerranéennes** (bassins karstiques ou bassins versants intégralement urbanisés). Elle ne tient en outre pas compte de l'aménagement (digues, barrages, zones d'expansion des crues) du bassin versant, ce qui peut contribuer à fausser les résultats annoncés.

De fait, il s'agit plus d'une **méthode de qualification de l'aléa que du risque**, dans la mesure où elle ne prend pas en compte la vulnérabilité du territoire.

La méthode AIGA

L'objectif de la méthode AIGA est de faciliter l'évaluation en temps réel du niveau de gravité de la crue en cours grâce à la production de deux cartographies : niveau de l'aléa pluviométrique et niveau de l'aléa hydrographique.

À cet effet, deux informations hydrologiques sont croisées par le modèle :

– les données statistiques de référence sur les pluies et les débits fournies par IRSTEA ;

– les données en temps réel fournies par les radars de Météo-France, converties en estimation de débits à l'exutoire des bassins versants.

L'intérêt de la méthode est double :

– disposer d'une estimation des débits, y compris pour les bassins ne disposant pas d'instruments de mesures de hauteur ou de débit des cours d'eau ;

– anticiper la crue par conversion immédiate des précipitations observées en débit.

Le modèle produit une carte superposant les aléas pluviométriques et hydrologiques, mise à disposition des utilisateurs du site de Météo-France (COD des Préfectures et COZ). Cette carte comporte un code couleur des zones au kilomètre carré (période de retour de 2 ans en bleu, de 10 ans en violet et de 50 ans en fuchsia), ce même code couleur s'appliquant aux cours d'eau.

Ces principales avancées, réalisées (ou en cours de réalisation) s'inscrivent dans le cadre du **Plan national pour les submersions rapides (PSR), doté de 500 millions d'euros**, qui a vu le jour après les événements dramatiques qu'ont constitué la tempête Xynthia en février 2010 et les inondations dans le Var en juin de la même année.

Des outils améliorés et des services étendus – le PSR

1/ Un service Météo-France d'avertissement signalant aux préfets et aux maires le caractère exceptionnel des pluies observées (APIC), opérationnel depuis le mois de décembre 2011.

En cas de précipitations abondantes, la commune, ainsi que les services de prévision des crues et les préfetures, sont prévenus par message vocal, électronique et SMS. Ce service est gratuit et disponible pour la majorité des communes, dès lors qu'elles ne sont pas trop éloignées d'un radar météorologique et qu'elles soient visibles depuis celui-ci. Seules les zones montagneuses sont encore exclues de ce service, même si Météo-France a engagé une extension de son réseau radar pour compléter sa couverture. 2 500 communes y sont déjà abonnées, dont 50 du département du Var.

2/ Le renouvellement accéléré et la densification des radars météorologiques de Météo-France (convention cadre avec la DGPR 2011-2016), notamment pour développer le service APIC.

Le projet RHYTMME 2009-2013 prévoit en outre l'installation de 4 radars en bande X dans le sud des Alpes et le développement des services associés.

3/ La consolidation et l'extension du réseau surveillé par l'État au titre de la prévision des crues (déjà réalisées pour le Gapeau, l'Argens, la Nartuby, la Durance moyenne).

4/ La poursuite d'appuis et de coopérations avec les collectivités dotées ou souhaitant se doter d'un dispositif spécifique d'avertissement et de sauvegarde.

5/ L'analyse de la faisabilité technique puis le déploiement d'un service d'anticipation des crues soudaines, prenant en compte les réactions hydrologiques et leurs conséquences.

6/ Le renforcement, à moyen terme, des capacités de prévision de Météo-France pour les pluies intenses.

Des avancées intéressantes ont également été accomplies par le CETMEF en matière de **modélisation de la propagation de la crue vers l'aval**. Ces modèles permettent de **calculer non seulement la hauteur mais également la vitesse de l'eau**. Un important travail de **cartographie des zones urbaines à risque de ruissellement** est également en cours de réalisation par le centre : le projet Cartino servira à la prochaine phase de modélisation automatique à grande échelle à partir de la topographie.

L'effort important, bien qu'encore insuffisant, réalisé s'agissant la **prise en compte des phénomènes karstiques dans la prévision et le calcul des crues**, tâche difficile compte tenu de la très grande diversité des karsts, doit par ailleurs être souligné. Ainsi, la ville de Nîmes a-t-elle confié au BRGM un projet, qui lui a permis d'intégrer cette donnée dans son système de prévision grâce à 7 forages équipés de sondes de contrôle du niveau de l'aquifère.

Suite aux inondations de juin 2010, le BRGM a pris l'initiative d'une étude du bassin karstique de la Nartuby, ce dont on ne peut que se féliciter.

Au-delà de cet exemple, des **modèles numériques de simulation du comportement du karst ont été développés** et utilisés, en exercice, pour divers types d'épisodes pluvieux. Ils permettent d'envisager le comportement du sous-sol en fonction des prévisions de Météo-France. Dès 2011, cette méthodologie a été appliquée à d'autres bassins pour le compte du SCHAPI et une plaquette d'information sur les phénomènes karstiques distribuée à l'ensemble des SPC.

Enfin, dans le cadre de la surveillance et de la prévision des phénomènes de submersions marines, le SHOM a initié en 2011 et en 2012 des contacts avec la DGPR et les SPC afin de réfléchir à une coordination des dispositifs de surveillance et à une harmonisation des méthodes d'observation des hauteurs d'eau sur le domaine maritime et littoral.

2. La vigilance et l'alerte

Quel que soit le type d'inondation, le fait d'avertir les responsables et la population suffisamment en amont est essentiel. L'efficacité de l'alerte dépend de la qualité des prévisions et des messages diffusés¹.

a) Le cadre juridique

La décision de déclenchement de l'alerte relève du pouvoir de police administrative générale donc de l'autorité en charge de la direction des opérations de secours, le plus généralement du préfet. Sauf péril immédiat, c'est lui qui diffusera l'alerte ou ordonnera au maire de la déclencher dans sa commune.

b) Les dispositifs de vigilance

Le dispositif d'alerte de l'État s'appuie sur le dispositif de vigilance de Météo-France qui parallèlement assure l'information des élus (Prédicte), des médias et de la population en diffusant des bulletins de suivi et des conseils de comportements.

Comme on l'a vu Météo-France croise désormais les informations relatives aux événements météorologiques et hydrologiques, le phénomène affiché sur la carte de vigilance étant celui dont le niveau de vigilance est le plus élevé. L'alerte des autorités est centrée sur des phénomènes vraiment intenses (couleurs orange et rouge) justifiant la mise en œuvre d'un dispositif de gestion de crise départemental (y compris une simple pré-alerte des autorités ou un pré-positionnement des secours).

¹ Les dispositifs de vigilance et l'alerte font l'objet d'une description plus précise dans l'annexe 1.

La procédure s'accompagne d'un dialogue constant entre Météo-France et les services de la sécurité civile à tous les niveaux, en liaison permanente.

Le dispositif est complété par un service d'avertissement aux pluies intenses à l'échelle de la commune (APIC) qui permet d'évaluer en temps réel le niveau de sévérité des précipitations observées et d'avertir immédiatement les maires par SMS, téléphone ou messagerie. Ce système qui s'appuie sur le réseau actuel de radars hydrométéorologiques est accessible à 75 % des communes. Près de 2 000 communes – dont 50 varoises – y ont déjà souscrit.

Enfin, certaines communes se sont équipées d'outils de surveillance et d'alerte qui utilisent à la fois les informations de Météo-France (Prédicit¹) et celles fournies par des capteurs spécifiques, plus ou moins nombreux et sophistiqués, voire sur des observateurs.

C'est au préfet qu'il revient d'élaborer, le schéma d'alerte des communes et d'accès aux informations sur la situation (par répondeur téléphonique ou tout autre moyen). Les préfetures disposent d'ailleurs d'automates pour alerter les services opérationnels et les communes de leur département.

c) L'alerte et l'information de la population

Outre les informations destinées au grand public diffusées dans le cadre de sa mission par Météo-France, la direction des opérations de secours est en charge d'ordonner la diffusion de l'alerte.

L'alerte reste diffusée depuis 1930 par les sirènes du réseau national d'alerte (RNA). Sa modernisation prévue par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a été repoussée, faute de moyen, à 2017.

Autre moyen, le recours aux stations de radio avec lesquelles les pouvoirs publics passent des conventions. Certaines communes n'ont pas attendu pour mettre en place des réseaux d'alertes plus modernes et plus innovants sur la base d'automates d'appels ou d'utilisation des panneaux d'information municipaux.

¹ Ce service inclut, dans certains cas, une aide à la gestion de la crise et indique au maire, par un système de visioconférence ou par un logiciel adapté, les dispositions à prendre selon les dispositions du PCS (évacuation de tel ou tel établissement, interdiction de telle ou telle voie...). La mission a pu se faire présenter ces outils lors de ses visites dans la commune d'Aimargues (Gard), au syndicat intercommunal de la vallée de la Siagne à Audibert-sur-Siagne (Alpes-Maritimes) et dans une version très élaborée correspondant au besoin d'une grande ville et incluant la problématique du ruissellement urbain à Nîmes. Le rapport de la mission confiée à notre collègue Jean-Paul Fournier « Préviation et prévention des inondations liées à des phénomènes localisés de ruissellement urbain » dresse un état très précis de ces systèmes d'aides à la gestion de crise en temps réel développés au niveau local. Ces équipements relèvent de la volonté des communes ou des intercommunalités, une partie du coût d'équipement peut être pris en charge par des subventions de l'État dans le cadre des PAPI.

B. L'ORGANISATION DES SECOURS

Il n'entre pas dans les objectifs de la mission d'effectuer ce qui pourrait ressembler à un audit de l'organisation des secours ou une évaluation de la loi de modernisation de la sécurité civile. On trouvera une description sommaire de cette organisation en annexe (Annexe 2). On s'attachera, par contre, à examiner l'articulation des compétences du maire et du préfet, la place des plans communaux de sauvegarde et la question sensible des transmissions en temps de crise.

1. La direction des opérations de secours : une compétence illusoirement partagée entre le maire et le préfet

a) La répartition des compétences entre le maire et le préfet

Si le maire est le titulaire initial du pouvoir de police, il est très vite relayé et coiffé par le préfet du département dans la gestion des crises qui dépassent le cadre de la commune, ou lors d'événements dont l'ampleur excède les capacités de celle-ci¹, ce qui est généralement le cas lors des inondations.

Le préfet s'appuie à titre principal sur le service départemental d'incendie et de secours, renforcé le cas échéant par le SAMU, les équipes de la Croix-Rouge ou d'autres organisations de secours, les unités locales de la protection civile, les services techniques de l'État et du département, les équipes techniques des opérateurs de réseaux...

Quant au maire, il dispose uniquement des services techniques communaux parfois renforcés par ceux de l'EPCI auquel la commune appartient, par la réserve communale de sécurité civile, si elle a été constituée, et par les interventions de solidarité des autres collectivités. Il ne peut même pas mobiliser le centre de secours installé sur sa commune même en cas de péril immédiat et de désorganisation du système, comme ce fut le cas dans les premières heures de la catastrophe de juin 2010 dans le Var. Comme Mme Corinne Orzechowski l'a fait observer à la mission : *« l'engagement des moyens de secours dépend du préfet. La limite, c'est la tentation que pourraient avoir les élus d'utiliser leurs moyens habituels alors qu'ils sont à la disposition de la direction opérationnelle des secours. Le corps préfectoral a besoin de recevoir toute l'information pour organiser les secours. Il faut veiller à ce que l'organisation et le commandement des secours restent hiérarchisés, sinon on va à la pagaille.... l'emploi des pompiers est « priorisé ».* »

¹ Article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales et article 17 de la loi de modernisation de la sécurité civile.

Constatons aussi que, si le maire demeure responsable des opérations de sauvegarde et de soutien des populations sur le territoire de sa commune au titre de son pouvoir de police générale, opérations qui correspondent au périmètre du plan communal de sauvegarde (informer, alerter, mettre à l'abri, interdire, soutenir, assister), les opérations de secours (protéger, soigner, relever, médicaliser, évacuer) relèvent des services d'urgence.

Le commandant des opérations de secours, officier des sapeurs-pompiers qui conduit l'action sur le terrain, est placé exclusivement sous l'autorité du directeur des opérations de secours, sans lien avec le maire.

b) La mission de coordination du préfet de zone

Lorsque la crise concerne plusieurs départements, le préfet de zone est appelé à jouer un rôle de coordination et à subvenir aux besoins éventuels de renfort des préfets de département¹ sans pour autant se substituer à eux : les préfets de département continuent à assumer la fonction de directeur des opérations de secours dans leur territoire respectif. Le préfet de zone peut, par exemple, en complémentarité de l'action des préfets de département, prendre des mesures de police administrative pour l'ensemble de la zone (comme l'interdiction de la circulation sur un axe routier traversant plusieurs départements).

c) Les renforts nationaux

L'action de renforts extra zonaux et l'harmonisation interzonale quant à elles s'effectuent au niveau central via le centre opérationnel de gestion interministérielle de crises (COGIC) du ministère de l'intérieur relevant de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), dont la mission a pu constater, à l'occasion de sa visite, la qualité de l'information et la vigilance dont elle fait preuve.

d) Les armées : une capacité de renforcement qui va se réduisant

La réduction des moyens que la défense peut consacrer au renforcement de la sécurité civile a suivi la réduction de ses moyens en général suite à la suppression de la conscription et à la loi de programmation militaire 2009-2014. Hors gendarmerie, les effectifs militaires ont été réduits d'environ 175 000 hommes depuis 1996, évolution affectant également la réserve. 25 départements ne comptent plus d'unités sur leur territoire et une partie des forces est mobilisée dans les opérations extérieures. L'armée ne dispose donc plus de moyens dédiés aux interventions de secours mais mobilise, au cas par cas, ceux dont elle peut disposer en cas de besoin².

¹ Article 18 de la loi de modernisation de la sécurité civile.

² Le contrat opérationnel défini par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale prévoit le déploiement par l'armée de terre d'une capacité jusqu'à 10 000 hommes en renfort des dispositifs de sécurité publique et de sécurité civile.

Ceci explique la centralisation au niveau national des décisions d'emploi des moyens. Les armées constituent un réservoir unique de forces.

2. La planification des opérations de secours et de sauvegarde

a) Le plan communal de sauvegarde (PCS)

Dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques (PPR) approuvé, le maire a l'obligation de prévoir l'ensemble des mesures de sauvegarde et de protection, les mesures de soutien à la population et les moyens disponibles en cas de crise dans un le plan communal de sauvegarde (PCS). Un tel plan peut aussi être adopté par un EPCI à fiscalité propre.

La diffusion de ces dispositions et des conseils à la population est assurée par l'ensemble des moyens à la disposition de la commune et obligatoirement par le document d'information communal sur les risques majeurs¹ (DICRIM).

Pour autant, comme le reconnaissent les services du conseil général du Gard devant la mission, le plus difficile est de « *faire vivre* » ces PCS, ce qui suppose que les PCS ne représenteront pour les élus autre chose qu'une formalité administrative de plus.

b) Le plan ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile)

Le plan ORSEC, placé sous la direction du préfet de département, de zone ou maritime, est destiné à traiter des effets sur les populations, les biens et l'environnement des événements calamiteux, quels qu'ils soient. Il organise la mise en œuvre et la coordination des actions de toute personne publique et privée concourant à la protection générale des populations.

Ainsi, le plan ORSEC départemental détermine, compte tenu des risques existants, l'organisation générale des secours, recense l'ensemble des moyens susceptibles d'être mis en œuvre et définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

La Cour des comptes, dans son rapport sur les enseignements des inondations de 2010, a relevé des carences dans l'actualisation de ces plans², ce qui montre une fois encore les limites de la prévention par voie administrative.

c) La coordination des PCS et des plans ORSEC

Les PCS sont compris dans le périmètre du plan ORSEC départemental puisque, comme on l'a vu, en cas de crise grave, le préfet pilote

¹ Le DICRIM reprend, selon l'article R. 125-14 du code de l'environnement, les informations transmises par le préfet ; il est consultable en mairie. Ce point est développé plus longuement en p.104.

² Cour des comptes – Les enseignements des inondations de 2010 – Juillet 2012

l'ensemble des moyens d'intervention : services de secours spécialisés et services mis en œuvre par le maire dans sa commune, notamment pour tout ce qui touche au soutien à la population. Ainsi, les capacités d'accueil, de regroupement et d'hébergement d'urgence des communes sont-elles identifiées par le préfet dans l'ORSEC.

Il s'agit classiquement de tout ce qui concerne l'ouverture en urgence des sites (gymnases, salles polyvalentes) destinés à l'accueil des sinistrés. L'échelon départemental se charge d'apporter du renfort notamment par l'intermédiaire des associations agréées de sécurité civile, dont certaines capacités sont coordonnées au niveau départemental. De plus, il peut être fait appel à des moyens extérieurs provenant d'autres départements, de la zone de défense ou du niveau national.

Le maire peut aussi mettre en place une **réserve de sécurité civile** (voir annexe 3) composée de personnes volontaires et bénévoles dont la vocation est de renforcer les moyens municipaux et d'appuyer les services concourant à la sécurité civile. Instituée par délibération du conseil municipal, la réserve de sécurité civile est placée sous l'autorité du maire. Si sa constitution n'est pas une obligation légale, il est certain qu'elle engage à des dépenses d'équipement ce qui n'est pas toujours évident dans les petites communes¹. Dans le Var, l'existence de Comités communaux feux de forêt dans pratiquement toutes les communes, présidés par le maire et regroupés en association départementale, bien avant que la loi ne crée les réserves communales, est un atout considérable, non seulement dans la protection contre le risque incendie de forêt, objectif à l'origine de leur création, mais contre le risque inondation, ce qu'ont montré les événements de juin 2010. Remarquons que la mise en place de cette organisation de volontaires dont aujourd'hui tout le monde se félicite s'est d'abord heurtée à la méfiance des services d'incendies et de secours qui y voyaient une forme de concurrence. Il a fallu toute la ténacité du président fondateur de l'Association départementale des CCFF, M. André Quadrupani, le soutien affirmé des maires et du conseil général et la bienveillante neutralité de l'administration préfectorale pour qu'ils connaissent le développement que l'on sait.

3. Les moyens de transmission en temps de crise

Le **réseau Antares** développé par le ministère de l'intérieur relie désormais police, gendarmerie, sapeurs-pompiers, Samu et administration pénitentiaire. Le réseau couvre 95 % du territoire national, l'extension aux zones non couvertes étant prévue. Il est prévu que 70 % des SDIS pourront utiliser Antares fin 2012.

¹ Le Centre européen de prévention des risques d'inondation (CEPRI) a publié récemment un guide à destination des maires qui présente les différents avantages de leur mise en place et donne un certain nombre d'éléments d'ordre méthodologique pour conduire l'opération à bonne fin.

C. L'ASSURANCE ET LES RÉPARATIONS

Après la catastrophe, assurer la remise en état, veiller au versement des indemnisations et prévenir les conséquences d'une reproduction du drame sont d'évidentes priorités.

Dans le but louable de mieux répondre à chaque problème spécifique, de multiples dispositifs ont donc été créés, donnant à ce **système complexe l'allure d'une « usine à gaz »**.

Côté positif, l'existence de ces différents régimes d'indemnisation permet aux sinistrés de bénéficier d'un « filet assurantiel » dont les mailles sont assez fines pour limiter les cas de non indemnisation totale.

Le tableau ci-dessous donne une vue synthétique de cette multiplicité de cas de figure et les dispositifs qui leur répondent, dispositifs détaillés dans les paragraphes suivants.

La couverture des risques naturels en France

Types de biens / Dommages	Assurables (couverts par le droit commun des assurances)		Non couverts (dits « non assurables »)
	Assurés	Non assurés	
Biens			
Particuliers et entreprises (non agricoles)	Assurances (garantie Tempête, contractuelle)	Solidarité	Régime « catnat »
Exploitations agricoles		Subventions publiques (collectivités territoriales et/ou État) circonstanciées	Calamités agricoles
Collectivités			Programme 122
Menace sur les personnes	FPNRM (fonds « Barnier »)		

Source : mission commune d'information d'après une synthèse communiquée par M. Yann Boaretto, médiateur des assurances

1. L'indemnisation par les sociétés d'assurances

D'après les derniers chiffres communiqués par les fédérations de sociétés d'assurance, les inondations de novembre 2011 représentent un total d'environ 78 000 sinistres pour un coût global estimé à 400 millions d'euros.

Pour mémoire et à titre de comparaison, les inondations, plus violentes mais moins diffuses, des 15 et 16 juin 2010 ont concerné 35 700 sinistres seulement mais pour un coût de l'ordre de 615 millions

d'euros. Sur ce total, les inondations du Var représentent plus du tiers des indemnités versées par le régime des catastrophes naturelles.

Pour le marché de l'assurance, le coût des inondations en moyenne annuelle sur la période 1990-2010 ressort à 530 millions d'euros¹.

Si les assureurs se déclarent spontanément mobilisés², comme la mission a pu le constater lors de différentes auditions ou de ses déplacements, les pouvoirs publics ont également veillé à mettre en place un cadre facilitant la gestion des sinistres³. À noter, cependant, que tous les sinistrés ne partagent pas cette vision un peu irénique des choses, parfois par méconnaissance des subtilités assurantielles, mais pas toujours.

À chaque fois, en tous cas, les arrêtés portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, condition préalable à l'ouverture du régime « catnat » ont été pris rapidement.

Tous les dommages causés aux biens ne sont toutefois pas indemnisés par le biais de ce régime « catnat » et il convient de **distinguer risques assurables et risques non assurables**, notions, en plus, qui n'ont pas le même sens s'agissant des particuliers et des collectivités territoriales

D'un point de vue juridique, les catastrophes naturelles sont des « risques non assurables », les risques assurables étant ceux couverts par **le droit commun des assurances**, donc hors du régime « catnat » comme le passage d'une tempête, la grêle, le gel ou le poids de la neige. Ces risques relèvent des garanties contractuelles de droit commun et non du régime « catnat ».

Certains dommages causés par la pluie ou les effets du vent relèvent ainsi de la **garantie « tempêtes », dont la mise en jeu ne nécessite pas la reconnaissance d'un état de « catastrophe naturelle ». Le détenteur du contrat se trouve indemnisé pour les dommages matériels subis**, par exemple du fait du vent mais pas du fait de l'inondation qui l'accompagne. Sont couverts

¹ Voir le tableau inséré p. 198 et 199. Il s'agit de des indemnités versées au titre du régime « catnat ». La CCR estime à 5 % de ce montant, les dommages indemnisés en dehors du régime « catnat » : dommages survenus sur des communes non reconnues en état de catastrophes naturelles (intensité limitée), frais non couverts par la garantie « catnat » (frais de relogement notamment).

² Les deux fédérations de sociétés d'assurance en ont témoigné, lors de leur audition au Sénat par la mission. Elles ont notamment souligné leur recours massif à des experts extérieurs aux départements sinistrés, signe d'une volonté de procéder à des indemnisations dans des délais rapides de manière favorable aux victimes. De même, les sociétés d'assurance ont versé des avances sur indemnisation selon les besoins et les circonstances, avec une attention particulière pour les personnes en grande difficulté du fait des conséquences des inondations.

³ Outre la mise en place d'un médiateur par les pouvoirs publics et d'un conciliateur par les sociétés d'assurance elles-mêmes, les victimes ont bénéficié de facilités en matière fiscale et sociale, telles que des remises, sur demande du contribuable, de cotisations de taxe d'habitation et de taxe foncière, ou encore un examen avec bienveillance, par les services fiscaux et les Urssaf, des demandes de délais de paiement et de remise de majoration et de pénalités pour le paiement des impôts et des cotisations sociales. Le coût direct de l'ensemble de ces mesures fiscales est estimé, pour les seules inondations du Var de 2010, à 4 millions d'euros.

par la garantie « tempêtes » les dommages matériels causés aux biens par l'action directe du vent ou du choc d'un corps renversé ou projeté par le vent ainsi que les dommages de mouille causés par la pluie lorsque celle-ci a pénétré à l'intérieur des bâtiments mais seulement dans les jours qui suivent la tempête.

Le régime « catnat », garantie obligatoire dans les contrats d'assurances, permet quant à lui la prise en charge des **risques non assurables**, à l'instar des inondations. Comme il a été vu, il se singularise entre autres par l'existence d'une **réassurance publique avec garantie de l'État**.

En réalité, le régime « catnat » fait jouer un rôle essentiel à la Caisse centrale de réassurance (CCR), dont les assureurs seraient les courtiers et agents sur le terrain. Pour M. Paul-Henri Bourrelier, il s'agit ainsi « *d'un régime hybride utilisant les assureurs comme exécutants d'un dispositif sous fort contrôle étatique* ». On en arrive donc à se demander si ce dispositif, qui a le parfum et l'apparence d'un système assurantiel, ne serait pas en fait une procédure d'indemnisation publique financée par les assurés avec garantie d'État. D'où la question : plutôt que d'asseoir son financement sur une « surprime », pourquoi ne pas l'asseoir sur une taxe, ce qui aurait l'avantage de bien faire ressortir le versant « solidarité » du système ?

La CCR, qui bénéficie de la garantie de l'État mais auprès de laquelle les assureurs ne sont cependant pas obligés de se réassurer, constitue des provisions et des réserves grâce aux primes perçues au titre du régime « catnat ». Notons que ce dernier a toujours été en équilibre, voire excédentaire depuis sa mise en place, la garantie de l'État n'ayant été appelée qu'une seule fois, en 1999. La perspective d'une catastrophe de très grande ampleur, comme un séisme sur la Côte d'Azur ou des inondations à Paris qui inquiète les assureurs, le mettrait cependant en difficulté, l'État n'intervenant qu'au-delà d'un certain niveau, pour environ 3 milliards d'euros aujourd'hui. Un sinistre à Nice ou à Paris coûterait entre 5 et 15 milliards d'euros. On mesure à ce type de problème l'ambiguïté du système.

Autre problème, le niveau des franchises, exprimé en pourcentage dans le régime « catnat », peut représenter, en valeur absolue, des sommes considérables pour les entreprises utilisant un matériel coûteux, une charge pouvant les empêcher de redémarrer leur activité après un sinistre, surtout dans les communes sans PPRN.

Ces franchises, qui ne sont pas indexées, ont été fixées par l'arrêté du 10 août 1982 et ont, par la suite, fait l'objet de plusieurs révisions¹. Depuis le 1^{er} janvier 2002, elles s'établissent comme suit :

- **380 euros** pour les particuliers² ;

¹ Arrêtés des 7 et 19 septembre 1983 et arrêtés du 5 septembre 2000.

² La franchise de 380 euros des particuliers s'applique aux biens à usage d'habitation, véhicules terrestres à moteur et autres biens à usage non professionnel. Pour les dommages imputables aux

– pour les biens à usage professionnel, **10 % du montant des dommages**, d'une part, et **trois jours ouvrés**, d'autre part, pour les seules pertes d'exploitation¹. Toutefois, si une franchise plus élevée est prévue dans la garantie de base, c'est cette dernière qui sera appliquée.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2001, une **modulation de ces franchises** est appliquée dans deux cas : lorsque les communes victimes d'une catastrophe naturelle ne disposent pas d'un PPRN ou lorsque, pour ces communes, un PPRN a été prescrit mais non approuvé dans un délai de 4 ans. Un coefficient multiplicateur y est appliqué en fonction du nombre de reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle pour le même type de péril au cours des 5 années précédentes :

- 1 à 2 constatations : application normale des franchises ;
- 3 constatations : doublement des franchises ;
- 4 constatations : triplement des franchises ;
- 5 constatations ou plus : quadruplement des franchises.

Curieux mécanisme qui pénalise gravement des personnes qui ne sont responsables ni de l'importance des dégâts subis, ni de l'absence de PPRN approuvé dans leur commune.

2. Les indemnisations spécifiques des filières économiques

Comme on l'a vu au paragraphe précédent, les franchises du régime « catnat » peuvent représenter des coûts considérables pour les entreprises que les aides spécifiques versées aux professionnels ne font qu'atténuer.

Elles sont de deux types :

- le recours au **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)** ;
- la procédure d'**indemnisation publique au titre du régime des « calamités agricoles »**.

Le premier est un dispositif fondé sur la solidarité financière entre la grande distribution et les petites entreprises commerciales et

mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et/ou à la réhydratation des sols (subsidence), son montant est de 1 520 euros. Des modalités spécifiques peuvent de plus figurer dans les contrats d'assurances des particuliers et la franchise prévue par le contrat peut être supérieure à la franchise légale.

¹ *Il s'agit plus précisément de 10 % du montant des dommages matériels directs par établissement et par événement avec un minimum de 1 140 euros (sauf en ce qui concerne les dommages imputables aux mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et/ou à la réhydratation des sols pour lesquels le montant est de 3 050 euros) et, pour les pertes d'exploitation, 3 jours ouvrés avec un minimum de 114 euros.*

artisanales grâce à la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)¹. Dans les faits, les dotations FISAC sont déléguées par l'État à la Caisse nationale du régime social des indépendants (RSI) **qui en assure la gestion financière**. Le Fonds est donc facilement mobilisable, **comme on a pu le constater avec satisfaction, dans le Var en 2010... mais nettement moins en 2011, ce qui est difficile à comprendre**.

Des aides, déterminées sur la base du préjudice réel et certain², ont ainsi été accordées **pour les dommages et pour les pertes d'exploitation** subis par les entreprises commerciales, artisanales et de services des départements visés par les arrêtés portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Ces subventions, d'un montant de 4,83 millions d'euros pour les seules inondations du Var de 2010, ont pour but de remettre en état l'outil de travail et de **faciliter le retour à une activité économique normale**.

La **seconde intervention spécifique est destinée aux biens non assurables des agriculteurs**. Elle est mise en œuvre par l'intermédiaire du **Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture (FNGRA)**. Institué par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964, ce fonds, initialement dénommé Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), vise à couvrir les dommages matériels causés aux exploitations agricoles par des événements non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, outrepassant les moyens préventifs ou curatifs habituels. Ces dommages non assurables subis par les exploitations agricoles peuvent concerner les catégories suivantes :

- dommages causés aux récoltes sur pied ou non engrangées ;
- les dommages liés aux cultures ;
- les dommages liés aux sols ;
- les dommages liés au cheptel vif situé hors des bâtiments.

S'agissant des ressources du fonds, le FNGRA est financé pour moitié, d'une part, par une taxe payée par les agriculteurs sur leurs primes d'assurances³ et, d'autre part, par une dotation du budget de l'État, pour un total moyen de l'ordre de 180 millions d'euros par an⁴.

¹ qui n'a été consacré au niveau législatif qu'en 2008 par l'article 100 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME).

² Le montant cumulé par une même entreprise de l'aide du FISAC, des indemnités versées pour le même objet par les assurances et de toute autre aide, ne peut excéder la valeur du préjudice matériel réellement constaté.

³ Ces taxes sont dites « contributions additionnelles » et se trouvent appliquées aux cotisations d'assurance relatives aux dommages aux bâtiments, aux machines agricoles et aux véhicules utilitaires des exploitations agricoles. Leur taux est de 11 %.

⁴ Son intervention est conditionnée à ce que les exploitations agricoles concernées aient subi une perte de plus de 30 % de la récolte envisagée (42 % s'il s'agit d'une culture qui bénéficie d'une aide directe PAC) et accusent une baisse de 13 % de leur chiffre d'affaires.

Le sinistre, après reconnaissance publique¹, est **en moyenne indemnisé à hauteur de 25 % des pertes subies**, selon un barème fixé par arrêté conjoint des ministères chargés de l'agriculture et des finances, sur des bases en partie forfaitaires et collectives, à la différence des régimes d'assurance classiques.

L'indemnisation publique des aléas non assurables au titre des calamités agricoles ne peut représenter au mieux que 75 % du montant des dommages. Ce constat démontre que la FNGRA est surtout un filet de sécurité mis en place pour aider les agriculteurs. De même, il n'intervient plus pour les dommages affectant les grandes cultures.

Aperçu du régime des calamités agricoles

Champ des dommages non assurables couverts par le fonds	Niveau d'indemnisation	Origine des moyens du FNGRA
dommages causés aux récoltes sur pied ou non engrangées	Niveau maximal d'indemnisation de 75 % du montant des dommages (la moyenne constatée se situant à hauteur de 25 % des pertes subies)	Les contributions additionnelles payées par les agriculteurs sur leurs primes d'assurances
dommages liés aux cultures		
dommages liés aux sols		Une dotation du budget de l'État
dommages liés au cheptel vif situé hors des bâtiments		

Source : mission commune d'information

3. L'action en direction des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales bénéficient quant à elles d'un mécanisme d'indemnisation pour les dommages à leurs biens non assurables (même au titre du régime « catnat »), tels que la voirie, les ponts et ouvrages

¹ L'intervention du fonds est subordonnée à la « reconnaissance » par arrêté du ministre de l'agriculture du caractère de calamité agricole du sinistre en cause (événement exceptionnel d'origine climatique non assurable), fondée sur les éléments d'expertise fournis par ses services départementaux. Des arrêtés ministériels d'indemnisation permettent ensuite de déléguer aux départements les crédits nécessaires à l'indemnisation des exploitants. Ces décisions (reconnaissance comme indemnisation) sont prises après avis d'une instance de consultation associant l'État (ministères chargés de l'économie, du budget et de l'agriculture), les organisations professionnelles agricoles, les banques et les assureurs : le Comité national de l'assurance en agriculture (CNAA), qui se réunit 4 à 5 fois par an.

d'art, les réseaux d'adduction d'eau ou d'assainissement ou encore les stations d'épuration.

Distinct du programme 128 avec lequel il ne doit pas être confondu¹, le programme 122 regroupe les concours financiers spécifiques de l'État destinés aux collectivités territoriales.

Ce programme d'aide de l'État aux collectivités territoriales victimes de catastrophes naturelles relève lui-même de deux régimes :

– le « fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles » qui vise la réparation de dégâts causés aux biens non assurables, pour un montant compris entre 150 000 euros et 6 millions d'euros² par sinistre, ce qui est rarement le cas des catastrophes graves, lesquelles affectent plusieurs communes ;

– pour les sinistres dépassant 6 millions d'euros, les « subventions d'équipement aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques »³ qui font l'objet de décisions interministérielles ponctuelles.

C'est évidemment le **second mécanisme qui a été sollicité** pour les conséquences des inondations de juin 2010 et celles de novembre 2011.

D'après les informations transmises à la mission par la Direction générale des collectivités locales, 12 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) ont d'abord été accordés pour les seuls événements varois de juin 2010 auxquels s'ajouteront 6 millions d'euros supplémentaires en 2011, soit un total d'aides potentiel de 18 millions d'euros. Le DGCL de l'époque, M. Eric Jalon, a précisé à la mission que 6 millions d'euros d'AE supplémentaires étaient envisagés, si nécessaire.

Pour les inondations de **juin 2010**, le rapport de la mission d'inspection interministérielle, rendu en octobre 2010, a évalué les dégâts à **56 millions d'euros**. Mais la subvention effective de l'État a été ramenée à **18 millions d'euros** (soit un tiers).

¹ En effet, le programme 128 « Coordination des moyens de secours » regroupe notamment les subventions versées par l'État aux collectivités territoriales en vue de soutenir l'action des services d'incendie et de secours et de renforcer les moyens locaux en matière de protection civile.

² En cas de survenance d'événements climatiques ou géologiques suscitant des dégâts majeurs, affectant plusieurs collectivités ou d'une intensité très élevée, l'État attribue des subventions budgétaires, issues du programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour contribuer à la réparation des dégâts causés sur les biens non assurables de ces collectivités locales.

³ À la différence de l'instrument précédent, aucun crédit n'est inscrit en loi de finances initiale dans la mesure où ces aides dépendent de la survenance de catastrophes naturelles et sont traditionnellement ouvertes **en lois de finances rectificatives (LFR) ou par décret d'avance**.

S'agissant des **événements de novembre 2011**, la mission d'inspection interministérielle chargée de recenser précisément les dommages a évalué dans un premier temps (janvier 2012) à **38 millions d'euros** les crédits nécessaires. Au terme d'un recensement plus précis, ce chiffre est retombé à 22 millions d'euros de travaux éligibles, au sein desquels seul un montant de **17 millions d'euros** est effectivement retenu. De cette évaluation dépend le volume de crédits inscrits en loi de finances rectificative, le programme 122 n'étant pas, comme on l'a dit, doté pour **les dégâts dépassant 6 millions d'euros en loi de finances initiale**.

Il convient d'observer qu'**aucune des deux lois de finances rectificative pour 2012 n'a prévu d'ouvertures de crédits à ce titre**. De même, qu'**aucun décret d'avance** n'a été pris à ce titre.

Il faut dire qu'à ce jour, une faible part des sommes ayant fait l'objet d'autorisations d'engagement pour les inondations de 2010 a été consommée, ce qui est, en soi, un sérieux problème. Fin mars 2012, *« pour les seuls événements de juin 2010, sur les 18 millions d'euros engagés (12 millions en 2010 et 6 millions en 2011), nous n'avons, à ce stade, payé que 5,5 millions d'euros de CP »* a confirmé le DGCL lors de son audition. Selon les dernières indications de la préfecture du Var, le montant des crédits consommés s'élèverait à la date du 12 septembre à 7 390 962 euros, et 967 000 euros seraient susceptibles d'être mandatés sous réserve d'un décret d'avance. S'agissant des inondations de novembre 2011, aucun crédit n'a encore été ouvert ou consommé.

Si le préfet peut **faire varier les taux de ces subventions de 15 à 80 %**, le taux choisi se situe généralement **entre 30 et 40 %**. S'agissant des inondations de 2010 dans le Var, le taux a été globalement de 32 %.

Dans les limites de l'enveloppe totale attribuée à son département, le préfet dispose donc d'une bonne marge d'appréciation pour tenir compte de l'urgence, du montant des dégâts, de la situation financière ou, encore, de la taille et du nombre d'habitants de la commune bénéficiaire, et donc de la part que les réparations peuvent prendre dans le budget municipal.

4. L'usage préventif du fonds « Barnier »

À travers le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), ou fonds « Barnier », le régime « catnat » assure aussi le financement d'une bonne part de la prévention.

Créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995, pour indemniser les propriétaires expropriés pour risque naturel¹, par étapes, l'usage du fonds

¹ *Collias, que la mission a visitée, est, la première commune sur laquelle le fonds « Barnier » a été utilisé pour délocaliser les habitations situées en zone dangereuse. C'est suite à l'épisode d'inondation de 2002 que l'État a proposé 52 acquisitions amiables financées par le fonds*

« Barnier » a été étendu au financement d'études, de travaux d'aménagement et de prévention, tels que les digues depuis 2011, ou les investissements réalisés dans le cadre des PAPI. Il permet aussi de financer les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future, de financer les dépenses de prévention liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées.

Il peut également, sur décision préalable de l'État, contribuer au financement des mesures de prévention intéressant des biens couverts par un contrat d'assurance des risques de catastrophes naturelles. À ce titre, il finance notamment l'acquisition amiable par une commune, un groupement de communes ou l'État, d'un bien exposé à un risque prévisible de crues torrentielles ou à montée rapide, ou de submersion marine menaçant gravement des vies humaines, ainsi que des études et travaux de préventions définis et rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé.

Le financement du fonds « Barnier » est assuré par un mécanisme à deux étages : l'affectation au fonds de **12 %** des sommes collectées au titre de la surprime « **catnat** », **elle aussi, de 12 %**¹. Ces taux sont le résultat d'une hausse très importante entre les années 1980 et 1990².

Ainsi, contrairement à la présentation habituelle, les aides financières aux collectivités dans le cadre de la politique de prévention de l'inondation ne sont pas des aides de l'État au sens budgétaire du terme mais des ponctions sur un fonds alimenté par les cotisations des assurés.

Les tableaux ci-dessous permettent d'évaluer la capacité financière du fonds « Barnier », de ses dépenses par catégorie de mesure et, enfin, de ses dépenses par type de risque.

« Barnier ». 10 ans après, 5 propriétaires refusent encore de quitter les lieux. Pour ces 5 dossiers, une procédure d'expropriation sera probablement engagée. Il doit être noté qu'avant même la mise en place du fonds « Barnier » des techniques de rachat similaires avaient été utilisées. Ainsi, lors de son déplacement à Vaison-la-Romaine, la mission a appris qu'un dossier de résorption de l'habitat insalubre (RHI) avait été constitué pour obtenir des fonds de l'Agence nationale pour l'habitat (ANHA) afin de permettre le rachat de certains biens immobiliers (pour 30 millions de francs de fonds publics et 12 millions au titre des assurances et de la solidarité). Sur les 80 habitations concernées par la catastrophe, seule une dizaine de maisons ont alors été remises en état et conservées.

¹ Ces surprimes sont prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances.

² Pour les biens autres que les véhicules terrestres à moteur, la prime s'est tout d'abord établie à 5,5 % des primes ou cotisations afférentes aux contrats de base, de 1982 à 1983, puis à 9 % du 1^{er} octobre 1983 au 31 août 1999, pour enfin atteindre, depuis le 1^{er} septembre 1999, 12 % des primes ou cotisations afférentes aux contrats de base d'assurance « dommages » aux biens. En ce qui concerne les véhicules terrestres à moteur, la prime a été réduite en 1986 de 9 à 6 % des cotisations vol et incendie et de 0,8 à 0,5 % pour la cotisation dommage, utilisée à défaut.

La situation budgétaire du FPRNM depuis 2002

(en millions d'euros)

Année	Recettes ¹	Délégations ²	Reliquat ³
De 1995 à 2002	150,5	67,2	72,5
2002	25,2	11,1	88,9
2003	28,2	18,3	97,8
2004	27,3	6,4	118,7
2005	28,9	37,5	110,6
2006	33,8	86,4	57,3
2007	57,7	102,8	12
2008	74,2	66,8	15,2
2009	146,7	85,3	74,3
2010	211*	261	23,6
2011	287,3*	233,4	77,4

¹ dont produits financiers et reversements au 28 février ;

² dont frais de gestion et frais d'assiette au 31 décembre ;

³ trésorerie à la date du 31 décembre.

* Y compris versement État.

Dépenses 2006-2011 par type de mesure

(en millions d'euros)

Type de mesure	Dépenses 2011	Prévisions 2011	Dépenses 2010	Dépenses 2009	Dépenses 2008	Dépenses 2007	Dépenses 2006
Expropriations	3,19	4,8	2,02	1,93	1,42	10,57	4,34
Cofinancement des PPRN et information préventive	16,41	14,9	6,31	10,25	10,71	9,54	15,76
Évacuations et relogement	0,68	0,5	0,19	0,14	0,16	0,25	0,10
Acquisitions amiables	127,65	126,2	211,27	24,42	18,77	22,98	31,56
Traitement des cavités souterraines	0,52	1,0	0,61	0,39	1,38	0,55	0,22
Études & travaux prescrits par un PPRN	1,46	0,5	0,41	0,59	0,25	0	0
Études & travaux CT	71,41	119,8	30,49	41,55	30,15	33,80	33
Travaux Dignes domaniales	0,35	0	0	-	-	-	-
Travaux sismiques HLM	4,16	5,0	2,5	-	-	-	-
Séchilienne	0	0	0	0	1	0,75	0
Dépenses engagées par l'État « Traitement de la dette »	0	0	0	0	0	21,91	0
TOTAUX	225,8	258,2	253,8	79,27	63,84	100,35	84,98

Dépenses 2008-2011 par type de risque

(en millions d'euros)

Dépenses par type de risque	Total 2011	Total 2010	Total 2009	Total 2008
Inondation	76,2	16,5	45,87	45,54
Submersion marine	106,6	205,5	-	-
Mouvement de terrain	21,9	8,33	21,48	5,695
Cavités Souterraines	3,2	0,22	0,60	1,845
Séismes	13,1	21,1	5,59	-
Avalanches	0,8	0	1,87	-
Incendies de forêts	0,6	0,07	0,07	-
Autres, dont multi-risque	3,4	2,08	3,79	10,76
TOTAUX	225,8	253,8	79,27	63,84

Source : Direction générale de la prévention des risques

III. LA PRÉVENTION, ROUE DE SECOURS DE LA PROTECTION

Face au risque d'inondation, l'État se veut d'abord protecteur actif, des personnes et des biens, d'où l'importance, comme on vient de le voir, accordée à la prévision et la gestion de crise où il joue le premier rôle, les collectivités territoriales ayant surtout la fonction de financeurs et de supplétifs sur le terrain.

En matière de prévention, c'est l'inverse, l'essentiel de ce volet de la protection étant sous-traité, sous haute surveillance, il est vrai, aux collectivités territoriales. Une politique *a minima*, vise surtout à « empêcher » afin de réduire les dégâts, plutôt qu'à limiter l'occurrence des inondations par l'entretien des cours d'eau ou la construction d'ouvrages de protection. L'État se limite à fixer les contraintes urbanistiques, à inciter – en mobilisant une partie du fonds « Barnier » – à la réalisation d'aménagements, et laisse aux collectivités territoriales le soin de pallier les carences d'entretien des cours d'eau par les propriétaires riverains qui normalement en ont la charge.

A. L'ARME DE L'URBANISME

1. Identifier et mesurer le risque

La connaissance du risque relève historiquement de la responsabilité de l'État, qui dispose de l'ingénierie et de la légitimité lui permettant de remplir cette mission. Même tempérée pour cause de révision générale des politiques publiques (RGPP), cette affirmation reste vraie.

La directive européenne « inondations » de 2007 va dans ce sens en imposant aux États membres, à échéance du 22 décembre 2013, la réalisation d'une cartographie des zones inondables ainsi que des dommages potentiels. Ces cartes devront prévoir trois scénarii d'inondation (décennale, centennale et extrême) et indiquer les niveaux d'eau anticipés et la vitesse du courant. Les dommages seront exprimés selon trois indicateurs : le nombre d'habitants potentiellement touchés, les dommages économiques et patrimoniaux prévisibles et les conséquences sur l'environnement. Ces deux types de cartes feront l'objet d'un nouvel examen et, éventuellement, d'une redéfinition avant le 22 décembre 2019, puis tous les 6 ans.

On aura remarqué l'approche strictement technocratique du problème, toute possibilité de débat étant évacuée à ce niveau. L'État s'abrite derrière le caractère technique pour éluder la question. Pour lui et ses services « *le risque et l'aléa ne se négocient pas* ».

a) *Le « porter à connaissance »*

Cette question du partage de l'information en matière de risques prend tout son sens lors de l'élaboration des documents d'urbanisme par les collectivités territoriales puisque c'est l'État qui à la charge de mettre à

disposition des autorités locales les connaissances techniques préalables à toute prise de décision. L'article L. 121-2 du code de l'urbanisme précise ainsi que « *le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme* » et qu'il « *fournit notamment les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques [...].* »

Cependant, comme le soulignait notre collègue, M. Alain Anziani, dans son rapport sur les conséquences de la tempête Xynthia¹, si cette obligation de « porter à connaissance » est, depuis 2007, devenue permanente, l'État étant tenu de communiquer tous les éléments dont il dispose dès qu'il en dispose sous peine d'engager sa responsabilité², dans la réalité cette obligation est loin d'être toujours respectée.

Exemple, l'absence de communication aux communes varoises avant la catastrophe de 2010 des atlas de zones inondables élaborés, à la demande de l'État, par le bureau d'études IPSEAU d'Aix-en-Provence ; les élus rencontrés par la mission en 2012, à une exception notable, ne connaissaient même pas leur existence. Ceci dit, s'ils les avaient connus, cela n'aurait pas changé grand-chose ! Mais l'anecdote vaut surtout comme témoignage du caractère « décalé » du terrain des procédures.

b) Partager la connaissance du risque et fixer clairement le niveau d'exigence en matière de protection

La mise à disposition des données sur le risque recueillies par les administrations demeure fondamentale, comme l'indique la circulaire du 20 juin 1988 portant sur la protection contre les risques naturels : c'est « *l'État qui a pour mission de dire le risque.* » Pour cela, toutes les sources sont à prendre.

D'apparence technique et neutre, l'appréciation du risque commande le choix de l'aléa de référence et donc les dispositions en matière d'urbanisme qui suivront. L'administration française fixe comme aléa de référence la plus forte crue connue ou la crue centennale si la première devait lui être inférieure. On verra que les Pays-Bas ont fait d'autres choix.

À partir de cet aléa de référence, le risque est apprécié en fonction de plusieurs paramètres : vitesse d'écoulement des eaux, débit du cours d'eau, hauteur des eaux, durée de la submersion, facteurs dont l'évaluation n'a pas la même évidence. L'intensité et la conjonction de ces facteurs renforcent évidemment le risque encouru pour la population. Se pose donc la question du niveau de protection que la puissance publique veut assurer à la population et des aménagements qu'elle est prête à financer pour réaliser l'objectif qu'elle

1 Sénat - [Rapport d'information n° 647 tome I \(2009-2010\) de M. Alain Anziani](#), « Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames », fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, du 7 juillet 2010.

² CE, 21 juin 2000, Commune de Roquebrune-Cap-Martin, n° 202058.

s'est ainsi fixé. Contrairement aux Pays-Bas, là encore, cet arbitrage relève d'une décision technique prise par les services administratifs et non d'un débat politique et démocratique devant les assemblées parlementaires, encore moins locales, comme dans d'autres pays. Il est pour le moins fâcheux, quoiqu'habituel, de substituer une décision bureaucratique, même de haut niveau, à ce qui relève fondamentalement du politique. D'autant plus qu'au final, il n'est pas certain que le niveau d'exigence en matière de protection en serait abaissé. Peut-être serait-il simplement mieux accepté.

2. Les plans de prévention du risque d'inondation (PPRI) et la protection par les contraintes réglementaires d'urbanisme

Depuis 1995 et l'adoption de la loi Barnier, le PPRI est devenu l'outil de référence en matière de prévention des risques d'inondation (Annexe 5). À ce jour, il a été imposé dans la quasi-totalité des territoires inondables, souvent par vagues, au lendemain d'événements dramatiques, comme on a pu le voir dans le Var.

Lors de ses déplacements, la mission a pu se rendre compte à quel point, malgré sa technicité, le contenu et les conséquences du PPRI étaient parfaitement intégrés par les acteurs locaux. Élus, comme responsables associatifs, parlaient spontanément de « zones rouges » ou de « zones bleues », d'aléas de référence ou encore d'études hydrologiques. Lors de leur élaboration, les PPRI sont donc un objet du débat local, ce qui est positif, et souvent de blocage, ce qui l'est moins.

Découlant directement de l'identification du risque précédemment décrite, le PPRI a pour objet de délimiter les zones selon leur degré d'exposition au risque – les « zones de danger » – ou qui, sans être directement exposées, peuvent aggraver le risque existant ou provoquer un nouveau risque. À ces zones correspondent des prescriptions spécifiques relatives aux constructions et activités, pouvant aller jusqu'à l'interdiction absolue, et des couleurs renvoyant à l'intensité d'exposition aux risques et aux prescriptions qui vont avec.

Le PPRI est prescrit et élaboré par l'État au terme d'une procédure dite de « concertation » fixée par le représentant de l'État lui-même. Une fois adopté, le PPRI s'impose alors aux documents d'urbanisme en cours ou à venir, tel le PLU, comme aux autorisations d'occupation des sols, tels les permis de construire.

Le PPRI produit aussi des effets sur les particuliers et les entreprises. Ainsi, les compagnies d'assurance peuvent refuser d'assurer une personne qui, dans le délai de 5 ans, ne se conformerait pas aux prescriptions contenues dans le PPRI et, comme on l'a vu, les assurés des communes non dotées d'un PPRI approuvé voient également leur franchise « **catnat** » augmenter de manière exponentielle en cas de classement répété de la commune en état de catastrophe naturelle pour le même risque. Manière d'inciter ces communes à

ne pas s'opposer voire à faire accélérer l'adoption d'un PPRI. Reste à comprendre la logique d'un dispositif qui pénalise des sinistrés qui ne sont pour rien dans le retard pris dans la mise en place d'un PPRI.

Enfin, de l'identification du risque dépendront les choix d'aménagement qui devront concilier protection, intérêts privés et dynamique de développement local. Conciliation si peu évidente qu'elle se transforme généralement en conflits entre les élus locaux et les services de l'État lors des phases d'élaboration.

L'article L. 562-3 du code de l'environnement confie au préfet le soin de définir les modalités de la concertation relative au projet de PPRI, en exigeant toutefois que soient associés à son élaboration les collectivités territoriales et les EPCI. Outre le recueil d'avis des assemblées délibérantes, les élus locaux sont généralement informés lors de plusieurs réunions de présentation et d'échange de l'avancement du projet de PPRI. Le juge veille au respect de cette procédure, le défaut de concertation pouvant entraîner une annulation du PPRI, même si le cas est rare. La théorie rappelée, il n'en demeure pas moins que dans bien des cas cette concertation se limite à la production dans un même lieu de deux discours parallèles quand ce n'est pas à la simple communication aux élus des décisions de l'administration. La multiplication des réunions de ce type, si elle peut impressionner le juge, ne fait pas pour autant une concertation.

Les conflits peuvent porter sur le principe même du PPRI ou sur ses modalités. Quand les collectivités peuvent s'appuyer sur une expertise propre de qualité, les services de l'État sont contraints de pousser plus loin leurs études. Ce débat d'ordre technique masque en fait deux aspirations différentes : la volonté de protection maximale des zones à risque du côté de l'État, le souhait de sauvegarder des possibilités de développement des zones à risque du côté des collectivités territoriales.

Le cas du PPRI de Vaison-la-Romaine dans le département du Vaucluse

Le 22 septembre 1992, à la suite de pluies violentes et imprévues de l'ordre de 300 mm avec une accumulation de 11 km de nuages, l'Ouvèze avait atteint, dans des endroits marqués par des crues ne dépassant pas traditionnellement les 50 ou 60 cm, un niveau de près de 3 m conjugué à une vitesse inouïe d'environ 2 m/s. Sous le pont romain, goulot d'étranglement pour l'écoulement des eaux, la rivière avait même atteint 17 m de hauteur sans toutefois faire rompre l'ouvrage antique. Au total, 41 victimes furent à déplorer, après l'inondation de l'école, d'un camping et de l'aval du pont romain, notamment d'un lotissement. Il n'a été retrouvé trace dans les archives municipales d'un phénomène de cette ampleur qu'en 1610, date où le parapet du pont romain avait été emporté comme en 1992.

Le représentant de l'État a, quelques années plus tard, initié une procédure d'élaboration d'un PPRI pour la vallée de l'Ouvèze. Pour ce faire, les services de l'État ont pris comme référence la crue meurtrière du 22 septembre de 1992, la plus importante connue. Le résultat final contient, pour la commune, des erreurs voire des lacunes.

Pour faire valoir son point de vue, la commune a alors diligenté et financé une contre-étude hydrologique sur les zones litigieuses pour mieux connaître le risque. Des permis de construire délivrés par le maire ont d'ailleurs été validés par le tribunal administratif alors même que le PPRI, connu mais non opposable, classait la zone de construction en zone de danger. Par exemple, la commune de Vaison-la-Romaine a contesté le classement de la zone d'activités des Aurics en « zone rouge », secteur qui, bien qu'inondé en 1992, a dû cette mésaventure, non au débordement de l'Ouvèze, mais à des eaux de ruissellement bloquées par l'ancienne voie de chemin de fer.

La concertation – soumise à un régime juridique désormais renforcé – s'était concrétisée alors par une association des élus à des réunions de lancement à compter de 2002, des réunions par groupes de communes, entre mai 2002 et novembre 2006, avec 9 réunions où étaient présents des élus de la commune de Vaison-la-Romaine, des actions de communication entre avril 2004 et novembre 2006 et finalement le recueil d'avis préalables à l'adoption du projet par arrêté préfectoral

Au terme de ces années, le préfet du Vaucluse a décidé d'approuver le PPRI du bassin versant de l'Ouvèze sur la commune de Vaison-la-Romaine par un arrêté du 30 avril 2009 que la commune a contesté par un recours gracieux. Ce recours a été rejeté par le préfet le 6 octobre suivant. La commune s'est finalement résolue à saisir, par une requête du 5 novembre 2009, le tribunal administratif de Nîmes.

Dans son jugement du 23 juin 2011, le tribunal a annulé partiellement le PPRI mais sur le fondement d'une mauvaise appréciation du risque par le préfet et donc d'une détermination illégale des zones de risque. Il a cependant rejeté les autres arguments de la commune. Ce jugement illustre la difficulté, *a fortiori* pour le juge, de départager les arguments scientifiques et parfois contradictoires extraits des expertises. La rédaction du jugement démontre bien que, face à deux positions divergentes, le juge apprécie la vraisemblance des affirmations techniques en fonction de leur cohérence et de leur concordance : absence de contradiction entre l'expertise et la contre-expertise, précision des expertises présentées, témoignages ou encore contradiction dans les affirmations d'une partie.

Ce jugement est actuellement frappé d'appel.

B. LA PRÉVENTION PAR L'AMÉNAGEMENT

Pour faire face aux inondations et répondre aux aspirations de leurs administrés, de plus en plus de collectivités territoriales ont lancé, parallèlement aux PPRI, des campagnes de travaux éligibles aux financements prévus par les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) (Annexe 6) : bassins de rétention, bassins écrêteurs de crues, digues, réseaux d'évacuation des eaux...

Le financement pluriannuel, dont ces travaux peuvent bénéficier, a favorisé leur viabilité. Reste que l'opérateur capable d'assurer la maîtrise d'ouvrage puis l'entretien des équipements réalisés est loin d'être toujours facile à trouver.

Vu le volume des investissements à réaliser et l'absence de certitude absolue sur leurs effets, à la suite du Royaume-Uni, l'usage de la méthode coûts – bénéfices progresse en France. Mais, les résultats obtenus dépendent

tellement des présupposés du modèle de simulation qu'il vaut mieux la considérer donc comme un outil d'aide à la décision parmi d'autres.

Quelques réalisations d'importance, comme à Nîmes, sur le Vidourle ou sur la Siagne, prouvent que des aménagements réfléchis et durables peuvent réduire le nombre d'inondations à effet calamiteux ou, à tout le moins, diminuer l'intensité de l'aléa.

Il reste cependant indéniable qu'aucun équipement ne garantit une protection totale des populations contre des catastrophes naturelles d'ampleur exceptionnelle, comme dans le Var en juin 2010.

C. L'ENTRETIEN DES COURS D'EAU

Le défaut d'entretien régulier des cours d'eau aggrave les effets des crues. Dans certains cas, il peut même le provoquer comme en témoigne celle de la Nartuby en juin 2010 (voir Titre I.I.A.1, p. 24). La rupture de l'embâcle libère une masse impressionnante d'eau, produisant un effet de vague.

A contrario, on constate que l'entretien des cours d'eau limite les crues. Ainsi, après les inondations de 1999, la communauté de communes de la vallée du Gapeau a-t-elle mis en place un programme d'entretien qui s'est avéré positif : « *enlèvement des embâcles, abattage d'arbres, suppression de branches basses, pour un montant de 200 000 à 250 000 euros par an, sur 10 ans. En 2010 et 2011 pas de débordements significatifs, on peut donc dire que les travaux ont été efficaces.* »¹

À noter qu'il s'agit de la communauté de communes de la vallée du Gapeau, qui ne regroupe que la partie amont, la plus encaissée du fleuve et non le syndicat des communes de la vallée du Gapeau, qui existait à l'époque où le programme de travaux a été lancé et dont cela aurait dû être la vocation. Ce syndicat a finalement été dissout. Un exemple parmi beaucoup d'autres des difficultés de fonctionnement, quand ils existent, des organismes intercommunaux en charge de la prévention de l'inondation.

En l'état actuel du droit, l'obligation d'entretien des cours d'eau incombe aux propriétaires riverains : « *le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau* » selon l'article L. 214-14 du code de l'environnement. Règle de droit incontestable qui passe pour une provocation pour nombre d'associations de sinistrés et dont le principe, qui remonte à l'Ancien régime, n'a jamais été remis formellement en cause par les législations successives depuis la Révolution française (Annexe 7). Pour la jurisprudence, comme on le verra, c'est autre chose !

L'exécution de cette obligation d'entretien est soumise à un contrôle administratif. Lorsque le propriétaire s'abstient de toute intervention, le préfet devrait, en tous cas peut, en vertu de ses pouvoirs de police, le mettre en

¹ *Audition des maires de la vallée du Gapeau - 4 avril 2012.*

demeure d'exécuter les travaux nécessaires au libre écoulement des eaux. Par contre, ce même propriétaire, avant d'entreprendre des travaux, doit solliciter une autorisation administrative ou, à tout le moins, les déclarer à l'administration.

Le premier résultat, c'est que ces formalités administratives relativement complexes dissuadent les rares propriétaires conscients de leurs obligations d'entreprendre quelque entretien que ce soit.

Le second résultat, c'est que les collectivités territoriales se trouvent dans l'obligation de se substituer aux particuliers, ce qu'une déclaration d'intérêt général, prévue à l'article L. 215-15 du code de l'environnement, leur permet de faire. Ainsi les collectivités territoriales assurent-elles l'entretien des cours d'eau non domaniaux à titre gracieux, les procédures de perception de redevances auprès des bénéficiaires de ce service se révélant inapplicables. Il s'agit donc clairement d'un transfert de charges du privé vers le public.

Pour couronner le tout, les rares personnes privées assumant leurs obligations et les collectivités territoriales voient leurs actions d'entretien des cours d'eau compliquées par les services chargés de la police de l'eau. Lors des assises nationales des risques naturels, en 2012, une élue remarquait que *« le terme curage ne doit plus être employé [auprès des services de l'État] »* car *« il est rédhibitoire pour obtenir des subventions. »*

Pas un élu rencontré par la mission qui n'ait fait état d'un conflit se terminant parfois devant le tribunal correctionnel, avec la police de l'eau, agents de l'ONEMA compris. S'il est un constat unanime, c'est bien que le principal obstacle à l'entretien des cours d'eau réside dans le zèle de la police de l'eau, zèle qui la conduit à intervenir même là où il n'y a pas de cours d'eau, au sens de la jurisprudence, donc pas de réglementation protectrice du milieu aquatique à faire respecter. (Voir Titre III.II.A.2, p. 125)

Effet plus pervers encore : le zèle de la police de l'eau est une bonne raison de ne rien faire pour ceux qui ont légalement à charge l'entretien des cours d'eau.

Dans le même temps, les remblaiements et surélévations, connus de tous et autrement plus problématiques en cas d'inondations, sont rarement poursuivis et sanctionnés. Il est donc impératif d'éclaircir cette situation pour le moins paradoxale, de procéder à une réorientation des contrôles exercés par la police de l'eau, en lui donnant pour priorité la prévention des inondations et de mettre, pour l'obligation d'entretien, le droit en concordance avec les faits.

D. INFORMER ET SENSIBILISER LA POPULATION : LA « CULTURE DU RISQUE »

Les retours d'expériences déplorent répétitivement l'absence de « culture du risque » de la population d'où le déploiement de divers dispositifs de sensibilisation aux risques, dont deux sont obligatoires : les DICRIM et

l'information aux acquéreurs et locataires de biens à travers les notaires et agents immobiliers.

1. Les documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM)

L'obligation de réaliser un DICRIM s'impose aux communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels ou exposées à un risque majeur particulier. Il se double souvent de consignes particulières de sécurité distribuées dans la population, de réunions publiques d'information et d'installation de repères de crues (Annexe 8) et autres initiatives locales.

Lors de ses déplacements, la mission a pu prendre connaissance de divers exemples de DICRIM qui ont pour but essentiel, dans leur format réduit, d'informer les habitants sur les « gestes qui sauvent », les points de rassemblement et, d'une manière générale, de leur fournir les informations essentielles à leur sécurité. Particulièrement pratique, le feuillet plastifié, réalisé et distribué par la commune de Comps dans le Gard.

2. L'obligation d'information faite au vendeur ou au bailleur d'un bien immobilier

La loi impose, lors des transactions immobilières dans certains territoires, une double obligation d'information faite au vendeur ou au bailleur portant :

– sur les servitudes liées aux risques auxquels le bien est soumis s'il est situé dans le périmètre d'un PPR avec la fourniture de l'état des risques lors des transactions immobilières ;

– sur les sinistres indemnisés ayant touché le bien, suite à un arrêté de catastrophes naturelle ou technologique, avec une déclaration de sinistre.

En cas de non respect de ces dispositions, l'acquéreur ou le locataire peut demander au juge la résolution du contrat ou une diminution du prix¹.

Ceci devrait être appliqué par les notaires lors des ventes, d'autant que l'état des risques fait partie du diagnostic immobilier obligatoire, et par les bailleurs. C'est peu dire que ce n'est pas toujours le cas bien que des pénalités soient prévues en cas de manquement.

Afin de répondre à cette obligation, des extraits de documents auxquels le bailleur et le vendeur peuvent se référer sont regroupés dans un dossier consultable dans les mairies des communes intéressées, à la préfecture et sous-préfectures des départements, ainsi qu'à la chambre départementale des notaires. Pour rendre plus accessible aux usagers cette information, les

¹ Article L. 125-5 du code de l'environnement.

préfectures peuvent mettre en ligne les éléments nécessaires sur leurs sites Internet.

3. Les initiatives locales

Parfois les élus vont au-delà de leurs obligations légales. Ainsi, à Figanières, comme la mission a pu le constater, a été instaurée une information préventive aux comportements qui sauvent (IPCS). Des formations sont dispensées bénévolement par un officier des sapeurs-pompiers en retraite auprès du personnel communal, de la maison de retraite, de l'école primaire ou du collège. Des postes radios ont également été placés dans tous les établissements recevant du public (ERP) pour garder un contact en cas de crue et d'isolement. Ces actions maintiennent la vigilance des habitants et rappellent régulièrement le risque existant.

Si réunions publiques, expositions, plaquettes de présentation ne doivent pas non plus être négligées, il n'en demeure pas moins qu'en ce domaine, la voie d'information la plus efficace reste la transmission par des proches eux-mêmes sensibilisés au risque encouru. Cette information par des médiateurs s'avère plus efficace que la communication institutionnelle ou même les réunions publiques qui, bondées après une catastrophe, se vident progressivement de leur public au fil des ans.

E. LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION

1. La fonction de pilotage au niveau central

Si le ministère de l'intérieur est en charge de la sécurité civile, c'est le ministère de l'écologie et du développement durable qui pilote la politique de prévention. Le premier s'appuie sur l'une de ses directions générales, le second sur une instance de concertation.

a) La direction générale de la prévention des risques (DGPR)

Parmi ses missions, la DGPR compte celle relative à la connaissance, l'évaluation et la prévention des risques naturels (inondations notamment) ou de ceux liés à l'activité humaine et à la sécurité des ouvrages hydrauliques.

Elle gère un programme de prévention des risques d'un montant d'environ 300 millions d'euros, dont 52 millions pour les risques naturels et hydrauliques, auxquels s'ajoute notamment le fonds de prévention des risques naturels majeurs pour un montant de l'ordre de 165 millions d'euros.

À la DGPR, c'est le service des risques naturels et hydrauliques (SRNH) qui conduit la politique de prévention des risques d'origine météorologique ou hydrique (en particulier la prévention des inondations) et des risques d'origine géologique (séisme, volcans) ou liés aux mouvements de terrain et qui en assure le suivi.

Au niveau régional, la DGPR s'appuie sur les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) en charge de l'hydrométrie, de la prévision des crues et de la coordination de la prévention des risques naturels.

Au niveau départemental, elle s'appuie sur les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) qui gèrent les questions relatives à la prévention des risques naturels et le volet urbanisme des plans de prévention des risques. Les PPRI sont élaborés sous l'autorité des DDTM, les DREAL n'assurant qu'une fonction de supervision et de coordination.

b) Le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM)

Le COPRNM est chargé, quant à lui, d'émettre des avis et de faire des propositions en matière de prévention des risques naturels, sur les actions et politiques publiques concourant à la réduction de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles. Le COPRNM peut également se saisir de sujets d'actualité. C'est un lieu de concertation, d'orientation, de conseil et d'arbitrage, composé d'élus, d'experts et professionnels, de représentants de la société civile et des services de l'État. Son président est M. Christian Kert, député, également président de l'association française pour la prévention des catastrophes naturelles.

2. Le pilotage opérationnel du préfet de département

a) Le préfet et le schéma départemental

L'article L. 565-2 du code de l'environnement dispose que le préfet peut élaborer des schémas de prévention des risques existants dans le département. Ces schémas sont censés constituer des documents d'orientation quinquennaux précisant les actions à conduire en matière de connaissance du risque, surveillance et prévision des phénomènes, information et éducation sur les risques, prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire, travaux permettant de réduire le risque, retour d'expérience. Il doit comprendre un bilan, fixer des objectifs généraux, définir un programme d'actions. Il ne s'agit pas d'un nouveau document de planification, mais d'un document d'orientation, non opposable aux tiers, proposant un état des lieux et une mise en perspective concernant les risques naturels.

b) La commission départementale

Instaurée par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, la commission départementale des risques naturels majeurs a pour objectif de renforcer la concertation au niveau départemental entre l'administration, les élus locaux, les gestionnaires des territoires et les populations concernées. Présidée par le préfet, elle comprend en nombre égal,

des élus des collectivités territoriales, des représentants des organisations professionnelles et de la société civile (exploitants agricoles, organismes consulaires, assurances, notaires, associations de sinistrés...), des représentants des administrations et des établissements publics de l'État concernés. Cette commission a pour mission d'émettre un avis sur la politique de prévention des risques naturels dans le département.

3. Main de fer dans un gant de nuage

Au final, faute de stratégie, de suivi sur le terrain des mesures adoptées, de liaison permanente avec les fonctionnaires et les élus qui gèrent l'urgence des temps de crise, peut-on dire qu'il y a une gouvernance de la prévention du risque en France ? Dans ce système, la nébuleuse des lieux de concertation sans pouvoir masque mal le dogmatisme de l'administration centrale. C'est qu'elle a en charge, ne l'oublions pas, rien moins que la survie de la planète. Une main de fer dans un gant de nuage donc.

La faible participation des élus à la COPRNM, où ils se font souvent représenter, que regrettait M. Paul-Henri Bourrelier, est le signe de l'essoufflement d'une concertation, dont le seul objet est d'avaliser la politique de l'administration centrale.

Quant au dynamisme départemental, il n'est pas plus grand.

Les 76 commissions départementales des risques naturels majeurs, actuellement créées, sont rarement réunies et 11 départements seulement ont mis en place un schéma de prévention des risques naturels¹. Le plan interministériel contre les submersions rapides est pourtant intarissable sur leurs mérites.

Quant aux conseils départementaux de sécurité civile, où doivent en principe être présentées les actions relatives à l'information préventive, s'ils sont créés, c'est pour n'être pas réunis.

Est-il utile de dire que la mission trouve dans cette situation un motif d'étonnement de plus ?

¹ *Dans les départements concernés par l'arrêté de catastrophe naturelle suite aux intempéries de novembre 2011, les commissions n'avaient pas été mises en place dans les Bouches-du-Rhône, le Var et l'Aveyron, et seuls les départements des Alpes-Maritimes, du Tarn et de la Lozère ont élaboré un schéma de prévention.*

TITRE III – À L'ÉPREUVE DES FAITS

I. RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR LES INONDATIONS VAROISES

« À l'heure actuelle, la plaine [de Draguignan] est couverte par les maisons... et des installations industrielles. Qu'arriverait-il si une inondation comparable à celle de 1827 survenait ? »¹.

A. LE RISQUE INONDATION OCCULTÉ PAR LE RISQUE FEUX DE FORÊTS

Le Var est bien un territoire soumis au risque inondation, la liste des sinistres établie plus haut (p. 36) le montre sans contestation possible.

Cependant, s'il s'agit d'épisodes traumatisants pour ceux qui les subissent, ils restent ponctuels, n'affectant gravement que quelques communes en même temps et n'entraînant, jusqu'à 2010 et pour la période récente, aucune perte de vies humaines. Les dégâts sont, en général, réparés rapidement et des mesures prises localement pour en limiter les effets. On peut citer à cet égard, parce qu'elle se rapproche, sur une superficie plus réduite et avec des dommages moindres, de l'épisode de juin 2010, la crue du Préconil qui toucha Sainte-Maxime les 18 et 19 septembre 2009, commune du littoral située dans l'arrondissement de Draguignan².

Il faut remonter loin dans le temps pour retrouver des épisodes meurtriers : la crue de la Nartuby en 1827 (6 morts) et celle du Gapeau en 1651 (44 morts). En outre, les inondations affectent à l'époque des territoires ruraux, adaptés à ce risque. Les dommages s'en trouvent réduits et surtout leur impact sur les esprits est différent.

Enfin, le risque inondation ne constitue pas dans l'esprit de la population, des élus et des fonctionnaires le risque majeur. Les feux de forêt constituent la principale menace. Au cours de l'été 2003 par exemple, avec les dramatiques incendies qui ont ravagé le grand sud-est (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse), près de 40 000 ha sont partis en fumée. Ces incendies – les pires depuis l'année 1973 – firent une dizaine de victimes dont 3 pompiers. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, 24 000 ha de forêts furent brûlés. « À lui seul, le Var, frappé les 17 et 28 juillet par les incendies spectaculaires et répétitifs des

¹ M. Michel Bellenfant, *Une inondation catastrophique en 1827*, Bulletin de la société d'études de Draguignan, 1983.

² Conseil général de l'environnement et du développement durable - Mission sur les inondations Sainte-Maxime 18-19 septembre 2009 – octobre 2009. Ce rapport est intéressant parce qu'il fait état d'une situation assez comparable à celle de juin 2010 dans le déroulement de l'inondation et dans la combinaison des causes.

Maures, a vu 18 000 ha se calciner »¹. De 1986 à 2006, les superficies brûlées s'élèvent à plus de 85 000 ha au total pour 7 400 départs de feu, avec de fortes variations annuelles. Plusieurs de ces incendies ont fait blessés et victimes parmi les pompiers ou la population. Bilan de la période : 27 personnes, dont 17 sapeurs-pompiers et 7 pompiers du ciel, ont perdu la vie dans le Var.

Il est donc naturel que ce soit le risque feux de forêts qui occupe les esprits.

Si le risque d'inondation est pris en compte dans le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques de novembre 2007, si le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) a même créé une unité spécialisée systématiquement engagée lors des inondations, c'est plus par acquis de conscience qu'autre chose.

Les retours d'expériences après la catastrophe de juin 2010 notent que le contenu des plans communaux de sauvegarde, lorsque ceux-ci existent, s'attache plutôt au risque de feu de forêt qu'au risque d'inondation : *« la plupart des PCS ont été élaborés dans la perspective de survenance de feux de forêts, risque considéré comme majeur dans toutes ces communes, du moins depuis quelques années. De fait, le recensement des moyens d'intervention et d'aide, ainsi que des lieux d'accueil, n'a pas examiné leur fragilité face à l'inondation, fut-elle moins importante que celle de juin 2010. Ce recensement n'a pas non plus pris en compte systématiquement les besoins de ce genre d'événement. »*² Autrement dit, si un certain nombre de moyens d'intervention et de lieux d'accueil y ont été situés en zones inondables, c'est généralement par facilité mais parfois aussi parce qu'elles présentaient le maximum de sécurité en cas de feu de forêts !

Nombre de communes ont mis en place des comités communaux feux de forêt (CCFF), c'est dire l'omniprésence de ce risque qui fait l'objet de travaux de protection et de prévention : obligation de débroussaillage, aménagement de coupe-feu et de réservoirs, patrouilles et guets, etc. La mise en place, là aussi dans la douleur, des plans de prévention du risque d'incendie de forêt (PPRIF) a beaucoup plus mobilisé fonctionnaires et élus que celle des PPRI.

¹ *L'impact fut d'autant plus retentissant que les incendies menacèrent un littoral au maximum de sa fréquentation touristique estivale. Campings évacués à la hâte, maisons défendues au jet d'eau, hébergement dans des centres de secours improvisés, les images restent dans les mémoires.*

1989 : 12 900 ha ; **1990** : 26 000 ha ; **2003** : 18 800 ha dont 14 000 dans le Massif des Maures (17 et 28 juillet, 31 août) ; **2005** : 1 800 ha dans la région de Fréjus (5 juillet), évacuation de milliers de vacanciers, 6 campings touchés, 800 ha ravagés - communes de Carqueiranne et du Pradet (5 août), 700 personnes évacuées, 170 ha brûlés.

² *Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) – Inspection générale de l'administration (IGA), Retour d'expériences des inondations survenues dans le département du Var les 15 et 16 juin 2010 – octobre 2010 p.26.*

Dans le Var, le risque incendie a clairement occulté les autres risques, empêchant une juste évaluation des signaux qui laissaient entrevoir une autre menace : les inondations rapides.

B. UN TERRITOIRE À FORT DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE

Parallèlement, le territoire varois se transformait. Le Var est un département dont la population croît régulièrement depuis les années 1960. Elle dépasse aujourd'hui le million d'habitants et pourrait atteindre près de 1,2 million d'habitants à l'horizon 2040 selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)¹. Cette situation s'explique d'abord par un solde migratoire positif. Après la zone littorale, c'est maintenant le Var moyen, à l'est et à l'ouest, qui se peuple le plus vite.

1. La pression démographique

La population du département a plus que doublé en 50 ans. Le nombre des habitants des communes de la vallée de l'Argens (et de son affluent) ont, elles aussi, connu un fort accroissement :

Commune	Population en 2009	Accroissement de la population de 1999 à 2009	Accroissement de la population de 1962 à 1999
Châteaudouble	477	24,5 %	54,2 %
Draguignan	37 575	7,9 %	126 %
Figanières	2 587	14,4 %	155 %
Fréjus	52 953	10,5 %	175,8 %
La Motte	2 978	24,9 %	247 %
Le Muy	9 130	15,4 %	150,2 %
Les Arcs	6 305	14,3 %	69,9 %
Puget-sur-Argens	6 848	5,7 %	97,7 %
Roquebrune sur A.	12 962	12,3 %	287 %
Taradeau	1 759	7,4 %	340,8 %
Trans-en-Provence	5 625	15,7 %	271,8 %
VAR	1 007 303	9,25 %	96,4 %

Établi à partir des données de l'INSEE (recensement de la population : 1962, 1999, 2009)

Le tableau ci-dessus montre clairement la transformation de ce territoire à dominante rurale en espace largement urbanisé et construit.

¹ INSEE - *Ralentissement démographique et vieillissement à l'horizon 2040 – Etudes Provence-Alpes-Côte d'Azur – décembre 2010, n° 1 – Jean-Philippe de Plazaola.*

2. Une pression foncière durablement forte...

Cette urbanisation croissante, à partir des années 1970, a provoqué dans le sud-est de la France la recherche de nouveaux espaces constructibles, y compris les zones connues pour leur caractère inondable, ne serait-ce qu'au regard de leur toponymie. Pour le logement, mais aussi les équipements publics (SDIS et CSP, prison, clinique, ateliers municipaux à Draguignan) et les activités économiques, par exemple les zones de Saint-Hermentaire à Draguignan ou de La Palud à Fréjus (240 entreprises, 3 000 emplois).

3. ... à laquelle a répondu un contrôle de légalité aléatoire

La connaissance du risque restant théorique, la prescription de mesures préventives a traîné en longueur (notification tardive de l'atlas des zones inondables en raison de contestations sur le classement de certaines zones, insuffisance dans la rédaction et la diffusion des DICRIM, retard dans l'approbation des PPRI) et les autorisations de construire ont été délivrées sans véritable prise en considération du risque inondation ou, plus exactement, avec une prise en compte à éclipse bien incapable de contenir « *la soif de construire* » locale, pour reprendre l'expression de la Cour des comptes.

Le manque de moyens des services de l'État et des services municipaux, s'agissant des petites collectivités territoriales, face à la ténacité et à l'ingéniosité des promoteurs et à la pression des propriétaires fonciers est un élément d'explication. La mise en place, autrefois d'un plan d'occupation des sols (POS), aujourd'hui d'un PLU, est l'exercice de politique locale le plus à risque dans le Var, comme partout où la pression foncière est forte.

La mission d'inspection interministérielle relevait, dans son rapport d'octobre 2010, des cas de présentations d'actes transmis volontairement erronés ou de multiples présentations des mêmes actes dans l'espoir d'une vigilance réduite des services préfectoraux. Et les auteurs du rapport de conclure : « *Lorsque le contrôle conduit à un déféré, la durée des contentieux, le manque d'intérêt des juridictions, les conséquences trop légères et le manque du suivi font du contrôle de légalité un instrument sans efficacité réelle dans une région où les conséquences en termes d'aménagement et de dommages potentiels se révèlent catastrophiques.* »¹

Selon la Cour des comptes, entre 2004 et 2009, c'est moins d'un acte d'urbanisme sur 200 qui a fait l'objet d'une lettre d'observation de la part du contrôle de légalité à la collectivité territoriale concernée. Le préfet du Var a ainsi, de 2007 à 2009, adressé moins de lettres d'observation que par rapport à la moyenne nationale, ce qui, compte tenu de la situation du secteur de la construction dans le département, surprend. En revanche, les déférés d'actes

¹ CGEDD-IGA – Retour d'expériences des inondations survenues dans le département du Var les 15 et 16 juin 2010 – octobre 2010, p. 46.

d'urbanisme ont été statistiquement plus élevés que la moyenne nationale, soit 0,073 % des actes transmis.¹

Il faut dire qu'en nombre d'agents, le contrôle de légalité du Var se place au 90^{ème} rang des préfectures avec une baisse des effectifs constatée entre 2009 et 2011.

Cependant, si l'écart entre la politique officielle de fermeté des pouvoirs publics et les moyens qui lui sont affectés explique pour partie que « la soif de construire » ait pu aussi facilement trouver à s'étancher dans le Var, il n'explique pas l'origine de cette « soif ».

Que ce soit l'argent est si peu un secret qu'on s'étonne que le boom immobilier ait pu prospérer sans encombre aussi longtemps. Que l'on sache, pas de procès marquant ou de sanction électorale pour fait de « bétonnage » illégal et dangereux.

C'est que construire est aussi un vecteur de développement et une réponse aux besoins de logements suscités par la croissance démographique, un besoin criant à satisfaire d'urgence comme ne cessent de le rappeler les préfets successifs du Var.

Surtout, il ne faudrait pas oublier trop vite que l'immobilier, dopé par l'endettement, est devenu ces 30 dernières années l'un des moteurs essentiels de l'économie occidentale, au point de le mettre aujourd'hui durablement en crise. Limiter l'explication de l'urbanisation, comme le font ses censeurs, à sa dimension morale et psychologique est un peu court. « *Ils feignent* », disait Bossuet, « *de s'affliger des conséquences tout en s'accommodant des causes.* »

L'immobilier moteur de la croissance

Grâce au crédit, développé dans de telles proportions spéculatives qu'il en est venu à menacer l'équilibre du système, l'immobilier est devenu l'un des moteurs essentiels de la croissance des pays occidentaux ces 30 dernières années. En 2005-2006 les spécialistes lui attribuaient la moitié de la croissance des États-Unis. Sans lui, la zone euro aurait été en récession depuis longtemps, tout particulièrement l'Espagne et la Grande-Bretagne dont les performances faisaient alors l'éloge de tout ce qui compte. Hormis l'Allemagne, qui devait sa faible croissance à ses exportations (largement permises par les déficits et donc l'endettement des autres pays européens), c'est l'endettement des ménages qui alimentait la progression du produit intérieur brut (PIB). Pour les années de référence, on lui devait 5 % de la hausse du PIB en Espagne et en Grande-Bretagne où les ménages battaient des records d'endettement (en 10 ans, respectivement + 50 points et + 39 points de PIB) et 1 % pour la France, soit près de la moitié de sa croissance molle avant la crise.

Si le phénomène a eu pour contrepartie des logements, des marchés pour les entreprises, des revenus pour les particuliers, des taxes et des impôts pour les

¹ *Cour des comptes – Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var – juillet 2012, p. 94.*

collectivités et l'État, le risque avec un tel moteur de développement c'est l'emballement. Ce qui advint à force de gonfler, la bulle a explosé aux États-Unis, puis en Europe, où l'on continue à en subir les conséquences.

Si donc l'urbanisation débridée fut une erreur, et parfois une faute grave, elle ne renvoie pas seulement à des manquements au bon sens et à la morale publique. Elle est d'abord l'effet d'un système de développement choisi.

Comment faire tenir ensemble sécurité et développement territorial, telle est la question ? Tant que la réponse ne sera pas apportée, gageons que les rapports futurs sur les contrôles de légalité en matière d'urbanisme ressembleront aux précédents.

4. La transformation des activités agricoles

La pression foncière a conduit également à une transformation de l'agriculture, notamment dans la basse vallée de l'Argens, avec l'implantation d'entreprises de maraîchage et d'horticulture, beaucoup plus fragiles et utilisant des serres, à la place de cultures plus résistantes aux inondations comme les arbres fruitiers ou la vigne.

Cette pression non contrôlée a eu pour effet un accroissement considérable des enjeux qui explique le montant des dommages occasionnés par les événements de juin 2010 et de novembre 2011, et aussi, d'une certaine façon, un accroissement du risque couru par la population dans certains secteurs, comme le montre le fait que plusieurs personnes, piégées sur place, sont décédées à leur domicile.

C. UN TERRITOIRE PEU PRÉPARÉ

1. Un risque non analysé

Le département du Var, pour les raisons évoquées plus haut, était peu préparé à subir des intempéries d'une telle intensité. Les phénomènes déclencheurs ou aggravants n'ont pas pu être appréciés. L'intensité du phénomène météorologique de juin 2010, hors norme selon les experts de Météo-France, a été minorée : une simple alerte orange a d'ailleurs été émise¹. Les phénomènes karstiques, et les résurgences qu'ils ont activées, étaient

¹ *En juin 2010, l'alerte météorologique n'a pas suffi à préparer les esprits à l'inondation de grande ampleur qui allait suivre et à déclencher la mobilisation des moyens permettant d'y parer. Il est incontestable que l'alerte rouge a tardé à être déclenchée. Ceci dit, le pouvait-elle, compte tenu du parcours atypique de la perturbation atmosphérique qui, au lieu de poursuivre son chemin, s'est arrêtée sur la Dracénie (voir Titre I) et, en conséquence, du caractère très localisé des précipitations. Il n'est pas sans importance de rappeler que les données réelles réintroduites dans le modèle de Météo-France après coup n'ont pas reproduit ce qui s'était passé. Comme le dira son président-directeur général : « on a atteint la limite de l'art ».*

largement méconnus et n'avaient fait l'objet d'aucune étude particulière ; de même, les problèmes de ruissellement, considérables à Figanières et à Draguignan, étaient inconnus dans le premier cas, sous-estimés dans le second. D'une manière générale, les réseaux étaient incapables de conduire les eaux de ruissellement et les prescriptions de bassin de rétention pour compenser les effets de l'imperméabilisation des sols ont été tardives et insuffisantes ; enfin, les effets de la surcote maritime en novembre 2011 ont été connus *a posteriori* et n'entraient pas dans les calculs du niveau des eaux retenues dans la basse vallée de l'Argens.

Le président de la communauté d'agglomération dracénoise, par ailleurs adjoint au maire délégué à l'urbanisme de Draguignan a précisé à la mission que la ville avait lié la constructibilité de certains quartiers à la réalisation de bassins de rétention, exigence durcie après juin 2010.

2. Une politique de prévention intermittente

L'exemple du Var montre que la politique de prévention définie au niveau national peine à trouver une traduction concrète localement.

La transmission d'informations de l'État vers les collectivités territoriales et les citoyens a été particulièrement faible ; atlas des zones inondables distribués seulement au lendemain de la catastrophe de juin 2010, dossier départemental sur les risques majeurs squelettique et non actualisé selon la Cour des comptes, DICRIM virtuels.

Quelques semaines après les inondations de juin 2010, la mission d'inspection interministérielle notait qu'« *aucun DICRIM n'avait pu être présenté à la mission ni à la préfecture (SDPIC), ni à la DDTM, pendant ses visites* » et en concluait, non sans ironie, que « *ces documents, transférés du premier service au second dans le cadre de la réorganisation de leurs missions respectives, étaient restés dans les caisses du déménagement.* »¹ La Cour des comptes précise que « *sur les 153 municipalités du Var, seules 12 possédaient un document d'information communal ou un plan communal de sauvegarde en tenant lieu ; 9 des 13 communes les plus sinistrées en étaient toutefois dotées. D'une manière générale, les dossiers étaient peu détaillés, notamment pour la cartographie du risque ou les règles d'urbanisme ; ils n'étaient guère opérationnels. Quant aux services de l'État dans le Var, ils n'étaient pas informés de leur actualisation.* »²

De même, l'information des acquéreurs et des locataires est loin d'être complète et systématique.

¹ CGEDD-IGA – Retour d'expériences des inondations survenues dans le département du Var les 15 et 16 juin 2010 – octobre 2010, p. 32.

² Cour des comptes, Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var – juillet 2012, p. 63.

La mise en place des PPRI qui a marqué le pas durant une douzaine d'années n'a été relancée qu'après juin 2010 avec la prescription ou la mise en révision, le 8 septembre 2010, de 13 PPRI dans les communes de la Dracénie et de la basse vallée de l'Argens.

3. Des syndicats de rivière paralysés par le manque de soutien politique et de moyens financiers

Il en va de même de l'équipement, de l'entretien et de l'aménagement des cours d'eau. Leur équipement en système de prévision de crue n'était pas réalisé en 2010, comme leur entretien, là même où une déclaration d'intérêt général (DIG) avait transféré la compétence à un syndicat de rivière.

Dans le Var, les groupements de collectivités territoriales, tels que les syndicats mixtes ou intercommunaux de bassin, couvrant l'ensemble d'un cours d'eau sont inexistantes. Comme on l'a vu avec le Gapeau, il arrive même que ce soit d'autres structures que celles dont ce devrait être le souci qui se chargent de parer au plus urgent (Voir Titre II.III.C, p. 102).

Lorsqu'ils existent, ces groupements, comme le syndicat intercommunal d'aménagement de la Nartuby (SIAN), créé en 2002 et regroupant 7 communes, ne disposaient pas jusque là du soutien politique et des moyens leur permettant d'être à la hauteur de la tâche. Avant la catastrophe de juin 2010, le SIAN a dû se cantonner à des travaux d'entretien de taille modeste du fait de financements limités¹. La Cour des comptes relève que le budget d'investissement du SIAN était en 2011 de 243 500 euros, là où le syndicat lui-même a estimé que la somme de 8,2 millions d'euros serait nécessaire à la simple remise en l'état du cours d'eau après la catastrophe de 2010.

Sans doute, des contrats de rivières ont-ils été conclus mais les travaux engagés étaient loin d'être à la hauteur des besoins. Des embâcles se sont donc constitués aggravant les conséquences de l'inondation. Enfin, si des aménagements ont été étudiés (endiguements, bassins de rétention), ils n'ont jamais été financés et réalisés, témoignant que cette question n'était pas prioritaire. Les inondations de juin 2010 ont malheureusement démontré les effets désastreux d'un défaut d'entretien des cours d'eau sur la sécurité des personnes. Comme le maire de Châteaudouble le relève, après son premier adjoint M. Jean-Marc Milesi (voir p. 24), dans sa réponse à la Cour des comptes, « *le 15 juin 2010, en toute objectivité, si la rivière avait été entretenue, il y aurait eu des dégâts, notamment au niveau de Draguignan –*

¹ Le rapport du CGEDD et de l'IGA (octobre 2010) indique que les travaux de protection contre les inondations prévus au contrat de rivière de la Nartuby n'ont pas été entamés, au motif que les critères d'intervention de l'agence de l'eau n'étaient pas réunis, ce qui n'a pas été anticipé, et du fait que la principale commune membre du syndicat s'est déclarée dans l'impossibilité de participer financièrement aux travaux.

Trans-en-Provence, mais certainement pas dans les proportions que nous avons connues sur notre commune. »¹

On notera également que la solidarité amont-aval sur le bassin de l'Argens était inexistante, ce que déplorent régulièrement les associations de sinistrés. Les deux seuls syndicats compétents dans le bassin, le SIAN précité et le syndicat intercommunal d'aménagement du cours inférieur de l'Argens (SIACIA)², se sont réunis ensemble pour la première fois de leur histoire le 9 septembre 2010. Ils sont pourtant loin de couvrir la totalité du bassin versant qui comprend 81 communes.

4. Des remblaiements intempestifs et mal contrôlés

Autre facteur d'inondation, les modifications intempestives du profil des rivières et des fleuves sous l'effet des remblais illégaux réalisés par des propriétaires riverains. Constitués de terres et de matériaux généralement extraits de chantiers de la région, les remblais permettent aux propriétaires privés de renforcer leur sécurité contre le risque d'inondation, au détriment des autres. Apparemment peu sensibles au problème jusque-là, les services de l'État ont récemment intensifié leurs contrôles. Ainsi, note la Cour des comptes, depuis juin 2010, 15 procès-verbaux ont été dressés contre seulement 33 entre 2007 et juin 2010. Reste à savoir pendant combien de temps l'effort pourra être poursuivi.

5. Des services de sécurité civile peu sensibles au risque inondation

Les services en charge de la sécurité civile, eux-mêmes, n'étaient pas particulièrement préoccupés par le risque inondation : SDIS et CPS en zone inondable, sous-estimation de l'alerte orange en juin 2010³, PCS peu adapté à ce risque ou peu opérationnel, absence de moyens alternatifs de communication⁴. Dépourvus de moyens de transmission dédiés (poste Antares noyés dans les sous-sols), PC mobile immobilisé sur le parking par plus d'1 m d'eau, centre opérationnel départemental d'incendie et de secours

¹ Cour des comptes – Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var – juillet 2012, p. 294.

² Composé des communes de Fréjus, Roquebrune-sur-Argens, Puget-sur-Argens et du Muy, ce syndicat ne disposait pas de ressources importantes.

³ Ceci dit, encore, les responsables de la défense au vu des informations météo disponibles ont mis préventivement en alerte le dispositif d'intervention aérienne, plusieurs heures avant le déluge. Ceci tend à prouver que la technique, aussi sophistiquée soit-elle, ne peut remplacer le jugement humain, jugement dépendant largement de l'expérience passée. Et dans le Var, le risque d'inondation restait alors du domaine de la menace abstraite. Elle ne deviendra menace vécue qu'après la catastrophe, ce qui fut manifeste en novembre 2011.

⁴ La possibilité d'utiliser d'autres réseaux disponibles n'avait pas été anticipée comme les moyens radio dont pouvaient disposer certains services ou organisations : services techniques du département, radios des CCFF.

(CODIS) inaccessible au deuxième étage d'un SDIS situé en zone inondable, les services de secours n'ont disposé aux premières heures de la crise que des moyens classiques de téléphonie lesquels, non protégés, sont très vite tombés. Le dispositif s'en est trouvé éclaté et la Dracénie isolée.

Lorsque le risque est abstrait, la prévision est difficile, la prévention encore plus à mettre en œuvre et les conséquences d'une mise hors jeu des moyens dont on dispose impensables. Occulté par le risque incendie de forêt, le risque inondation n'était pas un souci, encore moins une priorité.

D. UN TERRITOIRE RÉACTIF MAIS QUI PEINE À S'ORGANISER

1. Une capacité de réaction indéniable

Il reste que le Var dispose de ressources humaines importantes. Comme on l'a vu, après le chaos des premiers instants, en juin 2010, les responsables, et notamment les maires appuyés par les CCFF, puis par les moyens mis à leur disposition par une solidarité spontanée, ont su faire face. Cette capacité d'improvisation s'enracine certainement dans l'habitude de travail en commun née de la lutte contre les incendies de forêts. Dans le cas du Var, premier département militaire de France, elle a été facilitée aussi par la présence sur place de nombreuses unités qui ont mobilisé rapidement leurs moyens en hommes et en matériel.

La gestion de l'immédiate après-crise, avec la mise en place d'un guichet unique pour les sinistrés à la sous-préfecture de Draguignan, la mobilisation des responsables du régime social des indépendants (RSI) et la mobilisation des assurances qui ont fait venir des experts d'autres départements, a permis d'engager très vite la réparation des dommages causés aux biens des particuliers. Cela a été beaucoup moins évident pour les dommages aux biens des entreprises, des agriculteurs et des collectivités territoriales, la politique généreuse d'avances, se révélant, à l'usage contre-productive. Moins évident aussi, plus le temps passait, pour les dossiers d'indemnisation ou mobilisant le fonds « Barnier » plus complexes.

2. Des améliorations significatives de la prévision et de l'alerte inondation après juin 2010

Le système de prévision météorologique à l'échelle de la commune et alerte APIC offert par Météo-France aux communes (50 communes sont abonnées dans le Var) est désormais opérationnel. Le bureau de recherche géologique et minière (BRGM) a lancé une étude sur les phénomènes karstiques. L'équipement en moyens de génie civil pour la post-crise a été décidé comme a pu l'indiquer le président de la communauté d'agglomération dracénoise, qui a mis en place un plan intercommunal de sauvegarde et a pu contracter avec des entreprises disposant de moyens lourds de génie civil leur

intervention au profit de la communauté en cas de crise. Il en va de même de l'amélioration de l'organisation des secours : nouvelle circulaire du ministère de l'intérieur sur l'alerte, intégration officielle des CCFF dans la chaîne de secours, présence des opérateurs de réseau dans le COD, nouvelle approche dans l'utilisation des moyens aériens, rôle nouveau de coordination de la zone à la suite des actions de coordination menées par le préfet de la zone sud en novembre 2011...

Depuis 2011, le SPC a équipé le Gapeau, l'Argens et la Nartuby en aval de Draguignan. En outre, certaines communes ont installé leur propre système de prévisions de crue. Comme les autorités préfectorales et la communauté d'agglomération dracénoise, certaines communes se sont dotées de moyens de communication satellitaire.

3. Mais des progrès limités dans la mise à niveau réglementaire

Le préfet a demandé la mise à jour du DDRM et fait part de sa volonté de disposer d'un document exhaustif, actualisable en continu et disponible sur Internet. La mise à jour du site Internet, concernant l'information des acquéreurs et locataires, a été mise en place depuis la fin de l'année 2011, ce qui est loin d'être le cas de tous les départements.

Pour le reste, le chemin à parcourir reste grand, en matière de PCS et de DICRIM, malgré l'aide apportée par la préfecture du Var, comme en matière de PPRI, même si 12 des 13 PPRI des communes les plus touchées par les deux inondations ont été mis en œuvre par anticipation. Mais, comme on le verra, les difficultés rencontrées dans la mise en place des PPRI n'est ni spécifique au Var, ni explicable seulement par le manque d'enthousiasme des élus.

4. Surtout une absence persistante de prise de conscience de la nécessité d'outils d'aménagement et d'entretien des cours d'eau dotés de réels moyens

Comme on l'a vu, le SIAN et le SIACIA manquent de moyens et peinent à collaborer, chacun entendant bien traiter d'abord ses priorités, alors que c'est évidemment au niveau du bassin que la réflexion et l'action doivent être conduites.

La première étape passe par l'élaboration d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), permettant, comme son nom l'indique de définir les actions de prévention à mener, PAPI susceptible d'apporter à ces syndicats de l'ordre de 40 % de leur financement. Le courrier du préfet aux collectivités concernées, en date du 10 décembre 2011, a débouché le 30 juin 2012 sur une délibération du conseil général du Var par laquelle celui-ci décidait : « *la réalisation du dossier d'agrément du PAPI d'intention de l'Argens en vue d'un agrément d'ici fin 2012 ; la définition de la stratégie et*

du programme d'action d'ici fin 2014, lesquelles seront mises en œuvre dans le cadre d'un futur PAPI complet. »

Ceci posé, pour débloquer la situation, le conseil général, qui n'entend pas porter seul le PAPI définitif sur l'ensemble du bassin de l'Argens appelle à la création du syndicat mixte susceptible de s'en charger.

Selon les informations communiquées par la préfecture du Var, « *un dossier de PAPI d'intention relatif au bassin versant de l'Argens, élaboré par le conseil général du Var a été déposé le 10 septembre 2012 auprès des services de l'État. Il sera présenté au comité d'agrément du bassin Rhône-Méditerranée le 5 décembre puis en commission nationale de labellisation dans le courant du même mois* ». Comme l'a indiqué, en avril, le préfet, « *parallèlement, un syndicat mixte est en cours de constitution entre le conseil général du Var et les collectivités locales du bassin versant de l'Argens pour mettre en place sur le long terme la gouvernance territoriale de la démarche du PAPI ; 26 collectivités sollicitées¹ sur ce sujet ont déjà répondu favorablement.* »

En attendant, des travaux d'urgence étant nécessaires, un plan d'urgence a été décidé pour la Nartuby d'un montant prévisionnel total de 15,5 millions d'euros dans l'exécution duquel le SIAN interviendra. Le SIACIA va lancer des travaux au cours de l'été 2012 pour l'enlèvement d'embâcles dans la basse vallée de l'Argens et la restauration des berges. Des solutions devront être trouvées pour que ces opérations d'urgence soient compatibles avec le futur PAPI et ne se substituent pas à la réalisation de celui-ci faute de volonté.

Si donc la mobilisation dans la crise a révélé le dynamisme local, il est à craindre que le retour à la normale, évacuant l'« anormal », ne fasse disparaître des priorités la mise en place de l'outil qui seul permettra de conduire une politique efficace et pérenne de prévention des inondations. En tout cas, après 2010 et 2011, les responsables locaux ne pourront pas dire qu'ils ne savaient pas.

¹ Sur 72 collectivités territoriales et 6 intercommunalités concernées.

II. Y A-T-IL UNE EXCEPTION VAROISE ?

Les inondations concernent, comme on l'a vu, la plupart des départements du sud-est de la France. Désireuse de savoir si le Var faisait figure d'exception et d'élargir sa connaissance des modes de traitement du risque d'inondation sur l'arc méditerranéen, la mission a élargi son champ d'investigation dans les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, le Gard et le Vaucluse, rencontrant élus, représentants de l'État, experts et, d'une manière générale, les acteurs de la lutte contre l'inondation.

A. LES LEÇONS DES AUTRES DÉPARTEMENTS DE L'ARC MÉDITERRANÉEN

Lors de ces déplacements, le premier constat a été celui de la diversité des situations locales, diversité qui renvoie à des causes multiples et parfois conjoncturelles, comme le souvenir d'inondations particulièrement meurtrières ici, ou plus anodin, l'existence d'un contentieux et l'attente d'une décision de justice là.

Le second constat, c'est que la diversité de surface cache des similitudes essentielles : une crise majeure est à l'origine de la prise de conscience du sérieux du risque d'inondation, la réponse se heurte aux mêmes problèmes de fond. Ces problèmes communs sont : l'absence de financement des opérations ou d'expertise technique nécessaire à leur réalisation, la difficulté à trouver un consensus sur la gouvernance, voire un déficit de volonté politique, la difficulté à organiser et financer la solidarité entre les collectivités, entre amont et aval, communes protégées et communes ou parties de communes réceptacles de crues, l'articulation laborieuse, sinon problématique, des objectifs de protection du milieu aquatique et des populations, etc.

Au final, il nous est apparu que les départements les plus en avance dans la prise en compte du risque d'inondation, le Gard notamment, avaient eux aussi connu la situation qui est celle du Var aujourd'hui et que s'ils y avaient réagi fermement et plus tôt, c'était d'abord parce qu'ils avaient connu des catastrophes mortelles plus tôt aussi.

Il nous est apparu aussi que le succès de la lutte contre l'inondation dépendait au moins autant de la mobilisation des populations que du niveau des investissements, la mise en place des outils de prévention demeurant toujours précaire et lacunaire. Comme on pouvait s'en douter, dans les départements du sud-est de la France aussi, le maillon faible du dispositif de lutte contre l'inondation reste la prévention.

1. La crise majeure comme événement fondateur

Il ressort clairement des expériences recueillies lors des déplacements que la prise de conscience collective de la nécessité d'agir pour prévenir l'inondation suivait systématiquement une ou plusieurs crises majeures (dégâts considérables, victimes humaines nombreuses) en peu de temps et qui font fonction d'événement fondateur. C'est après la catastrophe que sont engagés les programmes de prévention et créés ou réveillés de leur coma les organismes chargés de les réaliser. Ce qui, s'il en était besoin, fait mentir l'adage selon lequel « gouverner, c'est prévoir ». En matière de protection contre l'inondation aussi, « gouverner, c'est d'abord réagir » et serait-on tenté de dire, « puis d'oublier ».

Dans le Vaucluse, les inondations médiatisées de Vaison-la-Romaine, en 1992, ont marqué, par leur bilan humain et leur soudaineté, un tournant dans l'approche de la gestion des inondations non seulement au niveau national mais aussi au niveau local. Elles sont une illustration emblématique d'une réaction et d'une mobilisation des élus locaux sur ce sujet.

L'engagement des élus locaux après les inondations de Vaison-la-Romaine

Le 22 septembre 1992, de fortes pluies s'abattaient sur cette commune du Vaucluse, provoquant des inondations spectaculaires à l'origine de 41 décès.

Dans les 15 jours suivant la catastrophe, les élus municipaux ont pris la décision lourde mais ferme de ne plus admettre de construction dans les zones inondées, ce qui concernait 80 habitations. À l'exception d'une dizaine d'habitations, cette décision a été mise en œuvre, et ce, d'autant moins facilement que le fonds de prévention des risques naturels majeurs – communément appelé fonds « Barnier » – n'existait pas encore.

Faisant montre de créativité administrative, la commune a alors constitué un dossier de résorption de l'habitat insalubre (RHI) pour finalement, à force de persévérance et de volonté, obtenir des fonds publics – de l'ordre de 30 millions de francs – auxquels sont venues s'ajouter les indemnités d'assurance et les recettes de la solidarité spontanée de donateurs.

La prévention s'est depuis largement diffusée par l'apprentissage des bons comportements ; le groupe scolaire fait ainsi, chaque année, l'objet d'un exercice d'évacuation par car. Sur le plan des travaux, le lit de l'Ouvèze a été recalibré par de l'endiguement entre le pont romain et l'aval. Un syndicat intercommunal s'est saisi de la question de l'entretien des cours d'eau non domaniaux, avec un contrat de rivière en cours d'élaboration. Le réseau *Vigicrues* est désormais suivi avec attention.

La catastrophe de 1992 a donc indéniablement favorisé une gestion globale de la prévention des inondations. Mais, comme on l'a vu, la mise en place du PPRI ne va pas sans problème.

Une prise de conscience identique s'est produite dans d'autres départements frappés par des crues exceptionnelles. Dans le Gard, les inondations de 1958 ont marqué suffisamment les esprits pour conduire à la construction de trois barrages. En 2002, ce sont de nouvelles inondations d'ampleur qui ont entraîné, de leur propre aveu, une plus forte implication des

services du conseil général dans la prévention des inondations, domaine qui n'est en rien une compétence obligatoire des départements.

L'implication volontaire du département du Gard après les inondations de 2002

En 2002, l'ampleur géographique des inondations a été inédite, avec 299 communes touchées sur les 354 que compte le département, alors qu'en 1988, seule la ville de Nîmes avait été concernée. Cette crise a fait prendre conscience que 40 % des Gardois et plus de 50 % du secteur économique se trouvent en zone inondable. Dans la gestion post-crise, les services départementaux ont fait preuve de réactivité en innovant par la création d'un « guichet unique » pour traiter les quelques 500 demandes de financement déposées. Depuis cet événement, le département du Gard est resté un acteur incontournable en multipliant les initiatives :

– un observatoire du risque inondation a été mis en place avec le lancement en 2006 d'un référentiel technique proposé aux communes pour élaborer, en régie ou par externalisation à un bureau d'études, un plan communal de sauvegarde, avec un effort sur les communes présentant un risque fort ;

– des campagnes de sensibilisation à destination des élèves (CM1, CM2 et 5^{ème}) ont été mises en place et effectuées par un prestataire dans le cadre d'une convention conclue avec l'inspection d'académie ;

– des formations sont proposées aux élus et aux agents territoriaux (368 participants en 6 ans) et des expositions itinérantes sont réalisées ;

– une action est en cours avec la chambre d'agriculture pour déterminer les zones de repli pour les troupeaux avec pour objectif de déplacer les animaux dans un lieu à l'abri en 30 min.

Un même constat s'impose dans les Alpes-Maritimes, département marqué, dans les années 1990, par des crues à répétition des fleuves côtiers : la Frayère et le Var en 1994, la Siagne, le Loup et la Brague en 1996, puis la Vésubie en 1997. En 2000, c'est le Cagne et le Paillon qui ont connu, à leur tour, des inondations.

L'adhésion au dispositif des PAPI a donc été très forte lorsque la première campagne nationale a été lancée en 2002. Le département a compté trois PAPI signés et un « en couveuse ». Ce volontarisme s'est traduit dans les faits puisque les programmes affichent des taux de réalisation particulièrement notables. Deux ans après son lancement, le PAPI du Var affiche, par exemple, un état d'avancement des travaux de près de 70 %.

Une nouvelle campagne a été lancée avec les PAPI de seconde génération qui apparaissent plus structurés. Le département des Alpes-Maritimes compte un PAPI d'ores et déjà labellisé sur le Var, pour une enveloppe de 67 millions d'euros. 5 PAPI et 2 PSR, pour des interventions ponctuelles, sont également en projet.

Autre exemple marquant et connu de cet engagement consécutif à la crise, la ville de Nîmes. Frappée en 1988 par une inondation meurtrière et ravageuse puis à nouveau, bien qu'avec une moindre intensité, en 2005, elle s'est engagée dans un programme ambitieux, notamment l'aménagement des cadereaux en centre-ville dont la mission a pu mesurer l'ampleur sur place.

Les aménagements titanesques des cadereaux de Nîmes

Le 3 octobre 1988, la ville de Nîmes a dû faire face à des événements dramatiques, ayant coûté la vie à 9 personnes et près de 610 millions d'euros pour les dégâts matériels. De forte ampleur, ce phénomène extrême a une période de retour estimée à 200 ans. C'est à la suite de ces inondations qu'un programme de protection contre les inondations (PPCI) est alors décidé pour un budget total d'environ 70 millions d'euros. Les travaux réalisés dans le cadre du PPCI ont coûté 69 millions d'euros, avec 31 millions d'euros à la charge de la ville de Nîmes, soit 45 % sur l'enveloppe totale.

Les inondations des 5 et 6 septembre 2005, certes d'une moindre ampleur par rapport à 1988, appelleront le lancement, 2 ans plus tard, du programme CADEREAU (choix d'aménagement durable d'évitement du risque d'écoulement aérien urbain), fondé sur un aménagement visant à réduire les vulnérabilités. Signé en 2007 avec l'État, ce programme prévoit d'ici 2013 un engagement financier de l'ordre de 126 millions d'euros.

Ces travaux, insuffisants à eux seuls, se sont insérés dans une démarche plus globale pour la prévention des inondations : l'application d'un règlement d'urbanisme adapté au risque inondation, une information préventive de la population, la mise en place d'un système d'observation des pluies et de gestion d'alerte.

Le constat selon lequel il n'y a pas de réaction sérieuse au risque majeur d'inondation sans catastrophe ne vaut pas que pour les départements du sud-est ou méditerranéens de la France, il vaut aussi pour l'État, comme en témoigne la chronologie des lois et plans importants en la matière.

14 juillet 1987 : de violents orages entraînent le débordement du Borne dans les Alpes, causant la mort de 23 personnes au Grand-Bornand.	Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 organisant la sécurité civile et la prévention des risques majeurs, créant le droit à l'information.
22 septembre 1992 : l'Ouvèze déborde et inonde la ville de Vaison-la-Romaine (Vaucluse), 41 personnes trouvent la mort.	Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite Loi Barnier.
Novembre 1999 : plusieurs fleuves du midi méditerranéen débordent, faisant 36 morts. Dans la nuit du 8 au 9 septembre 2002 , des pluies violentes s'abattent sur les départements du Gard, de l'Hérault et du Vaucluse ; 23 personnes trouvent la mort.	Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.
Décembre 2003 , Arles et les villages alentour se retrouvent sous les eaux en raison de fortes pluies et d'un débit du Rhône très élevé. Plus de 20 000 personnes sont sinistrées.	Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

<p>Février 2010 : la tempête Xynthia entraîne des submersions marines sur la côte atlantique, notamment en Vendée et en Charente-Maritime (47 morts dont 41 dans ces deux départements).</p> <p>Juin 2010 : inondations dans le Var (23 morts).</p>	<p>13 juillet 2010 : adoption d'un plan national submersions rapides.¹⁰²</p>
---	--

Ce court tableau montre, plus clairement qu'un long discours, qu'en France, la conscience du danger représenté par l'inondation est intermittente, que le moteur de l'évolution des dispositions prises pour y faire face ce sont les crises et non une meilleure prise de conscience. On réagit à l'événement et d'autant plus qu'il provoque l'émotion. On n'agit pas à froid. Nous aurons à y revenir.

2. Protection du milieu aquatique versus protection des populations

Si la mission a rencontré des exemples d'ententes entre les responsables de la protection contre l'inondation et la police de l'eau, coopération aux résultats féconds, elle a noté aussi que parvenir à un accord demandait généralement beaucoup de temps et, du côté des EPCI en charge de la politique de prévention des inondations, des techniciens à la fois compétents et patients. Il faut dire qu'ils n'ont pas vraiment le choix.

Pour le reste, c'est surtout le conflit entre les élus et les agents de la police de l'eau qui domine, faute d'une clarification et d'une hiérarchisation des objectifs.

Comment est perçue la police de l'eau :

florilège de remarques et jugements recueillis par la mission

Var

Pour le maire de Trans-en-Provence, il faut recreuser le lit de la Nartuby de 20 cm car le moindre ruissellement fait déborder la rivière. « *L'administration pointilleuse bloque pourtant les travaux par les multiples autorisations à solliciter. Le recreusement n'aurait rien changé en 2010 mais aurait eu un effet en 2011.* »

Le maire de La Motte constate, elle, « *que les particuliers ne sont pas sanctionnés pour les remblais qu'ils effectuent alors que les collectivités territoriales sont bloquées par l'autorité de police des eaux dans leurs travaux. Par exemple, les*

¹⁰² Si l'on met à part le volet consacré aux digues de protection et au phénomène « nouveau » des submersions marines, qui n'avaient pas jusqu'ici été pris en compte, ce plan consiste pour l'essentiel à un renforcement des dispositifs déjà mis en place à la suite de précédentes catastrophes.

engins doivent intervenir depuis la berge et non dans le lit de la rivière », ce qui ralentit l'exécution des travaux et augmente leur coût.

Le maire de Barjols note que toute intervention sur le lit de la rivière qui traverse sa commune est « *interdite en raison de la présence du gardon doré du Var.* »

Les élus de la vallée du Gapeau signalent l'existence d'un problème « *avec les gravières qui se répartissent en fonction de la crue. En application de la loi sur l'eau, on ne peut plus rien enlever sous peine de se voir dresser des contraventions de 5 000 à 10 000 euros.* » Ainsi, bien que le lit de la rivière monte de 1 à 1,2 m à Solliès-Toucas, il est impossible de travailler dans les lits à cause de la préservation des espèces.

Les associations et les organisations professionnelles ne sont pas plus tendres.

Pour l'association des sinistrés de Draguignan, « *la loi sur l'eau a imposé des cadres trop contraignants pour l'entretien des rivières. Il était auparavant possible d'aller chercher du gravier et du sable dans le lit des rivières, ce qui avait des effets vertueux. Non seulement on ne peut plus le faire, mais on doit laisser les arbres repousser, ce qui aggrave les crues en multipliant les phénomènes d'embâcles...* »

Après avoir souligné le rôle extrêmement positif de l'armée et des services du conseil général des Alpes-Maritimes, venus se mettre à disposition des varois, l'association note que les engins sur place « *auraient pu remettre la Nartuby dans son lit naturel dès le lendemain des inondations de juin 2010, mais l'ordre n'est jamais venu. C'est regrettable parce que la rivière s'est déplacée vers des zones friables, rabotant des terres agricoles dans la semaine qui a suivi, et il est désormais trop tard pour déplacer le lit nouvellement creusé.* »

Pour les organismes agricoles que la mission a rencontrés à Fréjus « *un des points les plus problématiques réside dans la police de l'eau. En effet, certains exploitants ont même été verbalisés pour avoir entretenu des berges, par exemple en taillant des arbres plongeants. Pourtant, leur seul but était d'éviter la formation d'embâcles.* »

Pour le représentant de la chambre de commerce, la police de l'eau empêche de nettoyer les cours d'eau alors qu'il s'agit d'opérations coûteuses.

Gard

Le maire de Sommières s'étonne des « *exigences surprenantes* » de la police de l'eau qui impose la création de « *passes à anguilles* », au niveau des seuils – coût de 300 000 à 400 000 euros – alors que ces poissons passent par la terre pour remonter la rivière.

Seul le maire d'Anduze note que si des désaccords ponctuels persistent « *une collaboration existe avec la police des eaux* », rappelant que, par le passé, « *des excès ont été commis. L'exploitation des gravières dans les cours d'eau a ainsi été excessive dans les Gardons, creusant le lit de plusieurs mètres de fond pour construire la Grande-Motte et Port-Camargue.* »

Vaucluse

Le président du syndicat des digues et fossés de la Barthelasse appelle de ses vœux la reprise des travaux de dragage abandonnés depuis 25 ans afin de contrecarrer l'exhaussement du lit du Rhône et d'assurer le débroussaillage aux abords du fleuve, aujourd'hui envahis par la végétation. Ces travaux d'entretien, selon lui, limiteraient sensiblement le risque d'inondation.

En théorie pourtant, les objectifs des uns et des autres convergent. Comme le rappelait l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'IRSTEA travaille actuellement sur le « ralentissement dynamique » des crues par des aménagements cherchant à freiner les écoulements avant leur arrivée dans le lit de la rivière, à mobiliser les capacités d'amortissement offertes par les débordements des crues dans le lit majeur et à stocker temporairement une partie des volumes de crue dans des ouvrages spécifiques. Dans ce cadre, les zones humides, outre leur valeur en termes de biodiversité, sont des écrêteurs de crues naturels.

Le syndicat mixte d'aménagement et de gestion équilibrée des Gardons (SMAGE) entend assurer une gestion globale des cours d'eau dont il a la charge. Il a ainsi, depuis 2005, assuré la maîtrise d'ouvrage du barrage de sur-stockage de Saint Geniès-de-Malgoirès, visité par la mission. La polyvalence de ses équipes lui permet aussi d'assurer l'entretien des deux Gardons, les missions de prévention des inondations, de protection du milieu aquatique et de gestion de la ressource en eau, sous un angle quantitatif et qualitatif.

Comme le notait aussi Mme Véronique Desagher, animatrice du réseau régional des gestionnaires des milieux aquatiques au sein de l'Agence régionale PACA pour l'environnement (ARPE), des syndicats mixtes, fondés à l'origine pour la gestion des crues, se sont progressivement ouverts aux problématiques environnementales qui y sont liées.

La gestion des Gardons : l'exemplarité du syndicat mixte

Affluent du Rhône, le Gardon prend sa source dans les hautes Cévennes. À l'amont de la commune de Ners, les deux Gardons – celui d'Alès et celui d'Anduze – se rejoignent pour former un seul cours d'eau jusqu'à la confluence au niveau de Vallabrègues. Son bassin versant, dans son ampleur maximale, couvre près de 170 communes, dont 130 sont directement dans le cœur du bassin.

Un syndicat mixte, regroupant le département du Gard, des communes et des groupements de communes (syndicats mixtes ou intercommunaux), assure la gestion du cours d'eau. Il compte actuellement 37 membres, représentant ainsi 118 communes, à l'exception notable de l'agglomération alésienne.

Le SMAGE a constitué une équipe administrative et technique qui lui permet de disposer, avec ses 16 agents, d'une expertise interne. Pour la prévention des inondations, pour laquelle il a compétence, une cellule a été constituée autour de 2 ingénieurs chargés de la gestion du PAPI et de la préparation des projets. Pour le suivi, ils sont alors relayés par une autre cellule dédiée aux travaux et aux études.

Le syndicat mixte a également mené une politique volontariste en matière d'entretien des cours d'eau. À cet effet, une brigade verte, pouvant compter sur 6,5 ETPT – soit un budget annuel de l'ordre de 290 000 euros –, assure le suivi des tronçons sensibles des cours d'eau et les entretiens légers. Au besoin, le syndicat mixte a recours à des prestataires privés pour des interventions mécaniques plus lourdes. Pour 2012, l'enveloppe financière des ces marchés publics s'élève ainsi à 160 000 euros auxquels il convient d'ajouter 80 000 euros pour le retrait d'embâcles (à la suite de crues) et 150 000 euros pour des interventions sur les atterrissements. Cet exemple montre une nouvelle fois que le coût financier est donc certain pour les collectivités

territoriales alors même que l'entretien des cours d'eau relève, rappelons-le, juridiquement de la responsabilité des propriétaires riverains.

Le syndicat mixte dispose enfin d'un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) – en cours de révision – et d'un contrat de rivière. Dans l'esprit d'une gestion intégrée du cours d'eau, le syndicat mixte s'est engagé dans une meilleure articulation des documents de planification et des organes de consultation. La commission locale de l'eau, instaurée dès 1994, dans la cadre du SAGE, fait désormais office de comité de rivière. De même, le nouveau SAGE devrait reprendre, dans son volet inondations, le PAPI (seconde génération) en cours d'élaboration.

Le SMAGE est ainsi l'exemple d'une gestion globale et réussie d'un cours d'eau avec des interventions conciliant protection de l'environnement et prévention des inondations avec, de surcroît, un périmètre géographique large et cohérent. Il marque une réussite grâce à l'engagement constant des collectivités gardoises.

Ceci rappelé par honnêteté intellectuelle, si des exemples de conciliation facile des objectifs de protection du milieu aquatique et de protection des populations, des exemples de coopération paisible de ceux qui en ont la charge, existent, dans la majorité des cas, c'est le conflit qui domine.

3. Protection du milieu aquatique versus usage économique de l'eau

Autre sujet de conflit, l'utilisation économique de l'eau des barrages.

Les barrages, tout particulièrement ceux du Rhône, créés à des fins de production d'énergie hydraulique et parfois aussi pour faciliter la navigation, ont aussi un rôle en matière d'inondations puisqu'ils participent à la régulation du débit et donc à l'écrêtage des crues par des vidanges préventives. Vidanges préventives demandées par les riverains mais généralement refusées par les exploitants qui préfèrent garder les barrages pleins pour améliorer leur production d'électricité.

Ce type de conflit démontre une fois encore l'impérieuse nécessité d'une hiérarchisation des objectifs et d'une autorité capable de la faire respecter. En l'espèce, il conviendrait, à tout le moins, que la convention entre l'État et la compagnie nationale du Rhône soit revue, donnant aussi très clairement à cette dernière des responsabilités en matière de protection des populations contre l'inondation et la pénalisant si elles ne sont pas respectées.

4. La solidarité amont-aval

Les cours d'eau s'affranchissant des limites administratives, les bassins versants des rivières et *a fortiori* des grands fleuves s'étendent généralement sur plusieurs communes ou départements voire plusieurs régions. À titre d'illustration, le préfet coordonnateur de bassin Rhône-Méditerranée, qui se trouve être le préfet de la région Rhône-Alpes, a ainsi la

charge d'un bassin allant de Belfort à Menton, pour sa limite orientale, et à Cerbère, pour sa limite occidentale.

Des initiatives locales montrent que cette solidarité, notamment financière, peut se créer au sein d'une structure au niveau du bassin versant, quelle qu'en soit la taille. La péréquation qui s'opère ainsi permet aux communes de l'aval de rétribuer le service rendu par les communes de l'amont.

Ainsi, le syndicat intercommunal de la Siagne et de ses affluents (SISA), qui couvre désormais 14 communes, agit dans une vallée exposée aux crues qui a connu pas moins de 90 événements déclarés comme catastrophes naturelles. Les inondations de 1996 ont conduit à la création de cette structure qui emploie aujourd'hui 6 agents. Le financement de ce syndicat intercommunal est éclairant puisqu'il repose sur une contribution répartie sur l'ensemble des communes pour ce qui est du fonctionnement mais uniquement sur celles de l'aval pour les investissements. En effet, ces travaux bénéficient essentiellement à ces dernières qui disposent, au demeurant, de ressources financières plus importantes dues à leur développement. Un accord politique s'est donc réalisé autour de cette clé de répartition des charges, marque tangible de la solidarité amont-aval.

L'exercice de la solidarité amont-aval, quel qu'en soit le sens, est cependant, rien moins qu'évidente.

On a évoqué les difficultés de coopération des syndicats en charge de la Nartuby et de la basse vallée de l'Argens, dans le Var, mais on trouve facilement des situations comparables dans d'autres départements, même au sein d'un même syndicat.

Ainsi, le maire d'Aimargues, commune de la basse vallée du Vidourle et membre du syndicat mixte interdépartemental d'aménagement et de mise en valeur du Vidourle et de ses affluents (SIAV), a-t-il fait état à la mission (et dans la presse encore récemment) du traitement jugé inéquitable de sa commune par le SIAV.

Aimargues

Le 9 septembre 2002, le Vidourle a inondé la quasi-totalité de cette commune du Gard : les constructions récentes ont été les premières touchées, mais les bâtiments anciens ont également été atteints. Seules la mairie, l'église et quelques maisons proches de ces deux édifices ont échappé aux eaux.

Si cette partie du Vidourle a été endiguée, les élus d'Aimargues sont sceptiques sur l'efficacité de ces aménagements, qui présentent des discontinuités, n'étant pas prolongés vers l'aval du fleuve. Ils ne sont pas loin de penser qu'il s'agit là d'un choix sciemment opéré de création *de facto* d'une zone d'expansion des crues, destinée à protéger Lunel, en priorité. En conséquence, ils préconisent la construction d'une seconde digue assurant réellement la protection d'Aimargues. De fait, le plan d'aménagement du Vidourle comporte, outre son volet de renforcement des digues existantes, un second volet de construction de nouvelles barrières contre les eaux.

À noter cependant que les phénomènes cévenols n'atteignent que lentement la commune d'Aimargues, ce qui laisse entre 6 et 8 heures aux autorités pour réagir. En cas d'alerte, si une partie des populations à risques ou habitant dans les zones les plus exposées (partie basse du bourg) sont évacuées, celles qui disposent d'un étage sont libres de rester à leur domicile en dépit de la crue.

On pourrait évoquer aussi le cas de l'île de la Barthelasse, l'une des plus grandes îles fluviales d'Europe, sur la commune d'Avignon, qui se juge sacrifiée au profit de la Camargue. Pour le président du syndicat des digues et fossés de la Barthelasse¹⁰³, dans sa rédaction actuelle, le plan Rhône privilégie la seule Camargue au détriment des territoires situés plus en amont, où, pourtant, les activités agricoles et touristiques sont bel et bien réelles.

5. Des outils de prévention qui ne suscitent pas l'adhésion

Si la survenance d'une catastrophe entraîne une réaction et des initiatives, celles-ci ne passent pas nécessairement par la mise en œuvre des outils réglementaires de la politique de prévention.

Un exemple : la mise en œuvre des DICRIM. Si on a vu que moins d'un quart des communes de France ont satisfait à leurs obligations, cette proportion chute dramatiquement dans les départements du sud de la France. Selon la base de données Gaspar renseignée par les services de l'État, elle est inférieure à 10 % dans le Var, et inférieure à 3 % en Haute-Corse, dans l'Hérault, le Tarn, l'Aveyron et l'Ardèche.

Le second exemple concerne l'information des acquéreurs et locataires. Selon la DGPR, les sites Internet des départements concernés par la mission sont peu ou mal renseignés : les dossiers sont difficiles à trouver dans les Alpes-Maritimes, la Haute-Corse et l'Ardèche. La lisibilité des cartes est mauvaise dans les Bouches-du-Rhône. Les deux départements de la Corse sont défaillants en matière de publication des cartes (déficit de 40 % en Corse du Sud, de 90 % en Haute-Corse). Comme le relève la Cour des comptes, cette information est rare pour les locations saisonnières comme ce peut être le cas dans le sud-est de la France à proximité du littoral. Cette situation est d'autant plus problématique que l'arc méditerranéen accueille de plus en plus de nouveaux résidents sans attache avec la région et qui connaissent donc peu les risques majeurs auxquels ils sont exposés.

Dernier exemple, plus préoccupant : dans 19 départements situés en majorité dans la moitié sud de la France, l'augmentation du nombre de logements en zone inondable entre 1999 et 2006 est supérieure à 10,5 %. Les Pyrénées-Orientales, l'Hérault, le Vaucluse et la Haute-Garonne présentent à la fois un nombre élevé de personnes exposées aux inondations (entre 144 000 et 227 000 personnes) et un taux de logements construits en zone inondable entre 1999 et 2006 parmi les plus forts (entre 11,3 et 15,5 %).

¹⁰³ Fondé sous la monarchie de Juillet, ce syndicat a le statut d'association constituée d'office.

B. PLUTÔT QU'UNE EXCEPTION VAROISE, UN RETARD DANS LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE INONDATION

Il ressort de ce qui précède que la réponse à la question « y a-t-il une exception varoise ? » est : oui et non.

Oui, en ce que le Var présente d'incontestables carences s'agissant de prise de conscience collective de l'importance du risque inondation, en matière d'élaboration, mise en place et mise à jour des outils réglementaires prévus pour y faire face, en matière de connaissance du comportement de ses fleuves côtiers et d'équipement de suivi et de prévention des crues, de connaissance et de suivi du ruissellement urbain ; que le Var est cruellement en retard dans la mise en place des établissements publics de coopération susceptibles de porter la politique collective de prévention de l'inondation dont le département a besoin par les investissements et les entretiens appropriés.

Impossible non plus de cacher les méfaits d'une urbanisation débridée qu'un contrôle de légalité à intermittence semble s'être résigné à ne pas pouvoir endiguer (Voir plus haut, rapport du CGEDD/IGA d'octobre 2010 et rapport de la Cour des comptes de juillet 2012).

Non, en ce que tous les autres départements méditerranéens, où s'est rendue la mission, ont connu, avant la catastrophe fondatrice, une situation très comparable. Même l'installation des centres de secours en zone inondable, comme à Nîmes et Sommières, ou la construction des centres pénitentiaires dans le lit majeur des rivières et des fleuves, comme à Beaucaire ou Arles où, en décembre 2003, 194 détenus ont dû être évacués pour faire face à la montée des eaux, n'est pas une spécialité varoise, tant s'en faut ! Et que dire de la construction de la préfecture des Alpes-Maritimes et du centre administratif inondés en 1994 lors de la grande crue du fleuve Var ?

Donc, plutôt que « d'exception » faudrait-il parler de « retard » varois. Ce qu'il faut souhaiter, c'est qu'il soit rapidement rattrapé et que ce qui s'est passé en juin 2010 et en novembre 2011 joue ce rôle. Car, comme nous l'avons montré, le Var n'est pas seulement exposé aux grands incendies de forêts, calamité présente à tous les esprits et contre laquelle il s'est mobilisé, il l'est aussi aux inondations meurtrières et ravageuses. Cette expérience, cette « culture du feu », pour reprendre le jargon à la mode, s'est même révélée précieuse en juin 2010 quand l'initiative locale a dû suppléer la paralysie des moyens d'interventions terrestres en principe préposés aux secours. Cette précieuse expérience qui a su s'institutionnaliser au niveau départemental, municipal et associatif est un atout qu'il ne faudra pas oublier.

Non, en ce que les difficultés de mise en place d'une politique de prévention de l'inondation efficace dans le Var sont aussi celles rencontrées sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, le rapport de la Cour des comptes de juillet 2012 a fait pour la Charente-Maritime et la Vendée, qui ont subi une submersion marine en

février 2010, les mêmes constats que pour le Var. Les informations réunies par la DGPR, à l'occasion du bilan effectué dans le cadre du plan interministériel submersions rapides, montrent que les résultats obtenus sont nationalement décevants et que, dans certains départements, la mise en œuvre de la politique de prévention n'a été qu'à peine esquissée.

S'agissant de l'efficacité du contrôle de légalité, la délégation aux collectivités territoriales du Sénat en a déjà révélé les insuffisances dans de nombreux domaines. Son rapporteur, M. Jacques Mézard, en parlait même comme d'une « passoire »¹⁰⁴.

Partout, la politique de prévention fonctionne par à coups au gré des impulsions de la commande politique au lendemain d'un sinistre grave, trouvant des points d'appui territoriaux plus ou moins efficaces selon que le département a été sinistré ou pas.

Ce constat nous amène à poser la question qui nous sert de fil rouge : pourquoi est-il si difficile de mettre en place une politique de protection efficace contre l'inondation alors que personne n'en conteste la nécessité ?

Nous tenterons d'y répondre en deux temps : dans un premier temps, conformément à l'usage habituel, les améliorations possibles de cette politique, en restant dans le cadre du dispositif juridique et technique existant et tel qu'il fonctionne. Ce sera l'objet du Titre IV qui suit.

Dans un second temps, moins classiquement, nous reprendrons le problème autrement, répondant à la question par une autre : est-ce que les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la politique de prévention relèvent toutes du même traitement ou de traitements différents, certaines pouvant être réglées par une amélioration du dispositif, d'autres n'ayant aucune chance de trouver une solution satisfaisante sans remettre en cause sa logique ?

¹⁰⁴ Sénat - [Rapport d'information n° 300 \(2011-2012\) de M. Jacques Mézard, au nom de la délégation des collectivités territoriales, Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensables des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales.](#)

TITRE IV – LES MARGES D’AMÉLIORATION DU DISPOSITIF ACTUEL DE LUTTE CONTRE L’INONDATION

Au terme de notre analyse, il apparaît donc que, si le mode de traitement de la gestion de crise fait la force de la politique française de lutte contre l’inondation, sa manière de penser et d’organiser la prévention condamne celle-ci à l’inefficacité, la gestion de l’après-crise occupant une place intermédiaire sur l’échelle de l’efficacité. Avec une nuance, la gestion de la crise centrée sur le préfet fonctionne bien tant qu’il s’agit de faire face à des événements connus, même violents, nettement moins bien face à des situations hors norme.

Conclusion : s’il est possible d’améliorer, comme nous le proposerons, la gestion de la crise et de l’après-crise sans remettre en cause sa logique, il est illusoire d’espérer de meilleurs résultats de la politique actuelle de prévention de l’inondation dans ce pays sans en changer les présupposés et les principes.

Comme on va le voir, l’amélioration de la gestion de crise passe essentiellement par celle des outils techniques, de l’organisation et de la coordination, celle de l’après-crise par une révision des régimes d’indemnisation.

I. LA GESTION DE LA CRISE

A. IL Y A CRISE ET CRISE

La simple analyse des événements de juin 2010 et de novembre 2011 nous a montré qu’il y avait crise et crise, les plus nombreuses traitables selon la procédure standard et celles qui, parce qu’exceptionnelles et imprévisibles, ne le sont pas. S’il importe de perfectionner le dispositif le plus couramment mis en œuvre, il n’importe pas moins de faire en sorte qu’il intègre la possibilité de sa propre défaillance.

Cette distinction entre la gestion des crises prévisibles et celle des événements hors échelle est au cœur des travaux de M. Patrick Lagadec, directeur de recherche à l’École Polytechnique, auditionné par la mission.

Pour lui, les crises imprévisibles ne peuvent être traitées efficacement que si chaque niveau de responsabilité prend, dans l’action et, le cas échéant, hors procédure, les initiatives nécessaires avec les moyens humains et matériels immédiatement disponibles. Il en va de la crédibilité des autorités, qui ne peuvent arguer du caractère exceptionnel des événements pour justifier leur inaction. Pour M. Patrick Lagadec, « *ce qui est important, c’est la*

granularité : comment on réorganise des énergies hyperlocales et pas seulement la pyramide hiérarchique. »

« Nous avons un problème d'intelligence stratégique, constate-t-il, « on sait traiter des événements lents, linéaires, mesurés, moyens avec quelques exceptions à la marge ; or, nous sommes face au non-linéaire, au discontinu, au chaotique. Un autre blocage, psychologique, a bien été mis en lumière par Nicole Fabre, dans « L'inconscient de Descartes » : dès qu'on nous annonce que quelque chose n'est plus sous contrôle, qu'il y a une faille dans le système, l'inquiétude immense se saisit des assemblées. Enfin, on ne peut plus se contenter d'appliquer des réponses préalablement codifiées ; il va falloir utiliser son propre jugement, inventer des nouvelles solutions et faire preuve de créativité. Le général Honoré, commandant la première armée américaine, a dû improviser face à Katrina en inventant un exercice pour permettre le déplacement de ces troupes. »

Pour être capables de faire face à tous les types de crise, il est donc essentiel que les gestionnaires, au-delà de la stricte maîtrise des procédures, soient préparés à être surpris, à être créatifs, à reconstruire dans l'urgence une organisation efficace, en faisant confiance aux acteurs présents, y compris la population, ce qui ne va pas vraiment dans le sens des logiques habituelles. Pour M. Patrick Lagadec, *« les réponses s'apparentent parfois à des usines à gaz, les formations sont figées. Or, une crise, par définition, casse les règles du jeu. »* M. Todd LaPorte, professeur à l'université de Californie à Berkeley, prône également la préparation des gestionnaires de crise à l'effet de surprise.

Lors de son audition, M. Patrick Lagadec a utilisé l'exemple du cyclone Katrina pour appuyer son propos sur la **formation des responsables à la gestion de l'imprévu** : *« L'amiral Thad Allen, nommé quelques jours après Katrina, disait clairement que les procédures habituelles ne pouvaient s'appliquer : non, ce n'était pas un cyclone habituel. Le nombre de personnes évacuées fut plus grand que lors de n'importe quelle crise précédente aux États-Unis : 1,5 million, pour 225 000 logements détruits. Son premier objectif fut de redéfinir l'événement, comme équivalent à une attaque par une arme de destruction massive. Il faut faire appel à l'esprit critique des gens ; les exercices convenus ne suffisent plus.*

M. Roy Williams, directeur de l'aéroport de la Nouvelle-Orléans, partait des mêmes principes. L'aéroport, habituellement lieu de flux, était devenu un lieu de stock, abritant le plus grand refuge, le plus grand hôpital, la plus grande maternité du pays. Les dortoirs des secouristes et les cuisines y furent installés : ce n'était pas réglementaire mais cela permettait d'avoir un contact permanent avec les équipes d'intervention, sans passer par le téléphone. »

Au regard de cet exemple, certes extrême, la mission est convaincue de la nécessité de former les gestionnaires de crises aux événements exceptionnels et imprévisibles. La connaissance des procédures, aussi perfectionnées soient-elles, et la multiplication des exercices, quand bien

même permettraient-elles de faire face à ce qui est prévisible, ce qui n'est pas totalement certain, ne sauraient suffire à répondre à l'imprévu.

B. LES AMÉLIORATIONS TECHNIQUES

1. En matière de prévision

a) Équiper le territoire en stations de mesures et en radars

Comme on l'a vu, la déficience de la prévision en juin 2010 dans le Var est en partie explicable par un déficit d'équipement du département du Var et, plus généralement, du sud-est de la France (capteurs, houlographes, radars) comme l'a rappelé à la mission, M. Xavier Martin : « *La station de Brignoles n'est plus opérationnelle depuis les années 1970. Faute de moyens, la série des mesures s'arrête ! Une station, c'est un pluviomètre : l'information qu'elle délivre est essentielle. Il en existe un à Gênes, mais pas chez nous ! Pour connaître une crue décennale, il faut trente ans d'observation.* » Constatons que pour la Dracénie, on ne dispose pas de séries longues de mesure des précipitations.

Le **mauvais état de certains matériels de prévision** a également été mentionné par M. Joël L'Her, directeur de l'ingénierie au CETMEF, lors de son audition par la mission. Référent national pour la mesure de la houle, le CETMEF avait ainsi, lors des événements du mois de novembre 2011, « égaré » un houlographe (non remplacé faute de moyens) au large de la Corse, tandis que celui de Porquerolles subissait une panne entre le 4 et le 7 novembre.

Depuis juin 2010, le réseau des cours d'eau surveillés par l'État s'est cependant étendu. S'agissant du sud-est de la France, il a ainsi intégré le Gapeau, l'Argens moyen et aval, ainsi que la Nartuby aval en 2010. En 2013, sera également concerné le bassin de l'Arc, dans le département des Bouches-du-Rhône (780 km² très urbanisés). Durant les 40 dernières années, l'Arc a subi 6 crues importantes. Si on doit saluer cette avancée, il faut rappeler qu'elle devra se poursuivre sur les autres fleuves à crue soudaine du sud-est de la France et que l'équipement de surveillance de la Nartuby en amont de Draguignan soit, en tant que de possible, installé.

11 stations de mesures hydrométriques fonctionnent aujourd'hui sur les fleuves surveillés du département du Var. Le réseau de surveillance, défaillant en 2010, a globalement bien fonctionné lors des crues de novembre 2011, même s'il a eu à subir des **pannes** pénalisantes sur l'Argens et le Reyran (capteur et échelle de crue emportés à Fréjus, problèmes de capteurs à la station de référence « Argens moyen »).

Demeurent toutefois des **zones « blanches » sur certains fleuves surveillés**, notamment sur le tronçon de la **Nartuby en amont de Draguignan** : depuis la crue de juin 2010, les stations de mesure installées à la source des Frayères et à Rebouillon-Châteaudouble, emportée pour la seconde

par un glissement de terrain, n'ont pas pu être remis en état. À ce jour, s'il est prévu de restaurer la station des Frayères, la DREAL a indiqué que le rétablissement de celle de Rebouillon n'était pas à l'ordre du jour, en raison de la difficulté à trouver un lieu d'installation durable et accessible.

Les limites de la surveillance par ce type de stations peuvent toutefois être surmontées par le développement des radars.

Ainsi, une nouvelle convention-cadre « Observation », d'un montant total prévisionnel de 26,3 millions d'euros, a été conclue en 2011 pour la période 2011-2016 entre la DGPR et Météo-France afin de répondre à trois objectifs :

- accélérer le renouvellement du réseau ARAMIS des 24 radars de Météo-France (2 par an, au lieu de 1 tous les 2 à 3 ans depuis 2005) ; le radar de Collobrières, dans le Var, a ainsi été renouvelé en avril 2012 ;
- étendre le réseau ARAMIS (radars en bande C ou S d'une portée d'environ 100 km) à des zones encore non couvertes en tenant compte de l'expérimentation en cours de radars en bande X sur les Alpes du Sud (projet RHyTMME) ;
- disposer de mesures de la pluie au sol suffisamment denses pour calibrer les données issues des radars et disposer d'informations quantitatives sur les zones non ou mal couvertes par ARAMIS.

Le projet RHyTMME (2009-2013)

Le projet RHyTMME (Météo-France, IRSTEA) vise à déployer un réseau de radars de nouvelle génération pour mieux mesurer les précipitations en montagne et anticiper ainsi les aléas naturel qui y sont liés. À cet effet, 3 radars seront installés à Vars Mayst, Maurel et au Mont Colombis (un radar à bande X est déjà en place au Mont Vial).

Les radars Doppler polarimétriques en bande X sont plus compacts et d'installation moins contraignante que les radars déployés en plaine. Ils fournissent également des cumuls de précipitations toutes les 5 min à l'échelle du kilomètre carré et sur une portée d'environ 60 km. La technologie de la bipolarisation permet de mieux estimer les cumuls de précipitations et de distinguer la pluie de la neige ou de la grêle. Le mode Doppler permet, quant à lui, de réaliser des mesures du vent.

Les données des radars alimenteront une plateforme d'avertissement qui renseignera sur l'imminence de risques hydrométéorologiques. L'accès aux informations se fera en ligne en temps réel pour permettre aux maires et aux services de l'État d'anticiper le risque et de réagir dans les délais appropriés. L'outil de qualification des pluies en cours et des débits afférents dans les cours d'eau (AIGA) sera intégré à RHyTMME.

Le coût total du projet est estimé à 10,4 millions d'euros, dont 5,8 millions d'euros d'investissement pour l'achat, l'installation et la maintenance de 3 radars, et 4,6 millions d'euros pour la recherche et le développement de services d'avertissement des risques. Le financement se répartit comme suit : 31 % par Météo-France, 19 % par la

région PACA, 19 % par l'Union européenne (FEDER), 17 % par l'IRSTEA et 14 % par le ministère chargé du développement durable.

Le projet pourrait être renouvelé pour une deuxième série de nouveaux radars pour la période 2014-2017.

Source : IRSTEA

L'installation de ces radars, permettant le **recueil, sur l'ensemble du territoire, des données nécessaires aux modèles prévisionnistes**, est d'autant plus essentielle que l'équipement de certains petits cours d'eau en stations de surveillance est parfois délicat, en raison de la difficulté qu'il y a à trouver un site exploitable durablement et aisément accessible sur certains tronçons de cours d'eau (exemple précité de la Nartuby en amont de Draguignan), mais aussi fort coûteux au regard des améliorations escomptées en termes de prévision.

Un tel constat a notamment été dressé pour le Préconil par la mission d'information sur les inondations des 18 et 19 septembre 2009 à Sainte-Maxime¹⁰⁵ : *« Équiper chaque petit bassin versant à crues très rapides de systèmes de mesures et de transmission pour assurer la surveillance, la prévision et l'alerte, serait d'un fonctionnement coûteux et d'un résultat aléatoire et utilité rare. C'est pourquoi la recommandation est de concevoir un système centralisé, de niveau national, infiniment moins coûteux, permettant d'alerter toute commune de la venue de précipitations puissantes induisant une forte probabilité d'inondation imminente. »*

À noter aussi que l'installation de nouveaux radars, malgré l'évidente utilité de ceux-ci dans le domaine de la prévision des crues soudaines, se heurte à **trois difficultés** :

- une recherche difficile de sites car les mieux adaptés sont souvent déjà occupés par d'autres dispositifs ;
- des réticences locales, pour des raisons environnementales et de santé publique ;
- des conflits d'intérêt avec l'installation de projets de développement éolien.

La mission appelle de ses vœux la poursuite de ces programmes et le maintien des financements nécessaires à leur réalisation.

- **Poursuivre l'équipement des départements du sud-est de la France en radars et en stations de surveillance des cours d'eau**

¹⁰⁵ Conseil général de l'environnement durable – Mission sur les inondations de Sainte-Maxime les 18 et 19 septembre 2009 – Octobre 2009.

Sans oublier qu'en tout état de cause, tous les systèmes de surveillance ont des limites insurmontables en cas de montée rapide des eaux et que les outils actuels ne peuvent fonctionner que sur des secteurs où l'observation de la pluie par les radars est correcte et sur les cours d'eau sans spécificité particulière (aval de barrage ou zone karstique).

b) Développer la recherche

Outre les investissements en équipements, il demeure indispensable de poursuivre les efforts dans le domaine de la recherche, du recueil des données à la modélisation.

Compte tenu du foisonnement d'organismes de recherche amenés à travailler sur telle ou telle caractéristique des phénomènes de crue, il apparaît indispensable de **confier au SCHAPI un rôle de coordination** dans ce domaine. Il reviendrait ainsi à celui-ci d'exprimer ses besoins en matière de recherche à chacun de ses partenaires puis de compiler les résultats des études réalisées.

À cet effet, le ministère de l'écologie, tutelle du SCHAPI, présenterait, en coordination avec les organismes concernés, **un plan de recherche pluriannuel accompagné de la présentation des financements correspondants**. Une note annuelle produite par le SCHAPI sur l'avancée des programmes de recherche prévus serait envoyée au ministère de l'écologie, au Parlement et aux organismes concernés.

Les nouveaux projets de recherche doivent permettre de mieux prendre en compte dans les modèles des phénomènes complexes comme le ruissellement en zone naturelle ou urbaine, les phénomènes karstiques, la rupture d'obstacles naturels ou artificiels sur le cours ou la présence d'obstacles aux débouchés (surcote maritime).

Auditionnée par la mission, la direction du CETMEF a reconnu que les principales lacunes des projets de recherche sur la prévision des crues *« ne se situent pas tant dans l'activité de recherche académique que dans l'industrialisation des outils prototypes proposés par la recherche et leur application locale dans les services de prévision des crues »*. Elle a estimé que la recherche répondait aujourd'hui à des questions d'importance secondaire, alors que l'opérationnel ne disposait pas toujours de modèles de prévision efficace.

Un effort particulier doit donc être fait pour **assurer un meilleur transfert des résultats de la recherche à la recherche développement et à la production de matériel opérationnel**.

En outre, plusieurs pistes de recherche méritent d'être développées pour améliorer la prévision :

- la prise en compte des lacunes dans la connaissance du territoire et leur propagation dans la chaîne de modélisation ;

- les simulations d'ensemble pour disposer d'une estimation de la qualité des prévisions ;
- au niveau maritime, le couplage entre prévision marine au large et submersion du territoire. Il conviendrait, sur ce point, d'interfacier les modèles de prévisions côtières et des états de mer du SHOM avec les modèles opérationnels de prévision des crues par la poursuite du projet HOMONIM avec Météo-France et le SCHAPI ;
- le passage de la modélisation des crues à la cartographie des inondations, exigée par la directive de 2007, avec la poursuite du projet Cartino. L'estimation des périmètres inondables sera basée sur la topologie et précisée grâce à l'intégration de débits amonts et de probabilité d'occurrence fournis par l'IRSTEA et à la conversion de ces débits en hauteur d'eau ;
- la standardisation des échanges de données hydrauliques pour la création de modèles adaptés à des bassins versants dépassant le cadre du territoire national.

L'effort doit également être poursuivi dans le domaine de la prise en compte des **phénomènes karstiques**. De fait, si les récents travaux du BRGM ont largement amélioré l'intégration de cette donnée dans les modèles de prévision, il convient désormais de l'intégrer dans la construction des systèmes d'alerte en temps réel. Selon les informations fournies par le BRGM lors de son audition par la mission, un tel projet devrait aboutir à échéance 2015.

En effet, un projet d'une période de trois ans, piloté par la société Prédicit, a été accepté au mois de juin 2012 dans le cadre du onzième appel à projets du Fonds unique interministériel (FUI). Le **projet KHRU** (karst humidité, ruissellement), auquel sont associés le BRGM pour les travaux de recherche sur le karst, l'école des Mines d'Alès pour la modélisation de l'humidité des sols, ainsi que deux entreprises d'installation de capteurs de mesures, a pour objectif d'**intégrer les données sur l'état initial du sous-sol (karst et humidité) dans les modèles d'aide à la prise de décision en cas de crue**. Le bassin de la Nartuby a été choisi comme territoire test : les premiers capteurs y seront prochainement installés.

Il serait également utile de demander à l'IRSTEA de mener une étude relative au problème des **embâcles**. À cet égard, il conviendrait de réfléchir à la mise en place d'un dispositif de signalement des embâcles sur les tronçons de cours d'eau à risque mal entretenus. Ce signalement, à destination des services de sécurité civile, serait de la responsabilité des organismes en charge de la gestion du risque sur la rivière et de la police de l'eau.

Par ailleurs, l'amélioration non seulement de la fiabilité de la prévision mais de sa crédibilité aux yeux de ceux qui la reçoivent dépend de sa précision quant au territoire concerné. Comme on l'a vu, l'une des raisons de

l'absence de prise en compte de l'alerte de Météo-France en juin 2010 est qu'elle concernait un territoire trop vaste.

Ainsi, la résolution spatiale horizontale du modèle AROME, fixée aujourd'hui à 2,5 km devrait être portée à environ 1,3 km en 2015. Des essais de modélisation à une résolution supérieure (500 m), aujourd'hui impossible en temps réel compte tenu de la limitation des moyens de calcul opérationnels, sont actuellement expérimentés sur l'épisode de novembre 2011.

Il est enfin essentiel que le SCHAPI poursuive ses études et expérimentations sur de **nouvelles méthodes d'anticipation des crues rapides**, adaptées à des bassins versants moins accessibles et ne bénéficiant peu ou pas d'outils de mesures hydrologiques. La « régionalisation », consistant à comparer un bassin versant à d'autres, répondant à des caractéristiques proches et pour lesquels des données sont disponibles, semble constituer une piste particulièrement intéressante.

- **Confier au SCHAPI un rôle de coordination des projets de recherche dans le domaine des crues**
- **Présenter annuellement au Parlement un programme pluriannuel des recherches menées par les différents organismes, en indiquant les financements correspondants et l'avancée des travaux**

c) Renforcer la coordination entre les services de prévision des crues

L'amélioration de la vigilance, en termes de précision tant chronologique et géographique, passe par le **développement d'outils de mesure** mathématiques comme opérationnels et le **renforcement du partage des données** recueillies par les systèmes de prévision (y compris celles des collectivités locales et des concessionnaires), nécessaires à l'alimentation des modèles de calcul.

Par leur complexité technique, ces outils et modèles doivent être développés en additionnant les compétences des différents organismes en charge de la recherche dans le domaine de l'eau et des inondations. Pour ce faire, il est donc **indispensable de poursuivre et de renforcer les partenariats existants** – ces différents organismes nouent des partenariats scientifiques au niveau national et international, dans le cadre de projets de recherche – **et d'en développer de nouveaux**.

Ces partenariats sont en effet essentiels au **partage d'informations** et à la **coordination des travaux** des différents organismes chargés, directement ou indirectement, de la prévention des crues.

Les partenariats existants

Pour le développement d'outils intégrés en matière de prévision des crues, les partenariats sont déjà étroits entre le réseau que forment le SCHAPI et les SPC et, d'une part Météo-France, d'autre part les centres de recherche et les opérateurs hydrologiques et hydroélectriciens. Ces partenariats portent en particulier sur :

– la transmission, par Météo-France, de données et d'outils de représentation et d'utilisation concernant la pluie observée ou prévue et un certain nombre de paramètres associés ;

– le recueil, par les unités d'hydrométrie des DREAL, et la transmission aux SPC et au SCHAPI d'informations hydrologiques ;

– le traitement de ces données par modélisation hydrologique et hydrauliques pour produire des prévisions de crues, ainsi que la diffusion de cette vigilance aux autorités concernées.

Le rôle de chaque organisme est défini par une circulaire et le cadrage de leur activité est assuré par les comités de pilotage des vigilances météorologiques.

Les développements techniques d'intérêt commun et le renforcement de l'articulation opérationnelle au niveau national et local font l'objet de conventions-cadres pluriannuelles associant Météo-France, la DGPR et la DGALN. Un groupe de suivi pour la prévision des crues, réuni deux fois par an, en assure le pilotage.

Source : Direction générale de la prévention des risques

À titre d'exemple, le système APIC fait l'objet de travaux de recherche en 2012 pour son amélioration, dans le cadre d'une coopération entre Météo-France, l'IRSTEA et le SCHAPI.

De la même manière, l'ONEMA soutient, avec l'appui de l'IRSTEA, des actions de recherche pour la gestion du transport solide en rivière, et le BRGM travaille avec le SCHAPI à la caractérisation du comportement des états de surface d'un bassin versant, afin de mieux prendre en compte les caractéristiques géologiques et pédologiques et leurs conséquences en termes d'infiltration et de ruissellement de surface, dans les modèles de prévision.

Si ces initiatives méritent d'être saluées, leur **développement international est encore insuffisant**, même si le SCHAPI participe actuellement au programme de recherche européen IMPRINTS sur l'anticipation des crues soudaines, qui regroupent des centres de recherches suisses, espagnols et italiens.

De fait, il est essentiel de **s'inspirer des méthodes développées à l'étranger** pour le même type de phénomènes, qu'il s'agisse d'organisation des services de prévision ou d'outils de mesures.

En matière d'outils, une analyse du système américain d'anticipation des crues soudaines a ainsi été réalisée dans le cadre de la convention de 2011 entre le SCHAPI et l'IRSTEA. Sur la base des résultats obtenus, une expérimentation de cette méthode est en cours dans les départements du Var,

des Alpes-Maritimes et des Bouches-du-Rhône. Il serait utile de multiplier ce type d'études et d'expérimentations.

À la différence des Pays-Bas qui ont rassemblé les services d'hydrographie et de météorologie dans trois centres « Hydro-Météo » et regroupé l'ensemble des prévisionnistes dans le « Water Management Centrum » (voir plus bas), en France, le SCHAPI centralise tous les SPC, eux-mêmes rattachés localement aux **DREAL**, sauf, comme on l'a dit, pour le territoire Méditerranée Est, où le SPC est rattaché à la direction interrégionale de Météo-France. Cette configuration favorise le lien hydrologie météorologie tout en distendant le lien **avec l'hydrométrie, dont les DREAL ont la charge.**

Compte tenu de l'importance du facteur météorologique dans le cas méditerranéen, la **mission est favorable au maintien de cette exception.**

Au-delà de la question de l'organisation des services et du partage des responsabilités sur le territoire Méditerranée Est, **l'approfondissement de la coopération entre Météo-France et les services déconcentrés de l'État chargés de la prévision des crues** doit demeurer une priorité, comme le prévoit d'ailleurs le contrat d'objectifs et de performance 2011-2016 État/Météo-France.

Par ailleurs Météo-France conduit avec le SCHAPI des actions **d'amélioration de la modélisation hydrologique** comme la mise en place et l'approfondissement de modèles débit-débit, respectivement sur l'Argens moyen et l'Argens aval. Dans ce cadre, une augmentation du nombre de caméras est prévue, ainsi que la mise à disposition des images aux centres opérationnels de gestion des crises inondations.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Renforcer la coordination des actions menées par les différents organismes de prévision des crues par le développement de partenariats et la recherche d'un meilleur partage des informations |
|--|

2. En matière d'alerte

a) Systématiser la remontée d'information du terrain

La mission a pu constater combien la connaissance du terrain et l'appréciation de la situation au niveau local étaient nécessaires à la direction des opérations de secours pour prendre les bonnes décisions. Si le perfectionnement des outils scientifiques de prévision est une nécessité, il doit être complété par les informations en provenance du terrain, s'agissant évidemment de celles collectées par les collectivités bien équipées, comme des plus petites dont certaines mettent en place des systèmes de vigilance et qui toutes peuvent être amenées à prendre des décisions en matière de sécurité.

Or, autant la communication descendante, sauf situation d'exception, fonctionne, autant la communication remontante n'est pas systématiquement organisée.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Mettre en œuvre des procédures de remontée de l'information du terrain vers les COD et les SPC |
|---|

b) Le SAIP et ses retards

Décidé en 2008, le nouveau système d'alerte et d'information des populations n'est toujours pas opérationnel. Le logiciel et les premiers matériels devraient être livrés au début de 2013 et déployés dans la foulée sur deux sites pilotes. L'intégralité des moyens du SAIP connectés est programmée pour s'étendre à toutes les zones d'alerte jusqu'en 2017. Le calendrier de déploiement, indique la DGSCGC, privilégiera les sites le plus exposés¹⁰⁶.

À noter que ces retards ont conduit des collectivités à investir dans de nouveaux moyens sans que l'on se soit assuré de leur compatibilité avec le SAIP. Il convient donc de prévoir les moyens budgétaires permettant de mener le projet à bonne fin.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Sauvegarder les moyens budgétaires affectés à la mise en œuvre et au déploiement du SAIP |
|---|

C. PERFECTIONNER L'ORGANISATION DES SECOURS

Si l'efficacité des secours varois en novembre 2011, en situation d'intervention classique a été manifeste, il n'en serait pas moins nécessaire de tirer toutes les leçons de juin 2010 où, dans le chaos, une organisation des secours avait pu se reconstituer du fait de la réactivité des acteurs de terrain et à leur capacité d'improvisation.

1. La direction des opérations de secours

Sans remettre fondamentalement en cause la répartition des rôles entre le maire et le préfet, il est possible de mieux les articuler.

¹⁰⁶ Encore faut-il déterminer ce que l'on entend par ce concept. S'agit-il des territoires où les enjeux sont les plus importants ou ceux qui sont soumis aux risques de façon plus fréquente ?

a) La place du maire et le rôle de l'intercommunalité

Les maires sont désormais informés autant, sinon mieux que le préfet, grâce au réseau APIC et aux services de prévisions auxquels ils sont abonnés.

Les élus, le personnel technique, la police municipale, la réserve communale de sécurité civile sont devenus des relais irremplaçables des secours sur le terrain.

Certaines grandes communes ou agglomérations disposent même de dispositifs de prévision des inondations et de gestion des crises parfois plus performants que ceux dont dispose le préfet de département.

Désormais, le rôle des maires ou des présidents d'intercommunalité dans le déclenchement de l'alerte et la gestion de crise, ne se limite plus aux seules opérations de sauvegarde. C'est particulièrement le cas lors de crise hors norme, où les communes se retrouvent isolées, dépourvues de moyens de communication. Il est indispensable d'intégrer ce cas de figure dans les schémas de gestion de crises et de les doter de moyens de communication fiables.

Outre l'équipement des communes en téléphones satellitaires, comme on l'a vu des communes de Dracénie, et même si cela peut paraître hérétique, l'extension du réseau Antares aux maires doit être sérieusement étudiée. Après tout, les maires ne sont-ils pas aussi, et surtout quand ça l'arrange, des agents de l'État ? Au-delà des enjeux technologiques, c'est la conception même de ces outils qui mérite d'être repensée.

- **Évaluer localement les moyens et les capacités des communes et des intercommunalités pour les associer plus directement à la gestion locale des crises**
- **Former les élus locaux à la gestion de crise**
- **Doter les communes de moyens de transmission satellitaire**
- **Étudier la possibilité d'extension du réseau Antares aux maires dans le cadre de la gestion de crises**

b) Le rôle du sous-préfet

La situation du Var en 2010 a montré, que dans une situation où les communications étaient rompues et le secteur isolé, le préfet de département a pu compter, au plus près du terrain, sur le soutien de la sous-préfète de l'arrondissement, Mme Corinne Orzechowski, qui a pris en mains la direction des opérations de secours avec l'appui des pompiers et les moyens qui leur restaient. Sur le fondement de cette expérience, M. Hugues Parant, préfet du département au moment des événements avant de devenir préfet de zone, a confirmé à la mission qu'il attachait une importance toute particulière à ce que les sous-préfets d'arrondissement puissent organiser eux-mêmes le poste de

commandement pour des motifs d'efficacité et de réactivité, à condition, naturellement, qu'ils aient été formés à cela.

Une implication systématique des sous-préfets dans la conduite des secours pourrait donc être officialisée et leur formation organisée en ce sens alors qu'elles semblent aujourd'hui limitées aux directeurs de cabinet des préfets.

- **Former et exercer les sous-préfets d'arrondissement à la gestion de crise**

c) L'intervention du préfet de zone

Sans remettre en cause l'organisation territoriale actuelle de la gestion de crise, qui repose sur le maire et sur le préfet de département, force est de constater¹⁰⁷ que le cadre des crises a tendance à s'élargir. Ainsi une crise affectant le département du Var ou des Alpes-Maritimes peut rendre nécessaire une interruption ou une régulation des flux autoroutiers depuis la vallée du Rhône pour faciliter le déploiement des secours.

De même, le champ d'expansion des rumeurs ayant lui aussi tendance à s'élargir, l'organisation d'une communication de crise à la dimension de la zone, comme M. Hugues Parant l'a expérimenté, en liaison avec celle des préfets de département aurait toute son utilité.

Utile aussi la définition précise des compétences en cas de crises affectant des zones différentes, les phénomènes naturels ayant du mal à respecter le découpage administratif du territoire.

- **Mieux définir la mission de préparation et de coordination du préfet de zone**

d) Adapter les documents de doctrine aux évolutions récentes

Le renforcement du rôle des collectivités territoriales en matière de gestion de crise, la réorganisation des services de l'État avec une régionalisation des compétences et une baisse des effectifs, comme la privatisation des grands réseaux qui s'est traduite par une multiplication des opérateurs dont l'organisation n'est plus calquée sur celle de l'administration, affectent profondément le modèle de préparation et de gestion des crises. Il est clair que l'impact de ces réformes sur l'organisation de la gestion en cas de crise majeure n'a pas été évalué avant leur mise en œuvre.

¹⁰⁷ Comme cela ressort de l'entretien de la mission avec le préfet Hugues Parant, préfet de la région PACA et préfet responsable de la zone de défense et de sécurité sud.

Certaines compétences, comme la gestion des routes, ont été transférées au département, ce qui a conduit assez systématiquement à faire participer ses services au centre opérationnel départemental.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Évaluer l'impact des réorganisations administratives sur l'organisation de la gestion des crises |
|---|

Par ailleurs, la réorganisation territoriale de l'administration de l'État a concentré les moyens d'expertise au niveau régional (DREAL, ARS...), ce qui rend indispensable leur participation effective aux activités des états-majors interministériels de zone (EMIZ) ainsi qu'à celles des COD, aujourd'hui privés de l'essentiel de leurs capacités d'expertise.

Au-delà de l'évolution des documents de doctrine, nécessaire pour mettre en phase l'organisation interministérielle de la gestion de crise au niveau des zones et au niveau des départements, il est donc indispensable que le préfet de zone s'assure que les préfets de département disposent effectivement des compétences nécessaires à la direction des opérations de secours.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- S'assurer de la présence de toutes les compétences nécessaires des services de l'État au sein des COD en cas de crise |
|--|

2. La planification des opérations de secours et de sauvegarde

a) Les plans communaux de sauvegarde et les DICRIM

C'est un lieu commun que de dire que les PCS sont en nombre insuffisant (en moyenne 37 % seulement des communes soumises à l'obligation de réaliser un PCS l'ont effectivement fait, le taux variant de 2 % à 90 % selon les départements), que ceux qui existent sont souvent peu clairs, illisibles parfois, actualisés de manière aléatoire, en un mot rarement opérationnels.

Le constat vaut pour les DICRIM, éléments du PCS, ce qui confirme l'impression que l'élaboration des PCS et des DICRIM est plus perçue comme un exercice bureaucratique que comme un moyen dans la lutte contre l'inondation. Selon les éléments communiqués par la Direction générale de la prévention des risques, 25 ans après la mise en place des obligations

réglementaires d'information préventive, 5 683 DICRIM sont connus¹⁰⁸ des services de l'État alors que 28 634 communes sont concernées : moins du quart des documents obligatoires a donc été réalisé, une partie faute d'information complète des préfetures.

Donner un sens au PCS et au DICRIM suppose que leur rédaction soit le point d'orgue d'une démarche associant l'ensemble des acteurs concernés : élus et personnels municipaux, réserves communales de sécurité et bénévoles, CCFF, SDIS, services de la préfecture, sans oublier les communes avoisinantes, l'intercommunalité et l'EPTB quand il existe.

- **Poursuivre l'incitation à l'élaboration de PCS dans les communes ou les intercommunalités soumises à des risques d'inondation en l'inscrivant dans une démarche collective**
- **S'assurer du caractère opérationnel des PCS, de leur lisibilité, de leur disponibilité, de leur mise à jour périodique.**

b) Les plans ORSEC et leur mise à jour

Le rapport de la Cour des comptes sur les enseignements des inondations de 2010 a souligné les « *importantes carences dans l'actualisation des plans ORSEC* » et noté que celles-ci ont été en partie corrigées s'agissant des départements contrôlés.

S'agissant du Var, le nouveau plan, dont la Cour indiquait qu'il était « en cours de refonte » a été signé récemment par le préfet. Un plan ORSEC « dispositions spécifiques inondations » sera arrêté en 2012. Il prévoira la mise en place d'une cellule de réponse aux maires.

- **S'assurer régulièrement de la mise à jour des plans ORSEC**

3. La disponibilité des moyens

a) Les moyens aériens décisifs en cas de crise grave

Les événements de juin 2010 et novembre 2011 ont montré l'importance des moyens d'intervention aériens en cas de crise majeure et de rupture des communications.

¹⁰⁸ Les maires, en charge de l'élaboration des DICRIM, n'ont pas d'obligation à signaler leur réalisation aux préfets. Peu de préfetures assurent le suivi de ces documents. Les données sont donc partielles.

L'engagement de ces moyens relève du préfet de la zone qui peut demander le concours des armées via l'état-major interministériel des armées de la zone de défense. En juin 2010, cependant, l'engagement des moyens aériens a été directement sollicité par le préfet de département et validé ensuite par la zone qui les avait mis préventivement en alerte dès les premiers messages préoccupants de Météo-France.

Ceci dit, les catastrophes naturelles de l'année 2010 (Xynthia et la Dracénie) ont aussi montré un réel besoin de coordination des moyens de la « troisième dimension » mobilisés en urgence afin d'assurer à la fois la sécurité des vols¹⁰⁹ et l'emploi optimal des vecteurs. Suite à ce constat, la DGSCGC a indiqué qu'un groupe de travail interministériel a été constitué en vue de l'élaboration d'un protocole d'alerte et de pré-positionnement d'une cellule 3D de l'armée de l'air en situation d'alerte hydrométéorologique rouge¹¹⁰. Quand la catastrophe dépasse les frontières administratives, il apparaît raisonnable que la sécurité et la coordination des moyens aériens soient confiées à un seul des préfets de la ou des zones concernées.

<p>- Renforcer la coordination des moyens aériens en cas de crise</p>
--

b) L'importance des renforts nationaux

Ces renforts peuvent être nationaux ou prélevés sur d'autres départements, ce qui suppose une gestion optimale de ces allocations.

S'il a été démontré que le pré-positionnement des moyens pouvait en cas de submersion rapide être déterminant en termes d'efficacité du secours aux personnes, encore faut-il que ceux-ci soient disponibles. Se trouve ainsi posée la question du niveau de ces moyens et de la rapidité de leur allocation. D'où la nécessité du renforcement du suivi de crise au niveau de la zone et au niveau national¹¹¹.

¹⁰⁹ Voir sur ce point le rapport de la Cour des comptes « Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var »- juillet 2012, p. 44 et 45.

¹¹⁰ En outre, un exercice (Durance) a permis en mars 2012 d'évaluer la capacité des centres opérationnels à assurer le contrôle opérationnel ou tactique des moyens militaires engagés. L'armée de l'air a mis en œuvre un E3F (AWACS) employé comme point d'information en vol pendant la première phase d'engagement.

¹¹¹ Les divers acteurs de la crise ont désormais accès au portail Synergie, qui fournit une information en temps réel des divers incidents ponctuant les crises. Ce système n'en rencontre pas moins certaines limites : ainsi, selon M. Charles Guisti, sous-directeur de la planification et de la gestion des crises à la DGSCGC, le COGIC ne peut pas disposer d'une information parfaite quand aux crises en cours. Dans bien des circonstances, il accorde aux préfets les renforts sollicités sur une base déclarative et n'est pas toujours en mesure, selon le contexte, de procéder à un ajustement des moyens demandés à l'échelle locale, en vue d'améliorer l'efficacité des forces d'intervention. L'enjeu pour le COGIC est de croiser les informations communiquées

- **Améliorer la gestion des moyens de renforcement pour anticiper leur mise en alerte, voire leur pré-positionnement**

c) Les réserves communales de sécurité civile

Le retour d'expériences du Var et d'Italie (voir plus loin) a montré l'importance des volontaires, notamment les membres des comités communaux feux de forêts (CCFF). Leur mobilisation, leur connaissance du terrain et leur habitude de travailler en équipe en situation dangereuse, comme nous l'avons dit, *« fut sans aucun doute un élément déterminant de relais de l'alerte dans de nombreuses communes : par leur connaissance des éléments des PCS, par leur réactivité et leur soutien des populations, ils ont à la fois relayé les informations vers les populations, guidé les évacuations, pris des initiatives heureuses parce qu'encadrées dans des dispositifs préétabli. »*¹ Les moyens de leur développement seront proposés un peu plus loin (Titre VI).

d) La formation

Les auditions de MM. Patrick Lagadec et Thierry Libaert ont conforté l'idée que la crise résultait d'une combinaison d'événements plus ou moins prévisibles, mais dont l'enchaînement et l'ampleur surprennent, et de facteurs venant perturber la programmation du déploiement du dispositif de secours, par construction, insensible à l'imprévu. Il est donc important que les exercices prévus par l'ORSEC envisagent plus fréquemment les cumuls de phénomènes naturels ou technologiques, prennent en compte la défaillance des réseaux de communication et la possibilité d'une indisponibilité des moyens, afin de forcer les acteurs à imaginer des solutions inédites, à se projeter dans l'inconnu. Leurs capacités d'adaptation s'en trouveront renforcées et les superviseurs pourront en tirer matière à optimisation du dispositif. Dans le même esprit, il y aurait tout intérêt à ce que les exercices mobilisent l'ensemble des acteurs et pas seulement les services de secours : fonctionnaires de l'État, collectivités locales (élus et personnel), volontaires, voire population, s'agissant des secteurs les plus à risques.

Surtout, comme le souligne M. Patrick Lagadec, il est impératif que la formation ne se limite pas à vouloir faire passer des consignes dont on a de fortes chances qu'elles seront oubliées plus vite qu'elles seront mémorisées. *« En formation, »* dit-il *« je prends le contre-pied de la logique habituelle. Je laisse les gens définir en petits groupes des scénarios, au lieu de mesurer la*

par les divers services départementaux d'incendie et secours sur le terrain. Il a donc un axe de progression à poursuivre en ce domaine.

¹ CGEDD-IGA « Retour d'expériences des inondations survenues dans le département du Var les 15 et 16 juin 2010 » - Octobre 2010, p. 27.

différence entre les mesures prévues et l'application. J'ai assisté à tant de réunions où les services de l'État se contentaient de présenter des powerpoint... Certes, il faut parfois être directif mais sans anéantir l'énergie créatrice. L'assurance que tout se règle dans un bureau à Paris dérègle tout. Il faut faire confiance à tous les niveaux. »

Il conviendrait enfin que la gestion de la post-crise ne soit pas oubliée, le relâchement de la tension à ce moment-là étant souvent aussi celui du relâchement de l'effort en direction de la population, population alors en plein désarroi.

- **Mettre en œuvre plus systématiquement des exercices dans les zones à risque inondation**
- **Impliquer plus largement les acteurs locaux dans ces exercices**
- **Former davantage les élus et les cadres locaux à la gestion du risque inondation**
- **Ne pas limiter la formation à la transmission de consignes mais placer les acteurs en situations créatives**

e) Faire preuve de bon sens

On a un peu honte de rappeler :

– qu'il vaut mieux éviter d'installer des centres de secours en zone inondable ou, si le mal est fait, de les aménager pour que leurs moyens ne soient pas paralysés en cas de crise. En tout état de cause, un relevé de la situation de chaque centre de secours s'impose avant de procéder soit à leur déplacement, soit aux restructurations qui leur permettraient de continuer à remplir leur rôle, par d'autres moyens, en cas de submersion ;

– qu'il y a tout intérêt à améliorer la polyvalence des équipements. Par exemple, armer des hélicoptères prévus essentiellement pour la lutte contre les incendies de forêts, comme c'est le cas dans le Var, avec des dispositifs d'hélicitreillage, serait d'une grande utilité en cas d'inondation, comme on a pu le voir ;

– que l'intégration anticipée des moyens locaux est un gage d'efficacité en cas de crise majeure et de rupture des communications.

- **Recenser les SDIS et CSP en zones inondables**
- **En cas d'impossibilité d'implantation ailleurs, les restructurer et mettre en œuvre des dispositifs de redéploiement des moyens en cas d'alerte**
- **Envisager un usage multifonction des moyens**

D. DES SYSTÈMES DE COMMUNICATION FIABLES, UNE INFORMATION COMPLÈTE

1. L'information des élus et de la population sur le risque

a) Améliorer l'information de la population

Si le bilan des DICRIM est décevant, celui des autres moyens d'information ne l'est pas moins, aux exceptions près, évidemment.

L'affichage public des risques et des consignes de sécurité est loin d'être toujours réalisé même là où il est obligatoire, en particulier dans les campings situés dans les zones à risques.

Constat identique s'agissant de l'installation des repères normalisés de crues et de leur entretien, pourtant obligatoires.

Selon un sondage IFOP publié à l'occasion des Assises nationales des risques naturels en janvier 2012 à Bordeaux, moins d'un Français sur 3 déclare avoir connaissance des risques naturels auxquels est exposée sa commune (29 %) ; les vecteurs de l'information ont été le DICRIM pour 46 % d'entre eux et la presse pour 36 %. Les consignes liées au déclenchement du signal national d'alerte ne semblent être connues que par 14 % des Français.

Un tel résultat est révélateur du zèle de l'administration centrale à produire des obligations qui restent lettre morte sur le terrain, mais donnent l'impression d'agir, sans écorner le budget de l'État, ce qui reste le plus important.

Le perfectionnement du système d'information des acquéreurs semble être une voie plus prometteuse, mais son efficacité est, pour l'heure, douteuse, comme l'a montré la Cour des comptes dans son rapport sur les inondations de 2010. Les états des risques naturels et technologiques joints aux promesses et actes de vente, établis dans la plupart des cas par un expert diagnostiqueur, sont souvent si imprécis qu'ils ne permettent pas à l'acquéreur de situer l'immeuble dans les zones définies par le PPRI. L'absence de hiérarchie des risques expertisés (du risque de saturnisme, rarissime, à celui d'être inondé, qui ne l'est pas) n'est pas non plus de nature à éveiller l'attention des acquéreurs.

Si l'obligation d'information des acquéreurs et bailleurs est trop peu respectée¹, il suffirait d'un renforcement des contrôles ou simplement de faire

¹ Une analyse de l'accessibilité sur Internet du contenu des dossiers IAL des départements a été menée par la DGPR en décembre 2011. Il en ressort (sur 101 départements) que le dossier du département, dont dépend la commune, est accessible sur le site de la préfecture dans 68 % des cas ; dans 10 % des cas, cette information est difficile à trouver. Pour 13 des départements, les informations relatives à l'IAL ne sont pas disponibles sur Internet. Pourtant la majorité des professionnels et de la population utilisent ce vecteur pour être informés. À noter qu'il est fait plus de cas des diagnostics amiante, plomb, termites ou thermique que des risques naturels, malgré leur occurrence généralement plus fréquente et la gravité immédiate de

appel à la conscience professionnelle des notaires et agences immobilières pour améliorer substantiellement la situation.

Il est également important de poursuivre et de développer les efforts entrepris pour inscrire la mémoire des événements dans les territoires. La multiplication des repères de crues¹, mais aussi les manifestations, documentaires, culturelles et artistiques sur les inondations² sont autant de manière de rappeler de façon régulière l'existence et la permanence du risque. Tous ces moyens contribuent à sensibiliser la population au risque ce qui permet de l'associer plus facilement aux processus de décision et de concertation qui seront abordés dans le Titre VI, p. 253.

- **Hiérarchiser les obligations d'expertise des risques en cas de vente ou de bail**
- **Sensibiliser les notaires et les agents immobiliers à leurs obligations en matière de risque inondation et améliorer le contrôle des pratiques réelles**
- **Mettre en place dans chaque département d'un site d'information des acquéreurs et bailleurs en matière de risque inondation, lisible et facilement accessible**

b) L'Observatoire national des risques : l'enrichissement de la connaissance du risque

Longtemps attendue, en raison de la réticence de la Caisse centrale de réassurance (CCR) à livrer des données qu'elle estimait confidentielles, la mise en place d'un observatoire national des risques naturels demandée par le COPRNM est effective depuis le 3 mai 2012³.

Celui-ci a pour objectif de rassembler et de mettre en réseau les acteurs de la prévention, les observatoires régionaux⁴ ou départementaux des

leurs conséquences. S'agissant de l'information des locataires, des actions de vérification de la DGCCRF sur les agences et sur les prestataires (experts diagnostiqueurs) pourraient constituer dans les zones à risque un moyen d'attirer ceux-ci à la vigilance et à une plus grande transparence ; elle devra être précédée d'une campagne d'information ciblée auprès des professionnels.

¹ Voir annexe 9 : repères de crues installés dans la commune de Sommières.

² Voir p. 254 l'extrait de l'audition de M. Julien Langumier concernant la programmation culturelle mise en œuvre dans le cadre du Plan Rhône.

³ Signature d'une convention de partenariat entre l'État, la CCR et la mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des risques naturels (MRN).

⁴ La Région Languedoc-Roussillon dispose en la matière d'une expérience intéressante. Suite à la répétition d'inondations de 1999 à 2005, elle a mis en place, en 2006, l'observatoire régional des risques. Il s'agit d'un outil partenarial, porté par la Région et fondé sur un comité de pilotage (Région, État, 5 départements) et des groupes de travail par risque réunissant les principaux acteurs régionaux (État, collectivités, syndicats de bassin versant, experts techniques...). Ses missions sont les suivantes :

- collecter et mutualiser l'information en vue d'établir un état des lieux et de suivre l'évolution des risques naturels au niveau régional ;
- faire connaître l'information sur les risques naturels au plus grand nombre ;

risques naturels et de mutualiser les connaissances en la matière. Il devrait associer les collectivités territoriales.

Lors de son audition par la mission M. Paul-Henri Bourrelier, président du comité scientifique de l'Association française de prévention des catastrophes naturelles (AFPCN) a, pour sa part, plaidé pour la mise en place d'un comité des utilisateurs.

Lors de sa phase d'expérimentation, l'observatoire a publié, début 2012, quelques indicateurs : coût des inondations par commune et par habitant en France métropolitaine, évaluation de la pertinence de la couverture des plans de prévention des risques naturels d'inondations (PPRI), évaluation préliminaire des risques d'inondation.

Cet enrichissement de la connaissance du risque, grâce à l'exploitation des données collectées depuis 1982 par la CCR et les observatoires régionaux, devrait permettre de mieux ajuster les politiques de prévention et de sortir d'une problématique limitée à la cartographie de l'aléa, en y intégrant des données économiques. Elle devrait aussi faciliter l'analyse coût-bénéfices des investissements de protection. Quant à la mise en place d'un comité d'utilisateurs, elle permettrait aux premiers intéressés de définir les priorités et les besoins.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Développer les potentialités de l'Observatoire national des risques naturels- Mettre en place un comité des utilisateurs- Développer les liens avec les Observatoires régionaux existants ou à construire |
|--|

*• améliorer les connaissances sur les risques ;
• favoriser les échanges et les réflexions/acteurs de prévention des risques ;
• suivre, voire évaluer, les actions de prévention mises en œuvre et aider à la décision.
Le risque inondation étant le plus important au niveau régional, la priorité a été fixée sur ce risque.*

À ce jour, le site Internet de l'ORN-LR, <http://www.laregion-risquesnaturels.fr/>, est en ligne sous la forme d'un portail régional diffusant des informations sur le risque inondation (quel est le risque inondation en Languedoc-Roussillon ? missions-fonctionnement et état d'avancement de l'observatoire, indicateurs de suivi, renvois vers des sites d'information de référence sur le risque...).

L'observatoire a défini des indicateurs d'état des risques pour assurer un suivi des aléas, des enjeux, des événements et des indicateurs de réponse, pour suivre, voire évaluer, les réponses apportées en matière de prévention. À ce jour, une quinzaine d'indicateurs sur le risque inondation peuvent être consultés sur son site via une application de cartographie dynamique, sous forme de cartes et de fiches de synthèse au niveau de différents territoires : communes, bassins versants, départements, région.

2. La communication en temps de crise

En situation de crise, l'efficacité de l'alerte et des secours dépend à la fois de la fiabilité des moyens de communication et de la qualité des messages, une communication efficace étant celle qui déclenche le comportement souhaité par celui auquel le message est destiné : décideurs et population. Comme l'a expliqué M. Thierry Libaert devant la mission : « *il semble donc nécessaire de travailler non seulement sur la capacité à donner l'alerte, mais également sur la boucle de rétroaction. Il faut en effet veiller à ce que l'alerte soit prise en compte par les décideurs, parfois occupés par d'autres urgences.* »

a) Le durcissement indispensable des réseaux

Le retour d'expériences du Var a montré la vulnérabilité aux perturbations météorologiques des liaisons téléphoniques fixes et mobiles non sécurisées. Le durcissement des moyens de communication est d'autant plus nécessaire que la direction des secours est centralisée, comme c'est le cas en France. Il serait donc de bon sens d'en faire une priorité, d'éviter d'installer les systèmes d'accès des services de secours aux réseaux sécurisés dans des locaux inondables et de faire reposer une partie aussi importante de la conduite des opérations sur des réseaux grand public, techniquement fragiles et rapidement saturés en périodes de crises.

Autre rappel de bon sens : si les postes de commandement et centres opérationnels ne sont pas situés dans des zones sécurisées, prévoir le déplacement de leurs moyens vitaux dans des lieux qui le sont en cas d'alerte et des circuits de communications alternatifs.

Par ordre d'urgence : étendre la couverture filaire du territoire par le réseau hertzien (en prévoyant une alimentation électrique de secours des relais), augmenter le nombre de téléphones satellitaires ainsi que le nombre de responsables pouvant avoir accès au réseau Antares.

- Rendre les systèmes de transmission plus robustes
--

b) La qualité des messages

S'il faut reconnaître la qualité des prévisions diffusées par Météo-France – les contrôles *a posteriori* effectués par la DGSCGC montrent qu'en 2010 le taux de fausses alarmes constaté s'élevait à 14 %, tandis que le taux de non détection était limité à 2 % –, c'est dans leur précision, leur exploitation et

leur compréhension par les responsables et la population¹ que des améliorations pourraient être apportées. Autrement dit, moins le message est précis, plus il est fiable, mais moins il est utilisable. Plus le message est rédigé en termes techniques, moins il est lisible.

À l'évidence, la portée d'un message dépend de sa qualité. Le fait qu'en juin 2010 Météo-France n'ait pas été en mesure d'apprécier un phénomène « hors norme », qui ne rentrait pas dans ses modèles de prévisions, a conduit à la diffusion d'un message d'alerte orange reçu comme banal et anodin. Et d'autant plus qu'il ne disait rien de la zone précise où la perturbation pouvait constituer un risque grave. Comme l'a souligné Mme Corine Orzechowski, aujourd'hui préfète de la Mayenne et sous-préfète de Draguignan à l'époque des intempéries, « *les prévisions météorologiques départementales n'avaient aucunement évoqué un semblable scénario : les autorités publiques ont donc subi un véritable effet de surprise, comme les populations.* »

L'exemple ci-dessous extrait du retour d'expériences de la tempête Xynthia, réalisé par l'expert néerlandais M. Slomp (Conseiller au service de la gestion de l'eau du Rijkswaterstaat), entendu par la mission, pose aussi ce problème de la conception des messages d'alerte quant à leur précision et de leur lisibilité. Autrement dit, on est d'autant plus sensible à un message qu'il annonce ce que l'on craint, autant dire, ce que l'on connaît. Autant dire que ce qu'on ne connaît pas n'existe pas.

Extraits du document « Retour d'expériences après la tempête Xynthia en France – Leçons pour les Pays-Bas » - Septembre 2010

« Avant l'arrivée de Xynthia, il était clair qu'une forte tempête était imminente. Chez Météo-France, le risque d'inondation était également connu. Les centres régionaux des préfets n'ont pourtant pas cartographié le danger d'inondation. Ils n'ont pas identifié le risque pour les tiers, dont les citoyens. En définitive, la population a reçu des avertissements pour le vent et ces avis sont bien parvenus aux citoyens. Ce ne fut guère, voire pas du tout, le cas pour le risque potentiel d'inondation. Il ressort du rapport de la commission du Sénat français que les prévisions de Météo-France pour le vent et les conditions hydrauliques en haute mer étaient correctes. Les outils, la connaissance et les responsabilités visant à traduire ces prévisions en risques locaux d'inondation ont néanmoins fait défaut. C'est la raison pour laquelle Météo-France a été dans l'impossibilité de lancer des alertes inondations localisées. C'est notamment pour cette raison que la communication relative aux risques d'inondation a été noyée sous le flot d'alertes au vent plus spécifiques. C'est pourquoi la communication des responsables régionaux et locaux s'est uniquement axée sur les alertes au vent. Ceci démontre qu'il importe de désigner où la connaissance sur les contraintes hydrauliques (niveaux des eaux et vagues possibles) et la résistance actuelle des digues doit être organisée. Les alertes inondation, quand il y en a eu, étaient trop techniques. Suite aux alertes, les citoyens ont estimé que la meilleure attitude à adopter était de « se calfeutrer » chez eux pendant la tempête. Ils n'étaient pas suffisamment préparés à l'éventualité d'une inondation. Les mesures de précaution qu'ils ont prises étaient

¹ Le rapport du CGEDD et de l'Inspection générale de l'administration « Retour d'expériences des inondations survenues dans le Var les 15 et 16 juin 2010 » - Octobre 2010, note p. 21 « un décalage entre l'effectivité de la transmission d'alerte aux maires et la perception de cette alerte ». On ne saurait moins dire.

efficaces pour lutter contre la tempête mais ont précisément aggravé le danger en cas d'inondation. Ainsi, le fait d'avoir baissé les volets électriques a transformé certaines maisons en cercueils ».

Pour que les messages d'alerte soient appréciés à leur juste valeur, ils doivent non seulement être précis mais adaptés à l'univers mental du destinataire, ce qui exclut largement le langage technique, sauf cas particulier.

COMMUNIQUER

M. Patrick Lagadec

« La communication doit être précise quant aux menaces, spécifique quant aux destinataires et directement utile dans les préconisations, rapide dans sa diffusion, adaptée dans les moyens de cette diffusion, émise par une source crédible et respectueuse des inquiétudes de la population, plurielle, pensée dans une logique de mise en responsabilité personnelle et en phase avec une qualité de pilotage. Enfin, la transparence ne suffit pas : le problème numéro un est celui du pilotage... On préfère souvent une communication défensive. Le pilotage importe d'ailleurs plus que la communication qui est seconde. »

Un exemple de communication efficace : M. Gilles Duval, un maire de l'Île de Ré, informé de l'arrivée d'un fort coup de vent, a demandé à ses administrés, via trois associations locales de tourisme, de monter à l'étage : au lieu d'une demi-information, il a donné un conseil simple, que tout le monde était prêt à appliquer. Pour ceux qui n'avaient pas Internet, il a fait du porte-à-porte. Les outils ne suffisent pas : il faut savoir les piloter.

M. Thierry Libaert¹

« Tout dépend de la manière dont est communiquée l'information. Il apparaît par exemple que le discours alarmiste ne fonctionne pas. En outre, pour diffuser une information, il ne faut pas se contenter d'envoyer un message. Plusieurs outils doivent être employés concomitamment. Par ailleurs, il convient d'éviter d'adopter un discours trop scientifique. Le message, le plus simple possible, doit permettre aux personnes de visualiser les conséquences de l'événement. Ainsi, dans le cas des inondations, est-il préférable d'évoquer l'ampleur de la montée des eaux que le débit du fleuve. Il faut aussi utiliser les bons outils. Selon une récente étude réalisée sur les outils en cas de crise naturelle, la radio locale d'information est le vecteur bénéficiant de la meilleure audience, devant la télévision ou les radios nationales.

Enfin, selon une étude réalisée sur six catastrophes naturelles dans le monde liées à des phénomènes météorologiques, il convient de répondre aux questions que se posent les populations :

- Que se passe-t-il ?*
- Comment suis-je impacté ? (Quelle est la conséquence immédiate pour moi ?)*
- Que dois-je faire ? Quelles consignes dois-je mettre en œuvre immédiatement pour me protéger ?*
- Qu'en est-il de ma famille et de mes proches ?*

¹ Professeur à l'Université de Louvain, président du Laboratoire d'Analyse des Systèmes de Communication d'Organisation (LASCO-Louvain).

- *Que va-t-il se passer ensuite ?*
- *Sur qui puis-je compter, qui peut m'aider ? »*

Cette nécessaire adaptation du message suppose que la communication utilisée lors des crises fasse l'objet d'une évaluation, ce qui suppose que les élus et la population y soient associés.

- **Améliorer la qualité des messages d'alerte par l'évaluation de leur impact et intégrer la question de la communication dans les programmes de formation**

c) La rumeur

Au-delà de la crise météorologique *stricto sensu*, les autorités publiques peuvent être confrontées aux boursouflures de la communication elle-même, alimentée par les réseaux sociaux, la rumeur en étant l'exemple le plus courant.

Ainsi, en novembre 2011, a couru dans le Var la rumeur d'une rupture de barrage de Carcès, situé sur le Caramy, affluent de l'Argens. Si la communication institutionnelle de la préfecture a permis d'y mettre fin assez rapidement, elle n'en a pas moins engendré suffisamment d'affolement chez les parents d'élèves pour les amener à venir retirer leurs enfants des établissements scolaires, comportement qui pouvait être catastrophique en cas de rupture effective du barrage.

Plusieurs initiatives se font d'ores et déjà jour pour assurer une plus grande cohérence et une meilleure unité de la communication publique en de semblables circonstances : ainsi, comme il a été indiqué, pour la première fois lors des inondations de 2011, sous la coordination du préfet de zone, les préfectures des Bouches-du-Rhône, de la Lozère, du Gard, de l'Hérault, du Var et des Alpes-Maritimes ont communiqué de concert. De surcroît, la préfecture de zone a assuré – autre innovation majeure – une communication interdépartementale, en se chargeant spécifiquement d'adresser des prévisions météorologiques actualisées trois fois par jour à chacun des préfets de département concerné.

- **Mettre en place des dispositifs de surveillance des réseaux sociaux en situation de crise**
- **Élaborer un protocole de réponses et d'action pour contrebattre les fausses informations susceptibles de créer des rumeurs**

II. LA GESTION DE L'IMMÉDIATE APRÈS-CRISE

Améliorer la gestion de l'immédiate après-crise est une absolue nécessité, tant les critiques sur la manière dont elle est généralement conduite sont nombreuses, aussi bien de la part des élus que des sinistrés. On a l'impression que, le danger écarté, les solutions provisoires trouvées, la pression retombée, le cours des choses reprend son rythme, le tempo de l'administration éternelle se remet à battre.

On a même pu constater que le renouvellement des crises, comme en 2010 et 2011 en Dracénie avait tendance à émousser la solidarité et avec elle la capacité de résolution non organisée de problèmes aussi immédiats que l'alimentation des populations sinistrées. Ainsi des cas d'augmentation exagérée des prix de certaines denrées ont-ils été signalés, durant l'immédiate après-crise, lors de la seconde inondation varoise.

Pourtant les blessures des sinistrés sont loin d'être cicatrisées et pour les collectivités, l'essentiel reste souvent à faire, remettre en état et si possible améliorer les dispositifs de protection contre l'inondation détériorés.

Un document de l'association de sinistrés « Vivre dans la vallée de l'Argens » (VIVA), pose le bon diagnostic : *« la gestion de la post-crise n'a pas de gouvernance, les responsabilités sont diluées à cause du transfert de compétences de l'État aux collectivités, sans règle ni cohérence. Non seulement les sinistres ne sont pas réparés mais les sinistrés restent dans un péril constant. »* La complexité des dispositifs d'indemnisation, rançon comme on l'a vu de la tentative louable de prendre en compte toutes les situations, aidant, les sinistrés ont l'impression d'avoir été floués par leurs assureurs, lesquels assurent non seulement avoir respecté les termes des contrats mais être allés audelà.

Sont en question, les effets – rarement anticipés – des abattements pour vétusté, des franchises, des possibilités de majorations exponentielles des primes, les clauses d'exclusion de couverture de certains biens ou pertes d'exploitation, etc.

Ce qui est mis en cause est globalement le « défaut de conseil » de la part de l'assureur et le fait que soient appliquées à une catastrophe majeure les mêmes règles assurantielles que s'il s'agissait d'un dégât des eaux. Si la bonne fois est parfois à éclipse, la souffrance est généralement perceptible derrière ces protestations.

Du côté des maires, le son de cloche est le même. Autant ils soulignent volontiers le dynamisme du processus administratif déployé au moment de la crise, autant son atonie et le manque d'information qui suivent les révulsent. D'où, par exemple, le vœu des élus de Dracénie de mise en place d'un comité de suivi qui continuerait à se réunir régulièrement après la crise et qui permettrait au moins de diffuser l'information sur l'état d'avancement des dossiers de demandes d'aides financières. À ce jour, 10 mois après le sinistre,

des élus de communes inondées en novembre 2011 disent ne pas avoir encore obtenu communication de l'État du taux de son aide financière

« C'est un véritable parcours du combattant pour restaurer et reconstruire après une inondation », nous dit le maire des Arcs. « Le premier frein est financier et oblige à intégrer le PAPI. Le second frein est administratif car il faut monter le dossier qui devrait pourtant, tout en conservant les réunions préalables et les recueils d'avis, être allégé ou écarté en cas d'urgence. »

Le maire de Figanières, lui, relève que *« lors des inondations de novembre 2011, l'information a mieux été diffusée. Ensuite, le comité des financeurs ne s'est plus réuni depuis 5 mois ; les maires ne connaissent donc pas les recettes dont ils disposeront pour financer leurs projets. »*

Une véritable prise de conscience de ce problème, une clarification et une simplification des procédures et des systèmes d'indemnisation sont donc impératives.

A. L'AIDE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Le remboursement anticipé de TVA rendu automatique

Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) peut faire l'objet de remboursement anticipé dans l'année, pour les travaux liés à une catastrophe naturelle, à condition qu'un décret l'autorise expressément. Des décrets relatifs aux intempéries de 2010 et de 2011 ont ainsi été pris dans ce sens. Constatons que si ce décret a été pris 4 mois seulement après les événements de novembre 2011, il avait fallu attendre 8 mois pour les événements de juin 2010.

Prévoir l'automatisme du remboursement par le FCTVA dans l'année des travaux pour les communes déclarées en état de catastrophe naturelle serait préférable. La trésorerie des collectivités en serait facilitée, à moindre coût, surtout en période de raréfaction du crédit bancaire.

- | |
|--|
| <p>- Rendre automatique le remboursement anticipé au titre du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) pour les travaux des collectivités territoriales déclarées en état de catastrophe naturelle</p> |
|--|

2. Clarifier ce qui fait l'objet de l'indemnisation

La définition des biens des collectivités locales, non assurables mais indemnisables par l'État, semble étonnamment varier à chaque catastrophe

naturelle, de même que, pour un même événement, la base de l'indemnisation, qui a tendance à se réduire au fil du temps. Comment les intéressés n'en tireraient-ils pas la conclusion que l'État fait des économies sur leurs dos ?

Ainsi, s'agissant de la mobilisation du programme 122 au titre des inondations de novembre 2011, au lieu de **38 millions d'euros de dommages éligibles évalués en janvier 2012**, le montant définitif évalué par le rapport Casteigts s'élève à 22 millions d'euros, au sein desquels **seuls 17 millions seraient effectivement retenus au profit des collectivités territoriales**. Pour la préfecture du Var, la différence « *s'explique par l'exclusion de travaux qui ne respectent pas la règle de la réparation « à l'identique », par des doublons entre collectivités et par certains devis surévalués, mais aussi par une redondance avec des demandes de travaux effectuées après les événements de juin 2010, acceptées mais non encore réalisées. L'évaluation est effectuée à l'issue de visites sur place et d'un dialogue entre services techniques et élus.* » Si, ce qui est exact, l'évaluation est effectuée à l'issue d'une visite sur place et d'un dialogue entre fonctionnaires et élus, on ne comprend pas l'importance de l'écart (-60 %) entre l'estimation initiale (qui n'est pas la « demande » des collectivités territoriales) et la base d'indemnisation finalement retenue. En tout état de cause, un tel écart ne peut qu'être source de suspicions et de retard dans l'exécution des travaux de remise en état – les élus risquent d'être d'autant moins enclins à accélérer le mouvement qu'ils douteront de la fiabilité du niveau de l'aide financière qu'ils peuvent espérer.

Cette observation de la mission rejoint celle de la Cour des comptes, qui, dans son rapport public thématique sur les inondations précité, juge souhaitable que **cette définition des biens indemnisables soit stabilisée**. En revanche, accroître le nombre de biens assurables de ces collectivités, comme elle le préconise, reviendrait à un transfert de charges qui n'avoue pas son nom.

Par ailleurs, comme on l'a vu, les crédits mis à disposition des collectivités à travers le programme 122 font l'objet d'un **vote par le Parlement**, en loi de finances rectificative pour la « subvention d'équipement aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques ». Leur inscription ne peut donc se faire qu'à l'issue d'un processus parfois long. Ce qui explique, comme nous l'avons vu, qu'aucune des deux lois de finances rectificative pour 2012 n'a prévu d'ouvertures de crédits au titre des inondations de novembre 2011.

Actuellement, les modalités d'utilisation de ces crédits sont définies seulement par circulaire opposable aux collectivités, ce qui n'est pas satisfaisant. Pour reprendre la formule utilisée par M. Michel Casteigts lors de son audition par la mission¹, il serait préférable d'en fixer le « mode

¹ Michel Casteigts a également expliqué qu'« il nous semble exorbitant de nos prérogatives de devoir statuer sur certaines questions. Voici l'exemple d'une décision que nous prenons parce qu'elle nous semble équitable, alors qu'elle n'est prévue ni par la circulaire, ni par la loi : nous

d'emploi » au moment du vote des crédits, ce qui permettrait au Parlement de décider des règles d'éligibilité et d'affectation. En particulier, la limitation des crédits aux seules opérations de remise en état à l'identique est tout à fait contre productive, la réparation pouvant être l'occasion d'améliorer la prévention par un ouvrage mieux adapté. De même, vu le nombre de cas où les collectivités sont obligées de se substituer aux particuliers défailants, la pratique, sinon la règle, interdisant le subventionnement d'ouvrages collectifs situés sur des terrains privés, n'a aucun sens.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Stabiliser la liste des biens des collectivités locales non assurables mais indemnisables par l'État à travers le programme 122- Assortir le vote des crédits par le Parlement de la définition d'objectifs et d'un « mode d'emploi » permettant d'encadrer le pouvoir réglementaire |
|---|

3. Fixer plus rapidement le taux de subvention au titre du programme 122

La mission a été, en effet, surprise des effets inattendus d'un dispositif, à première vue tout à fait bienvenu, « le comité des financeurs », tel qu'il a été mis en place dans le Var. Réunissant l'État, le conseil général, le conseil régional, parfois l'agence de l'eau, celui-ci visait à planifier les interventions financières des uns et des autres pour mieux optimiser l'usage des aides publiques. Le résultat inattendu, c'est que la définition claire du niveau d'intervention au titre du programme 122, dont chaque collectivité pouvait bénéficier, tardant, elles ne pouvaient établir leurs plans de financement, délibérer et lancer les appels d'offres. Tous les travaux qui pouvaient attendre... ont donc attendu, les élus ne voulant pas prendre le risque de les lancer en l'absence de certitude sur le niveau de subvention dont ils pourraient bénéficier.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Informers dans les meilleurs délais les collectivités sinistrées du niveau de l'aide financière dont elles pourront bénéficier au titre du programme 122 |
|---|

déclarons inéligibles les dommages représentant moins de 1 % du budget global de la collectivité concernée. Le programme 122 faisant appel exceptionnellement à la solidarité nationale, le recours à cette solidarité ne nous semble pas justifié en dessous de 1 % du budget affecté. Cette décision esquissée sur « Klaus », puis confirmée sur « Xynthia » et sur les inondations du Var en 2010, correspond à une position de la mission interministérielle qui, *de facto*, se trouve en situation de quasi-production réglementaire en raison du vide juridique. Il serait par exemple pertinent que le Parlement décide du seuil à partir duquel interviennent les crédits qu'il vote. »

4. Améliorer la mobilisation et l'efficacité du programme 122

Après la définition des crédits du programme 122, il est apparu nécessaire à la mission d'**assouplir leurs règles de mise à disposition aux collectivités sinistrées, autre condition** d'un engagement rapide des travaux de restauration.

On reste **perplexe devant la rigidité de procédures aux effets aussi pervers. Le meilleur exemple est celui des avances qui part pourtant des meilleurs sentiments.** En effet, **ces avances valent pour la totalité des engagements sous-jacents** tant que les crédits ne sont pas consommés – ce qui prend évidemment du temps –, de nouvelles autorisations d'engagement sont nécessaires pour faire face aux demandes plus tardives. Alors même qu'une part infime seulement des crédits déjà autorisés a été consommée.

Il serait donc préférable de prévoir les crédits du programme 122 affectés aux opérations de plus de 6 millions d'euros dès la loi de finances initiale et non plus dans la loi de finances rectificative. On saurait ainsi dès le départ le montant des crédits disponibles, de nouvelles inscriptions pouvant toujours intervenir en LFR, en cas de besoin.

Cette simplification n'exonérerait pas pour autant de la **procédure d'inspection interministérielle d'évaluation des dégâts qui, par contre, gagnerait à être accélérée.** La procédure de nomination pourrait être court-circuitée par la **mise en place d'une équipe permanente suffisamment étoffée** en charge de l'évaluation des dommages¹ et **dotée des moyens adaptés au sein du ministère de l'intérieur.** La réactivité administrative face aux catastrophes, donc des collectivités dont le démarrage des travaux dépend du résultat des évaluations, en serait améliorée.

Dans le même ordre d'idée, la possibilité d'invoquer l'urgence dans le choix des procédures des marchés de travaux relatifs à la remise en état, durant 6 mois, voire une année serait aussi de nature à accélérer notablement le retour à la normale.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Informers rapidement les collectivités du niveau d'aide financière obtenu au titre du programme 122- Ne pas imposer la remise en état à l'identique comme condition aux subventions au titre du programme 122 |
|--|

¹ Le même Michel Casteigts a rappelé à la mission, lors de son audition, qu'au moment où il a été pressenti pour diriger la mission d'inspection, le 9 novembre 2011, il a placé dans le circuit de signature des cabinets un projet de lettre de mission. Cette lettre lui est revenue, totalement inchangée le 2 décembre 2011, demandant une première évaluation pour le 15 janvier 2012. Ainsi, compte tenu de la trêve de fin d'année, le délai accordé pour l'évaluation était inférieur à celui que s'étaient accordés les cabinets. Saisie le 2 décembre, cette mission a envoyé aux préfets un dossier le 8 décembre pour qu'ils effectuent les recensements. Dès le 15 janvier 2012, une première estimation a cependant pu être communiquée.

- Assouplir les règles de mise à disposition des crédits pour les collectivités sinistrées du programme 122
- Ouvrir chaque année dès la loi de finances initiale (LFI) les crédits permettant de faire face aux calamités publiques
- Renforcer la procédure d'inspection interministérielle d'évaluation des dégâts par la mise en place d'une équipe permanente dotée de moyens conséquents
- Suspendre les règles relatives aux marchés publics, pour une durée d'un an, afin d'accélérer le lancement des travaux de remise en état

5. Articuler le financement de la réparation et de la prévention

La logique du dispositif actuel sépare radicalement réparation et prévention, ce qui dans le cadre du programme 122, comme on l'a vu, oblige à réparer à l'identique, alors qu'il serait souvent préférable d'améliorer ce qui était.

Même absurdité s'agissant de l'impossibilité de cumuler les subventions obtenues dans le cadre du programme 122 et des financements issus du fonds « Barnier ». Ce qui fait d'ailleurs, sans que ce soit ni dit, ni clair, que parfois des crédits du fonds « Barnier » sont mobilisés pour des travaux pouvant entrer dans le cadre du programme 122, moins long à mobiliser (cf. plus haut la remarque du maire des Arcs).

Une manière d'éviter ce type d'impasse serait de ne plus raisonner en terme de protection et de réparation, mais d'aménagement du territoire en allant jusqu'à mettre en place des **fonds régionaux d'intervention susceptibles, non seulement** de subventionner les investissements des établissements publics en charge de la prévention des inondations, mais de consentir des **avances sur subvention au profit des collectivités sinistrées, leur permettant ainsi** d'accélérer le lancement et la réalisation des travaux post catastrophe.

Comme évoqué plus haut, le dispositif gagnerait aussi en efficacité si les **crédits issus de l'État ou du fonds « Barnier » pouvaient financer les travaux d'entretien et les équipements réalisés par des collectivités sur des terrains privés.**

- Permettre le cumul des aides du programme 122 avec celles issues du fonds « Barnier »
- Mettre en place des fonds régionaux d'intervention permettant le versement d'avances sur subvention au profit des collectivités sinistrées
- Autoriser l'utilisation des crédits issus de l'État ou du fonds « Barnier » pour financer des travaux réalisés par des collectivités sur des terrains privés et des travaux d'entretien

B. RECENTRER LE FONDS « BARNIER »

Comme on l'a vu, les missions du fonds « Barnier » ont beaucoup évolué au cours de sa courte histoire¹. Au vu des sommes engagées pour chacune d'entre elles, la question se pose d'un recentrage desdites missions sur le financement des investissements de prévention étant entendu que, vu l'ampleur de la tâche, le fonds « Barnier » ne saurait y suffire à lui seul, ce qui rend nécessaire, comme on le verra, la mise en place d'une nouvelle source de financement.

Complémentairement, vu le **coût des rachats de maisons situées en zone dangereuse** et le nombre de ceux qui préfèrent continuer à vivre là où ils sont, on ne peut que suivre la Cour des comptes quand elle invite, dans son rapport précité, à rechercher systématiquement des moyens de protection alternatifs au rachat, notamment quand les occupants sont ouverts à cette solution.

En effet, dans un nombre important de cas, le danger pourrait être quasiment annulé par un simple changement de destination du bien ou considérablement réduit par de simples travaux à l'intérieur ou à l'extérieur des bâtiments². Comme l'indique la Cour, « *ceci exige cependant de procéder à des analyses au cas pas cas, avec des moyens humains suffisants, et appuyée sur une volonté forte des acteurs publics* ».

- **Recentrer le fonds « Barnier » autour de ses missions d'investissement dans des actions de prévention**
- **Rechercher systématiquement des moyens de protection alternatifs au rachat des biens situés en zone dangereuse, à l'image du changement de destination du bien**

C. LES ENTREPRISES ET LES EXPLOITATIONS AGRICOLES

1. Adapter les dispositifs assurantiels aux enjeux du retour à l'activité

On ne peut qu'encourager une **bonne diffusion des produits d'assurances auprès des entreprises**, les aides aux PME, artisans et commerçants notamment, via le FISAC, ne pouvant remplacer les assurances privées. Sauf que la mission rappelle que si le **Bureau central de tarification (BCT)**³ peut contraindre un assureur à garantir un assuré qui s'est vu opposer

¹ Voir Annexe 4.

² Voir à ce sujet l'exemple de la commune de Sommières Titre VI.I A.,3 p. 240.

³ Institué par la loi du 13 juillet 1982.

un refus, les **procédures de saisine** de celui-ci sont complexes et les coûts pour l'assuré au final parfois prohibitifs¹.

Pour les professionnels, plus encore que pour les particuliers, **le coût des franchises dans le régime « catnat » peut aussi être rédhibitoire, surtout, comme on l'a vu précédemment**, quand, dans les communes non encore dotées d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé, il augmente avec le nombre de sinistres (Titre II.II.C.1, p. 89).

Les difficultés sont nettement aggravées pour les entreprises tenues à des immobilisations matérielles très onéreuses : pour ces entreprises, des franchises de 20 %, 30 % ou 40 %, voire pour les plus capitalistiques, même des franchises de 10 %, peuvent représenter des sommes si élevées qu'elles leur interdisent de reprendre leur activité.

Une fois encore faire assurer aux particuliers et aux entreprises, qui n'y sont pour rien, les conséquences d'un **manque de diligence communal ou préfectoral, selon les cas, a quelque chose de choquant**.

La mission préconise donc de **supprimer le lien entre les franchises et le nombre de reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle dont les communes non pourvues de PPRN font l'objet** : un tel système de modulation des franchises est **injuste** et **n'incite pas à la prévention** et à la protection. Il fait peser un **poids financier supplémentaire sur les sinistrés** qui, comme il a été vu plus haut, ne sont pas responsables de la négligence, ou le plus souvent du manque de moyens, des élus locaux.

Il serait aussi plus équitable **que la commission chargée de procéder à l'évaluation des aides versées au titre du FISAC tienne compte du coût des franchises dans le calcul des aides**, ce qui est proscrit actuellement.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Simplifier les procédures de saisine du Bureau central de tarification (BCT)- Supprimer le lien entre les franchises et le nombre de reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle dont les communes non pourvues de PPRN approuvé font l'objet- Prévoir que le calcul des aides versées au titre du FISAC tienne compte du coût des franchises d'assurances imposées aux professionnels |
|--|

¹ *Le candidat à l'assurance doit saisir une société d'assurances par lettre recommandée avec accusé réception d'une demande de garantie « catastrophes naturelles » (au siège social de la société ou à sa délégation régionale), et demander en même temps à la société un devis relatif au calcul de la prime exigible en cas d'assurance. Le candidat a ensuite la possibilité de saisir le BCT si la société d'assurances a refusé de le garantir, soit explicitement (par l'envoi d'une lettre de refus), soit implicitement (en gardant le silence du fait d'une non réponse au courrier précédent pendant 15 jours). Il peut alors transmettre au BCT le refus de la société en la désignant et ce, par lettre recommandée avec accusé de réception dans un délai de 15 jours (sous peine d'irrecevabilité) à compter du refus implicite ou explicite de l'assureur sollicité, et après avoir complété un modèle de demande et joint les différentes pièces indiquées.*

2. Simplifier le régime des calamités agricoles

S'agissant du **cas particulier des agriculteurs**, la mission déplore la **diffusion insuffisante des produits d'assurances dans le monde agricole** et recommande d'**accroître l'offre d'assurances-récolte**, « *l'indemnisation des activités agricoles (reposant) pour l'essentiel sur des crédits d'État* » (Rapport de la Cour des comptes). À un « détail » près : le FNGRA est financé pour moitié environ par des contributions sur les primes des assurances agricoles. La mise en place d'un système de réassurance publique, sur le modèle du régime « catnat », pourrait utilement y contribuer¹. Il s'agira aussi de répondre à la question spécifique de l'assurance des cultures sous serre.

La mission propose également de **simplifier et d'assouplir les règles du régime des calamités agricoles**, soumis à des procédures particulièrement longues et lourdes comme il a été vu dans la deuxième partie du présent rapport. Le paiement des aides demande des délais excessifs. La **déconcentration des décisions d'ouverture des indemnisations au titre des calamités agricoles pourrait y contribuer** si l'on songe qu'actuellement les décisions d'indemnisation sont prises après avis d'une instance de consultation associant l'État (ministères chargés de l'économie, du budget et de l'agriculture), les organisations professionnelles agricoles, les banques et les assureurs – à savoir le Comité national de l'assurance en agriculture (CNAA) – qui se réunit 4 à 5 fois par an.

La mission propose aussi que soit revues et simplifiées les aides aux exploitants dont le fonds a été réduit par les crues dévastatrices. Non seulement cette perte n'est pas totalement compensée mais ils continuent à être tenus pour propriétaires d'un bien qu'ils n'ont plus et à payer les taxes correspondantes.

Est-il normal aussi, comme cela s'est produit dans le Var, que des agriculteurs, dont les contrats d'assurance couvraient explicitement les dommages au titre des « catnat », se voient opposer un refus d'indemnisation à ce titre et renvoyés au régime des calamités agricoles ?

Enfin, la mission s'étonne de **l'écart considérable, là aussi, entre les estimations initiales des dégâts, ceux constatés dans un second temps et les aides versées *in fine***. Tout en notant que la Cour des comptes fait le même

¹ À titre d'illustration, après le 11 septembre 2001, les réassureurs s'étaient retirés du marché de l'assurance du risque terroriste. L'État était alors intervenu pour mettre en place un dispositif de pool d'assurance appelé GAREAT (GIE « gestion de l'assurance et de la réassurance des risques attentats et actes de terrorisme »). Aujourd'hui, les pouvoirs publics doivent travailler à la façon dont le marché de l'assurance pourrait surmonter, demain, une catastrophe frappant durement le monde agricole, non pas tant les grandes cultures, la viticulture ou l'arboriculture, mais le fourrage, particulièrement suspendu au risque d'un sinistre d'une ampleur exceptionnelle. La réassurance publique constitue une solution face à la menace d'un « 11 septembre du fourrage », qui empêche aujourd'hui la consolidation du marché de l'assurance-récolte.

constat, elle n'est pas du tout convaincue qu'il s'agisse simplement d'une surestimation initiale.

Si l'on prend l'exemple du Var en 2010, les pertes de récolte déclarées à la chambre départementale d'agriculture initialement évaluées à 43,6 millions d'euros ont été ramenées à 11,6 millions d'euros et l'enveloppe de crédits finalement déléguée s'est limitée à 3,5 millions d'euros. Étonnant, non ? En tout cas, dans ce domaine non plus, ce n'est pas de nature à favoriser un traitement paisible des problèmes. La mise en place rapide de procédures contradictoires de conciliations pourrait y contribuer.

- **Accroître l'offre d'assurances auprès des agriculteurs, en prévoyant le cas échéant un dispositif de réassurance publique**
- **Simplifier et assouplir les règles du régime des calamités agricoles**
- **Réduire les écarts entre les estimations initiales des dégâts et les aides versées au titre des calamités agricoles**

D. RÉFORMER LE RÉGIME « CATNAT »

1. Le projet de réforme en cours d'élaboration

Le **système actuel d'indemnisation** des catastrophes naturelles, qui permet une couverture large de la population contre les dommages pour un coût modéré, a représenté un incontestable progrès. À l'usage, on s'aperçoit, cependant, qu'il mériterait d'être corrigé sur plusieurs points.

L'uniformité des primes additionnelles qui financent le régime n'incite pas l'assuré à la prévention. Il couvre même les biens construits en violation des règles de prévention et de construction.

Son **cadre juridique**, dont la complexité rallonge les délais d'indemnisation, est accusé, comme on l'a vu, d'être trop imprécis et donc interprétable par l'assureur. L'article L. 125-1 du code des assurances est ainsi rédigé : sont indemnisables « *les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises* ». Mais qu'est ce qu'un événement d'« intensité anormale » ? D'où un traitement variable de situations identiques¹. En fait, c'est la prise ou non de l'arrêté déclarant l'état de catastrophe naturelle qui en décide.

¹ Face à la sécheresse de 2003, l'État s'est ainsi trouvé dans une situation instable, comme en témoignent ses hésitations dans la gestion de la catastrophe. [Le rapport du groupe de travail du Sénat sur les sinistrés de la sécheresse de 2003](#) illustre ces difficultés. Outre ce rapport, il

Les assureurs, qui n'entendent pas pour autant remplacer le régime assurantiel actuel par un mécanisme de solidarité – ce qu'il est pourtant essentiellement – s'interrogent aussi sur **l'équilibre financier du régime sur le long terme**, dans un contexte d'accroissement de la sinistralité et d'aggravation annoncée des catastrophes naturelles.

Le **projet de loi** adopté en Conseil des ministres le 3 avril 2012¹ vise à **clarifier le cadre juridique du régime « catnat »**² et à **moduler les primes** en fonction du risque encouru selon les zones à risque, pour les seules entreprises et les seules collectivités locales dans le but de les responsabiliser. Il rompt donc avec le principe de solidarité, sans entraîner une quelconque responsabilisation, ce qui serait le cas si la prime était modulée, non pas en fonction de l'endroit où on habite, mais des efforts faits pour limiter les conséquences de l'événement calamiteux, dans la mesure de ses moyens.

Par contre, l'idée d'exclure le risque « sécheresse », pour ce qui est en fait un « risque construction », réductible par la recherche d'une plus grande résistance des immeubles, va dans le sens d'une responsabilisation de l'assuré. Dans cette perspective, pour les immeubles nouveaux, seuls les dégâts de ceux qui ont été construits selon les normes correspondant au sol où ils sont fondés pourraient relever du régime « catnat », en cas de situation exceptionnelle³. Cela permettrait de faire porter par le droit commun des assurances les faiblesses des bâtiments qui pourraient être évitées au stade de leur construction.

La mission s'étonne que le projet ne prévoie aucune obligation d'assurance **pour les propriétaires**. Ils sont certes peu nombreux à n'être pas assurés, environ 2 %, mais l'obligation d'assurance leur éviterait de découvrir après la catastrophe qu'ils ne sont pas assurés, tout en renforçant le versant solidarité du régime.

convient de relever que les travaux de 2005 de la mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles recommandaient également une évolution du cadre juridique du régime « catnat ».

¹ *Projet de loi n° 491 portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, enregistré à la Présidence du Sénat le 3 avril 2012.*

² *Il précise en effet le périmètre d'intervention du régime et améliore le fonctionnement et la transparence de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle :*

– en prévoyant la fixation d'une liste des phénomènes éligibles au régime et la définition de la méthodologie permettant aux experts scientifiques d'apprécier l'intensité anormale des agents naturels qui sont causes de ces phénomènes ;

– en actualisant les conditions du bénéfice de la garantie contre les effets des catastrophes naturelles à l'encontre des biens construits et activités exercées sur des terrains classés inconstructibles par un plan de prévention des risques naturels prévisibles.

³ *Le projet de loi instaure des règles de prévention en matière de construction sur des terrains exposés aux risques de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols, afin de réduire le plus possible, voire de supprimer, les sinistres causés par ce phénomène, et complète les énonciations que doivent comporter les contrats de construction de maisons individuelles en indiquant parmi tous les travaux d'adaptation au sol ceux rendus nécessaires pour la prévention des risques de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols.*

Elle croit possible de renforcer le **dialogue entre l'assuré et son assureur pour le choix du régime d'indemnisation**, dès lors que le sinistre représente un faible montant.

Elle propose enfin d'exclure de la garantie « catnat » les biens construits illégalement¹ et de faire apparaître explicitement le prélèvement affecté au fonds « Barnier » sur les primes « catnat » de manière à sensibiliser les particuliers et les entreprises aux objectifs de prévention.

- **Rendre l'assurance habitation obligatoire pour tous les propriétaires**
- **Exclure de la garantie « catnat » les biens construits illégalement**
- **Externaliser le prélèvement sur les primes « catnat » au profit du fonds « Barnier »**

2. Responsabiliser les particuliers

Autant, au nom de la solidarité, la déconnexion entre le montant de la prime « catnat » et le lieu où l'on réside légalement est souhaitable, autant il ne l'est pas que l'assuré néglige les précautions qu'il pourrait prendre, dans la limite de ses moyens, pour limiter les effets de la catastrophe.

Or, observait, déjà en 1997, M. Paul-Henri Bourrelhier : *« Une des critiques les plus sérieuses que l'on puisse faire au dispositif est qu'il a un effet de déresponsabilisation générale et qu'il n'incite à aucun progrès technique ou professionnel ; c'est un système de facilité dépourvu de signaux d'alerte et comme tel préparant à des réveils douloureux pour tous. À aucun moment les assureurs n'ont engagé de recours pour sanctionner les défauts flagrants de prévention, contrepartie considérée dans les manuels comme indispensable au fonctionnement sain d'une mutualisation, et lorsque certaines mutuelles ont commencé à réagir devant des situations qui leur paraissaient abusives, elles ont soulevé un tollé général. »*²

Un constat d'autant plus étonnant que la loi de 1982, dès son article I alinéa 3, prévoit que : *« sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité d'un agent naturel,*

¹ Seuls deux cas de figure expressément prévus par la loi conduisent au retrait de la garantie ; il s'agit des biens ou activités implantés :

– dans des zones inconstructibles, postérieurement à la publication d'un PPR ;
– en violation des règles administratives en vigueur lors de leur mise en place et tendant à prévenir les dommages causés par une catastrophe naturelle.

D'ailleurs, en dehors de ces exceptions, lorsque la personne qui doit s'assurer se heurte au refus de plusieurs assureurs, elle peut avoir recours au Bureau central de tarification (BCT).

² La prévention des risques naturels, rapport de l'instance d'évaluation, La documentation française p. 176.

lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenue ou n'ont pu être prises. »

« La loi d'indemnisation de 1982 n'a en réalité pas été appliquée », pourra encore écrire Paul-Henry Bourrelier, « elle indiquait explicitement que l'indemnisation était de droit si les mesures de précaution classique, traditionnelles avaient été inopérantes, chose que jamais aucune compagnie d'assurances ni l'État n'a vérifiée. Lorsqu'il y a une catastrophe, l'aspect victimisation, qui est bien connu, fait que le préfet transmet immédiatement le dossier de déclaration de catastrophe naturelle en disant que c'est un événement imprévisible, etc... et les préfets des plus influents, où les services préfectoraux des plus efficaces, font passer les dossiers des maires, personne ne posant la question des mesures de prévention. »¹

Il apparaît donc souhaitable de permettre une modulation de la prime en fonction des efforts de protection faits par l'assuré, dans la limite raisonnable de ses moyens. Vu le niveau des surprimes², cette modulation ne serait pas contraire au principe de solidarité et elle aurait le double avantage de responsabiliser l'assuré et l'assureur obligés au dialogue au moment de la fixation des termes du contrat et de la prime.

Cette préoccupation rejoint celle de M. Paul-Henri Bourrelier qui, lors de son audition par la mission, a estimé que moduler les primes en fonction des efforts réalisés par les particuliers *« serait une bonne chose. Le projet de loi qui a été préparé ne s'applique (qu'aux biens des collectivités et) aux grandes entreprises, lesquelles négocient leurs contrats avec les assureurs. Une telle mesure ne présente donc guère d'intérêt : c'est du pur affichage ! »*

La proposition de la mission est donc de rechercher un **juste équilibre** entre, d'une part, la **déresponsabilisation** actuelle, assortie de la pénalisation pour absence de PPRI approuvé dont l'assuré n'est pas responsable, et, d'autre part, la **modulation de la prime et des franchises** en fonction des mesures à la portée des assurés que ceux-ci peuvent raisonnablement prendre pour se protéger et non du lieu où ils résident.

Tout en souhaitant **conserver la logique universaliste de solidarité du régime « catnat »** la mission propose donc de **prévoir des malus** (dans les zones inondables, en cas de non respect des prescriptions du PPRI) mais aussi

¹ Séminaires du CNRS mars 1999 « Évaluation d'une politique publique et retour d'expériences: le cas de l'instance d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels ».

² Le niveau des surprimes est, aujourd'hui, de l'ordre de 20 euros par contrat, et une modulation de 35 % ne porterait en effet leur montant qu'à 27 euros. Une information claire sur les coûts des surprimes « catnat », alliée à un travail pédagogique auprès des assurés, contribuerait probablement à mieux responsabiliser les individus et à redonner, accessoirement, une responsabilité aux assureurs, mais cela ne serait pas suffisant.

des bonus (en cas de réduction de la vulnérabilité¹) et de **faire varier les franchises en fonction de ces seuls éléments**.

Il s'agirait donc pour les assureurs, sur le modèle de ce qu'ils font déjà en matière de vol par exemple, de définir les **dispositions de protection** que doivent prendre les particuliers, avec une **possibilité d'appréciation contradictoire**.

Les modulations proposées devraient rester d'**ampleur acceptable** et un **délai raisonnable (de l'ordre de 3 ans)** accordé aux particuliers pour la réalisation des aménagements contractuels, avant l'application des bonus et des malus.

- **Rendre le régime « catnat » plus incitatif en matière de prévention des professionnels et des particuliers**
- **Moduler, dans une limite raisonnable, les primes et les franchises du régime « catnat » en fonction des mesures prises par les particuliers pour se protéger**

3. Pour une gestion rationnelle du dispositif au plus près des assurés

Si la déclaration de l'état de catastrophe naturelle a une **dimension psychologique à ne pas négliger**, en ce qu'elle témoigne de la solidarité nationale, cette manifestation d'empathie a parfois des effets contre productifs pour les sinistrés eux-mêmes. On croit améliorer les conditions de leur indemnisation et c'est l'inverse qui est vrai. Dans un nombre non négligeable de cas, l'indemnisation dans le cadre du régime « catnat » est en effet dans l'ensemble plus lente et moins favorable aux sinistrés qu'une indemnisation selon le droit commun des assurances. C'est notamment le cas de la **garantie « tempêtes »**. **On ne saurait donc trop recommander une analyse du point de vue de l'intérêt des sinistrés avant toute déclaration d'état de catastrophe naturelle.**

Toujours en se plaçant du point de vue des sinistrés, il serait bon de privilégier une **gestion de proximité du régime, comme l'a préconisé M. Paul-Henri Bourrelrier²** à la mission *« le régime « catnat » doit évoluer pour ne plus faire remonter systématiquement les dossiers à Paris. »*

Rien ne s'oppose, en effet, à une déconcentration des instances de décision. **L'instruction des dossiers par des commissions départementales**

¹ Il faut noter que les assureurs proposent d'ores et déjà des primes moindres suite à la prise de mesures de protection renforcées contre le vol.

² Président du conseil scientifique de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN).

auxquelles participent les assureurs puis une **centralisation au niveau régional** paraît être une solution viable.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Privilégier l'application du droit commun des assurances, telle que la garantie tempêtes, dès lors qu'il est plus favorable aux sinistrés que le régime « catnat »- Encourager une gestion de proximité du régime avec une mise à contribution des commissions départementales puis une centralisation au niveau régional |
|--|

Ainsi, il existe de bonnes marges d'amélioration de notre dispositif de gestion des crises consécutives aux inondations catastrophiques, des marges encore plus grandes s'agissant de l'immédiate après-crise dont l'importance est trop ignorée et les outils pas toujours adaptés. Ceci, en restant dans la logique du système tel qu'il a été conçu.

S'agissant de la prévention, parent pauvre de la politique française de lutte contre l'inondation, il en va tout autrement. Comme nous l'avons dit, aucune amélioration substantielle ne sera possible tant qu'on ne posera pas le problème autrement qu'on ne le fait, sans changement de problématique. Pour pouvoir aller plus loin, il faut abandonner le cadre standard d'analyse des inondations catastrophiques, grille de lecture qui paralyse autant qu'il permet d'éclairer. Qui ne pose pas les bonnes questions, a peu de chance de trouver les bonnes réponses.

Le propos du Titre V est donc de procéder à une sorte de radiographie, à la fois des modes d'analyse des inondations catastrophiques afin d'expliquer pourquoi les retours d'expériences (RETEX) sont si peu suivis d'effets et le mode de construction de notre politique de prévention des inondations à la recherche de l'explication de son peu d'efficacité.

TITRE V – RADIOGRAPHIE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE PRÉVENTION DE L'INONDATION

I. UNE ÉTONNANTE AMNÉSIE COLLECTIVE...

A. LA MÉMOIRE QUI FLANCHE

Les occurrences d'inondations, même fréquentes, sont ignorées de la population et de ses élus. Nous avons vu à propos du Var, que chacun, le rapporteur lui-même au départ, tenait les événements de juin 2010 et de novembre 2011 pour exceptionnels. Ils l'étaient seulement à l'échelle d'une vie humaine et d'un territoire limité par leur ampleur et leur intensité. Il suffit de relire la liste des inondations dans le Var pour s'en convaincre.

Au cours de son audition, Mme Valérie November¹, s'appuyant sur l'exemple d'inondations dans une commune de la périphérie de Genève, a montré qu'en examinant des éléments comme la toponymie², les archives des travaux d'aménagement et les cartes anciennes, qu'en faisant parler les anciens habitants du village, il était possible d'identifier, ce qu'elle appelle des « rendez-vous manqués », des signaux faibles et qu'il devenait évident que le risque d'inondation était bien réel. Il a fallu la catastrophe pour qu'il en soit pris conscience. Le renouvellement de la population, de ses préoccupations, de ses priorités, et la confiance absolue dans les solutions techniques avaient rendu imperceptibles ces avertissements. Et puis ne vaut-il pas mieux ne pas penser à ce qui dérange ?

Autre témoignage, celui de M. Julien Langumier dans un article consacré à la plaine de Piolenc-Mornas³ : « À l'entrée de la Provence, en rive gauche du Rhône, la plaine de Piolenc-Mornas est une vaste zone agricole de 1 300 ha qui a été inondée par le Rhône jusqu'à ce qu'en 1974 la Compagnie nationale du Rhône (CNR) réalise des aménagements pour exploiter le potentiel hydroélectrique du fleuve et édifie sur les berges des digues insubmersibles. Suite aux crues de décembre 2003, qui ont touché des territoires plus à l'aval, les actions menées dans le cadre du Plan Rhône prévoient de remobiliser les zones d'expansion des crues à l'échelle du bassin pour un meilleur écoulement et l'atténuation des inondations à l'aval, suivant un principe de solidarité et un parti-pris naturaliste. (...) Alors que le projet étudie les possibilités d'inonder à nouveau la plaine lors des fortes crues du

¹ Professeur à l'École polytechnique de Lausanne et directrice de recherche au CNRS.

² Ainsi La Palud, ZA de Fréjus, porte-t-elle bien son nom.

³ Langumier Julien, Anckiere Marie, 2009, « La remise en eau de la plaine de Piolenc-Mornas face à la constitution d'une culture locale de l'arrangement », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Volume 9 numéro 1, mis en ligne le 29 mai 2009 <http://www.arcra.fr/spip.php?article13>

Rhône en réalisant un déversoir sur les digues de la CNR, des mobilisations locales prennent déjà forme. »

Dans la première partie de leur étude, les auteurs montrent à travers des témoignages d'anciens habitants, des photographies, des documents d'archives, comment les habitants de la plaine avaient composé avec les inondations récurrentes (organisation de la vie à l'étage, organisation agricole avec cultures de substitution dès la fin de l'inondation, équipement en barques...). Ils montrent aussi les transformations de l'agriculture (introduction de productions à haute valeur ajoutée : pépinières, vigne) sur de riches terres alimentées par plusieurs siècles de dépôt de limons lors des crues, le maintien de l'inconstructibilité pour conserver ce patrimoine agricole, mais aussi des arrangements autorisant la construction, derrière la digue, d'un lotissement habité par des nouveaux venus sur les terres les plus basses, et donc inondables par ruissellement. Les habitants se trouvent confrontés à un risque dont ils n'avaient pas conscience et dont ils n'avaient pas été officiellement informés lors de l'acquisition. Certains se souviennent des conseils bienveillants des agriculteurs :

« Quand la maison se faisait, il y avait tous les pépés et mémés qui disaient : « et bien vous avez choisi, vous construisez à un drôle d'endroit, achetez-vous une barque en premier ! » Mais nous, on ne comprenait pas ! [...] Le problème, c'est que les vieux il aurait fallu les connaître avant pour leur parler, j'aurais pu prendre les devants comme on dit. Mais normalement, ça aurait dû être la mairie qui aurait dû nous le dire. » (Habitant du quartier des Pièces, Mornas)

Les auteurs concluent : *« L'exception à la règle locale est le fait de populations étrangères au lieu. Elle montre les limites des intérêts agricoles et du passé inondable de la plaine dans un contexte de périurbanisation où la mémoire se transmet sous contraintes du fait des transactions foncières et immobilières. »*

Même là où il y a eu des catastrophes ayant entraîné de nombreuses victimes et des dégâts considérables, il est fréquent de constater une mobilisation de ceux qui sont pourtant en première ligne pour rester sur place et demander aux pouvoirs publics des aménagements réduisant l'aléa dans sa fréquence ou dans son intensité.

Il est, à cet égard, significatif que l'une des principales associations de sinistrés rencontrées dans le Var s'appelle « VIVA », autrement dit : « Vivre dans la vallée de l'Argens ».

De Sommières à Aramon, d'Aimargues à Vallabrègue, de l'île de la Barthelasse à Cuxac-d'Aude..., on pourrait multiplier les exemples à l'envie qui, s'ils ne sont pas équivalents – pour Sommières ou la Barthelasse notamment on est loin de l'amnésie –, ont la même signification : la grande majorité des habitants souhaitent continuer à habiter et à développer leurs

activités¹ dans leur commune, y compris en zone inondable, et revendiquent un minimum d'équité pour leur permettre de se prémunir en aménageant et en s'organisant. Leur désespérance et leur durcissement ne sont souvent que la conséquence d'une attitude qu'ils jugent désinvolte de la part de leurs interlocuteurs publics (État ou collectivités) se résumant à leur opposer la norme, sans processus d'atténuation ou de compensation, et à se dérober devant tout traitement du problème dans sa globalité, c'est-à-dire à l'échelle d'un bassin versant. La situation de blocage observée par la mission dans la basse vallée de l'Argens relève de cet ordre des choses : une administration de l'État qui tient ferme sur les PPRI prescrits et appliqués par anticipation au lendemain des catastrophes (alors que ces projets n'avaient pu aboutir auparavant après des années de procédure), des élus locaux peu enthousiastes à s'engager dans une démarche de syndicat mixte de bassin versant avec le département pour mettre en œuvre tout ou partie des recommandations du rapport Lefort, sous forme d'un PAPI.

Les études sociologiques montrent bien les attitudes et les attentes des habitants des territoires à risque, leur balancement constant entre le « désir de vivre là où ils se sentent bien », l'angoisse d'une nouvelle catastrophe et le déni. Elles montrent aussi comment ces situations créent un doute sur l'action des pouvoirs publics, comment elles génèrent des aménagements privatifs (étages, ouvertures en toiture, pièces de survie) et des actions collectives spontanées (organisation de voisinage pour surveiller et évaluer le risque), comme à Cuxac-d'Aude inondée en 1999², mais aussi comment les sinistrés peuvent s'organiser et devenir des interlocuteurs crédibles et actifs des pouvoirs publics dans la reconstruction du territoire comme dans l'exemple de Lully cité par Mme Valérie November, ou dans celui de Gondo³ (dans le Valais suisse). Cela présuppose naturellement une compréhension de la spatialité du risque, c'est-à-dire de son ancrage dans un territoire, mais aussi dans un collectif. C'est de cette population transformée par l'existence du risque que dépendra l'avenir du territoire.

¹ Lors de son déplacement à Aimargues, la mission a pu recueillir le témoignage de M. Didier Charpentier, président de Itesoft, une société française spécialisée dans l'édition et l'intégration de logiciels de traitement automatique des documents papiers et numériques, dont l'entreprise est située en zone rouge du PPRI, et qui a dû mener des démarches extrêmement longues pour convaincre les administrations de la possibilité pour son entreprise de s'étendre moyennant des aménagements (construction sur pilotis).

² Voir sur ce point l'article de M. Julien Langumier « mémoire et oubli, peur et déni : dynamiques du risque sur un territoire sinistré » in « Habiter les territoires à risque » Presses polytechniques et universitaires romandes – 2011.

³ Voir les contributions de Mme Valérie November « L'empreinte des risques : éléments de compréhension de la spatialité des risques » et de M. Julien Grisel « gestion des risques et projets d'architecture : la reconstruction de Gondo » in « Habiter les territoires à risque » « Presses polytechniques et universitaires romandes – 2011.

Parler d'amnésie collective est donc un raccourci recouvrant des attitudes contradictoires, parfois même chez les mêmes individus, de déni¹ pour continuer à vivre et bouffées de craintes quand réapparaît le risque.

On pourrait aussi parler de mémoire non partagée, l'arrivée de nouveaux habitants dans les zones périurbaines induisant plus des phénomènes de cohabitation que de mixité, sans constitution d'un « collectif » avec une histoire et des rites communs. Cette connaissance partagée n'est d'ailleurs pas plus portée par les responsables des services de l'État dont les plus hauts responsables sont astreints à une mobilité de plus en plus accélérée et dont la connaissance du terrain pâtit des réductions d'effectifs et de moyens, que par les élus locaux, reflets, eux aussi de la diversité de la population. Et puis, le risque n'a de réalité tangible que pour ceux qui en ont subi les conséquences. Pour les autres, il reste une éventualité ou un phénomène virtuel non vécu donc rapidement non existant. Cette connaissance pourra susciter une décision individuelle d'éloignement ou au contraire un accommodement conscient de « vivre avec ».

L'enjeu c'est alors de créer les conditions de reconstruction d'un projet pour ces territoires avec les habitants en mesurant les risques, un projet respectueux des choix individuels quand ils n'exposent pas autrui au danger, mais en toute conscience des responsabilités de chacun.

Tout le contraire de ce à quoi, sinon se limitent du moins sont médiatisés et donc perçus, les rituels retours d'expériences et rapports – le nôtre inclus – qui suivent les catastrophes. « *Prévention des inondations : la Cour des comptes étrille l'État* » titre le quotidien Les Échos (6 et 7 juillet 2012) après la publication du rapport qui a suivi Xynthia et les inondations varoises. Tout est dit...Quant à ce qui pourra réellement être fait...

B. RETOUR SUR LES RETOURS D'EXPÉRIENCES.

1. La fonction sociale des retours d'expériences

Chaque inondation, et plus largement chaque catastrophe naturelle, appelle aussi classiquement que légitimement des explications, prélude à l'énoncé d'un certain nombre de préconisations censées sinon éviter son retour du moins en limiter les effets. L'exercice, auquel nous nous sommes nous-même livrés, se présente sous la forme de réponses à trois questions :

– en quoi les précipitations, la crue, la surcote marine, voire leur conjonction, étaient-elles exceptionnelles ?

¹ La consultation des sites consacrés au centenaire de la crue de la Seine en 1910 est sur ce point édifiante : il s'agit d'un événement passé et bien passé, aucunement d'un risque toujours présent.

– les conséquences du phénomène naturel ont-elles été aggravées par des dysfonctionnements du dispositif de prévision, d’alerte, d’information de mise en garde et de secours?

– les conséquences du phénomène naturel ont-elles été aggravées par l’urbanisation, le mode de développement du territoire ou toute autre action humaine ?

La réponse à la première question, essentiellement factuelle, consiste dans la description de ce qui s’est passé, éclairée par la comparaison avec d’autres événements du même type. Confiée aux « experts », sauf exception rare, elle n’est l’objet d’aucun débat public et moins encore du débat contradictoire. La « science administrative » parle et ses conclusions sont publiées par les journaux.

Le problème, c’est que ces dires d’experts auront une influence sur les réponses qui seront apportées aux deux autres questions et qui, elles, débouchent inévitablement sur des recherches en responsabilité. Plus le phénomène naturel sera exceptionnel, plus les dysfonctionnements des services de secours seront excusables, plus le défaut d’entretien du cours d’eau sera mis en cause, moins l’urbanisation accusée et inversement. Et, les dires d’experts auront d’autant plus d’influence sur l’ensemble des réponses officielles qu’elles ont généralement les mêmes auteurs.

Si l’origine de la catastrophe est « naturelle », l’aggravation postulée de ses conséquences étant humaine, débouche inévitablement sur une recherche en responsabilité des personnes et/ou des institutions, voire sur leur mise en cause. Tenir un responsable, encore mieux un coupable, dispensera alors de s’interroger sur un système qui permet de telles pratiques avec une régularité de métronome. Il serait pourtant intéressant de savoir pourquoi pareille répétition de l’erreur ?

La réponse à la seconde question consiste dans le repérage des dysfonctionnements du dispositif de gestion de crise ou plus exactement des écarts entre la manière dont il devrait réglementairement fonctionner et son fonctionnement réel. Certains manquements sont excusés pour cas de force majeure, d’autres restent des sujets d’étonnement. L’objet des préconisations des rapports et, de plus en plus des recours juridictionnels, est de les faire disparaître le plus vite possible.

Puisqu’il s’agit de repérer les défauts de conformité à la norme selon laquelle doit fonctionner le système, personne ne s’inquiète de savoir si ce ne serait pas, par hasard, la conception du système qui lui interdirait de bien fonctionner dans toutes les situations et dans tous les domaines.

La réponse à la troisième question conclut invariablement que l’urbanisation irréfléchie, voire parfois criminelle, explique l’importance du nombre des victimes et des dégâts. Est dressée la liste des constructions et des équipements de plein air en zones inondables, une partie illégale, une autre non, liste où il est rare de ne pas trouver un bâtiment officiel quand ce n’est

pas un centre de secours ; celle des équipements urbains insuffisants, des ouvrages de protection absents ou mal entretenus, etc. Sont repérés les permis de construire douteux, les travaux d'aménagement dangereux, le défaut de prescription ou d'approbation du PPRI. Les responsables désignés de cette situation sont, évidemment, d'abord les maires puis les préfets. Les maires au mieux inconscients mais généralement laxistes par électoralisme. Dans certaines régions (le sud de la France en particulier), selon la Cour des comptes, ils sont même devenus des relais d'une « *soif* » **de construire, entretenue par les propriétaires et les promoteurs.**¹ » Les préfets, eux, sont coupables de les laisser faire et de faire preuve de faiblesse dans l'application de la réglementation. Quant à l'État, il ne leur donne pas les moyens de remplir leurs missions et ne les surveille pas assez.

Les élus, les préfets, certes, mais qui ?

Quel maire et quelle décision ? Si des conduites illégales sont clairement à l'origine de drames, que leurs auteurs ne sont-ils poursuivis ? Certainement pas par manque d'articles du code de l'urbanisme, du CGCT ou du code pénal le permettant. Les délinquants qui troublent la vie paisible du gardon doré du Var seraient étroitement surveillés et ceux dont les pratiques menacent la vie des gens ne le seraient pas ?

Certes, il est fâcheux que les élus soient sensibles aux intérêts et aux vœux de leurs électeurs mais, quand les décisions d'urbanisme étaient totalement entre les mains des préfets, qui non seulement ont actuellement le pouvoir de s'opposer à tout projet contraire aux règles de sécurité et la décision s'agissant des constructions officielles, a-t-on moins construit en zone inondable ?

Pressé de désigner des coupables, opération hautement valorisante pour le censeur et qui le dispense de chercher plus loin, personne ne s'étonne du caractère répétitif des constats après chaque inondation, de l'amnésie qui la suit rapidement. Personne ne cherche à savoir pourquoi cette fièvre de construction en zone inondable, pourquoi il est si difficile de dissuader, même en les indemnisant avantageusement, les habitants d'un quartier éminemment dangereux de l'abandonner.

Qu'il y ait d'évidentes raisons d'intérêt, certaines passibles des tribunaux, n'expliquent pas l'essentiel, en tout cas le caractère aussi répétitif de décisions qui rétrospectivement deviennent erreurs.

Les élus, en effet, n'ont pas seulement en charge la protection de leur territoire et de sa population mais la charge aussi de son développement et de ce qui permet à sa population d'y vivre – emploi, logement, commodités diverses – autant que le souci des intérêts de celle-ci. Le côté fâcheux de la démocratie, c'est en effet que la population élit ses représentants pour

¹ Cour des Comptes – Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var – juillet 2012 - p. 19.

défendre ses intérêts. L'avantage du pouvoir administratif, c'est d'être libéré de ce type de contrainte et l'on peut, comme Stendhal, « *aimer mieux faire la cour à Monsieur Guizot que faire la cour à son bottier* » (préface à Lucien Leuwen).

Même le préfet, pour reprendre les propos d'un de ceux que la mission a rencontrés, « *est également chargé de maintenir la paix publique !* » Et, aurait-il pu dire, de l'application de l'ensemble des politiques gouvernementales dont les objectifs ne sont pas forcément aussi immédiatement et spontanément conciliables qu'on feint de croire.

Comme le fait remarquer M. Thierry Libaert, lors de son audition par la mission, l'origine des crises est moins à rechercher dans les erreurs, les dysfonctionnements secteur par secteur, que dans leur conjonction et dans l'absence de pilotage global

L'ORIGINE DES CATASTROPHES : L'ANALYSE DE M. THIERRY LIBAERT

Lors de son audition par la mission, M. Thierry Libaert est revenu sur son étude systématique d'une quinzaine de rapports de commissions d'enquête mises en place après des catastrophes de types et d'origines très différents : que nous apprennent les rapports des commissions d'enquête ?

Ces rapports concernaient aussi bien des crises techniques à la suite d'accidents technologiques (la catastrophe AZF, le Mont Sainte-Odile) que des crises en relation avec l'organisation et les défaillances de l'État (commission Outreau) ou des crises liées à des problématiques climat (les épisodes neigeux en Île-de-France), etc.

Sa première surprise fut de « *constater combien le travail réalisé était volumineux et sérieux. Les rapports comportent cent à trois cents pages et ont nécessité de deux mois à trois ans et demi d'un travail toujours collégial. Chaque thème d'étude a fait l'objet d'une centaine d'auditions en moyenne.*

« *Le travail réalisé est en outre extrêmement technique : la lecture de rapports tels que celui de la catastrophe du Mont Sainte-Odile ou du scandale du Médiateur nécessitent un dictionnaire en permanence.*

« *La lecture de la totalité des rapports donne le sentiment d'une inéluctabilité de l'événement. C'est comme si tout un ensemble d'éléments divers concordait pour que la crise apparaisse, de manière inéluctable. Le mot qui revient le plus fréquemment dans les rapports est « conjonction ». Ceci est d'autant plus intéressant qu'immédiatement après une crise, nous tendons à penser qu'il n'existe qu'une cause unique, un seul responsable. Or, l'analyse montre que la cause n'est jamais unique. Ainsi, la catastrophe de BP est due à la conjonction de six types de problèmes différents et de neuf causes. Pour le Médiateur, la commission d'enquête de l'IGAS a déterminé six facteurs déclenchant. J'avais également analysé le retard de quatorze heures d'un train SNCF, dû à cinq causes différentes. Dans le cas des épisodes neigeux, sept causes ont été recensées. L'important est que la causalité est toujours extra disciplinaire ; elle appartient systématiquement à des champs de compétence bien distincts. Alors qu'il existe de nombreuses causes différentes, la lecture des rapports donne le sentiment d'une absence de pilotage global. Cela donne l'impression de plaques tectoniques de nature différente entrant en collision, chacune d'elle pouvant être pilotée mais pas l'ensemble.*

J'ai constaté qu'à des contrôles administratifs distincts et à des empilements de textes juridiques, vient généralement s'ajouter un événement déclencheur. Comme vous l'avez sans doute vu pour les inondations, la cause n'est pas unique. Elles sont probablement dues à la conjonction d'un événement climatique avec des problèmes d'entretien des digues, d'érosion des sols, etc.

« C'est à la fois le cumul des causes, leur interférence et l'absence de vision globale (qui produisent la catastrophe). »

Enfin, les rapports de commissions d'enquête ne mentionnent jamais les hommes comme responsables. Ceux-ci ne sont jamais mis en cause ; seules les procédures le sont. Jamais une erreur humaine n'est relevée.

(Ces rapports) «sont très prudents quant aux responsabilités individuelles... (alors) que le facteur psychologique de la réaction individuelle en temps de crise a son importance. »

S'agissant des rapports sur les inondations dont il a pu prendre connaissance M. Thierry Libaert note qu'ils confirment ses conclusions sur les commissions d'enquête : *« Dans chaque cas, c'est un ensemble de facteurs qui, mis bout à bout, ont contribué à la crise.*

Cela me fait penser à la focalisation qui a pu être faite à un moment donné sur l'alerte. L'analyse des crises montre qu'assez souvent, l'alerte a été donnée sans être suivie d'effet...

Il semble donc nécessaire de travailler non seulement sur la capacité à donner l'alerte, mais également sur la boucle de rétroaction. Il faut en effet veiller à ce que l'alerte soit prise en compte par les décideurs, parfois occupés par d'autres urgences. »

2. Des retours d'expériences aux effets limités.

Besoin d'oublier pour vivre et biais méthodologiques font qu'il est peu tiré partie de la richesse des retours d'expériences d'après-crise.

La lecture en continu des retours d'expériences, des rapports d'inspection, des missions d'information, qui suivent les catastrophes, réserve une surprise de taille : le caractère répétitif des diagnostics et des préconisations. N'étaient les différences de lieux ou d'époque, on a l'impression de lire le même rapport. À croire que ces exercices n'ont d'autre fonction que de clore un épisode douloureux, que leur lecture n'absorbe que quelques acteurs, avant d'être archivés et au mieux cités dans le prochain rapport, repris dans une note en bas de page d'un universitaire ou d'un journaliste d'investigation...

Quant aux recommandations, on peine à les reconnaître au terme des processus législatifs ou réglementaires, quand la catastrophe est assez médiatique pour les susciter. L'absence de moyens financiers, d'autres urgences aidant, le temps les recouvre, jusqu'à la prochaine émotion collective.

Quelques exemples parmi d'autres :

5 avril 1989, le Conseil général des ponts et chaussées établit un rapport concernant les enseignements à tirer de la catastrophe de Nîmes (Gard) : manière de réduire l'exposition aux inondations par orage ou ruissellement de certaines agglomérations en fonction de leur configuration propre.

On peut lire p. 50 « *la catastrophe de Nîmes est assurément la résultante d'un concours de circonstances aérologiques, hydrologiques, hydrauliques et géographiques. (...) Si le concours de circonstances paraît exceptionnel, il peut se reproduire en tout ou en partie dans d'autres villes et il convient donc d'examiner si certaines d'entre elles ne sont pas particulièrement menacées.* » Le rapport effectue alors une cartographie des zones météo sensibles sujettes à des précipitations intenses (plus de 100 mm en une heure), concentrées sur une surface de quelques dizaines de kilomètres carrés. Il conclut : « *on sait que cela concerne essentiellement les départements littoraux.* » Il cite le Var, puis **effectue un examen rapide des villes susceptibles d'être menacées au nombre desquelles dans le Vaucluse, Vaison-la-Romaine (p. 54), qui subira une inondation tragique en 1992, et dans le Var, Toulon, « Bandol, Sanary, Hyères, Saint-Tropez, Sainte-Maxime, Saint-Raphaël, Cavalaire (avec un caractère assez aigu) et peut-être Draguignan » (p. 56).** Les auteurs formulent ainsi leurs recommandations : « *dans la mesure où les enseignements de la catastrophe de Nîmes conduiraient à des décisions gouvernementales applicables à l'ensemble du territoire, il serait opportun de focaliser l'attention des pouvoirs publics locaux sur les régions les plus menacées. Dans ces régions, des recommandations pourraient être adressées très rapidement à certaines villes pour tenir compte des suggestions proposées au présent rapport (mise en œuvre d'une gestion adaptée des services publics, organisation de l'alerte, précautions pour l'urbanisation). (...) Nous proposons donc que MM. les Préfets des 9 ou éventuellement des 15 départements concernés (...), soient invités à faire procéder par les services locaux à un relevé des villes dont la situation géographique répond aux conditions ci-dessus (...)* ».

Une partie des observations faites plus haut sur les inondations de la Dracénie en juin 2010 avaient déjà été faites à l'occasion de sinistres dans divers départements de l'arc méditerranéen.

Ainsi pouvait-on lire dans le retour d'expériences des crues de septembre 2002 dans les départements du Gard, de l'Hérault, du Vaucluse, des Bouches-du-Rhône, de l'Ardèche et de la Drôme, sous le timbre des plusieurs corps d'inspection, le 27 avril 2003 : « *Le florilège des aggravations de la vulnérabilité constitué lors des retours d'expériences des précédentes inondations s'est considérablement enrichi avec cette mission en qualité et en quantité : (...), il faut citer (p. 30) au titre des établissements sensibles situés en zone inondable : les brigades de gendarmerie (à Sommières avec 2 m d'eau, Goudargues, etc. Il en existe au moins 6) et aussi des locaux de police dont les sous-sols de la direction départementale de la sécurité publique*

(DDSP) du Gard ; les casernes de sapeurs-pompiers. Il en existe au moins 2, celle d'Aramon et de Sommières ». Ces facteurs d'aggravation de la vulnérabilité que constitue la localisation des centres de secours en zones inondables comme « *paramètre aggravant de l'intervention* » et la « *rupture ou la saturation des réseaux de communication filaires ou hertziens, pour une durée variable, impactant la diffusion d'information entre acteurs et leur coordination (tempêtes 1999, AZF 2001, inondations 2002...)* » sont pourtant bien connus des spécialistes de la gestion de crise¹.

Instructif aussi le rapport de la Cour des comptes publié en 2009 : « *L'État face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondation* », on y relève les mêmes constats sur : « *les textes destinés à la prévention des risques devraient être appliqués avec plus de détermination notamment pour l'élaboration de plans d'exposition aux risques, et de plans d'occupation des sols convenables* » (sud de la France 2002), « le trop lent établissement des PPRN », sur l'articulation entre PPRN et documents d'urbanisme, sur les défaillances du contrôle en matière d'autorisation de construire dans les zones à risques. Ce même rapport préconise de « *remédier au caractère incomplet et tardif de l'exploitation des retours d'expériences à la suite d'événements exceptionnels et de s'assurer de l'application des mesures préconisées dans les « rapports de retours d'expériences* ». »

Comment faire qu'il en aille autrement ? S'en remettre à la seule volonté à éclipses des administrations est illusoire. Les rapports ne circulent que par la voie hiérarchique et pas d'un département à l'autre, les connaissances sont insuffisamment partagées. La mise en place d'un organe de suivi se heurtera, lui aussi, à l'argument du manque de moyens et à la tyrannie de l'urgence, ce qu'il déplorera rituellement dans son rapport annuel...

Constatons donc qu'en matière de prévention de l'inondation, l'action publique n'est active que provoquée par l'événement. On l'a constaté avec le Var : des améliorations importantes ont été apportées au dispositif après juin 2010, sans compter les actions des particuliers et des entreprises pour réduire leur vulnérabilité. Améliorations qui, en matière d'urbanisme et d'assurance, peuvent être ressenties comme une nouvelle pénalisation par les sinistrés qui, déjà atteints par l'inondation, se trouvent sanctionnés par l'application d'une franchise majorée, par la privation d'un droit à construire, par la perte de valeur de leur bien situé dans la zone rouge du PPRI.

Il apparaît donc nécessaire **de revoir les procédures de retours d'expériences afin d'en élargir le champ et les acteurs**. De là dépend une réelle appropriation de leurs sens.

En effet comme l'écrit Mme Carole Dautun, chargée d'études à l'INHES, « *les échecs et les dysfonctionnements intervenus lors d'une crise sont analysés sous l'angle de la rationalité, du côté technique et analytique.*

¹ Mme Carole Dautun « *Une analyse des retours d'expériences des crises de sécurité civile contemporaines* » in *Cahiers de la sécurité* n°10 octobre-décembre 2009 – INHES.

Les experts cherchent à répondre à la manière dont s'est déroulée la situation, quelles ont été les conséquences et les répercussions économiques et sociales dans la société, pourquoi les conséquences ont été si importantes, sans rechercher les facteurs organisationnels et le pourquoi du déroulement. Les retours d'expériences ne prennent pas en compte la totalité de la réalité de la crise car ils délaissent le vécu humain et les représentations que se sont forgées les acteurs. La crise est avant tout humaine et les retours d'expériences ne retiennent bien souvent que l'aspect technique. La pratique du retour d'expériences peut être améliorée en intégrant une vision dialectique des conséquences, c'est-à-dire en incluant à la fois une analyse rationnelle et une analyse humaine. Pour ce faire, une description précise de la dynamique de crise reposant sur l'identification des incidents des signaux avertisseurs et des facteurs aggravants doit être menée. La connaissance tacite des décideurs et des hommes de terrain, ainsi que les représentations individuelles et collectives de la crise en fonction de leurs référentiels et de leurs systèmes de représentation symbolique sont à intégrer.¹»

On pourrait faire le même constat à propos des études analysant les faiblesses des grands systèmes hydrauliques. Ainsi, le rapport réalisé par l'Établissement public territorial de bassin Territoire Rhône, rendu public en 2002, montre que si les crues du Rhône ont peu évolué depuis plusieurs siècles bien que les nombreux aménagements le long du fleuve - hydroélectricité, digues, etc – aient réduit les espaces inondables, on pouvait prévoir le lieu des prochaines catastrophes. Ce qui se vérifia.

Si la prévention de l'inondation en France rencontre tant de difficultés à trouver une expression concrète sur le terrain peut-être cela ne renvoie-t-il pas seulement à une somme de manquements aux prescriptions réglementaires mais à la conception même de cette politique. On pourra déplorer tant qu'on voudra tout ce qu'on voudra, tant qu'on n'aura pas localisé d'où viennent les blocages de notre politique de prévention des inondations, on n'avancera pas d'un pas.

Il est donc nécessaire d'interroger, non seulement l'écart à la règle, mais la règle elle-même, la conception même de la protection contre l'inondation dans notre pays, problématique dont l'évidence tient plus à sa familiarité qu'à sa cohérence, comme on le verra.

¹ Carole Dautun « Du terrain du risque au terrain de la crise. Fondamentaux à l'usage des organisations » in Cahiers de la sécurité n°10 octobre-décembre 2009 - INHES.

II. PRÉSUPPOSÉS ET NON-DITS DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DE L'INONDATION EN FRANCE

Le système de lutte contre l'inondation mis en place depuis une trentaine d'années, en France, est fondé sur quelques présupposés jamais remis en question et fonctionne sur des non-dits rarement explicités.

A. ASSURER UNE PROTECTION TOTALE DE LA POPULATION ET DES BIENS

Le premier de ses présupposés, c'est qu'il entend assurer, sans le dire, une protection totale des territoires inondables, population et biens.

Cette protection est visée pour elle-même et non comme condition nécessaire, éventuellement insuffisante, de la perpétuation de la vie et de l'activité d'un territoire, ce qui est une approche toute différente. Les territoires les mieux protégés de l'inondation étant les territoires vides, il s'agira donc d'empêcher et quand ce n'est pas possible, de limiter au maximum, leur peuplement et leur développement.

Dans cette perspective, le maintien d'une population permanente ou temporaire dans un territoire à risque, fut-ce au prix d'aménagements, est toujours une concession, discutable et âprement discutée, jamais un objectif. On habite un territoire à risque seulement si on ne peut faire autrement, comme les Hollandais.

Position théorique, évidemment car s'il fallait déménager toutes les zones inondables, où fâcheusement se retrouvent plus de la moitié des communes de France, beaucoup de villes et une bonne partie du potentiel économique national, il y aurait du souci à se faire. D'ailleurs, personne ne l'envisage vraiment. À l'occasion des travaux pratiques, on cherchera seulement à limiter les dégâts.

LA LEÇON DES PAYS-BAS

« *Plus jamais ça !* », tel fut l'impératif qui a guidé les Pays-Bas après la catastrophe de 1953 qui a causé la mort de plus de 1 800 personnes. L'organisation du pays en a été bouleversée, les lois modifiées en conséquence. La gestion de l'eau est devenue une question consensuelle.

Les enjeux sont, en effet, considérables.

26 % de la surface du pays se situent au-dessous du niveau de la mer et 55 % sont inondables pour un territoire d'environ 40 000 km². Une tempête avec une période de retour de 100 000 ans se solderait par 4 300 km² inondés, 10 000 morts et 120 milliards d'euros de dégâts, soit un chiffre bien plus élevé que le coût de Katrina (Nouvelle-Orléans), de l'ordre de 10 milliards d'euros hors impact sur l'économie

américaine. La submersion de la zone inondable qui regroupe les deux-tiers du potentiel économique du pays.

L'origine des inondations, c'est la mer et les lacs ainsi que les fleuves et les rivières (Rhin, Meuse, Escaut...) dont l'embouchure court le risque d'être bloquée par les glaces, parfois les deux. Le réseau de protection actuel est prévu pour **une période de retour de 10 000 ans** pour les crues venant de la mer.

Même si les Pays-Bas ont été soucieux depuis 1953 de réorganiser leurs outils de prévision (regroupement dans un même lieu des services d'hydrographie et météo, regroupement des services de prévision et d'alerte dans un même centre de gestion de l'eau, prévision par origine de risques – la mer du Nord, les fleuves Rhin et Meuse, les grands lacs), de regrouper les services d'urgence et de santé publique, de professionnaliser les services de secours, de rassembler les municipalités en grandes unités territoriales de sécurité, de créer un centre national de gestion des crises et un centre de coordination logistique et organisationnel, veillant à la mutualisation des moyens en cas de crise touchant plus de deux municipalités. Ce qui caractérise leur politique de lutte contre l'inondation, c'est la place faite à la prévention. Il faut dire que c'est pour le pays une question de vie ou de mort.

Le dispositif d'alerte et de surveillance, en cas de crise, prévoit une personne tous les 5 km sur la côte et tous les 500 m en ville.

La politique de prévention se caractérise par :

– La définition législative du niveau du risque pour lequel seront conçus les ouvrages de protection. Fruits de décisions pragmatiques, ont ainsi été définies comme référence légale de l'aléa : une fréquence de retour de 10 000 ans pour la partie la plus peuplée et la plus industrielle des Pays-Bas (Provinces de la Hollande méridionale et d'Utrecht, partie de la Hollande septentrionale ensemble où se situe la « Randstad Holland », conurbation d'Amsterdam, Utrecht, La Haye, Dordrecht et Rotterdam), une fréquence de 4 000 ans pour les zones soumises à la submersion marine mais moins peuplées, de 2 000 ans à 1 250 ans selon le type de zone soumise au risque de crue des rivières et fleuves.

Elle est de 1 250 ans pour les fleuves et de 10 000 ans pour la mer, parce que la mer monte plus vite que les fleuves rendant l'évacuation plus difficile.

Depuis 2009, les ouvrages neufs doivent tenir compte du facteur réchauffement climatique, renchérissant d'autant le coût des investissements. Un milliard d'euros par an est prévu pour le futur programme d'adaptation, dit le « programme Delta ». Ce programme est en étude et vise à redéfinir le modèle de protection à l'horizon 2050/2100.

– Un zonage fin des zones inondables et des zones d'endiguement, des zones qui sont soit protégées par une barrière naturelle ou des digues et dunes, couvre l'ensemble du territoire. Sur 16 millions d'habitants, 100 000 (3 % du territoire) ne sont pas considérés comme bénéficiant d'une protection, même si certains ont bénéficié de travaux de remblaiement. C'est un choix politique.

– Un programme de travaux pour assurer la protection des zones au niveau légal.

– La désignation des autorités administratives ayant ces travaux en charge.

– Le financement de ces travaux par l'affectation de ressources pérennes à ceux qui ont la charge de les réaliser et de les entretenir. En 1960, la commission chargée d'évaluer le plan Delta avait estimé qu'il était acceptable pour le pays de consacrer 1 %

de son PIB à la protection contre l'inondation, ce qui signifierait 5,4 milliards d'euros en 2010. Les deux grands programmes (le plan Delta et le plan Zuiderzee) menés à bien, les Pays-Bas consacrent aujourd'hui beaucoup moins à la protection contre l'inondation, les chiffres restant cependant importants (voir plus bas).

500 millions d'euros par an sont affectés à l'entretien des digues, 700 millions à leur reconstruction et pour la construction de nouveaux ouvrages (en 2011).

Globalement, un budget annuel de 5 milliards d'euros est consacré à l'eau, de l'assainissement à la gestion des canaux et des voies navigables.

C'est le Parlement qui fixe des crédits de la prévention et les services d'intervention de secours. Il n'y a pas de débat de répartition entre les deux à ce niveau.

– Le contrôle régulier de la réalisation des programmes et de l'entretien des ouvrages.

Tous les 6 ans un rapport d'évaluation sur la sécurité est réalisé et transmis au Parlement. Tous les 6 ans, les ouvrages de protection les plus importants sont contrôlés.

L'État central contrôle le système national et l'autorité provinciale le système régional.

– Le pays est protégé par un double dispositif de protections, primaire et secondaire.

Il faut imaginer non pas une « fortification » autour des Pays-Bas mais 95 anneaux fermés par des dunes, des digues ou des ouvrages d'art, qui constituent le système primaire (3 600 km) et, à l'intérieur, 15 000 km de digues secondaires. Quand un fleuve traverse un anneau, il est prévu des zones d'expansion.

Toutes les ZA sont surélevées et les centrales électriques toutes à 5 m au-dessus de la mer, derrière des digues d'environ 20 m de haut.

– La responsabilité de la conduite de la politique de prévention est partagée entre l'État dont le bras armé est le « Rijkswaterstaat » et les Autorités régionales de l'eau (« waterschappen », cf. les « waterings » du Nord de la France). À l'origine des toutes premières organisations démocratiques des Pays-Bas et antérieures de plusieurs siècles à l'État central, leur nombre a été ramené de 2 500 à 25 couvrant l'intégralité du territoire métropolitain.

De préférence, une zone protégée est gérée par une seule autorité (une autorité peut gérer plusieurs zones). Globalement, l'entretien des digues relève de la solidarité régionale, les constructions neuves de la solidarité nationale. À partir de 2012, la construction à neuf sera financée à 50 % par la solidarité régionale.

– Les autorités régionales de l'eau dont la compétence s'étend à un bassin versant sont chargées de la gestion des cours d'eau (dont elles sont propriétaires du lit), des ouvrages d'art et de l'entretien des digues mais aussi de l'assainissement. Par contre, les agriculteurs ont l'obligation de s'occuper des petits cours d'eau de drainage. S'ils sont pris en défaut, une amende leur est infligée et le coût des travaux facturé.

Les « waterschappen » sont responsables de la zone dunaire à l'arrière de celle qui est sous la responsabilité de l'État.

Elles disposent d'une autonomie de gestion et de réglementation ainsi que de ressources fiscales propres : une taxe assise sur la valeur (au prix du marché) des biens situés sur le périmètre de chaque « waterschap ».

Les autorités ont leur propre banque, notée triple A, gérée par un petit groupe de 20 à 30 personnes, qui s'alimente sur le marché.

Les autorités régionales de l'eau sont gérées par une assemblée d'élus présidée par un « comte de l'eau », nommé selon le même principe que pour les communes : le Bourgmestre est nommé et ses adjoints, les échevins, élus par le conseil.

Ce conseil est issu de trois collègues (les habitants, les industriels, les agriculteurs), le taux d'imposition et le poids de chaque vote dépendant des intérêts des contribuables, les habitants disposant d'au moins 50 % des droits de vote.

Au final, le financement des « waterschappen » repose sur le principe d'un lien direct entre intérêt, paiement et droit de vote/droit de décision. L'impôt est d'autant plus élevé que le contribuable réside dans une « waterschap » pour lequel l'effort de protection est important.

En 2010, ils auront dépensé 2,6 milliards d'euros pour la réalisation de leurs missions (y compris la gestion des stations d'épuration). En 2010, toujours, les frais d'entretiens (des cours d'eau, ouvrages dunes et digues) représentaient 63 euros pour une maison d'une valeur moyenne (200 000 euros) et 53 euros par hectare (non construit).

Les « waterschappen » sont aussi chargées de la surveillance pendant les tempêtes et les crues. Celle-ci est généralement assurée par des bénévoles encadrés par des professionnels.

– Le « Rijkswaterstaat » gère les côtes (mer, lacs et grands barrages) et les fleuves. L'État est propriétaire du lit des fleuves et des côtes dont il a la responsabilité. En gros, il a la responsabilité du premier niveau de protection et les autorités régionales du second.

Pour la côte dunaire, il est responsable de la partie en avant des dunes (de la plage jusqu'au niveau -20 m).

Il est responsable des prévisions hydro-météo ainsi que de la recherche et de la réglementation.

Les ouvrages nouveaux, à la charge de l'État, sont financés par l'impôt national.

Il porte les programmes de grands travaux, le plan Delta pour les grands fleuves (1 milliard d'euros, de 1996-2001), par exemple. Un programme de 6 milliards d'euros (sur 5 ans) est en cours de négociation avec le concours financier des régions pour l'entretien, l'État continuant à financer la totalité des constructions neuves.

– En matière d'urbanisme, les décisions communales (par exemple rehausser une zone pour la protéger) sont négociées avec l'autorité régionale. La décision appartient à la commune mais l'autorité provinciale peut la casser.

Si les constructions dans le lit majeur des fleuves sont interdites, celles sur les zones submersibles pendant l'hiver, les rives des lacs et de la mer, sont autorisées à condition d'être construites sur des remblais d'une superficie restreinte (< 1 % du lac), avec des compensations pour stocker l'eau et souvent aussi des compensations pour la nature.

Dans les zones protégées, les contraintes urbanistiques relatives au risque inondation sont relativement légères (même si les intéressés les trouvent encore trop lourdes) sauf pour les systèmes de rétention de l'eau de pluie. L'ancien port d'Amsterdam est un cas particulier, les architectes doivent tenir compte de rapides montées d'eau (1,10 m en quelques heures) en cas de rupture d'une écluse sur la mer.

Dans les zones non protégées au sens légal du terme, une étude doit précéder les constructions neuves, généralement sur remblai.

– Assurance : aucune entreprise privée n'est prête à fournir des assurances aux personnes habitant derrière les digues primaires contre le risque d'inondation sans garanties de l'État, qui jusqu'ici ne s'y est pas montré prêt. Jusqu'ici, il est apparu que la prévention est économiquement plus avantageuse qu'une prime d'assurance.

Légalement, il revient à l'État de faire un arrangement en cas d'inondation. Cela se fait au cas par cas. On a l'exemple d'une indemnisation au deux tiers.

– Sur une population totale de 16 millions d'habitants, on dénombre 40 000 emplois dans le secteur de l'eau, dont 15 000 agents publics, auxquels il faut ajouter les 40 000 personnes qui travaillent dans le secteur privé des technologies « delta » (relatives à la construction dans les zones deltaïques et à la gestion de ces zones), y compris la reconversion de certaines zones de grands ports en zone d'habitation.

– « *Aux Pays-Bas aussi* », note un conseiller au service de la gestion de l'eau du Rijkswaterstaat, « *la loi sur la protection de la nature semble, à plusieurs égards, plus importante que les lois portant sur les ouvrages de protection contre les inondations... Nous constatons l'existence de nombreuses contradictions entre les lois relatives à la réfection des digues de protection et celles relatives à la gestion des fleuves et du littoral. Cela mène donc à des conflits pour assurer la sécurité des activités humaines tout en respectant les lois sur la protection de la nature qui incorporent les directives européennes sur l'habitat et sur la protection des oiseaux.* »

Tout projet ayant un impact potentiel sur la nature fait l'objet d'une évaluation préalable. Si le projet est d'utilité publique des mesures compensatoires sont mises en œuvre.

« *La difficulté est de prouver l'utilité publique des mesures. Souvent la discussion tourne à la querelle sur la comparaison des coûts des solutions alternatives.* »

« *Finalement les lois sur la protection de la nature sont souvent appliquées et conçues de façon statique, visant à garder le statu quo. Mais la nature dans un paysage culturel comme les Pays-Bas n'est pas statique... Ce sera un défi européen de faire évoluer les lois de protection de la nature pour qu'elles soient moins centrées sur la préservation et plus dynamiques.* »

Second versant de ce présupposé, la protection est idéalement totale, la formule « *le risque zéro n'existe pas* » des discours officiels étant prononcée seulement pour conjurer le sort. Même si, dans les faits, les plans et autres dispositions des PPRI ou des PAPI répondent à un niveau de risque précis (un temps de retour de crue de 30 ans pour l'amont de Paris, de 100 ans pour Paris... contre 10 000 ans pour Rotterdam), ces choix ne font l'objet ni de publicité ni de débats. C'est, là encore, qu'ils sont vus comme une concession aux rugosités du réel et non comme un choix politique raisonnable et réaliste assumé comme tel.

B. UNE AFFAIRE D'ÉTAT ET D'EXPERTS.

Le second présupposé, justement, c'est que les décisions en matière de protection ne sauraient être de nature politique, une affaire de délibération de la population et de ses élus, nationaux comme locaux, en un mot, une affaire de choix. Elles sont affaire d'État, d'administration, de science et d'experts. Au besoin, on fera donc le bien de la population contre elle et surtout contre des élus disqualifiés en tant que porteur de la moindre parcelle de l'intérêt général pour électoralisme primaire. Que l'intérêt général ne puisse être porté que par ceux qui ne sont pas élus n'est pas le moins répandu des lieux communs dans notre démocratie moderne. Évidemment, élus, services locaux, formations de volontaires et population, sont mobilisés quand la crise est là, mais seulement comme supplétifs d'un dispositif entièrement dirigé, comme on l'a vu, par l'État, son administration, ses forces armées. Là encore, il s'agit d'une concession aux rugosités du réel et non d'une volonté politique.

C. L'UNIVERS DE L'HARMONIE PRÉÉTABLIE

Le troisième présupposé, c'est que tous les objectifs des politiques d'État sont conciliables sur un territoire, à condition de prendre le temps des études, de l'instruction des demandes d'autorisation, des conventions nécessaires. Protection de la population contre l'inondation, protection du milieu aquatique et de la biodiversité, dynamisation de la production de logements et densification de l'urbanisation, économies d'énergie ou production d'hydroélectricité, réduction des temps de transport et développement du transport fluvial, développement de l'emploi, etc. Tous ces objectifs sont conciliables par construction. Il n'est donc prévu aucune instance et lieu où en discuter concrètement. S'il manque des logements, c'est la faute des maires ou des préfets ; s'ils sont construits en zone inondable parce qu'ils n'ont pas d'autres choix, aussi (voir les polémiques au sujet de l'application de la loi SRU).

Dans cet univers où l'harmonie est préétablie, tout est possible pourvu qu'on y mette un peu du sien, tous les intérêts des divers territoires, communes ou quartiers sont spontanément conciliés. Ainsi est-il entendu que la vocation des communes rurales est de recevoir les zones d'expansion de crues qui protègent les villes, celle des secteurs périurbains cultivés de rester inondables ou celle d'une commune mal située de se vider de son activité économique si ses habitants peuvent trouver à s'employer dans la même intercommunalité. Pour le préfet coordonnateur du bassin rhodanien, par exemple, interdire le développement économique de la commune de Givors pour risque d'inondation ne posera aucun problème à ses habitants puisque la commune appartient à la communauté urbaine du Grand Lyon (COURLY). La question n'étant jamais posée clairement, la réponse va de soi. Tel est le premier non-dit.

D. UNE ENTREPRISE DE CAMOUFLAGE FINANCIER.

Que ce soient surtout les collectivités territoriales et les assurés qui financent la politique de lutte contre l'inondation et non l'État est le second non-dit. L'usine à gaz du financement de la lutte contre les catastrophes naturelles est aussi une entreprise de camouflage. L'État décide de tout, à moindre frais.

Si le bilan financier exact reste à faire, ce n'est donc pas seulement parce que l'exercice est complexe, d'autant plus difficile que les aspects autant que les acteurs de cette politique sont multiples, que les chiffres relatifs à la sécurité civile et aux catastrophes naturelles en général individualisent rarement les dépenses strictement liées à l'inondation.

Si on en est réduit à des évaluations par définition contestables, s'agissant du seul financement de la sécurité civile et des catastrophes naturelles, on ne doit pas être loin de la vérité en disant que, sur un total de plus de 7 milliards d'euros, la charge incombe à 70 % aux collectivités territoriales, le reste étant partagé à peu près par moitié entre le budget de l'État et les particuliers plus les professionnels avec une participation des agences de l'eau dont l'essentiel des ressources a pour origine les consommateurs.

La principale charge touche à la sécurité civile. Comme l'écrit M. Georges Ginesta : « *En France, la politique régaliennne de la sécurité civile est définie au niveau national, alors qu'elle est gérée et financée par des structures dépendant des collectivités territoriales.* »

Les dépenses de l'État consacrées à la sécurité civile sont évaluées à près d'un milliard d'euros, quand les collectivités territoriales y consacrent annuellement plus de 4,7 milliards d'euros. »¹ 56 % sont financés par les départements et 44 % par les communes et intercommunalités.

La seconde charge, un peu plus d'un milliard d'euros, est celle des surprimes d'assurances qui financent le régime « catnat », le fonds « Barnier » (226 millions d'euros en 2011) et le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), pour moitié (90 millions d'euros).

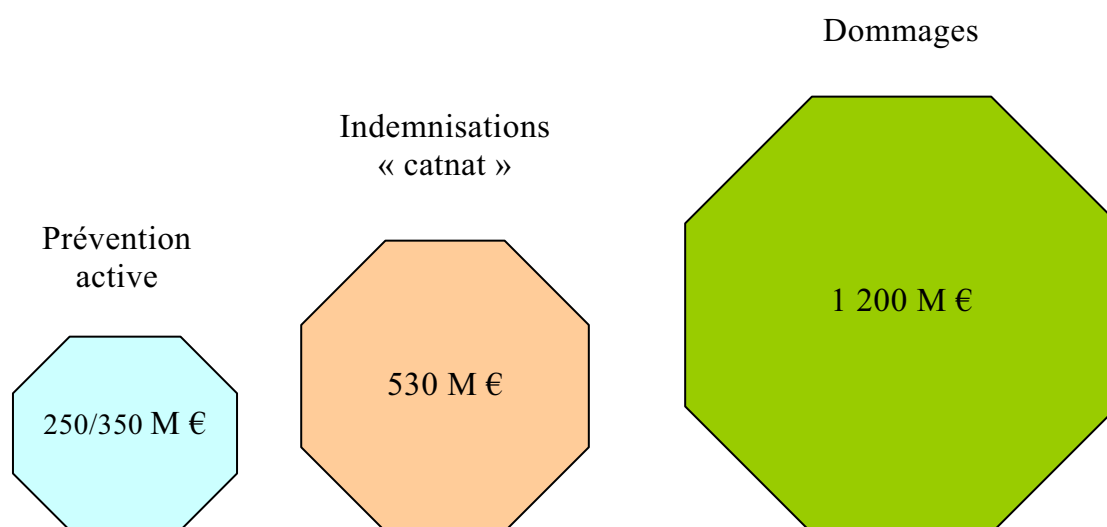
À la charge de l'État, outre la sécurité civile : 15 millions d'euros au titre du programme 122 en 2012 (aides exceptionnelles aux collectivités territoriales), la moitié du FNGRA (90 millions d'euros), des dépenses fiscales variables selon les années (4 millions d'euros pour le Var en 2010). Rappelons que la contribution de l'État aux investissements de prévention est financée par une ponction sur le fonds « Barnier », alimenté par les assurés et non par le budget de l'État.

¹ *Assemblée nationale – Rapport (n°3805) sur le projet de loi de finances pour 2012 – annexe n°41 Sécurité civile – présenté par M. Georges Ginesta au nom de la commission des finances. Octobre 2012.*

Pour les collectivités territoriales, il faut ajouter aux charges des SDIS, les investissements liés ou non aux PPRI, aux PAPI, aux divers plans grands fleuves, les dépenses de personnel, les participations aux divers établissements publics gestionnaires des rivières, cours d'eau et de la prévention, les subventions aux associations de volontaires, les dépenses de communication en direction de la population et d'alerte, etc. Difficile d'avancer un chiffre pour ce panier d'actions, mais, comme on a tenté de l'établir, la seule charge relative aux EPTB et assimilés et les participations au plan « grands fleuves », représente plus de 180 millions d'euros annuellement. Tout considéré la charge devrait se situer entre 250 et 350 millions d'euros. (Voir Titre V.III.E, p. 226)

Malgré le caractère non homogène des séries de chiffres qui, en toute rigueur, interdit de les additionner, les écarts sont trop nets pour masquer l'essentiel, à savoir qu'en matière de lutte contre l'inondation le système français :

1 – a fait le choix de l'intervention et de l'indemnisation plutôt que celui de la prévention,



2 – fait porter la charge de cette politique d'abord aux collectivités locales (2/3) puis quasiment à égalité à l'État et aux assurés et aux consommateurs.

E. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SOUS-TRAITANTES DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION

Le troisième non-dit, c'est que la prévention, cousine pauvre de la politique française de lutte contre l'inondation, pour sa partie active est

sous-traitée aux collectivités territoriales, essentiellement le bloc communal et les départements.

Les engagements financiers de l'État comme ses préoccupations prioritaires, comme on l'a vu, vont à la gestion de crise – prévision, alerte, conduite des secours –, même si chaque catastrophe est l'occasion de célébrer les mérites de la prévention et de la « culture du risque », aussi difficile à définir qu'à diffuser. Les chiffres parlent d'eux-mêmes.

En matière de prévention, l'action de l'État n'est qu'indirecte, passant quasi exclusivement par l'édiction de contraintes et de servitudes d'urbanisme (PPRI essentiellement) ou de règles (DICRIM, PCS etc.), et par le contrôle des autorisations d'urbanisme.

L'entretien des cours d'eau non domaniaux qui, en théorie, incombe aux propriétaires riverains, ainsi que les investissements de protection sont de fait laissés à la charge et au bon vouloir des collectivités territoriales, sans aide budgétaire de l'État. « *Je tiens à honneur qu'en France les fleuves rentrent dans leur lit* » déclarait, impérial, Napoléon III devant la chambre ! Depuis, s'il est toujours question qu'ils rentrent dans leur lit, c'est avec un coût minimum pour l'État.

Reste la question essentielle : pourquoi, à quelques exceptions près, la politique prévention de l'inondation peine-t-elle tant à s'inscrire dans les faits ?

L'expliquer seulement par la mauvaise volonté politique des acteurs est non seulement un peu court mais demanderait aussi à être éclairci. Pourquoi, en effet, un objectif aussi consensuel que la protection des populations et des biens est-il aussi peu mobilisateur ? Nous pensons que c'est parce que le système français de prévention de l'inondation est autobloquant, autrement dit qu'il génère des réactions, des effets pervers qui le paralysent.

III. UN SYSTÈME AUTOBLOQUANT

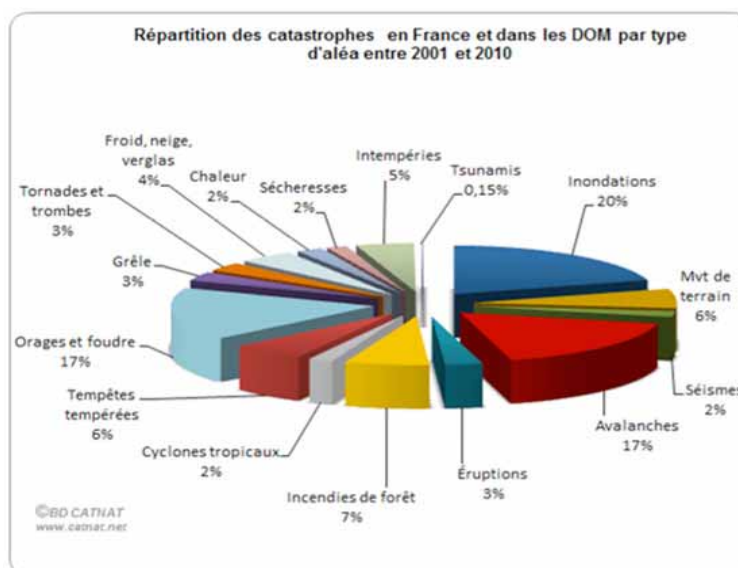
Si, compte tenu des différences de situations et d'enjeux, il n'est pas pensable de transposer tel quel en France le système hollandais de protection contre l'inondation, ce qui pourrait l'être serait de tenter de définir une politique de prévention aussi cohérente, ce qui est loin d'être le cas. Résultat des incohérences du système : il est autobloquant. On va voir pourquoi.

A. UN RISQUE RÉCURRENT TRAITÉ COMME EXCEPTIONNEL, UN RISQUE GÉNÉRAL TENU POUR PARTICULIER ET ALÉATOIRE

19 000 communes sur 36 500 sont exposées au risque d'inondation à des degrés divers. Le risque inondation, premier risque naturel en France, touche, en métropole, 16 802 600 habitants, soit 27 % de la population¹, un territoire de 85 000 km² (15 % du territoire métropolitain), 9 millions d'emplois soit 40 % des emplois totaux. Ce risque est particulièrement fort dans certains départements comme dans le sud de la France où cette proportion est de 40 % dans le Var et l'Aude, voire de 49 % dans le Gard. 5 % des communes ont plus de la moitié de leur superficie en zone inondable, 18 % plus du quart.

Le cabinet d'étude Ubyrisk Consultants a publié le 28 avril 2011 un bilan des catastrophes naturelles recensées en France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer : 670 catastrophes naturelles ont été recensées de janvier 2001 à fin décembre 2010. Par types d'aléas, les inondations constituent plus de 20 % des catastrophes naturelles recensées (soit 136 événements).

¹ Ces chiffres résultent des résultats de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) qui a été menée sur l'ensemble du territoire. Cette évaluation a consisté à déterminer une enveloppe approchée des inondations potentielles sur l'ensemble du territoire, dans laquelle la présence d'indicateurs d'enjeux a été calculée (population, emplois...). Cette enveloppe a été conçue en recherchant l'emprise des inondations extrêmes. Elle se veut donc maximaliste.



La moitié sud de la France est la plus touchée : environ 22 % de l'ensemble des arrêtés de catastrophes naturelles (sur un total de 141 416) y ont été pris entre 2001 et 2010.

L'inondation constitue le premier risque naturel en France, avec 54 672 événements répertoriés sur 24 269 communes depuis 20 ans¹.

Selon les informations communiquées par la Caisse centrale de réassurance (CCR), **le montant annuel moyen sur la période 1990-2010 des indemnisations des dommages causés par les inondations au titre du régime « catnat » s'élève à 530 millions d'euros.** Mais avec des engagements très variables selon les années.

Exercice de survenance	Coûts inondation pour le marché sur la période 1990-2010 (en M€) actualisés en euros 2012
1990	491
1991	88
1992	610

¹ Parmi les événements particulièrement dommageables peuvent être citées les crues de 1999, qui ont tout particulièrement affecté l'Aude mais aussi le Tarn, les Pyrénées-Atlantiques et l'Hérault, et qui ont provoqué 533 millions d'euros de dommages indemnisés. Les crues généralisées de septembre 2002 dans le Gard, ont provoqué des dommages estimés à environ 1,2 milliard d'euros, dont 810 millions indemnisés par les assureurs. Les dommages de la crue du Rhône de 2003 à l'aval de Lyon sont estimés à plus d'un milliard d'euros. L'année 2010 a été particulièrement coûteuse : les dommages causés par les inondations liées à la tempête Xynthia sont évalués à plus d'un milliard d'euros, et les inondations survenues dans le Var les 15 et 16 juin 2010 ont coûté aux assureurs quelques 615 millions d'euros.

1993	1 056
1994	445
1995	724
1996	269
1997	196
1998	95
1999	843
2000	413
2001	467
2002	1 008
2003	1 182
2004	37
2005	191
2006	158
2007	173
2008	390
2009	194
2010	1 400

Concernant le ratio entre dommages assurés et dommages économiques, il est difficile de le quantifier. Certaines études ont été menées sur ce sujet lors de missions de retour d'expériences après la survenance d'événements de grande ampleur. De ce fait les conclusions de ces études ne sont pas forcément généralisables à des événements moins importants. À titre d'exemple, le rapport Huet suite aux inondations du Gard en 2002, mentionne des coûts économiques de 1 200 millions d'euros, contre des coûts assurés de 650 millions d'euros. **Sur cette base, on peut estimer à 950 millions à 1 milliard d'euros ce montant annuel moyen des dommages.**

Autre estimation, celle de la « Mission risques naturels » (MRN) pour qui le montant moyen annuel des dommages économiques dus aux inondations (dommages assurés et non assurés, pour l'ensemble des phénomènes d'inondation) serait de l'ordre de **1 à 1,4 milliard d'euros par an.**

Quels que soient les biais statistiques, il s'agit donc d'un phénomène général et massif que l'Observatoire national prochainement mis en place devrait permettre de mieux évaluer. Mais on sait déjà que le coût des inondations est très important.

Le paradoxe, c'est que ce qui est finalement banal soit perçu comme exceptionnel. Probablement parce que, hormis quelques territoires particulièrement vulnérables et régulièrement sinistrés, ce risque demeure pour tout un chacun une exception à l'échelle d'une vie : on le mesure d'ailleurs selon des échelles de fréquences décennales, tricennales, centennales... qui traduisent aussi son ampleur. Le fait que l'indemnisation relève d'un régime assurantiel particulier, dit de « catastrophes naturelles », contribue à accréditer le caractère exceptionnel de l'inondation. Enfin la couverture par les médias

des inondations les plus importantes, montrant le déploiement de moyens de secours de grande ampleur, l'importance des dégâts, la détresse des sinistrés..., occulte les phénomènes de moindre ampleur mais plus courants.

Ceci induit un traitement de communication politique qui favorise plus le spectaculaire et la montée en épingle des mesures d'exception que la continuité, il est vrai un peu moins photogénique. La principale forme de continuité étant celle des plans qui se succèdent... Sauf pour les territoires pour lesquels les risques avérés sont tels qu'ils ne peuvent se contenter d'attendre la prochaine catastrophe pour agir.

B. DES OBJECTIFS QUI SE CONTRARIENT

1. Une volonté de protection générale et absolue sans définition de ses moyens

Actuellement, l'État, en charge de dire le risque, en l'identifiant et de le gérer, s'est placé en position de protecteur des personnes et des biens. La population attend logiquement de lui une protection absolue contre le risque. D'où, en cas de catastrophe, surtout meurtrière comme en juin 2010 dans le Var, l'incompréhension de la population et sa tentation de rechercher un responsable de la catastrophe. L'État qui s'est présenté comme l'autorité légitime pour contenir le risque se retrouve mis en accusation, y compris par ceux qui habitaient consciemment en zone inondable, malgré les avertissements. La création en 1982 du régime « catnat » est pourtant la preuve que l'État ne pouvant garantir la sécurité absolue a fait le choix d'indemniser les conséquences des catastrophes qu'il ne pouvait prévenir par souci d'équité.

À la différence des Pays-Bas qui définissent dans les faits des objectifs largement plus ambitieux que les nôtres, mais précis, avec les moyens pour les atteindre, nous évitons soigneusement d'aborder clairement et démocratiquement la question, comme s'il était indécent de laisser supposer que tout le monde ne sera pas protégé partout de la même façon et absolument, tout en se dispensant de préciser comment et avec quel budget nous entendons le faire. Inutile de dire que cela ne favorise pas une approche rationnelle du problème et encore moins la compréhension des populations.

Le paradoxe est complet lorsqu'on entend protéger les populations même contre elles qui, sans conscience du risque ou en pleine connaissance, n'aspirent qu'à continuer à vivre sur place. Résultat, comme a pu le constater la mission, les compromis auxquels donnent lieu dans leur application des PPRI sans concession dans leur principe.

Mais peut-on raser un quartier parce qu'il est en zone de danger ? Le principe de réalité pousse à des accommodements qui ont du mal à être compris. Pas vraiment simple de faire comprendre qu'on veut réduire l'aléa en interdisant de nouvelles constructions dans un quartier tout en maintenant ce

qui existe déjà. Comme le soulignait M. Nicolas Bauduceau, directeur scientifique et technique du Cepri, devant la mission : « *Les Pays-Bas (...) projettent la construction de l'hôpital de Rotterdam dans une zone inondable, au-dessus de l'eau, afin d'offrir une zone de repli pour les populations vivant autour du bâtiment. Celui-ci aura aussi la capacité de se convertir en hôpital d'urgence en cas de sinistre. Pendant que la France pense que construire en zone inondable est un problème, les Pays-Bas affirment que c'est justement une solution.* »

Plus diplomatiquement, M. Laurent Neyer¹ admet que « *si le PPRI permet de ne pas aggraver le risque d'inondation, il ne résout qu'imparfaitement le problème. Si on peut déplacer certains équipements (SDIS, prison...), reste le quartier autour, comme à Draguignan. Dans cette perspective, il faut se situer dans le temps long, celui de l'aménagement de la ville, celui du projet urbain.* »

Faut-il protéger les personnes malgré elles ? La forte résistance aux prescriptions des PPRI, les refus d'abandonner les habitations menacées – et les contentieux qui en découlent – démontrent l'impasse dans laquelle nous place le principe de protection absolue. « Ne pas aggraver le risque » justifie-t-il d'interdire la construction d'immeubles de plus de trois étages à Nîmes, en demandant d'ailleurs, dans le même temps, plus de logements à la ville ?

2. Une approche sectorielle d'un problème global

Si massif et étendu que soit le risque d'inondation, il est paradoxal de constater que sa prise en compte n'est pas globale mais distribuée entre les multiples tiroirs de l'administration de l'État, centrale et déconcentrée.

L'approche est donc sectorielle – sécurité, urbanisme, logement, développement économique, protection des milieux aquatiques... –, chacun poursuivant son objectif, sans lien évident avec les autres. On cherche où localiser la stratégie globale de prévention du risque inondation au sein des administrations de l'État.

À la partition « protection civile »/« prévention des risques », classique et observable dans la plupart des pays aux variantes près d'un État à l'autre, s'ajoutent quelques distinctions subtiles.

a) Pour le risque naturel, une répartition des tâches entre le ministère de l'intérieur et le ministère en charge de l'environnement

Le ministère de l'intérieur (direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises) intervient quasi exclusivement dans l'organisation des

¹ Directeur régional adjoint de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région PACA.

secours et la gestion de la crise par sa capacité opérationnelle (moyens, structures de commandement et de communication, planification, maintien en condition opérationnelle). Le ministère en charge de l'environnement (direction générale de la prévention des risques) intervient dans la mise en œuvre des mesures de prévision, de prévention (réglementation, mise en œuvre des PPRI), et d'aménagement (aide aux collectivités locales).

La compétence du ministère de l'intérieur, relativement claire, s'appuie sur des structures déconcentrées : préfet de département pour la conduite des opérations, préfet de zone pour la coordination des moyens de renfort. Le maire, sous sa casquette d'agent de l'État, intervient aussi dans la mise en œuvre des secours, mais aussi en amont par la rédaction du plan communal de sauvegarde.

b) Une compétence protéiforme du ministère en charge de l'environnement

La politique du ministère en charge de l'environnement s'appuie, elle, sur une multitude d'organismes dont la coordination est imparfaite. Ainsi les objectifs de la direction générale de la prévention des risques sont-ils différents de ceux en charge de la protection des milieux aquatiques par exemple.

Si c'est le SCHAPI, dépendant de la direction générale de la prévention des risques, qui pilote dans chaque DREAL un SPC chargé de la prévision des crues, l'étiage de ce même cours d'eau est sous la surveillance de l'ONEMA...

Quant à la surveillance de l'entretien des cours d'eau, comme on sait, elle relève de la police de l'eau, répartie entre la DDTM et l'ONEMA, chacune avec des objectifs différents mais généralement plus soucieux de la protection des milieux aquatiques que de la sécurité de la population. Les excès d'entretien ou les entretiens non conformes sont sanctionnés plus fréquemment que les défauts, rarement signalés à la direction de la sécurité civile alors que cette information peut être décisive en cas de crue majeure. Cette priorité accordée à la protection du milieu aquatique plutôt qu'à la prévention de l'inondation, le directeur général de l'ONEMA, au cours de son audition, l'a expliquée par l'origine et la formation initiale de ses personnels. Des actions de formation sont en cours pour mieux intégrer la prévention du risque inondation et la relation avec les élus locaux...

c) Un lien non systématique entre prévention du risque inondation, l'urbanisme et le logement

Autre paradoxe, la prise en compte du risque inondation dans la législation et la réglementation relative à l'urbanisme, à la construction et au logement reste imparfaite.

Les retours d'expériences font régulièrement état de la présence importante de constructions en zone inondable et de la délivrance

d'autorisations, y compris dans la période récente, ainsi qu'une prise en compte insuffisante des PPRI dans les documents d'urbanisme et dans les autorisations de construire.

Il en va de même de la relation entre la DGPR et les services en charge du logement. Notre collègue Éric Doligé, président du CEPRI, faisait observer, lors de son audition, que les deux tiers des éco-quartiers¹ ayant bénéficié d'un label du ministère du logement étaient situés en zones inondables : « *Ils ne s'en étaient pas aperçus tout simplement parce que cela ne faisait pas partie de leurs critères de réflexion...* »

d) Pour les autres ministères, une préoccupation lointaine

Au-delà des services de secours épinglés par les rapports d'inspection post-crise, on pourrait citer de nombreux exemples de constructions publiques en zone inondable ou derrière des digues (universités, prisons, préfectures...). Les administrations comme certains bailleurs publics étant à la recherche de terrains bon marché et facilement aménageables, la prise en compte du risque le cède facilement à d'autres critères (accessibilité, moindre coût...). On pourrait également citer de nombreuses infrastructures de transport construites en zone inondable sur des remblais dont on découvre plus tard qu'elles sont des obstacles à l'écoulement des eaux en cas d'inondation.

Aucune autorité au sein de l'État n'est vraiment en capacité de faire prévaloir la prévention du risque ou de rendre les arbitrages en toute connaissance de cause.

e) La logique de silo des services déconcentrés

La compétence en matière de risque d'inondation est exercée principalement par le préfet de département, la coordination d'ensemble étant assurée par les préfets de bassin, compétence qui s'exerce essentiellement dans les plans relatifs aux fleuves domaniaux à forts enjeux tel le plan Rhône. Comme l'a expliqué M. Jean-François Carencio, préfet de la Région Rhône-Alpes et coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée, qui comprend les bassins hydrographiques du Rhône, de la Saône et des différents fleuves côtiers méditerranéens : « *Qu'est-ce qu'un préfet de bassin ? Pas grand-chose malheureusement ! Il a un pouvoir d'animation, comme le dit le texte, de coordination... C'est également un pouvoir de connaissances, puisqu'il a à sa disposition, au sein de la DREAL de bassin, des équipes un peu plus outillées que les autres. Il est très important d'avoir une connaissance technique, scientifique, de modélisation. Des équipes y travaillent. Le préfet de bassin a enfin un pouvoir financier, puisqu'il dispose de crédits du ministère sur le programme 181 et sur le fond « Barnier ».* (...) *Le préfet dispose également*

¹ Les 13 éco-cités sont des programmes issus du grand emprunt. 11 d'entre elles se situent en zone inondable. 25 000 à 50 000 personnes sont censées rejoindre ces zones en l'espace d'une génération.

d'un pouvoir d'influence puisqu'il est actif au sein du Comité de bassin, véritable Parlement de l'eau ; c'est le préfet qui prend un certain nombre d'arrêtés divers et variés mais il n'a pas de pouvoir hiérarchique sur les autres préfets en tant que préfet de bassin. Le sujet des submersions marines, très à la mode, est traité par le préfet de façade maritime. On a donc globalement un système juridique et hiérarchique qui me semble incomplet. Je plaide - et je l'ai écrit - pour que les préfets de bassin aient une autorité hiérarchique, s'agissant de ces problèmes, sur l'ensemble des préfets et soient accompagnés par un sous-préfet délégué. C'est le problème de demain, j'en suis convaincu. Nous avons réalisé un petit pas mais n'avons pas progressé suffisamment.»

Sauf que, si une telle organisation introduirait de la cohérence au niveau global, elle risquerait d'aggraver les incohérences et les inégalités de traitement au niveau local. (Voir Titre VI II E)

Selon une étude publiée par le ministère de l'environnement et du développement durable et la délégation à l'aménagement du territoire (DATAR) en janvier 2011¹, « l'augmentation moyenne du nombre de logements en zone inondable entre 1999 et 2006 est de 7,9 %. Entre 1999 et 2006, plus de 200 000 logements supplémentaires sont comptabilisés dans les territoires exposés aux inondations, dont 100 000 logements situés dans les communes de plus de 10 000 habitants. » La prescription des PPRI et le contrôle de légalité relèvent des préfets, l'urbanisme et les autorisations de construire des collectivités territoriales.

Le résultat de cette absence de hiérarchie entre les objectifs c'est qu'un préfet peut interpellé un maire, un jour sur le respect de l'inconstructibilité dans les zones délimitées du PPRI, le lendemain sur le respect des obligations de la loi SRU, et le surlendemain sur la nécessité, vu les dernières prévisions de l'INSEE, de programmer plusieurs milliers de logements sur sa commune dans les 10 années à venir.

Depuis la mise en œuvre de la décentralisation d'une part, de la revue générale des politiques publiques (RGPP) d'autre part, on assiste à une contraction très forte des anciennes DDE et DDAF et à une mobilité plus grande de leur personnel. Le fait de confier de plus en plus de missions à des agences a diminué la capacité de coordination du préfet, au point qu'un décret en date du 28 avril 2012 a voulu y remédier en lui donnant la qualité de délégué territorial de certaines agences, pas de l'ONEMA, une disposition législative étant nécessaire pour cela

En réalité, chaque entité poursuit sa logique propre sans coordination d'ensemble. C'est la logique du silo. Or, cette cohérence ne peut être assurée qu'au niveau du territoire par le préfet, à condition qu'il ne change pas trop souvent.

¹ « La population exposée à des risques d'inondations » MEDDTL et DATAR janvier 2011.

f) L'éparpillement de la responsabilité locale

La cohérence n'est pas mieux assurée au niveau des collectivités territoriales. Rares sont les départements où des établissements publics de coopération exercent, pour l'ensemble des collectivités d'un bassin versant, l'ensemble des compétences relatives à la gestion de cours d'eau, la protection et la prévention des inondations. Dans certains cas, la collectivité départementale s'est engagée en adhérant aux syndicats, voire, comme dans le Gard, en pilotant étroitement cette action et en lui fournissant un appui technique important. Sur les cours d'eau domaniaux, des EPTB ont été mis en place. Face aux risques, les habitants se trouvent donc placés dans des situations très hétérogènes.

Rares aussi sont les communes, mêmes importantes, où la politique de prévention des risques est portée par un service spécifique. Elle l'est d'autant moins qu'elle est peu ou prou considérée comme une compétence de l'État (le préfet) qui dit le risque et prescrit le PPRI, ou comme une prérogative du maire (au titre de ses pouvoirs de police) et que celui-ci ne bénéficie plus de l'appui des pompiers qui ont quitté les corps municipaux avec la départementalisation. « *Les communes ont d'une certaine façon perdu avec ce transfert une compétence qui leur permettait de diagnostiquer les risques à l'échelle municipale* » estime Mme Mathilde Gralepois¹, entendue par la mission. La prévention peut se retrouver dans un service d'urbanisme, de sécurité civile, d'environnement ou de réseaux, mais aucun ne se sent porteur d'une politique globale. « *Pour ce qui concerne la prise en compte des risques dans l'aménagement et l'urbanisme, je constate qu'il manque aujourd'hui un espace de connaissance.* » Dès lors, la prévention est perçue essentiellement comme une contrainte. « *Je pense qu'il existe un espace transversal de prévention et de gestion des risques, qui n'est plus occupé par les communes. Il se situe à la frontière de la sécurité civile, de l'environnement et de l'urbanisme, faisant le lien entre les différentes interrogations en matière de prévention des risques et de diagnostic. Aujourd'hui cette multidisciplinarité est rare dans les communes et, lorsqu'elle existe, elle est peu légitime car peu portée politiquement. (...) Finalement la thématique des risques se trouve souvent orpheline.* »

En réalité, on perçoit bien au terme de la mission que la prévention du risque d'inondation devrait relever d'une logique d'aménagement du territoire et qu'elle devrait être portée sur chaque territoire par des acteurs fortement identifiés.

¹ Maître de conférences à l'Université de Tours.

C. POPULATION, ÉLUS, SERVICES DE L'ÉTAT : DES RELATIONS ANTAGONISTIQUES

1. Services de l'État et élus

« *On est sur un système bloqué... »*

M. Jean-François Carencio (Préfet de bassin)

Le partage des commandes de l'attelage, entre un État crispé sur le frein réglementaire au nom du principe de protection totale et les élus locaux en charge de l'accélérateur du développement et de la politique active de prévention, s'avère-t-il, à l'usage, contre-productif ?

Si la compétence urbanisme est décentralisée depuis le début des années 1980, comme on l'a vu l'État conserve des pouvoirs d'intervention décisifs à travers les PPRN et leur déclinaison pour les inondations, les PPRI. Au vu des expériences recueillies, celle d'Arles et de bien d'autres communes, la mission constate les oppositions franches ou larvées existant entre les représentants de l'État et les élus locaux au poids politique variable. Variable, aussi, la bienveillance dont jouissent les quartiers au sein même d'une commune. Il est clair que les mille habitants de l'île de la Barthelasse, vouée historiquement à jouer le rôle de zone d'expansion des crues, protégeant ainsi le centre historique de la ville d'Avignon sur la rive gauche du Rhône, n'ont pas le même poids que le reste de la « Cité des Papes ».

Cette situation conduit généralement à un jeu de rôles où le représentant de l'État défend avec fermeté le PPRI élaboré par ses services et où l'élu local tente, selon ses moyens, de négocier à la marge des aménagements du document. La perspective pour le représentant de l'État de voir sa responsabilité ou celle de l'État engagée l'invite logiquement à une prudence maximale dans l'appréciation du risque. La question de la responsabilité « pollue » donc largement un débat qui est censé n'être que technique, ce qu'il n'est pas.

Lors du déplacement de la mission, M. Hugues Parant, préfet de la région Rhône-Alpes, a évoqué le cas particulièrement frappant de la ville d'Arles, et de bien d'autres, pour laquelle les tractations concernant le PPRI entre les services de l'État et les élus locaux duraient depuis dix ans et demi. Le préfet de région avouait alors, de guerre lasse, avoir fini par adopter ce document de force, même au risque d'un recours de la commune.

Comment reprocher à un préfet ou un maire – qui mesurent l'étendue de leur responsabilité vis-à-vis de la population – de vouloir, selon le cas, se prémunir d'une mise en cause voire d'une mise en examen suite à une catastrophe naturelle ? Le principe de précaution invite à préférer l'interdiction au développement.

Le problème c'est que le curseur sur la ligne protection/développement se déplace dans un sens ou un autre au gré des catastrophes et de l'oubli qui les suit. On préférerait une approche plus rationnelle, plus équilibrée et moins émotionnelle.

À l'évidence, il existe deux conceptions de la bonne attitude face à l'inondation : celle de l'État et des organismes qui dépendent plus ou moins de lui, celle des élus locaux et des organismes qu'ils animent plus ou moins directement.

La première, clairement exposée, vise la protection des populations, des biens et du milieu naturel quel qu'en soit le prix pour les collectivités. Quand les demandes des élus, au nom de la perpétuation de dynamique locale et du développement du territoire, sont reçues, elles prennent la forme de concessions aux pesanteurs inévitables de la vallée de larmes politique. Il se trouve que, dans cette vallée, la carrière des préfets dépend aussi d'un gouvernement soumis à la pression d'élus, dépendant fâcheusement eux-mêmes de la *vox populi*, ce qui n'était pas vraiment le cas de Napoléon III.

EN AVOIR OU PAS

**Extraits de l'audition de M Jean François Carencio
(Préfet coordonnateur pour le bassin Rhône-Méditerranée
et préfet de la région Rhône-Alpes)**

« La doctrine française est bonne parce que nous sommes dans une situation différente (de celle des Pays-Bas). Les Pays-Bas, avec une densité de population qui approche les 400 habitants au kilomètre carré, ont besoin d'espace. La France, elle, a besoin de sérénité - Xynthia a fait trente morts et a failli renverser la République - et de préserver ses espaces. La France risque de perdre sa biodiversité du fait de la consommation d'espaces. La région Rhône-Alpes a consommé en dix ans l'équivalent de 80 % de la surface agricole utile de la Savoie ! (...)

Selon moi, plus la France dispose d'espaces libres et plus sa construction est concentrée, mieux elle se porte.

Nos ancêtres construisaient de manière concentrée dans des zones non inondables. Il n'y a que nous pour avoir - bêtise absolue - construit dans la vallée du Var. Je suis de là-bas ! (...)

Nous avons une doctrine, que nous essayons de faire respecter fermement. Quand un préfet ne fait pas ce qu'on lui demande, je le dénonce au ministre. C'est ce qui s'est passé en Arles, où le ministre m'a appuyé. Trois préfets s'y sont cassé les dents sur le PPRI d'Arles. Je pense qu'il est sorti mais il a fallu que me je fâche, sans disposer d'aucun autre pouvoir que d'un pouvoir d'influence. Les préfets de l'époque étaient terrorisés par le maire d'Arles, qui menaçait de faire un scandale.

La situation est la même à Givors, dans la vallée du Gier. Le maire ne construira plus dans la vallée du Gier. Je le lui ai fait savoir ; il veut me rencontrer mais cela n'y changera rien !

Pourquoi est-on plus inondé qu'autrefois ? Tout d'abord, on construit en zones inondables et, plus on construit en zones inondables, plus on est inondé ! On artificialise des terres en zones inondables et l'eau dévale. Or, nous n'acceptons plus d'être inondés.

Prenez l'exemple de l'île de la Barthelasse, dont je refuse pour le moment d'empêcher l'inondation. Si on s'oppose à l'inondation de la Barthelasse, on inondera l'aval. Combien l'île de la Barthelasse compte-t-elle d'habitants ? (...) Ils ont l'habitude d'être inondés... (...)

La France, en 1810, comptait 20 millions d'habitants. Elle en a aujourd'hui 65 millions. C'est un problème de place que l'on a essayé de résoudre en y inscrivant des notions de confort et d'espace. On a étalé la France. C'est dangereux pour les inondations, pour la diversité. Cela génère du CO2 et consomme de l'énergie. Nous ne pouvons poursuivre de la même manière. Une population mondiale de 10 milliards d'habitants ne peut croître de 5 % par an ! Il nous faut donc changer de modèle. (...)

On peut construire en zones inondables mais pourquoi le faire lorsqu'on n'y est pas obligé ? C'est pourquoi la doctrine « Rhône » a prévu d'assouplir les conditions.

J'ai été l'un un des premiers préfets, à Montauban, en 1999, à signer un PPRI urbain ; le maire a d'ailleurs été battu. Montauban n'est pas morte depuis, au contraire : cela va même bien ! Ce n'est pas le problème du préfet de savoir qui est maire ! Les inondations coûtent très cher ! J'étais directeur de cabinet lorsque la tempête Xynthia est survenue. J'aurais souhaité que le maire aille plus vite en prison ! Je le dis comme je le pense.

Je crois qu'il faut que la représentation nationale donne aux préfets le pouvoir de s'opposer à de tels sujets. Des événements du type de Xynthia, il y en aura d'autres ! Je pense que les préfets sont peu protégés et j'en connais beaucoup qui ont sauté à propos de ces sujets. Ce ne sont que des hommes : il faut être plus ou moins courageux. C'est ce qui s'est passé à Marseille : de grands préfets n'ont jamais osé s'opposer à ce qu'on leur demandait. Il y a toujours une élection à venir. C'est vrai, nous ne sommes pas très bons. Je l'assume. Tout le monde fait des erreurs. (...)

J'estime que les préfets devraient être plus durs à propos des PPRI. Il faut que chaque préfet fasse son examen de conscience. Il n'est pas question de construire n'importe quoi, n'importe où, mais on peut faire un certain nombre de choses en zones inondables. (...)

Les préfets sont seuls pour décider : il n'existe ni norme, ni règle. Ce n'est pas la peine d'interroger les élus : ils disent toujours la même chose ! Il nous faut une connaissance partagée que nous n'avons pas, petit bassin par petit bassin ! (...)

Je maintiens que notre pays n'a pas conscience de certaines choses et que le débat public doit servir de prise de conscience. On n'est pas obligé d'en faire des tonnes. La Commission nationale du débat public (CNDP) ressemble un peu à Pinocchio sortant de sa boîte : il faudrait l'y ramener !

Avoir un débat public dans un bassin versant est une bonne chose, afin que nul n'en ignore. Cela me paraît important !

Je pense que nous ne sommes pas au point concernant les PPRI mais nous avons beaucoup d'excuses : absence de normes, de débat public, de connaissances communes et partagées. Ceci débouche sur des catastrophes comme celle de Vaison-la-Romaine, la Vallée de l'Argens ou Xynthia. Cela fait beaucoup de choses ces dernières années. Je suis convaincu que l'artificialisation des sols et les changements climatiques renforceront l'occurrence de ces catastrophes. »

La seconde conception, rarement formulée, mais à l'œuvre dans les négociations avec les services de l'État, vise d'abord à assurer la survie et, si possible, le développement du territoire, condition de l'existence quotidienne de ses habitants, malgré le risque récurrent d'inondation.

La population, elle, oscille entre les deux attitudes, selon le lieu où elle habite ou le moment, prise entre l'angoisse et l'amnésie qui permet de vivre : la révolte contre ce qu'elle tient pour incurie de ses élus ou de l'État et le fatalisme.

Il en résulte une crispation générale aussi peu propice à l'amélioration de la sécurité de la population qu'à l'amélioration de ses conditions d'existence.

En théorie, l'État, avec les services qui en dépendent, et les collectivités territoriales collaborent parfaitement pour la protection de la population. C'est le cas en période de crise où tout le monde serre les coudes ; beaucoup moins, comme on l'a vu, avant ou après la crise. C'est que les uns et les autres, même si ce n'est jamais formulé clairement, n'ont pas la même conception de la bonne attitude.

Peut-on se contenter de ce constat ? Un système, qui ne peut fonctionner qu'avec des préfets héroïques et des élus suicidaires, peut-il être efficace ? Évidemment non, l'objectif des pouvoirs publics au sens large - État comme élus locaux - ne pouvant qu'être de protéger pour mieux habiter les territoires inondables qui représentent, comme on l'a vu, plus de 15 % de la superficie du pays, regroupent plus du quart de la population et une part essentielle du potentiel économique national.

2. Élus et population

L'absence d'approche globale des réponses à apporter à l'inondabilité d'un territoire est évidemment source de conflits entre les élus et les sinistrés qui contestent leurs priorités, entre les habitants eux-mêmes. L'exemple du projet de polder afin de mettre hors d'eau la zone d'activité de La Palud, un nom qui parle de lui-même, à Fréjus, en est un bon exemple.

LA PALUD

La ZA de la Palud s'étend sur 30 ha de la commune de Fréjus. Elle compte 240 entreprises, correspondant à 2 000 emplois, et 150 000 m² de surfaces professionnelles. Elle génère 300 millions d'euros de chiffre d'affaires par an

En 2010, l'eau est montée jusqu'à 1,8/1,9 m, puis est redescendue à 80 cm en 48 heures. En 2011, elle est montée à 1,3/1,5 m mais cela a mis plus de temps à redescendre.

On déplore 80 millions d'euros de dégâts pour les entreprises à la suite de l'inondation de novembre 2011. En 2011, le système d'alerte (Prédicit) a toutefois permis l'évacuation et la mise à l'abri de certains biens et la construction, après les événements

de juin 2010, d'un bassin de rétention de 30 à 40 000 m³ a permis de gagner 6 heures sur l'inondation.

Le PPRI a classé la ZA en zone inondable, pour partie en zone bleue et pour partie en zone rouge.

Un projet de création d'un polder pour protéger la ZA avec la construction d'une digue et l'utilisation de la RN7 comme digue est en cours, pour un coût de 15 millions d'euros.

Si les agriculteurs et les sinistrés de la plaine de l'Argens ne contestent pas la nécessité d'agir pour éviter la délocalisation de ce poumon économique de la ville, ils craignent de voir augmenter le risque alors qu'ils espéraient le voir diminuer par des aménagements en amont (barrages écrêteurs, enlèvement d'embâcles) et en aval (désensablement de l'embouchure). La tonalité de la réunion organisée par la mairie de Fréjus pour présenter le projet de sauvegarde de La Palud le 14 juin 2012 et la réaction de l'association de sinistrés VIVA, après la réunion d'information organisée par le maire adjoint de Fréjus en charge du projet, en témoignent :

« Sa tâche n'était pas facile et nous le remercions pour son initiative courageuse. M. Tosello et les autres personnes qui travaillent avec lui depuis environ 6 ans (suite aux inondations du 3 décembre 2006), sur ce projet ont expliqué à l'assemblée, soit une trentaine de personnes, comment protéger la zone de La Palud.

Certains participants reprochent à la commune de Fréjus de focaliser sur la zone de La Palud, alors que les occupants de la plaine de l'Argens ont largement autant besoin d'aide pour sécuriser leur zone de travail et de vie. » (Var Matin édition du 16 juin 2012 article de Jocelyne Joris)

D. LE GLISSEMENT LENT DE LA RESPONSABILITÉ

« On ne sort de l'ambiguïté qu'à son détriment. »
Cardinal de Retz

L'absence de visibilité des élus et des services déconcentrés de l'État quant à l'étendue de leur responsabilité et des conditions dans lesquelles elle pourra être recherchée est, avec les incertitudes en matière de financement, le principal frein à la mise en œuvre d'une politique dynamique et pérenne de prévention du risque inondation en France.

Le premier paradoxe de cette situation, c'est que plus les responsabilités se diversifient et s'accumulent sur les épaules des élus, plus ils sont amenés à faire le dos rond. Au-delà des diligences ordinaires garantissant le fonctionnement normal des équipements et du service public local, agir, ne réduit pas le risque d'incrimination, il l'augmente. Assumer les responsabilités des propriétaires riverains à leur place, expose à plus difficultés que de ne rien faire. Mettre en place un service d'alerte de crue suscitera plus de vocations de plaideurs que d'attendre les messages de la préfecture.

Le second paradoxe c'est que, jusqu'à présent, et autant que l'on sache en tous cas, la pénalisation croissante de la vie publique en matière d'inondation ne s'est pas traduite par des condamnations. Le fantôme du préfet du Vaucluse, mis en examen à 79 ans pour avoir autorisé en 1965, un lotissement qui sera emporté par l'Ouvèze en 1992, lors de la catastrophe de Vaison-la-Romaine, mais bénéficiant finalement d'un classement sans suite, continue à hanter les préfetures. Là est l'une des raisons essentielles de l'attitude d'emblée maximaliste des préfets et des services suivie de la crispation assurée des élus, lors de la mise en place des PPRI.

Dans cette situation, jamais la maxime du cardinal de Retz n'a été aussi juste. La situation est si peu claire du point de vue juridique que l'attentisme pour l' élu et le traitement au cas par cas pour le juge, du point de vue individuel, apparaissent comme la moins mauvaise solution. Du point de vue de la collectivité et de l'intérêt général, c'est tout autre chose.

Le bon sens voudrait que l'on définisse le ou les niveaux légaux de protection dus par la collectivité à la population, qu'il y ait une définition légale de la situation « de force majeure » à l'occasion de laquelle la responsabilité de la collectivité pourra être recherchée seulement pour faute dans la gestion de l'alerte et des secours, que les responsables puissent être incriminés seulement pour des faits résultant d'un manquement à la législation ainsi qu'à la réglementation, notamment aux dispositions du PPRI, et du non respect, évalué au terme d'un délai raisonnable, des engagements induits par le PPRI.

Sans clarification et limitation de la responsabilité pénale des décideurs publics en matière de délits non intentionnels, on ne pourra sérieusement leur demander d'assumer les responsabilités des propriétaires riverains et des usagers divers, leur demander, ce qui serait pourtant un puissant facteur de dynamisme, de partager la responsabilité du préfet dans une sorte de co-production du PPRI.

1. Un paysage juridique difficile à cerner

Ce qui frappe d'abord, c'est la difficulté à avoir une idée claire et précise, faute d'études exhaustives récentes, de la jurisprudence relative aux inondations, particulièrement celles ayant fait l'objet d'une déclaration de catastrophe naturelle. On en est donc réduit à des impressions générales qui gagneraient à une validation objective, mais comment faire autrement ?

Les corpus étudiés distinguent rarement les mises en cause à l'occasion de catastrophes naturelles en général et celles spécifiques aux inondations. S'agissant de celles-ci, sont souvent regroupées des situations très différentes, une catastrophe ayant entraîné de nombreuses victimes emportées par un torrent et l'inondation d'un entrepôt par le débordement d'une canalisation communale. Regroupés aussi des motifs d'incrimination très différents : imprécision dans l'annonce de la crise, gestion fautive des secours,

recours contre un PPRI, jugé trop laxiste en termes de définition des zones inondables ou trop restrictif, etc.

Faute d'exemples spécifiques en matière pénale (mise en danger d'autrui notamment), on raisonne par analogie avec la jurisprudence relative aux avalanches alors que les situations ne sont pas forcément comparables. Mais les problèmes sont-ils comparables ?

Sont concernées aussi bien la juridiction administrative (contentieux de l'indemnisation) que judiciaire (civile et pénale), ce qui ne simplifie pas vraiment les choses.

Devant la juridiction administrative, où se retrouvent les contentieux les plus nombreux, sont jugés les recours en rapport avec les ouvrages publics, leur présumé défaut d'entretien, leur rôle dans l'aggravation des dégâts, leur mauvaises conception ou utilisation, etc. Nombre de recours concernent l'insuffisance des réseaux d'évacuation des eaux. Ont fait aussi l'objet de recours l'implantation d'un camping et de constructions en zones inondables, le non respect des dispositions du PPRI, les retards dans l'annonce des crues, les déficiences des services de lutte contre les inondations, les PPRI, etc.

2. Jurisprudence administrative et civile versus législation

a) Personne publique, responsable fonctionnel

C'est ce qui ressort du rapport établi par l'Université de Haute-Alsace pour le compte du ministère de l'aménagement du territoire et l'environnement en avril 2002 : « *Inondations : responsabilité et force majeure* ».

L'examen de 20 ans de jurisprudence des juridictions administratives depuis 1980, portant sur 260 décisions relatives aux inondations, dont 115 de cours administratives d'appel et 137 du Conseil d'État, décision portant sur des atteintes aux biens, une seule aux personnes (cas de l'inondation du camping du Grand Bornand le 14 juillet 1987 qui avait fait 23 victimes) montre que dans seulement 17 cas où la force majeure avait été invoquée par la collectivité mise en cause, celle-ci a été retenue et partiellement pour 10. L'exonération totale n'a donc été retenue que dans 7 cas seulement, le juge administratif vérifiant qu'aucune faute administrative n'a eu d'influence sur la production des dommages.

« *Sur le fond,* » note le rapport « *et cela constitue l'élément fondamental immédiat, il ressort d'une première analyse de la jurisprudence une nette tendance à retenir de plus en plus souvent, et ainsi très facilement, la responsabilité des personnes publiques dans l'hypothèse d'événements naturels importants et gravement dommageables tels des inondations. D'une part, la force majeure semble ainsi être de moins en moins admise tout en étant peu facile à définir. D'autre part, quand bien même elle serait reconnue la force majeure ne remplit, le plus souvent, que partiellement son rôle de cause exonératoire. Enfin, le fait que la force majeure ne soit pas*

systématiquement retenue, n'implique pas nécessairement la responsabilité pleine et entière de la personne publique, un partage de responsabilité entre celle-ci et les victimes étant parfois retenu par le juge administratif. »

Rarissimes sont les décisions qui exonèrent la personne ou l'autorité mise en cause pour « force majeure » sur la base de la seule déclaration « d'état de catastrophe naturelle ». La règle, c'est qu'il n'y a aucun lien entre « l'état de catastrophe naturelle » reconnu par arrêté et la « situation de force majeure ».

Deux raisons sont invoquées par les juridictions :

– la définition de la « force majeure » est plus stricte que celle de « catastrophe naturelle » ;

– l'existence d'un arrêté « catnat » suppose que les dommages soient seulement dus à l'intensité anormale d'un agent naturel, alors que la force majeure requiert, outre l'extériorité, l'imprévisibilité et l'irrésistibilité de l'événement¹, ce qui va dans le sens des critiques de l'usage extensif de la notion « d'état de catastrophe naturelle » fait par de nombreux experts.

– la déclaration de « catastrophe naturelle » est plus une décision politicienne que scientifique, ce qui en dit long sur la perception qu'ont les juridictions des élus locaux et de leurs pouvoirs réels.

« Les élus locaux, par faveur pour les administrés sollicitent fréquemment la prise d'arrêtés de déclaration de catastrophe naturelle dans des situations de gravité fort variable nécessitant dans un procès civil une analyse des données factuelles. »²

Deux autres raisons, plus convaincantes, peuvent être ajoutées :

– la reconnaissance de la force majeure exonérant la personne publique de responsabilité, la victime ne pourra être indemnisée par celle-ci. « Moins il y a de décision reconnaissant la force majeure, » dit le rapport, « et plus les victimes pourront obtenir réparation des autorités administratives voyant ainsi leurs droits reconnus. Ainsi, le mouvement actuel de la jurisprudence, cherchant à protéger beaucoup plus que jadis les victimes, s'inscrit totalement dans l'orientation consistant à ne reconnaître la force majeure que dans des cas très peu nombreux. » Sauf que, si le raisonnement vaut en l'absence de déclaration « d'état de catastrophe naturelle », ce n'est pas le cas, si l'arrêté a été pris. Dans ce cas, il faut donc analyser l'indemnisation versée par la collectivité comme un complément de celle obtenue au titre du régime « catnat »³ ;

¹ Civ 3^{ème}, 1^{er} décembre 1999, *La tribune de l'assurance* n°33 - mars 2000.

² TGI Périgueux, 5 juillet 1994.

³ Ce détournement des finalités des procédures juridictionnelles semble devenu une constante, expliquant, au moins en partie le succès grandissant de la procédure pénale, plus rapide et plus efficace aussi en matière d'indemnisation.

– la croyance que les progrès techniques en matière de prévision et d’alerte, d’organisation des secours et les moyens des collectivités suffisent, pourvu qu’elles en aient la volonté politique, pour faire face à la quasi-totalité des éléments calamiteux.

Quoi qu’il en soit, il serait donc utile d’harmoniser les dispositions légales relatives aux catastrophes naturelles et la jurisprudence, sauf à penser que celle-ci doit prévaloir.

b) Responsable donc pénalisé

Le côté le plus paradoxal de la situation, c’est que si, constatant l’incapacité des propriétaires fonciers riverains à assumer l’entretien des cours d’eaux non domaniaux comme le veut la législation toujours en vigueur, la collectivité se substitue à eux, elle aggrave son cas.

Des décisions de justice ont ainsi condamné des syndicats mixtes pour un défaut d’entretien de cours d’eau¹, parfois par une interprétation extensive des missions que lui confiaient ses statuts². N’engageant que partiellement la responsabilité des collectivités publiques, le juge administratif laisse néanmoins à la charge du propriétaire riverain ayant subi le préjudice une part du coût des dommages, le défaut d’entretien étant également de son fait. Cette solution jurisprudentielle n’est évidemment pas satisfaisante. La part de responsabilité des propriétaires est admise mais seulement comme atténuation de celle de la personne publique qui souvent ne demande pourtant aucune contrepartie financière aux propriétaires pour son intervention. Or, les dispositions législatives confient une responsabilité de principe aux propriétaires riverains de cours d’eau, celle des personnes publiques ne devant être conçue que comme subsidiaire. Constatons donc que dans ce cas la jurisprudence a prévalu sur la loi.

Comme on l’a dit, l’interprétation jurisprudentielle qui conduit à sanctionner les personnes publiques, agissant dans un objectif d’intérêt général sur des propriétés privées, pourrait fortement les inciter à ne pas intervenir pour ne pas s’exposer juridiquement et s’en remettre ainsi aux propriétaires légalement en charge de l’obligation d’entretien. C’est clairement une prime à l’immobilisme.

Ainsi, après sa condamnation le 17 juillet 2003, par le tribunal correctionnel de Bonneville après la mort de 12 personnes dans une avalanche ayant emporté 23 chalets, le maire de Chamonix a-t-il renoncé à faire appel. « Ce jugement permettant aux victimes de la catastrophe de Montroc d’être indemnisées, il me semble nécessaire de m’incliner devant la douleur et d’en rester là », avait-t-il alors déclaré. Il déclarera un peu plus tard « après les familles des victimes, c’est maintenant au tour des propriétaires absents au moment du drame, de porter plainte. On verra si l’État reste hors de cause, alors que les permis de construire avaient été délivrés, pour la plupart par ses services » (Maires de France novembre 2003).

¹ CAA Marseille, 20 novembre 2006, Syndicat intercommunal du bassin sud-ouest du Mont-Ventoux, n°04MA00697.

² TA Montpellier, 30 décembre 2008, SA La réserve africaine de Sigean, n°0604622.

Pour compliquer le tout, remarquons que, s'agissant des cours d'eau non domaniaux, la police de l'eau relève du préfet. Celui-ci a l'obligation d'assurer le passage des eaux et c'est à lui qu'appartient donc la responsabilité.

Le dilemme des collectivités territoriales ou leurs groupements est donc : agir contre le risque naturel, en s'exposant au risque juridique, ou ne rien faire et exposer la population qu'on a mission de protéger. Un système où ceux qui prennent des responsabilités qui ne sont pas les leurs s'exposent à en payer les pots cassés, où ceux qui ne font rien ne risquent rien. Telle est donc la situation.

Autre exemple, celui des ouvrages de protection contre les inondations. En l'espèce, les collectivités territoriales se trouvent astreintes à une responsabilité sans faute. Les victimes d'un embâcle resté bloqué par un pont pourront se retourner contre le gardien de l'ouvrage public. La responsabilité sans faute de la commune est engagée au regard de l'ouvrage public, là où une faute – en l'espèce, un défaut d'entretien – serait nécessaire pour engager celle du particulier. L'application des régimes de responsabilité de droit commun incite logiquement les victimes à privilégier la voie de la responsabilité administrative, qui leur est évidemment plus favorable.

C'est d'autant plus tentant que la jurisprudence admet désormais que *« les tiers peuvent rechercher, pour obtenir la réparation des dommages imputables à un ouvrage public qu'ils ont subis, la responsabilité non seulement du maître de l'ouvrage mais également de la collectivité publique qui assure l'entretien de cet ouvrage. »*¹

Cet état de fait n'est pas sans conséquence sur la politique de prévention des inondations. Sous la menace contentieuse, les décideurs publics tendent à multiplier les précautions pour se prémunir contre des recours en responsabilité. Autant dire que l'action publique s'en trouve considérablement ralentie. Mais l'avantage de ce qui n'est pas fait c'est d'être moins visible, donc moins critiquable, que ce qui est fait.

c) La désresponsabilisation des propriétaires riverains

Constatons donc l'absence d'effectivité dans les faits de la responsabilité des propriétaires riverains, héritage de la législation du XIX^{ème} siècle, époque où l'obligation d'entretien des cours à la charge des propriétaires riverains correspondait à une société rurale. La forte présence de paysans et d'ouvriers agricoles rendait facile, par une main-d'œuvre disponible, l'exécution des travaux de curage de cours d'eau qui, par ailleurs, offraient un complément de ressources (fourrage, bois, etc). Cette pratique, souvent à date fixe dans le calendrier, assurait un entretien régulier efficace. L'évolution économique et sociale a bouleversé la donne, notamment avec

¹ CE, 3 mai 2006, Commune de Bollène, n° 261956.

l'arrivée dans le sud-est de la France de nouveaux résidents d'origine urbaine peu au fait des risques d'inondation.

Si, pour aider les propriétaires, des efforts de sensibilisation ont été menés en France, comme en Angleterre ou au Pays de Galles, la pédagogie en direction des propriétaires a rapidement montré ses limites, ceux-ci restant ignorants, avec plus ou moins de bonne foi, de l'obligation d'entretien qui pèse sur eux. Problème identique pour les ouvrages de protection tels que les digues qui n'appartiennent pas nécessairement à des personnes publiques. Comme le soulignait le maire de Barjols lors d'un déplacement, les propriétaires considèrent l'entretien de la rivière, parfois effectué par les services communaux, comme un dû et se plaignent même que les services communaux ne débarrassent pas les encombrants qui ont été sortis du cours d'eau et laissés sur leurs propriétés.

En cas d'inondation, pour engager la responsabilité d'un propriétaire riverain, il faudrait prouver une faute de sa part, c'est-à-dire un défaut d'entretien du cours d'eau. Dans la pratique, les condamnations civiles de ces derniers sont rares¹ et ne correspondent plus à la logique d'une obligation individuelle d'entretien. Dans ces conditions, la responsabilité des propriétaires en cas de défaut d'entretien, corollaire de l'obligation juridique, est largement théorique. À l'inverse, il est tellement simple d'engager la responsabilité des personnes publiques que pour un requérant le choix entre une collectivité territoriale parfaitement solvable et un propriétaire privé difficile à identifier est vite fait.

Le choix de maintenir une obligation d'entretien des cours d'eau sur les propriétaires privés et de rester dans cette hypocrisie juridique apparaît donc déraisonnable et inefficace. Reste cependant à éviter que la prise en charge par la collectivité de cette fonction ne se traduise par une augmentation déraisonnable de sa responsabilité.

d) La déresponsabilisation des citoyens

L'article 4 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile² proclame : « *Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile.* »

Certes, mais la responsabilité individuelle face au risque, ainsi affirmée solennellement, reste largement sans effet sur le plan juridique. A

¹ Des cas existent cependant où la responsabilité des propriétaires riverains a été retenue lorsque le juge relève que les conseils prodigués par les services de l'État (coupe des grands peupliers sans les racines, plantation d'espèces végétales ayant un enracinement profond comme les saules ou les aulnes) avaient été ignorés (Civ. 3, 7 octobre 2009, M. Barbe c/ Epoux Fournier, n° 08-13834).

² Les orientations de la politique de sécurité civile annexée à la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 précise que « la sécurité civile est l'affaire de tous » et que « tout citoyen y concourt par son comportement ».

l'exception notable du refus d'assurance, possible en cas de non respect des prescriptions du PPRI, les individus assument rarement la responsabilité de leur choix. Par un jeu de vases communicants, ce sont les personnes publiques qui voient leur responsabilité engagée.

Ce transfert de responsabilité – et donc de coût financier – du secteur privé vers le secteur public est perceptible dans divers domaines

En matière d'urbanisme, les autorités locales sont responsables des autorisations d'occupation des sols qu'elles délivrent. Aussi voient-elles parfois des propriétaires d'un bien ayant bénéficié d'une telle autorisation dans une zone inondable engager la responsabilité de la commune alors même qu'ils connaissaient le caractère de la zone et qu'ils avaient sollicité un permis de construire en toute connaissance de cause. Si la jurisprudence diminue dans ce cas la responsabilité de la commune en considérant que la connaissance du risque par les victimes est une cause partiellement exonératoire, la responsabilité de celle-ci, sur le plan financier, reste engagée pour partie. Il est bien évident qu'une telle jurisprudence interdit le principe même d'une constructibilité sous condition.

Cette solution jurisprudentielle, qui balance les torts par souci d'équité probablement, aboutit à une situation contradictoire où l'individu est censé connaître et prévenir le risque et où, dans le même temps, il engage la responsabilité des personnes publiques lorsque le risque advient.

**Une logique de responsabilisation des individus :
l'exemple de la législation québécoise**

En vigueur depuis le 20 décembre 2011, la loi sur la sécurité civile du Québec relève d'une toute autre inspiration et toute autre conception de la responsabilité des individus.

Si son article 5 se rapproche de la législation française en rappelant que « *toute personne doit faire preuve de prévoyance et de prudence à l'égard des risques de sinistre majeur ou mineur qui sont présents dans son environnement et qui lui sont connus* », son article 6 va au-delà en posant le principe, selon lequel « *toute personne qui s'installe en un lieu où l'occupation du sol est notoirement soumise à des contraintes particulières en raison de la présence d'un risque de sinistre majeur ou mineur, sans respecter ces contraintes, est présumée en accepter le risque.* »

La législation québécoise attache donc à la connaissance du risque un effet d'acceptation tacite de ce risque. Pour prolonger le raisonnement, le parlement québécois prévoit que les personnes qui ont accepté tacitement le risque ou qui n'ont pas pris, sans motif valable, des mesures de prévention imposées ne peuvent bénéficier d'une indemnisation sur fonds publics pour la réparation des dommages (article 104 de la loi). Les collectivités locales ne sont pas éligibles non plus à une aide financière pour leurs sinistres lorsqu'elles n'ont pas respecté les dispositions en matière de sécurité civile, comme l'élaboration d'un schéma de sécurité civile ou l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de protection (article 105 de la loi).

Le Québec a donc une législation qui peut se prévaloir de sa cohérence puisqu'elle pose un principe de responsabilité individuelle lorsqu'il est éclairé par une information sur le risque encouru, par les pouvoirs publics, cette responsabilité se traduisant par l'absence de prise en charge collective des dommages qui pourraient naître

des suites de la survenue de ce risque. Un individu qui connaît le risque accepte tacitement d'en supporter, le cas échéant, les conséquences financières.

Si on peut envisager une transposition française du dispositif en matière d'indemnisation, la voie du pénal, pour qui la connaissance du risque encouru par la victime et l'acceptation de celui-ci ne saurait valoir justification du dol subi, permettrait de le neutraliser.

e) Le jeu de bonneteau de la responsabilité

En matière de prévention, les experts, jouent un rôle essentiel puisque c'est largement sur la base des résultats de leurs simulations, eux-mêmes dépendant du choix et de la qualité du modèle mathématique utilisé, que seront élaborées les propositions de PPRI de l'administration, d'autant plus liée par les conclusions de l'expertise externe, que ses propres moyens seront limités. La chaîne est implacable : les conclusions de l'expert lient de fait le préfet qui ne peut que les constater sans moyen de les discuter, autrement qu'à ses risques et périls. Ces conclusions devenues celles du préfet se transforment alors en propositions de PPRI soumises au maire qui ne peut les contester sans être soupçonnable d'intentions perverses.

« *L'expert devrait engager sa responsabilité sur ce qu'il propose.* ». Comme l'a indiqué le préfet Hugues Parant, comment ne pas être d'accord avec ce propos qui a peu de chance d'être entendu, le fondement du système reposant sur l'idée que « l'aléa ne se discute pas » ?

3. La responsabilité pénale et ses fantômes

a) La responsabilité pénale des décideurs publics et ses formes

Comme le fait remarquer M. François Braud : « *en réalité, la responsabilité pénale ne concerne réellement, pour ne pas dire exclusivement, que les élus et les dépositaires de l'autorité publique, dont il peut être démontré qu'ils ont fait preuve d'une particulière négligence en s'abstenant de prévenir le risque naturel.*¹ »

En matière de risque naturel, la responsabilité pénale pour des délits intentionnels (par exemple délivrer un permis de construire dans une zone du PPRI qui l'interdit) ne mérite pas de développements particuliers. Or, c'est la seule situation d'incrimination spécifique à l'inondation prévue par la loi :

« *Le seul cas de qualification pénale spécifique relevant du domaine des risques naturels résulte des dispositions de l'article L. 562-5 du code de l'environnement qui prévoit notamment que : « le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvés ou de ne pas respecter les conditions de*

¹ *François Braud, L'éventualité de la responsabilité pénale, AJDA 2012, p. 1342.*

réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrite par ce plan est punie des peines prévues à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme. »

Cette qualification pénale suppose donc un qu'un plan de prévention des risques naturels (PPRN) ait été approuvé et que la réglementation en résultant n'ait pas été respectée.¹ »

En matière de délits non intentionnels c'est la règle générale prévue à l'article 121-3 du code pénal tel qu'issu de la loi du 10 juillet 2000 (loi Fauchon) qui s'applique :

« Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.

Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ces missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. »

Sont concernés les cas d'homicide involontaire (article 221-6 du code pénal), d'atteinte à l'intégrité physique (articles 222-19 et 20 du code pénal) et de mise en danger de la vie d'autrui (article 223-1 du code pénal) ainsi définie :

« le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement. »

La mise en cause du maire sera faite sur la base des articles valises L. 2212-2 et 4 du code général des collectivités territoriales :

« En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. » qui se déclinent ainsi : *« le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels (...) »*

Il en ressort :

1 – que la responsabilité du maire peut d'abord être mise en cause pour sa manière de gérer la crise, y compris, comme le montrent diverses jurisprudences, en l'absence de PPRi si, pour le juge, il avait connaissance de

¹ François Braud *ibidem*.

la dangerosité de la situation dans laquelle se trouvait, au moment du drame, la ou les personnes concernées. Qu'elle pourrait aussi l'être, en l'absence de PPRI et au terme d'une interprétation extensive de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, pour avoir délivré un permis de construire dans une zone à risque : *« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve (...) s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations. »* ;

2 – que la responsabilité du préfet peut être mise en cause, au titre de sa gestion des secours et aussi de retards dans la mise en place d'un PPRI ou d'insuffisances de celui-ci, insuffisances révélées par la catastrophe. C'est, en tous cas, la lecture de la Cour des comptes qui dans son rapport de 2009 sur *« L'État et la gestion des risques naturels »*, souligne, qu'en matière de PPRN *« l'avis des communes n'est que consultatif ; que l'État dispose en dernier ressort du pouvoir de décision ; que sa responsabilité peut être recherchée en cas de carence. »*

Précisons qu'en matière pénale, pour le maire, comme pour le préfet, c'est la responsabilité des personnes qui est engagée et non celle de la collectivité ou de l'État.

b) Les fantômes de la responsabilité pénale des décideurs publics

Que la judiciarisation et la pénalisation de la vie publique soit une tendance lourde n'aura échappé à personne. Qu'il n'y ait aucune raison pour que le champ des inondations, catastrophiques ou non, y échappe est peu probable.

Ceci dit, à ce jour nous n'en avons aucune illustration concrète. Comme on l'a dit, l'affaire du préfet du Vaucluse n'a pas plus abouti que celles qui ont suivi, notamment après les inondations de 2002 dans le Gard.

Le procureur du TGI de Nîmes avait alors ouvert une information pour « homicide involontaire et mis en danger la vie d'autrui » suite à une plainte avec constitution de partie civile déposée par la famille d'une des victimes. Il avait, en revanche, classé sans suite les plaintes de huit habitants de communes sinistrées qui reprochaient au maire de ne pas avoir pris les mesures permettant d'assurer leur sécurité ainsi que la plainte pour « mise en danger d'autrui » déposée par les maires d'Aramon, Montfrin, Thézier et Comps. Reprochant au préfet des retards dans l'alerte, ceux-ci avaient riposté en déposant une nouvelle plainte avec constitution de partie civile entraînant ainsi la nomination d'un juge d'instruction.

Cette affaire est significative en ce qu'elle montre l'un des ressorts de la saisine, au pénal, de la justice : une réaction à la rétention d'information des pouvoirs publics et le désir des victimes de comprendre ce qui s'était passé. Ainsi, explique le maire d'Aramon au Figaro : *« Puisque la préfecture du Gard ne voulait pas nous donner d'explication sur le fonctionnement du service des crues, il a bien fallu que nous nous adressions à la justice. »*

« En pratique, » observe pour sa part M. François Braud, « seule la procédure pénale est souvent de nature à satisfaire les victimes ou les requérants compte tenu, d'une part, de l'indépendance des magistrats et de leur absence de subordination téléologique au pouvoir politique et administratif, mais également et probablement surtout, d'autre part, de l'étendue des pouvoirs d'instruction et d'enquête dont disposent les autorités judiciaires, le coût des investigations étant supporté par la collectivité.

Dans ces conditions et pour ses différents motifs, la responsabilité pénale trouve toute sa place dans le domaine des risques naturels. »

Plus de transparence, plus de participation des citoyens dans la gestion et la prévention des inondations permettra-t-il de modifier la tendance à la pénalisation de la vie publique ? Si rien ne le garantit, le bon sens voudrait, en tous cas, d'explorer cette voie.

D'autant, comme nous l'avons dit, qu'à ce jour tous les raisonnements concernant les effets de la pénalisation de la gestion et la prévention des inondations sont de nature analogique, faute de cas concrets. L'issue de l'instruction en cours au tribunal de grande instance des Sables d'Olonne après Xynthia nous en dira plus sur la possible pénalisation des décideurs publics dans la mise en place des PPRI.

Le paradoxe, c'est qu'à ce jour, les décideurs publics craignent d'autant plus que la menace est vague, que les règles du jeu sont incertaines. La conséquence en est l'attentisme. En sortir suppose faire mentir le cardinal de Retz.

4. Clarifier

Sans clarification des règles du jeu, des conditions de la mise en jeu de la responsabilité administrative, civile et pénale des personnes publiques en charge de la gestion des crises et de la prévention de l'inondation, aucune politique dynamique en la matière n'a de chance de voir le jour. D'où les propositions suivantes :

– Préciser les responsabilités en matière d'entretien des ouvrages de protection et de prévention des inondations.

On pourrait utilement s'inspirer des dispositions relatives aux gestionnaires de digues, telles que prévues par la loi du 12 juillet 2010, en l'étendant à la responsabilité pénale.

Le cas de la responsabilité des gestionnaires de digues

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » a créé un article L. 562-8-1 du code de l'environnement ainsi rédigé :

« La responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu,

exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires.

Un décret en Conseil d'État fixe les obligations de conception, d'entretien et d'exploitation auxquelles doivent répondre les ouvrages en fonction des enjeux concernés et des objectifs de protection visés. Il précise également le délai maximal au-delà duquel les ouvrages existants doivent être rendus conformes à ces obligations ou, à défaut, doivent être neutralisés. »

Cette disposition ne concerne que la responsabilité administrative ou civile – lorsque le gestionnaire est une personne privée – des gestionnaires d'ouvrages et non leur responsabilité pénale. Il faut toutefois admettre que cette disposition s'inspire fortement de l'esprit de la « loi Fauchon ». Le gestionnaire n'est tenu qu'à une obligation de moyens (concevoir, exploiter et entretenir dans le respect des règles de l'art et des dispositions législatives et réglementaires) et non de résultat (prévenir toute inondation).

Lors de son audition, le 21 mars 2012 par la mission, M. Eric Jalon, alors directeur général des collectivités locales, a indiqué que cet article « assure notamment la protection du gestionnaire dont le champ de responsabilité est délimité » et que le décret prévu était en cours d'élaboration.

– **Définir le niveau de protection visé** : décennale, centennale, millénaire ? Plutôt que de faire comme si on visait la suppression de tout risque, ce qui est pratiquement impossible et théoriquement impensable. Cette définition serait obligatoire pour chaque PPRI. Elle devrait tenir compte de l'aléa ainsi que de sa fréquence. Les dispositions prévues en réduction de l'aléa devront faire l'objet d'une étude d'impact en termes d'effet, de coût et de calendrier de mise en œuvre.

– **Mesurer les responsabilités** des particuliers, des collectivités et de l'État, en matière de réparation, des particuliers, des élus et des fonctionnaires de l'État, en matière pénale, à cette aune.

– **Rapprocher la définition de « l'état de catastrophe naturelle », de celles de « situation de force majeure » de la jurisprudence.**

– **Mettre en place une commission permanente** (élus, experts et personnalités qualifiées, représentants des assurances) chargée de donner un avis au Gouvernement préalablement à la publication de l'arrêté constatant « l'état de catastrophe naturelle ». Cet avis, visé par l'arrêté sera publié.

– **Réglementer et étendre la notion de « dégâts des eaux »** de manière à élargir le champ de la prise en compte par le régime assurantiel de droit commun des dégâts qui ne relèveraient plus du régime « catnat ». Dans ce cadre, les particuliers ou leurs subrogés pourront introduire, selon la procédure ordinaire, une instance en réparation, devant la juridiction administrative (cas, par exemple d'un dysfonctionnement ou d'une insuffisance du réseau pluvial communal). Par contre, la déclaration de « l'état de catastrophe naturelle » vaudrait reconnaissance de « situation de force majeure ».

- **Préciser les responsabilités en matière d'entretien des ouvrages de protection et de prévention des inondations.**
- **Définir le niveau de protection visé dans chaque PPRI et mesurer les responsabilités à cette aune**
- **Rapprocher la définition de « l'état de catastrophe naturelle » de celle de « situation de force majeure » de la jurisprudence**
- **Mettre en place une commission permanente (élus, experts et personnalités qualifiées, représentants des assurances) chargée de donner un avis au Gouvernement préalablement à la publication de l'arrêté constatant « l'état de catastrophe naturelle ».**
- **Réglementer et étendre la notion de « dégâts des eaux » de manière à élargir le champ de la prise en compte par le régime assurantiel de droit commun des dégâts qui ne relèveraient plus du régime « catnat ».**

E. UN FINANCEMENT INSUFFISANT ET IMPROVISÉ

Même si les situations ne sont pas comparables, il est évident que les sommes que la France et les Pays-Bas consacrent à la prévention de l'inondation ne sont comparables en volume mais aussi en termes de priorité. Dans notre pays l'essentiel du financement va aux moyens d'intervention et à la réparation ; aux Pays-Bas, si les moyens d'intervention ne sont pas négligés, c'est la place réservée à la prévention qui est essentielle, celle de la réparation (assurance et indemnisation), résiduelle.

Ce n'est pas un secret mais certainement un non-dit, si en France l'État est le premier responsable de la politique de lutte contre l'inondation, son budget ne la finance qu'à la marge, marge particulièrement étroite s'agissant de son volet prévention. Comme on l'a vu, l'essentiel du financement vient des collectivités territoriales et des assurés du régime « catnat ». L'« usine à gaz » du financement de la lutte contre les catastrophes naturelles ressemble fort à une entreprise de camouflage où celui qui décide est rarement celui qui paie. En tout état de cause, ce n'est pas celui qui paie qui commande.

Le système pâtit donc d'un déficit certain de financements. Les établissements publics locaux en charge de la prévention vivent des participations de leurs membres et de la fraction du fonds « Barnier » que l'État veut bien leur affecter pour soutenir leurs investissements. Pas de taxe spécifique comme aux Pays-Bas. À part évidemment la surtaxe sur les contrats d'assurance qui finance le fonds « Barnier » et une fraction de celui-ci les PAPI.

Pour s'en convaincre, il suffit d'observer les parts respectives des collectivités publiques au financement des actions, répartition que retrace le tableau suivant, mettant en lumière que l'État, par son budget ou le fonds « Barnier » (qui n'est pas une dépense budgétaire mais, rappelons-le, une ponction sur les primes d'assurance), participe

seulement pour un tiers, le solde étant essentiellement financé par les collectivités territoriales ou leurs groupements.

Financeurs	Montant programmé pour les PAPI/PSR entre 2003 et 2012 (en millions d'euros)	Part en pourcentage de la contribution au financement
Régions	135	11,5 %
Départements	112	9,5 %
Communes et groupements de communes	337	28,7 %
<i>Collectivités territoriales et leurs groupements</i>	584	49,7 %
État	392	33,3 %
Agences de l'eau, FEDER et autres	200	17 %
TOTAL	1 176	100 %

Les établissements publics territoriaux de bassin et leur financement

À notre connaissance, il n'existe pas d'étude globale chiffrant le montant consolidé des budgets de l'ensemble des établissements publics (EPTB, syndicats de rivière,...) intervenant dans le domaine de la prévention des risques d'inondation.

Une étude réalisée par le bureau d'étude EcoTerritorial pour l'Association française des EPTB permet cependant de s'en faire une idée, bien qu'elle ne porte que sur les trois-quarts des EPTB et qu'elle n'inclut pas les autres structures (syndicats de rivière) dont certains ont pourtant engagé des programmes conséquents d'investissement (Aude, Alpes-Maritimes), bénéficiant même de financement issu des programmes d'actions de prévention d'inondations (PAPI).

La somme des budgets en 2009 des 23 EPTB analysés s'établit à 175 millions d'euros dont 145 millions d'euros pour les budgets principaux et 30 millions d'euros sur les budgets annexes. En extrapolant, on peut penser que le budget total des établissements publics en charge de la prévention de l'inondation se situe entre 240 et 300 millions d'euros. Par comparaison, le budget moyen annuel de l'ensemble des agences de l'eau est de 2,4 milliards d'euros et de 2 milliards d'euros hors actions consacrées au milieu aquatique et à la pollution diffuse.

Les dépenses d'investissement, très variables d'une année sur l'autre, représentent 37,4 millions d'euros en moyenne sur la période 2006-2008 (21 % des budgets), soit 24,5 millions d'euros de travaux (14 %).

« On observe une baisse assez marquée des recettes (et dépenses) d'investissement sur les trois dernières années (base 2006) pour l'ensemble des EPTB, élément qui semble renforcer l'incertitude sur la reconduite des programmes contractuels à venir (PAPI, Plans « Grands fleuves ») » constate l'étude.

Près des trois-quarts des recettes d'investissement, hors emprunt, viennent de subventions, le reste correspondant au fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et aux dotations.

La part des financeurs dans les ressources globales (hors emprunt) des EPTB est pour :

- les membres statutaires de 55 % ;
- les agences de l'eau de 16 % ;
- l'État de 11 % ;
- les autres collectivités territoriales de 7 % ;
- l'Union européenne de 4 % ;
- recettes propres d'activité, FCTVA et produits financiers et exceptionnels (9 %).

Le montant des différentes interventions de l'ensemble des collectivités territoriales s'élève ainsi à 62 %.

« *Compte tenu de la teneur des missions des EPTB, on peut s'étonner de voir une participation financière aussi limitée de la part de l'État et des agences de l'Eau* », note l'étude. 80 % des recettes apportées par les collectivités viennent des départements qui sont de loin les premiers financeurs des EPTB (49 % des ressources), bien que ce ne soit pas de leur compétence. Les régions apportent 14 % des recettes venant des collectivités et 9 % des ressources globales. La participation du bloc communal est marginale : seulement 4 % des ressources globales. Les recettes en contrepartie de services sont encore plus marginales. Ceci dit, il s'agit de moyennes, les situations pouvant être très différentes d'un EPTB à l'autre.

Selon l'étude toujours, 58 % des recettes sont des recettes de fonctionnement et 42 % d'investissement (hors emprunt).

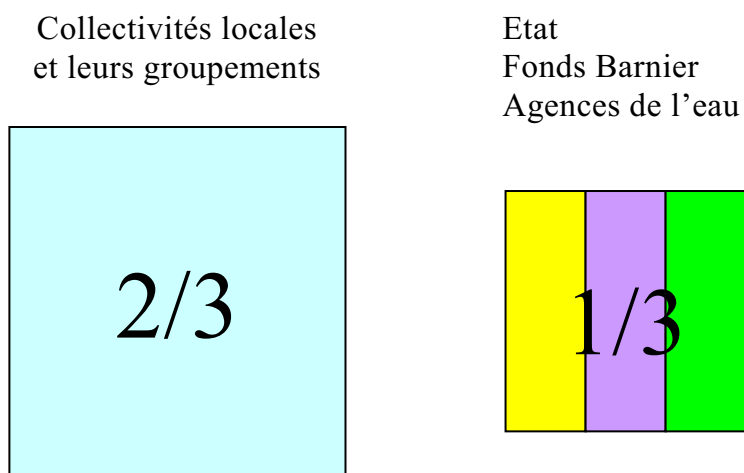
« *L'absence de ressource fiscale propre ou de prix pour services rendus (redevance ; rémunération des prestations de service...) pour les ETPB constitue un handicap sérieux quant à la stabilité future des ressources actuelles et concentre l'effort demandé auprès des contributeurs* » note encore l'étude.

Il apparaît donc nécessaire de mettre en place des ressources financières propres aux EPTB : redevance pour service rendu de protection contre les inondations comme l'a mise en place l'EPTB Oise-Aisne en 2010 – cette redevance visant à assurer les charges de fonctionnement de l'ouvrage de Longueuil Sainte Marie à hauteur de 75 % –, taxe foncière, taxe spéciale ou taxe locale d'équipement, etc.

Notons que certains EPTB interviennent sur des cours d'eaux qui appartiennent au domaine public de l'État, lequel devrait, en toute logique, en assurer l'entretien et l'aménagement. Devant son inertie et ses réticences à intervenir, les collectivités riveraines se sont senties obligées de contribuer et d'intervenir progressivement. D'ailleurs, l'État, spécialiste de l'effet de levier (dont les collectivités sont le point d'appui), a très souvent, par le biais d'artifices de communication dont il a le secret et qu'il utilise dans d'autres domaines, présenté son intervention comme une aide aux collectivités (contrats de plan États-Région, PAPI...) alors que la réalité est toute autre, ce sont les collectivités qui aident l'État à assurer ses missions. Ce glissement progressif n'est pas sans rappeler celui opéré en sens inverse des propriétaires riverains vers les collectivités locales. Il appelle d'urgence une clarification des compétences, des responsabilités et des ressources qui vont avec. La mission souhaite que les prochaines lois de décentralisation abordent cette question fondamentale et sortent de cet enchevêtrement.

- Clarifier lors des prochaines lois de décentralisation les compétences et les responsabilités de l'État et de chaque niveau de collectivités territoriales en matière de prévention des risques inondations.
- Assurer à chaque niveau les ressources financières lui permettant de faire face à ses obligations.

Il n'existe, à notre grand étonnement, aucune étude d'un corps d'inspection ou de la Cour des comptes ayant évalué le coût pour la collectivité (État, collectivités locales, fonds « Barnier ») de la politique de prévention des risques inondations. L'exercice est compliqué en raison de la multiplicité des intervenants et des différentes tuyauteries qui alimentent la machine. Si tout chiffre court le risque d'être contesté, se livrer à cet exercice est nécessaire si l'on veut avoir une idée approchée de cet effort. L'estimation consiste donc à consolider 80 % du budget des EPTB et des autres intervenants locaux, d'y ajouter les crédits consacrés au plan « grands fleuves » (290 millions d'euros annoncés sur 7 ans), une partie des crédits inscrits au programme 181 « prévention des risques »¹, une partie du fonds « Barnier » (hors rachat de biens) et en éliminant les doublons (subvention ou affectation à un EPTB par exemple). On aboutit à une somme de 250 à 350 millions d'euros en moyenne annuelle à laquelle, il faudrait ajouter des coûts de structure qui ne peuvent être affectés précisément. On peut considérer grosso-modo que les 2/3 incombent aux collectivités locales, 1/3 incombant à l'État, au fonds « Barnier » et aux agences de l'eau. Mais ceci reste sujet à discussion, c'est pourquoi la mission demande qu'une étude soit conduite pour établir ces montants et qu'un tableau de bord puisse en assurer annuellement le suivi. Cette mission pourrait être confiée à l'Observatoire national des risques.



¹ À partir des données figurant dans l'audit du programme 181 « Prévention des risques » publié par le CGEDD en mai 2012 p.38 et suivantes.

- **Confier à l'Observatoire national des risques, une évaluation du montant des crédits consacrés, chaque année, par l'État, le fonds « Barnier » et les collectivités locales (et leurs établissements publics) à la politique de prévention des inondations et la mise au point d'un tableau de bord qui sera rendu public.**

Quoiqu'il en soit, ce montant est bien inférieur au montant moyen des dommages causés, de l'ordre d'1 milliard d'euros et des sommes consacrées à l'indemnisation par le régime « catnat », 530 millions d'euros. Chaque année, la collectivité nationale consacre plus d'efforts à la réparation des dommages qu'à leur prévention.

F. UNE GOUVERNANCE ÉVANESCENTE

1. Un État pilote privé de moyens

Rappelons d'abord l'obsolescence de l'ingénierie publique, pourtant caractéristique majeure de l'État français depuis la monarchie et la création au XVIII^{ème} siècle des premiers corps et écoles prévus pour son service. Au nom du principe de libre concurrence, placé au cœur de la construction européenne, les liens de l'ingénierie publique avec les collectivités territoriales a été remis en cause. La RGPP a fait le reste.

Les services techniques de l'État ont donc été invités à se retirer du secteur concurrentiel pour laisser la place aux prestataires privés, via la commande publique. Résultat : réduction des effectifs de l'administration territoriale de l'État et de la capacité d'expertise qui va avec. Que le ministère en charge de la prévention des risques¹ ait donné la prévention des risques comme un des neuf domaines prioritaires d'intervention des services techniques déconcentrés, ne change rien à l'affaire.

Les conséquences de la révision générale des politiques publiques sur l'ingénierie publique

La réduction et la réorientation du champ de l'ingénierie concurrentielle s'accompagnent de la **suppression de 3 300 ETP** entre 2009 et 2011 pour le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, et de **1 200 ETP** pour le

¹ *Circulaire du 19 mai 2009 du ministre de l'écologie, de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire sur l'évolution des capacités d'ingénierie des services régionaux et départementaux pour porter les politiques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et du ministère du logement.*

ministère de l'agriculture et de la pêche. Dans les directions départementales des territoires, la suppression de l'ingénierie publique concurrentielle s'accompagne de la suppression de 137 ETP entre 2011 et 2013 auxquels s'ajoute la suppression de 264 ETP au titre de la rationalisation des fonctions support, selon les informations fournies à la mission par M. Bruno Le Maire.

La majorité des agents concernés par l'arrêt des missions d'ingénierie concurrentielle mais ne partant pas à la retraite sont orientés vers les postes des nouvelles DDT. Face aux incertitudes liées à la réorganisation des services et à la fin des prestations d'ingénierie publique dans le secteur concurrentiel, beaucoup de personnels qualifiés des services déconcentrés préfèrent **réorienter leur carrière plutôt que de s'investir dans les missions axées sur le Grenelle de l'environnement**, pourtant assez proche de leurs anciennes missions. On constate, à ce titre, une certaine désaffection des agents qualifiés pour le niveau départemental, considéré comme moins attractif que le niveau régional ou le ministère, en termes de carrières, de contenu du poste et de protection des statuts.

La combinaison de l'application du principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et la désaffectation des ingénieurs pour le niveau départemental pourrait créer une **pénurie des personnels de catégorie A**, ce qui remettrait en cause la pérennité des missions de service public en faveur des collectivités territoriales, et plus particulièrement celles liées à l'ATESAT¹.

Source : Sénat - Rapport d'information de M. Dominique de LEGGE, fait au nom de la Mission commune d'information RGPP n° 666 tome II (2010-2011) - 22 juin 2011 - p. 166

L'administration d'État elle-même en est donc réduite à recourir de plus en plus à des prestataires privés. Ce sont ainsi, par la voie de marchés publics, des bureaux d'études qui élaborent les PPRI pour le compte de l'État. Se trouve ainsi rompue la relation pérenne, souvent tissée de confiance, qui unissait traditionnellement les services de l'État et les élus locaux. Sur le temps long, la mémoire du service se perd et les ingénieurs encore en poste ont du mal à faire face à toutes les sollicitations. Avec un gain douteux, les services de l'État doivent assurer la surveillance de l'exécution des marchés passés, tant au niveau des études que des travaux. Au final, cette perte d'expertise conduira inexorablement à poser la question de la légitimité de l'État à intervenir, ce que les grandes communes et puissantes intercommunalités ont naturellement commencé à faire².

¹ Depuis 2001, l'Assistance Technique fournie par l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT), est une mission technique assurée, hors champ concurrentiel, par les services de l'État à destination des collectivités territoriales qui ne disposent pas des moyens humains et financiers suffisants pour exercer leurs compétences en matière de voirie, d'aménagement et d'habitat.

² Même en matière de secours, où l'État reste aux commandes, il est de plus en plus tributaire des moyens mis à sa disposition par les collectivités territoriales, notamment les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), les structures communales (services techniques, comité de volontaires, comme le CCFF, dans la cadre de la mise en œuvre des plans communaux de sauvegarde), sans compter les moyens de prévisions, d'alertes et de gestion de crise que certaines collectivités comme Nîmes ont patiemment mis en place. Même l'armée s'interroge sur sa capacité d'intervention en cas de catastrophe naturelle.

Le comble, c'est que l'offre privée n'est pas toujours suffisante pour répondre à la demande des maîtres d'ouvrage publics. L'ingénierie publique ayant longtemps occupé le secteur, une offre privée alternative n'a pas systématiquement pu se former.

Notre collègue, M. Pierre Jarlier, dans son rapport sur l'ingénierie publique en matière d'urbanisme relevait en juillet 2012 « *une dynamique très récente de flux d'ingénieurs de l'État partant vers le privé (par exemple dans des bureaux d'études ou des sociétés d'autoroutes) et vers la fonction publique territoriale.* ¹ » Au regard de cette réduction des moyens humains de l'État, les collectivités territoriales recrutent donc des ingénieurs au sein de leurs services, souvent en détachement depuis les services de l'État, pour exercer les missions délaissées par l'État.

Finalement cette situation est préjudiciable pour l'État, de plus en plus dépendant de l'expertise extérieure et des bureaux d'études.

Privé de moyens d'expertise (et financiers) dans le domaine de la prévention des risques, l'intervention de l'État se limite largement à la production de normes et la coordination. Il garde la main en disant aux autres ce qu'ils doivent faire et ce qu'il ne fait plus et en les « animant ». Le seul levier lui permettant d'agir concrètement, comme on l'a vu, demeure le fonds « Barnier » (financé, en fait, par les assurés) avec le financement des PAPI.

2. Une gouvernance locale en construction

Il appartient donc désormais aux collectivités territoriales et à leurs groupements de porter l'essentiel de l'exercice des compétences d'aménagement et d'entretien, voire de prévision rendue indispensable vu le caractère obsolète de la législation sur l'entretien des rivières et la complexité de la réglementation, sans en avoir l'obligation, d'où l'incompréhension de la population et des associations de sinistrés qui, comme VIVA, dénonce « *la dilution des responsabilités et l'absence de gouvernance globale* », en oubliant souvent la responsabilité, inscrite dans la législation des propriétaires riverains des rivières et que la « fièvre de la construction » n'atteint pas que les élus.

Ce renvoi de balle est évidemment stérilisant et le moment est venu de regarder la réalité en face. Il n'y aura pas de politique de prévention dynamique en France, sans prise en charge de l'entretien des cours d'eau et

On comprend que notre collègue Jean-Paul Fournier, maire de Nîmes, dans son rapport de mission sur la prévision et la prévention des inondations liées à des phénomènes localisés de ruissellement urbain (janvier 2009) puisse proposer d'« expérimenter le rassemblement des moyens de gestion de crise auprès d'un maire ou d'un président de communauté d'agglomération plutôt que du préfet » (p.80). Décidément, Rome n'est plus dans Rome.

¹ Sénat - [Rapport d'information n° 654 \(2011-2012\), « Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme », de M. Pierre Jarlier, au nom de la délégation aux collectivités territoriales, du 17 juillet 2012.](#)

des investissements par un opérateur public, en lui assurant des recettes correspondantes.

Si la situation est bloquée depuis plusieurs décennies, c'est que le régime juridique des cours d'eaux non domaniaux est obsolète¹, diagnostic partagé aussi bien par la mission que par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale en 2001 ou par le Conseil d'État dans son rapport annuel de 2010².

Jusqu'à présent, pour concilier l'appropriation privée des cours d'eau, héritée du XIX^{ème} siècle, et l'usage collectif de la ressource en eau, la loi a contourné l'obstacle en multipliant les polices administratives sur l'eau³. Pour le Conseil d'État, ce constat devrait pourtant appeler « *des réponses collectives plus fermes et plus invasives au regard des droits individuels de propriété et d'usage* », alors qu'en l'état actuel du droit, les pouvoirs publics, en refusant de s'attaquer à cette question de propriété, « *ont accru la complexité du droit et limité par contre-coup l'efficacité des dispositifs qu'ils ont mis en place.* »

Plusieurs raisons plaident en faveur du transfert de la compétence d'entretien des cours d'eau vers les personnes publiques.

En premier lieu, les opérations lourdes de curage entraînent des frais⁴ sans commune mesure avec ce que la plupart des propriétaires privés peuvent supporter⁵. De plus, ils paient pour des opérations qui bénéficient surtout aux autres riverains de l'aval.

En second lieu, les démarches administratives requises avant toute intervention sur un cours d'eau sont fortement dissuasives. La profusion des règles administratives est telle qu'elle suppose, du demandeur, une compétence technique qu'il n'a pas.

En troisième lieu, le très grand nombre de propriétaires riverains, responsables chacun d'un petit tronçon du cours d'eau, ne facilite pas une approche cohérente et efficace du problème.

¹ Dans son rapport annuel, le Conseil d'État relevait que la législation française, contrairement à la loi espagnole ou italienne, n'a jamais remis fondamentalement en cause le régime de propriété des cours d'eau et qu'au mieux elle a aménagé le droit de propriété sur les cours d'eau pour prendre en compte la nature particulière de cette ressource.

² Rapport annuel du Conseil d'État, Considérations générales : L'eau et son droit - juin 2010

³ En 2010, le Conseil d'État dénombre au moins 13 polices administratives en lien avec l'eau.

⁴ À titre d'exemple, la pose d'un chantier pour le curage est estimé entre 30 000 et 75 000 euros ; somme à laquelle il convient d'ajouter des frais de piquetage des travaux, de régalage éventuellement et de soutien des berges, sans compter que l'opération de curage en elle-même revient, pour un petit engin flottant ou un drague-marais, à près de 3 euros du mètre cube.

⁵ Le coût de l'opération est d'autant plus fort que les matériaux extraits sont moins importants, du fait de la réglementation, et compensent d'autant moins, par leur revente, une recette de compensation.

Enfin, à l'expérience, l'outil de la redevance n'a pas démontré son adaptation au cas de l'entretien des rivières, amenant souvent les personnes publiques à renoncer à sa perception.

Une première solution serait l'acquisition amiable ou par voie d'expropriation, des cours d'eau et de leurs abords immédiats par la puissance publique. C'est la situation des départements d'outre-mer où le domaine public fluvial, historiquement important, permet un « *régime intégré du droit de l'eau (...) avec un usage placé sous le contrôle de la puissance publique.* »

Pour la métropole, cela supposerait cependant un engagement financier (en termes d'acquisition et d'entretien) excessif pour le résultat escompté. Et puis ce serait perpétuer le modèle ancien qui lie l'obligation d'entretien à la propriété.

Il serait préférable, au contraire, d'en sortir. En s'inspirant de la notion de cours d'eau mixte¹, on pourrait utilement distinguer l'usage de l'eau et la propriété du lit. Un opérateur public, doté des pouvoirs de police sur le cours d'eau, aurait l'obligation de l'entretenir et les moyens humains comme financiers de le faire. Cette compétence emporterait aussi celle des ouvrages et du ruissellement.

¹ Introduite par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, la notion de cours d'eau mixte réservait l'usage de l'eau à l'État sans préjudice des droits de propriété des riverains mais a été finalement abrogée par la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sans même qu'il soit procédé à un retour d'expérience.

TITRE VI – HABITER LES TERRITOIRES INONDABLES

I. CHANGER DE PARADIGME

Plus encore que de l'inconscience, de la mauvaise volonté ou de la « fièvre de construire » des uns ou des autres, les faibles résultats de la politique française de protection contre l'inondation renvoient, à la fois aux contradictions du système qui se neutralise lui-même et de la problématique qui sous-tend sa construction. Il s'agit donc de mettre en place une politique de prévention aussi cohérente que celle des Pays-Bas, mais adaptée à la spécificité de notre pays.

Pour y parvenir, il faut donc remplacer la problématique actuelle de la protection pour la protection par une autre : protéger pour mieux habiter le territoire qu'on protège.

Il s'agit de se mettre en position de détruire ou d'interdire seulement à défaut de ne pouvoir raisonnablement faire autrement. Les décisions en matière de prévention seraient alors le produit d'une décision claire et partagée et non l'application plus ou moins molle d'une règle transcendante.

Comme on va le voir, c'est possible puisque cela existe...

A. LA LEÇON DE SOMMIÈRES

Cette leçon pourrait se résumer en quelques mots : vivre avec le Vidourle ou plutôt « avec Vidourle », selon l'expression locale, puisque pour les habitants anciens le fleuve est une personne. À l'approche d'une crue violente, « ça sent le Vidourle » nous dit-on, et par « temps de Vidourle », la cloche de l'église sonne faux.

La mémoire collective de cette petite ville gardoise commerçante et touristique – site classé – de 4 500 habitants, étonnamment animée, n'a pas oublié qu'elle est née du Vidourle auquel elle pardonne le caractère emporté et fantasque : « Vidourlades », tel est le nom donné dans le Gard aux crues aussi dévastatrices que jusqu'à récemment imprévisibles de ce fleuve côtier du Gard et de l'Hérault soumis au régime cévenol.

« Pour parodier ici le célèbre géographe E. Reclus, comment imaginer, comment comprendre, si l'on n'est pas languedocien, qu'un mince filet d'eau dans un lit de galets asséchés, à l'avant du pont Tibère, dans un plein été triomphant, laisse place quelques semaines après, et en quelques heures, à des flots immenses, furieux et destructeurs, submergeant presque toute la ville sous des hauteurs d'eau allant jusqu'à 8 m et dépassant largement les premiers étages des maisons ?

Pourtant, ces accès de colère catastrophique du Vidourle, aussi terribles qu'ils soient, sont dans l'ordre de la nature.

L'eau de la Méditerranée, chauffée sous l'effet de fortes chaleurs de l'été, s'évapore, forme des nuages qui montent vers les reliefs et crèvent sur les collines et hauteur cévenoles...

L'instabilité atmosphérique qui assure le démarrage de ces orages est stimulée et accrue par une dépression atmosphérique qui attire l'air chaud et humide de la Méditerranée. C'est la raison pour laquelle ces phénomènes sont particulièrement dangereux du début septembre à la mi-novembre.¹ »

Le Vidourle prend sa source à 500 m d'altitude dans la montagne de la Fage et, 82 km plus loin, se jette au Grau-du-Roi par un estuaire complexe. Rapide et traversant une zone karstique dans sa partie supérieure, il s'assagit jusqu'à Sommières avant de serpenter dans la plaine basse littorale où il a été largement artificialisé au cours des siècles.

Ville étape et commerçante, industrielle, Sommières au cœur d'une zone de chalandise de près de 35 000 habitants est restée commerçante mais le tourisme a largement remplacé l'industrie. À égale distance de Montpellier et Nîmes, c'est aussi une cité résidentielle, une partie de la population active travaillant dans ces deux chefs-lieux de l'Hérault et du Gard.

La particularité de la ville est son implantation sur et autour du pont, donc pour partie dans le lit majeur du fleuve. Les inondations, d'ampleur variable, y sont donc récurrentes, notamment, jusqu'ici, une inondation majeure par génération.

1. Une ville née du Vidourle

À l'origine de Sommières était un pont romain², le pont Tibère. Construit aux alentours du début du I^{er} siècle de l'ère chrétienne, c'est le plus grand actuellement conservé en Gaule : 230 m, rampe d'accès comprise, 6,6 m de large – deux chars pouvaient s'y croiser –, 23 arches progressivement mises à jour puisque, comme on le verra, une bonne partie en a été bâti. C'est donc un point de passage et un port, l'agglomération se situant sur un plateau dominant le fleuve.

Au XI^{ème} siècle, dominant lui aussi le fleuve est construit un château pour contrôler le passage. S'il semble qu'ait existé une première implantation médiévale sous le château, hors zone inondable, l'essor de Sommières date des XII^{ème} et XIII^{ème} siècles.

Par commodité (terrain plat, proximité du fleuve source d'énergie et voie de communication, proximité du trafic généré par le pont et de la chalandise qui en découle), la ville se fortifie sur la rive gauche, dans le lit majeur du Vidourle. Les remparts font office de protection contre le fleuve.

¹ D. Comte, R. Paris, « Vidourle : un fleuve sous haute surveillance », Sommières et son histoire n°14 – 2006.

² Voir photographies annexe 9.

Démolis au moment de la construction des quais, ils seront remplacés par l'extension des immeubles mitoyens, à l'étroit à l'intérieur de la ville. Une digue, dite du Valat, est édifiée au nord pour protéger la ville.

Les arches du pont romain, murées en partie et intégrées à la ville, sont doublées de nouvelles arches sur lesquelles sont édifiées des habitations. D'abord d'un étage, elles seront rehaussées avec le temps. Les arches édifiées au nord, abritant des boutiques, constitueront l'un des côtés de la place du marché.

Située dans le lit majeur du Vidourle, communiquant avec lui par le réseau des arches, la place du marché et la ville dite « basse » soumise comme elle à la remontée de l'eau par le réseau d'égouts, sont donc structurellement inondables, dès lors que le niveau d'eau mesuré au pont dépasse 3,5 m.

Contrairement à ce qu'on pourrait penser, à Sommières, le Vidourle ne « déborde » pas, il « monte » dans la ville et les quais y sont moins inondables qu'une bonne partie de la ville, ce qui n'est pas banal.

Depuis le XVI^{ème} siècle, on relève 13 très grandes vidourlades, essentiellement à l'automne, au cours des 122 dernières années, 7 crues dépassant 6,5 m. La plus importante, celle de septembre 2002, a atteint 7,08 m, ce qui signifie plus de 3,5 m d'eau sur la place du marché et dans la ville basse. Entre 1990 et 2002, on recense 42 vidourlades d'au moins 4 m, soit environ une tous les deux ans et demi¹.

2. Une ville contre le Vidourle

La fréquence des crues et l'importance des dégâts causés régulièrement vont pousser les autorités municipales à la défense et à la réalisation de divers travaux de protection.

Après les inondations catastrophiques de 1907, où trois crues majeures inondèrent plus de 100 ha et causèrent 6 millions d'euros de dégâts, le conseil municipal envisage, rien moins que la destruction du pont romain rendu responsable :

« Considérant que la masse gigantesque du pont romain jeté sur le Vidourle gêne considérablement l'écoulement des eaux lors des inondations. Vu les dégâts et les pertes incalculables que les propriétaires et commerçants ont subis du fait des inondations de l'automne 1907. Considérant que le jour où les eaux auront leur libre écoulement, quantité de crues de la rivière qui pénètrent en ville, inondant les quartiers bas, seront évitées. Qu'indépendamment des pertes matérielles que subissent annuellement les contribuables de la ville, ces inondations rendent les habitations inhabitables et insalubres. Il y a lieu, tant au point de vue de l'hygiène que de l'intérêt

¹ Voir photographies annexe 9.

pécuniaire des habitants, de faire disparaître la cause de ces calamités ! Le conseil municipal de Sommières émet le vœu : que les pouvoirs publics mettent à l'étude le projet d'élargissement des berges du Vidourle, la démolition du pont romain et son remplacement par un pont métallique à tablier unique d'une seule coulée.¹ »

Les autorités préfectorales, après expertise, ayant estimé que le remplacement du pont romain ne suffirait pas à éviter l'inondation de la ville, une nouvelle expertise et estimation des travaux pouvant le permettre est réalisée.

Dans l'attente, des travaux de curage et nettoyage des berges sont régulièrement réalisés entre 1908 et 1922. Un rapport de juin 1923 propose les travaux suivants :

- démolition du pont actuel et remplacement par un pont métallique de 173 m de longueur ;
- démolition de la majeure partie du faubourg rive droite ;
- construction de digues pour protéger la partie basse de la ville rive gauche ;
- reconstruction de la route de Sommières à Quissac et de la route nationale 110 sur 5 km ;
- achat et dragage sur une longueur moyenne de 5 m d'une bande de terrains de 130 m de large et de 5 km de longueur ;
- indemnités diverses aux propriétaires d'immeubles et imprévus.

Au total une dépense estimée à 25 millions de francs FF de l'époque, soit à peu près 25 millions d'euros d'aujourd'hui.

Aucune décision ne sera finalement prise jusqu'à la crue ravageuse du 4 octobre 1958 qui bat les records jusque-là atteints à Sommières où l'eau envahi les trois-quarts des maisons jusqu'au-dessus du premier étage.

Bilan, rien que pour le Gard : 1,3 milliard d'euros sur 45 communes sinistrées, dont 110 millions d'euros et 141 sinistrés pour la seule ville de Sommières.

Trois barrages écrêteurs de crues sont alors réalisés par le département du Gard sur le Vidourle et deux de ses affluents:

- le barrage de Ceyrac sur le Rieumassel en 1968 ;
- le barrage de la Rouvière sur le Criulon en 1971 ;
- le barrage de Conqueyrac sur le Vidourle en 1981.

Ces barrages sont chargés de stocker l'eau au moment des crues pour la relâcher ensuite en la contrôlant. Le dispositif est complété par la réfection

¹ *Compte rendu de la séance du conseil municipal de Sommières du 27 juin 1908.*

du seuil du moulin d'Aubais avec la participation du département de l'Hérault, point de départ d'une coopération qui aboutira à la création en 1989 du syndicat intercommunal d'aménagement du Vidourle entre les deux départements.

Ouvert aux communes et intercommunalités, il deviendra en 1993 le syndicat mixte interdépartemental d'aménagement et de mise en valeur du Vidourle et de ses affluents (SIAV), reconnu établissement public territorial de bassin (EPTB) en 2007. Il réalisera, outre des travaux d'entretien (berges, digues, seuils, cours d'eau...) en amont de Sommières, un piège à embâcles, d'une grande efficacité de l'avis unanime, ainsi que l'aménagement d'un bras mort faisant fonction de zone d'expansion de crues.

3. Vivre avec le Vidourle

L'affaire paraissait entendue, si les barrages écrêteurs n'avaient pas supprimé toutes les crues de plus de 3,5 m, ils en avaient notablement réduit le nombre, l'ampleur et surtout avaient supprimé les crues catastrophiques. Le nombre de points vulnérables a été réduit ainsi que le nombre d'alertes sérieuses qui pouvaient être de deux ou trois par an.

Entre-temps, forte de cette protection, en plein accord avec le plan de prévention du risque d'inondations (PPRI), l'urbanisation de la rive droite du Vidourle, moins facilement inondable que la rive gauche, s'était développée, avec notamment la création d'un centre commercial.

La crue de septembre 2002 qui submergea la vieille ville sous plus de 4 m d'eau et inonda aussi la rive droite montra clairement que si les aménagements réalisés n'étaient pas inutiles, puisqu'ils limitaient la fréquence et l'ampleur des crues de faible intensité, ils ne suffisaient pas à régler le problème. Il fallait « vivre avec Vidourle » et si possible « bien vivre » avec lui.

En même temps que le SIAV poursuit une action dont l'utilité n'est plus à démontrer, un PPRI a été élaboré et approuvé en 2008, le plan communal de sauvegarde (PCS) mis à jour en 2009. Il comporte un « Plan d'intervention gradué » en fonction de trois niveaux prévisibles d'inondation, les procédures de gestion de crise et les annuaires de crise. Chaque intervenant dispose de quelques pages opérationnelles pratiques.

Si la commune est abonnée à « Prédicte » et a mis en service « Vigicrues », la vigilance est l'affaire de tous : des élus et de la population. Vigilance efficace puisque, malgré la récurrence des inondations, voire sévères, **aucune victime n'a été à déplorer à Sommières depuis 1933**, qui en connut deux cette année là.

Pour les élus, un suivi de la situation météo et de la montée des eaux très strict est réalisé de quart d'heure en quart d'heure, en tenant compte de la

situation des communes à l'amont et des affluents du Vidourle entre elles et Sommières, les communes du bassin étant en relations constantes.

L'alerte et la communication sont organisées : sirène, haut-parleurs (en place à demeure), téléphone, central d'appels simultanés (4 500 personnes informables en 20 min), affichage, Internet (site de la mairie), France Bleu Gard-Lozère. Existente aussi des correspondants de quartier qui jouent le rôle d'interface avec la population. Une réunion publique est, par ailleurs, prévue tous les deux ans.

La mairie a été équipée d'un groupe électrogène et les services dotés de moyens de communication propres : téléphone et radio spécifiques. Les services municipaux disposent d'un matériel de nettoyage adéquat et adapté à l'exigüité des lieux. Bien entraînés, ils ont acquis une grande efficacité, comme ils l'ont montré à Draguignan en 2010, où ils sont intervenus solidairement. La municipalité a mis au point des horodateurs et prises de courant foraines amovibles. À partir d'une certaine cote, les services procèdent à leur enlèvement. Les 6 chambres d'accueil réalisées n'ont servi jusque-là qu'à des voyageurs bloqués à Sommières.

S'agissant de la population, comme dit plaisamment un élu, « à Sommières chacun a une adresse et une hauteur d'eau ». Chacun ajoute sa propre « hauteur d'eau » – quelques dizaines de centimètres ou de mètres – à la hauteur d'eau de référence mesurée au pont romain, pour connaître le risque qu'il court et savoir ce qu'il doit faire.

Jusqu'à une certaine hauteur, rien. Au-dessus, il commence à mettre une partie du matériel à l'abri, généralement au premier étage de l'immeuble, puis la totalité du matériel et du stock, et enfin se réfugie dans un local sûr.

Les repères de crue disposés dans toute la ville ne sont pas le moindre objet de surprise pour le visiteur. La juxtaposition de vitrines de commerces et des repères¹ indiquant qu'ils sont régulièrement inondés et furent déjà totalement submergés n'est, en effet, pas banal.

En zone inondable – soit les trois-quarts de la ville ancienne –, il n'y a pas d'habitation en rez-de-chaussée, seulement des remises, garages ou commerces. Les logements sociaux installés dans des immeubles anciens réhabilités tiennent compte, eux aussi de cette contrainte.

Les circuits électriques sont adaptés : ils descendent jusqu'au rez-de-chaussée au lieu d'en partir. Les matériaux et revêtements utilisés sont généralement simples et résistants à l'eau.

Le stock des nombreux commerces y est réduit au minimum, le matériel (congélateurs, réfrigérateurs, fours...) robuste. Le sèche-cheveux, indispensable à la déshumidification des moteurs électriques, est un

¹ Voir photographie annexe 9.

équipement de base. Chacun est équipé du matériel de nettoyage nécessaire et la solidarité, y compris des voisins d'autres villages, joue à plein¹.

Un commerçant, arrivé à Sommières depuis une dizaine d'années, nous explique : « *La première fois, à l'annonce de la crue et durant la crue, j'étais stressé. Plus maintenant. L'eau vient. On déménage. L'eau repart. On nettoie, on remet tout en marche et la vie continue.* » Il nous précise cependant qu'il est content que la fréquence et l'ampleur de crues de faible amplitude aient diminué grâce aux travaux effectués par le SIAV.

L'ensemble de la population, par « temps de Vidourle », se tient au courant régulièrement de l'évolution de la situation, de même que les automobilistes qui doivent passer par Sommières.

Autre sujet d'étonnement : on ne note aucun problème avec les assurances, les inondations mineures n'entraînant ni déclaration de catastrophe naturelle, ni même demande d'indemnisation de la part des intéressés. Ce qui fait partie de la vie courante n'est pas considéré comme indemnisable de la part des assurés eux-mêmes. Les élus responsables estiment que moins d'un quart des inondations fait l'objet d'un classement en « catnat », les précautions prises réduisant l'ampleur des dégâts. Ainsi la crue de décembre 2003 ne l'a-t-elle pas été, alors que celle de décembre 2002, parce qu'intervenue après la catastrophe de septembre, l'a été pour des motifs essentiellement psychologiques.

Depuis cette date aucun classement en « catnat » n'est intervenu.

Plutôt que de « culture du risque », le maire préfère parler de « conscience du risque » : connaître le risque, l'accepter, l'évaluer pour mieux s'en protéger.

Le contraire du fatalisme : « vivre avec Vidourle » suppose une vigilance de tous les instants et la prise en compte des obligations que cela impose en matière de protection et d'urbanisme.

Ainsi sur la rive droite, la municipalité mène une politique d'acquisition foncière et a repoussé la constructibilité aux zones non inondables. 6 maisons ont été détruites et le centre commercial, notamment, ne sera pas reconstruit là où il était.

Si la gendarmerie devrait déménager, le collège et le centre de secours, construits eux aussi en zone inondable, resteront en place avec des aménagements de leurs installations et des procédures de transferts de véhicules, voire d'évacuation en cas d'alerte sévère.

Le PPRI y autorise, sous certaines conditions, des aménagements et équipements, notamment pour des activités sportives, d'animation et de loisir ainsi que des changements de destination allant dans le sens de la réduction de la vulnérabilité. Le secteur est classé en zone NU « *dont il convient de*

¹ Voir photographie annexe 9.

préserver les capacités d'écoulement ou de stockage des crues en y interdisant les constructions nouvelles » (aléa indifférencié fort ou modéré) soit à risque moindre que la ville ancienne, classée évidemment en zone d'aléa fort.

Le PLU quant à lui prévoit l'aménagement d'une zone verte le long des berges du Vidourle. Située au cœur de la ville, elle entend être un trait d'union entre l'ancienne ville médiévale sur la rive gauche et les quartiers nouveaux de la rive droite.

Ceci posé, cette conception de l'aménagement de la rive droite de Sommières se heurte à l'opposition des services de l'État dont la doctrine flotte entre l'acceptation d'occupation de bâtiments existants, certains en activité comme un café-brasserie situé sur les berges du Vidourle, et la délocalisation d'autres : 12 puis 6, dont l'une est une ancienne ferme (acquise par la commune grâce au fonds « Barnier » à la demande du préfet), dont l'origine remonte à 1680 et que la commune souhaite transformer en « musée des métiers d'autrefois » ou en « maison de l'eau ».

« Il est très difficile de comprendre », note en juillet 2009 la commune dans un « plaidoyer pour un accord avec les services de l'État », *« pourquoi la commune de Sommières, accueillant à la maison des métiers d'autrefois des Sommiérois ou des touristes pour des visites programmées au cours de périodes sans troubles atmosphériques, mettrait leur vie en danger, alors que ces mêmes personnes pourraient, sans restriction aucune, par exemple parcourir le centre-ville et ses boutiques, déjeuner dans les restaurants du centre-ville, traverser le Vidourle sur une passerelle au ras de l'eau, se promener sur les trottoirs longeant la N 110, revenir sur la rive gauche pour une partie de boules sur l'esplanade, et reprendre leur voiture stationnée sur le parking du Vidourle. »*

« Il y a là une incohérence qui ne peut échapper au bon sens. » Au bon sens, certainement... Dans le langage des bureaux, on dira que la doctrine officielle relative à l'aménagement et au développement des zones inondables n'est pas entièrement satisfaisante.

Sommières a donc appris à vivre avec le Vidourle, en faisant même, aujourd'hui avec son patrimoine et ses particularités, comme autrefois un élément d'attraction. Ainsi vient d'être créé un fonds de dotation « *Le printemps des pierres de Sommières* » qui, outre ses projets de restauration, entend fédérer les villes d'Europe possédant un pont habité, telles que Florence.

Cette manière d'appréhender l'inondation est-elle généralisable ? Certainement pas généralisable telle quelle, parce que cela demande une énergie de la population et de ses élus dont on peut douter qu'elle soit la chose du monde la mieux partagée et parce qu'à Sommières l'amnésie n'est pas possible. L'amnésie collective, ce refus de voir qui explique une part de l'étonnante insouciance vis-à-vis du risque quand ce ne sont pas des choix d'urbanisme éminemment discutables.

Cependant, malgré ses particularités non transposables, Sommières montre qu'il est possible de penser autrement l'inondation qu'en termes de protection, autant dire de restrictions et d'interdictions. C'est cette manière de poser le problème et de lui trouver des solutions qui est transposable, « *cum grano salis* », évidemment.

B. LE RISQUE COMME COMPOSANTE DU DÉVELOPPEMENT

Comme le remarquait Mme Valérie November devant la mission : « *Un risque offre toujours deux faces, une face négative mais aussi une opportunité de transformation. On considère toujours le risque comme susceptible d'empêcher le développement des territoires et non comme un élément de concertation permettant d'établir des priorités.* »

Ce qui est possible comme le rappelait Mme Gralepois dans son intervention devant la mission citant l'exemple de la communauté urbaine de Nantes, où des services sont désormais dédiés à la prévention et à la gestion des risques au niveau intercommunal. « *Ce service joue le rôle d'intermédiaire entre les différents aspects de la politique de prévention, dont l'aménagement. Il a notamment réalisé une carte d'aléas à l'échelle de l'intercommunalité, au moment où Nantes-Métropole réalisait le plan local d'urbanisme de ses communes. Les risques recensés allaient au-delà de la définition des risques majeurs donnée par les services de l'État. La carte interrogeait par exemple les interactions entre les débordements de petits cours d'eau, qui ne font pas l'objet de PPRI. Étaient également recensées des zones d'inondation connues, dues à d'autres phénomènes que les crues du fleuve. La carte montrait également l'interaction entre différentes formes de risques, par exemple entre la présence de zones inondables et de zones industrielles.* » À noter que cette carte d'aléas a été réalisée en même temps que les plans locaux d'urbanisme et par la même institution.

Conçue au niveau d'une grande agglomération, cette insertion du risque dans l'aménagement de la cité est ce que, pragmatiquement, ont réalisé, depuis des lustres, les élus et les habitants de Sommières (*voir infra*).

Pour y parvenir, il importe que la question du risque devienne le souci permanent de chacun des acteurs locaux et soit placée au cœur du projet de développement. Cette façon de poser le problème, qui se retrouve, entre autres, dans les travaux du CEPRI, est la seule manière de sortir des impasses de la problématique classique. Non, protéger contre l'inondation ne se résume pas à développer des outils techniques, organisationnels, juridiques. Encore faut-il y faire adhérer la population et ses élus. La prévention contre l'inondation n'est pas d'abord un problème technique, mais un problème politique et humain. Vouloir protéger un territoire sans penser à le développer est une absurdité.

Illustration à partir de quelques réflexions tirées des actes des Assises nationales des risques naturels (Bordeaux 19 et 20 janvier 2012) :

Extraits des Actes des Assises nationales des risques naturels 2012

Bordeaux 19-20 janvier 2012

Rapporteur de l'atelier « **Risques naturels et aménagement du territoire : comment concilier développement des territoires et prévention des risques ?** », M. Philippe Masure, maire d'Albertville, estime qu'il faut aller vers une stratégie du territoire qui intègre le risque : « *La gestion des risques doit devenir un état d'esprit, qui respecte un certain nombre de règles générales : une approche globale systémique interdisciplinaire, une évaluation claire du retour d'expériences et du retour sur les investissements préventifs, l'intégration des ouvrages de protection dans les usages quotidiens, si possible, afin de les valoriser, un partage clair des responsabilités et des financements, co-élaborer^(*) les deux instruments de développement territorial (document d'urbanisme) et de prévention (PPR) dans le respect, le dialogue et le gros bon sens (GBS).* »

M. Laurent Michel, directeur général de la prévention des risques, au cours de la table ronde finale « **Mieux agir ensemble** » constate que « *sur la question des visions systémiques et des politiques, le constat partagé se transforme en action par l'intégration de la prévention des risques aux politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. L'approche cartographique cède également la place à l'économie et à la vulnérabilité des territoires.* »

Notre collègue Mme Marie-France Beaufils, rapporteure de l'atelier « **Quelle clarification de la gouvernance pour une action plus efficace ?** », parle de « *synergie entre prévention des risques et aménagement* ». Elle explique que « *la réalité de la vie avec le fleuve ne doit pas être niée mais intégrée dans les réflexions sur l'aménagement du territoire.* »

Dans son allocution de clôture, M. Christian Kert, président du Conseil d'orientation pour la prévention des risques majeurs, souligne : « *Ces synergies permettent de mieux concilier des politiques de développement et d'aménagement avec les politiques de prévention et de faire en sorte que les unes soient quasi naturellement dépendantes des autres. Ce mouvement est de plus accompagné par la montée en puissance de la notion de territoire lequel permet ainsi d'assurer la sécurité des populations une fois défini le risque acceptable.* »

^(*) Il emploiera également, comme Mme Beaufils et comme le préfet du Gard, M. Hugues Bousiges, le terme de « co-construction ».

Document consultable : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Actes_Assises_ANRN_09-05-12.pdf

Ces approches devraient permettre à l'avenir de mettre en œuvre les outils de la politique de prévention dans un esprit plus constructif et peut-être de renouveler les modes de prise en compte du risque pour apprendre à « vivre avec lui » et non « contre lui ».

C. LE RISQUE EST L'AFFAIRE DE TOUS

On aura donc compris qu'il ne peut y avoir de politique efficace, donc pérenne, de lutte et de prévention du risque inondation, contre la population et ceux qui la représentent. Penser le contraire ne peut déboucher, au mieux, que sur des victoires à la Pyrrhus de l'administration. Il importe au contraire d'associer l'ensemble des acteurs autour d'un projet de développement commun et de son financement, de les faire participer, à la hauteur de leurs moyens, à la gestion des crises quand elles surviennent, ainsi qu'à la définition des règles d'urbanisme qui constitueront le cadre légal du développement local.

II. SE DONNER LES MOYENS DE SES AMBITIONS

A. DÉFINIR LES OBJECTIFS ET LES HIÉRARCHISER

1. La hiérarchie des objectifs

La logique administrative verticale, d'un côté, la distribution des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, de l'autre, empêchent l'émergence d'une vision stratégique globale. La politique de prévention ne relève d'aucune autorité identifiée. Pour chaque décideur, à de rares exceptions près, elle est d'abord une contrainte de plus. Les objectifs nationaux, transformés en priorités au gré des événements (protection de l'environnement, prévention de l'inondation, développement économique ou des transports, densification urbaine, logement), se juxtaposent sans aucun effort pour les rendre compatibles. La tâche est renvoyée au « terrain » qui ne peut la recevoir que comme contrainte ou entrave à son action.

Il faudra bien pourtant, un jour, répondre à ces questions qui fâchent et d'abord, puisqu'on entend « protéger », dire clairement de quoi on parle, comme l'ont fait les Hollandais.

2. Vous avez dit « protection » ?

Le choix d'un niveau de protection dépend de l'occurrence du risque choisi (par exemple, le niveau de la crue mais aussi sa fréquence) et des enjeux (nombre de personnes concernées, valeur des biens, existence ou non d'installations stratégiques...). La question est aussi simple que trop facilement éludée, lorsqu'il s'agit de projets de constructions nouvelles, éludée parce qu'elle appelle en réalité deux types de réponse : l'interdiction de construire comme dogme absolu (*« la zone est inondable donc inconstructible, l'aléa ne se discute pas »*), la possibilité de construire moyennant des aménagements. Mais quels aménagements si n'existe que la volonté de construire sans programme sérieux d'aménagement ?

La seconde branche de l'alternative ouvre alors la voie à des négociations où entrent en jeu non seulement les questions de sécurité, mais divers intérêts, plus ou moins légitimes : emplois, risques de délocalisation, satisfaction d'un besoin d'intérêt général, etc. Cette pratique incontournable et qui semble aller de soi revient en fait, pour l'administration d'État, telle que la question est posée, à arbitrer entre des avantages et des risques, réalités pourtant logiquement non commensurables. Le problème cependant n'est pas qu'elle le fasse, la vie est faite de choix de ce type, mais que les critères du choix ne soient que très rarement (quand le risque est trop grand surtout) explicités. La première des choses serait donc de dire clairement quel niveau de risque est accepté plutôt que de faire semblant de vouloir assurer une protection absolue, tout en sachant qu'il y sera évidemment dérogé.

Autre question de fond rarement posée : qui aura la charge des aménagements, l'aménageur ou la collectivité ? Dans le cas de projets d'aménagement d'ensemble, il est plus facile de la faire porter sur l'aménageur, au moins en partie. S'agissant de zones déjà urbanisées, la question devient plus complexe, même dans le cas où le fonds « Barnier » peut être activé, l'arbitrage entre acquisition amiable et expropriation, le changement de destination des immeubles, la prescription d'aménagements individuels ou semi collectifs, la construction d'ouvrages par la collectivité, ne va pas de soi.

In fine, se trouve toujours posée la question du risque résiduel acceptable, des conditions de son acceptabilité et du financement de celles-ci.

Notre conviction c'est que la question se posant immanquablement sans le dire, il vaut mieux l'affronter en toute clarté, avec la population, pour en tirer toutes les conséquences.

3. La prévention des inondations : une priorité pour tous

Le droit de l'eau en France – on commence à s'en douter – est complexe : multiplication des normes, éclatement des règles juridiques, multiplicité des codes. Compatibles en théorie, ces blocs de légalité se heurtent dans la pratique, comme on l'a vu de la protection du milieu aquatique, des espèces protégées... et de la prévention de l'inondation.

Autre obstacle à une approche unifiée du risque inondation : l'éparpillement des structures administratives. La première urgence serait probablement de rapprocher services déconcentrés de l'État et services territoriaux de l'ONEMA, ce qui passe par un rappel de la tutelle de l'État sur son opérateur.

L'article L. 213-2 du code de l'environnement prévoit parmi les missions statutaires de l'ONEMA qu'il « *contribue à la prévention des inondations* ». La conclusion du prochain contrat d'objectifs et de moyens de l'office, fin 2012, pourrait être l'occasion de faire de la « prévention des inondations » l'une de ses premières priorités. Actuellement, aucune action de prévention des inondations n'est identifiée comme telle dans la convention d'objectifs et de moyens qui lie l'État à son opérateur. Au chapitre 3 consacré à la police de l'eau et des milieux aquatiques, les contrôles dans le cadre de la police administrative ne sont orientés que sous l'angle de la protection du milieu aquatique et non de la prévention des inondations bien que veiller au bon écoulement des eaux relève des pouvoirs de police administrative spéciale du préfet.

Au-delà de ses opérateurs, l'État doit aussi imposer à ses concessionnaires la prévention des inondations comme une priorité. Exemple emblématique : la compagnie nationale du Rhône (CNR) qui, par contrat avec l'État, se voit confier l'aménagement et l'exploitation du fleuve. Depuis 1933, date de sa création, cette société majoritairement détenue par des actionnaires

publics se concentre sur ses missions historiques : la production d'électricité, la navigation et l'irrigation ou les autres usages agricoles. Sans doute est-il temps de prendre une mesure de bon sens en l'associant à la politique de prévention des inondations. Comment peut-on imaginer que l'opérateur en charge de l'entretien du Rhône se voit ainsi exonéré de toute obligation quant à la gestion des crues et surtout de leur prévention ? Le préfet coordonnateur de bassin Rhône-Méditerranée, M. Jean-François Carencu, déplore lui-même « *l'interprétation rigoureuse par la CNR de son cahier des charges de concession* », la conduisant à refuser toute contribution à la politique de prévention des crues à travers les ouvrages hydrauliques qu'elle exploite. C'est le contenu de la concession qui doit donc être revu de manière unilatérale ou par voie contractuelle, en tous cas au plus tard en 2023 lors de la révision de la concession, pour y intégrer une participation obligatoire de la CNR à la politique nationale de préservation de l'inondation.

Ce souci de rendre prioritaire la prévention des inondations dans la gestion des cours d'eau est constant pour le Sénat. Lors de l'examen en 2003 du projet de loi qui allait introduire l'article L.211-12 du code de l'environnement, la Haute assemblée avait limité clairement les servitudes créées pour réguler les crues. Le projet de loi prévoyait en effet qu'une servitude pourrait être instaurée par l'État pour faciliter le déplacement naturel des cours d'eau en restaurant les zones de mobilité de son lit mineur trop souvent artificialisées. Dans sa version initiale, l'objet de cette servitude comprenait non seulement la préservation des caractères hydrologiques, géomorphologiques, mais aussi écologiques du cours d'eau. Au nom de la commission des affaires économiques, le rapporteur, notre collègue Yves Détraigne, proposait fort heureusement « *de limiter l'objet de cette (...) servitude à la préservation ou à la restauration des seuls caractères hydrologiques ou géomorphologiques d'un cours d'eau. La mention de son caractère écologique ne répond pas strictement à l'objectif initial de la servitude, à savoir, limiter le risque d'inondation. Ce critère pourrait justifier des actions entreprises pour préserver, voire restaurer, un habitat pour une flore ou une faune spécifique, mais tel n'est pas l'objet de ce projet de loi.*¹ »

<p>- Placer comme une priorité des polices de l'État la politique de prévention des inondations.</p>

¹ Sénat - [Rapport n° 154 \(2002-2003\) de M. Yves Détraigne](#), fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 29 janvier 2003 – p. 84.

4. Fixer par voie législative la notion de cours d'eau

Beaucoup de difficultés, voire de conflits avec la police de l'eau qui a tendance à appeler « cours d'eau » tout talweg qui un jour a recueilli de l'eau, viennent de ce qu'une notion aussi essentielle n'a de définition ni réglementaire, ni législative, seulement jurisprudentielle.

Lors de son audition, M. Samuel Deliancourt, rapporteur public auprès de la cour administrative d'appel de Marseille et auteur d'une précieuse monographie sur ce sujet, aussi important que méconnu, précisait : *« la seule référence officielle se trouve dans une circulaire du ministère de l'environnement datant de 2005, qui a posé les bons critères, en reprenant ceux dégagés par la jurisprudence. »*

Situation paradoxale, de cette définition découlant en effet, de nombreuses conséquences juridiques comme l'obligation des propriétaires riverains d'entretenir mais aussi la compétence réelle et non imaginaire de la police de l'eau pour intervenir.

Classiquement, la notion de cours d'eau repose sur deux critères cumulatifs :

- la présence et la permanence d'un lit naturel ;
- la permanence d'un débit suffisant la majeure partie de l'année.

Au besoin, pour établir le second critère, le juge peut recourir à des indices tels que la localisation sur une carte, la présence d'une vie aquatique ou les données hydrologiques dont il dispose. Ces indices ne sont ni nécessaires, ni suffisants pour établir la présence d'un cours d'eau mais leur réunion permet de présumer l'existence du critère de débit minimal sur l'année.

La définition récemment formulée par le Conseil d'État¹ pourrait donc être retenue² : *« constitue un cours d'eau un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année. »* Ceci éviterait aux services de l'État d'exercer, par une interprétation extensive, la police de l'eau dans des espaces où l'absence d'un débit suffisant et permanent empêche manifestement d'appeler un simple écoulement d'eau un cours d'eau.

Cette réflexion sur la notion de cours d'eau devrait utilement se poursuivre par celle sur la notion, désormais abandonnée avant toute mise en application, de cours d'eau mixte, qui tout en respectant le droit de propriété des propriétaires riverains admet la maîtrise collective de l'usage du cours d'eau (Titre V.III.F.2, p. 231).

¹ CE, 21 octobre 2011, *Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement*, n° 334322, *Rec. Lebon*.

² Cette définition présente l'avantage d'être commune aux deux ordres de juridiction.

- Définir la notion de cours d'eau au niveau législatif à partir des critères jurisprudentiels.

B. ASSOCIER LA POPULATION

Les analyses précédentes ont montré que les inondations catastrophiques avaient des causes multiples, autant naturelles qu'anthropiques. Les phénomènes naturels (intensité et concentration des précipitations, géographie des lieux) se cumulent à des facteurs humains qui préexistent et sont susceptibles d'en aggraver les conséquences : il en va de l'urbanisme, de l'entretien des rivières, de certains aménagements, mais aussi des comportements de la population. Souvent ces facteurs d'aggravation n'ont pas été perçus avant la catastrophe, parfois ils ont été oubliés, parfois ils n'ont pas été recensés, parfois ils sont nouveaux et indétectables sans une connaissance vigilante du terrain.

La plupart des rapports déplorent l'absence de culture du risque, leurs préconisations se limitant généralement à la diffusion d'informations à la population sur le risque ou les comportements à éviter. Au mieux, s'agit-il d'exercices réguliers d'évacuation destinés aux élèves et aux habitants des zones très vulnérables. Si ces actions sont certainement utiles, on peut douter de leur capacité de résistance à l'oubli.

Recevoir une plaquette d'information, ce n'est pas la lire, encore moins la mémoriser. Recevoir une formation aux premiers secours en classe de 3^{ème}, ne met pas en mesure de pratiquer le geste qui sauve dix ans plus tard, si l'on n'a pas eu l'occasion de le mettre en œuvre. Les spécialistes de la communication, comme M. Thierry Libaert, expliquent que, pour être assimilé, un message doit être répété, doit emprunter plusieurs voies. En outre, information ne signifie pas implication. Si l'on veut vraiment ancrer la connaissance et la pratique du risque dans la population, il convient de l'associer pleinement à l'ensemble des décisions ayant des conséquences sur la sécurité ou, en tout cas de trouver en son sein les relais d'opinion les plus motivés, les écouter et leurs confier des responsabilités permanentes.

1. L'information et la participation des citoyens

a) Transmettre aux citoyens les documents administratifs communicables

La transparence commence par le respect des lois.

Les citoyens ont droit d'accès aux documents administratifs concernant directement la prévention des risques majeurs. Ce droit leur est

assuré par le régime de droit commun sur les documents administratifs¹ en vigueur depuis 1978 et par les articles L. 124-1 à L. 124-8 du code de l'environnement². L'article L. 124-7 du code de l'environnement énonce notamment que « *les autorités publiques prennent les mesures permettant au public de connaître ses droits d'accès aux informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent, et veillent à ce que le public puisse accéder aux informations recherchées.* »

Il est donc totalement anormal que les citoyens ou les associations qui souhaitent obtenir communication de documents ou de rapports en la possession des administrations locales ou de l'État, se voient non seulement opposer des refus, ne reçoivent aucune réponse écrite à leur demande ou doivent faire appel à la CADA pour obtenir gain de cause.

b) Associer la population des communes sinistrées aux retours d'expérience

Il serait pertinent d'associer systématiquement les élus locaux des communes sinistrées aux réunions de retour d'expérience, ce qui n'est pas le cas actuellement, loin de là. Certaines administrations de l'État font même leurs propres Retex sans les partager avec celles avec lesquelles elles sont censées travailler dans l'action ou dans la prévention. Cela permettrait, en tout cas, d'éviter, comme on a pu le voir sur la crise de Dracénie en 2010, les discordances constatées entre dires d'experts officiels et la perception des témoins. Les meilleures leçons restent encore celles qu'on tire de faits incontestables.

Parmi les trop rares expériences qu'on puisse citer, celle évoquée plus haut du retour d'expériences organisé par la société des autoroutes Estérel-Côte d'Azur après le gigantesque bouchon occasionné par les chutes de neige de l'hiver 2008. Lors de son audition M. Patrick Lagadec, qui participait à l'opération, a souligné tout ce qu'elle avait eu de positif, les participants proposant des améliorations originales au dispositif de remédiation d'Escota. Associer la population aux retours d'expériences serait une manière de l'écouter, de mieux comprendre comment s'est déroulée la crise³, comment elle a été vécue, de l'amener à comprendre les raisons pour lesquelles elle a été exposée aux risques (y compris par sa propre imprudence), à proposer des améliorations. Cette démarche, qui mériterait à coup sûr une expérimentation à grande échelle, serait susceptible de dépasser les situations d'assistance, puis d'oubli, voire de déni, rencontrées trop habituellement.

¹ Ce régime de droit commun est fixé par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

² En cas de contrariété entre les deux normes, les dispositions du code de l'environnement dérogent au droit commun (CADA, 14 janvier 2010, Maire de Falicon, n° 20100301).

³ Cela aurait, par exemple, permis de comprendre comment la crue s'est déclenchée dans la Nartuby en juin 2010. Les Retex ne font étrangement aucune référence à la constitution d'embâcles, l'un d'entre eux la nie même, alors que le témoignage de M. Milesi, maire-adjoint de Châteaudouble, recueilli par la mission le démontre à l'évidence.

Outre l'écoute qui libère la parole des sinistrés, ces réunions peuvent permettre d'engranger des informations de tous ordres, de détecter les signaux faibles qui témoignent de vulnérabilités et seront à traiter, de recueillir des suggestions pour réduire le risque ou rendre plus efficace l'organisation des secours et la gestion de la phase de convalescence, de repérer ceux et celles qui sont susceptibles de s'engager comme vigies, lanceurs d'alertes, ou comme volontaires susceptibles d'être acteurs dans la phase de crise.

En bref, associer dès la fin de la phase de post-crise les habitants sur leur territoire de vie serait probablement le moyen de rendre le risque plus présent dans les consciences, de réduire la vulnérabilité et d'augmenter la résilience du territoire et de sa population.

« La crise, au-delà des aspects négatifs, est une occasion de solidarité, d'entraide, de renouveau, de réforme, de réflexion au travers de projets de recherche et de remise en question des pratiques de gestion. L'amélioration de la gestion des crises se fait de manière continue, en introduisant, d'une part, de la flexibilité et de la créativité dans les scénarios de risque et de crise, et, d'autre part, en procédant à une analyse des vulnérabilités latentes des organisations. En outre, les acteurs doivent apprendre à se connaître afin de partager leurs savoirs, leurs référentiels d'actions et développer ainsi un langage commun et, à terme, une culture partagée des crises. La simulation et les retours d'expériences sont des moyens de perfectionnement avantageux à la seule condition que le vécu de l'homme côtoie l'aspect rationnel et analytique des crises. La connaissance à la fois des risques et des crises de leur propre organisation est gage d'amélioration des pratiques de gestion des crises et d'augmentation de la résilience. Afin d'avoir une vision complète des réalités de la crise, les acteurs doivent s'appuyer également sur les comportements émergents au sein des populations et des actions développées par ces dernières pour en limiter les effets. La connaissance du territoire par les populations locales est une source d'information précieuse pour les acteurs¹. »

<p>- Organiser la participation des habitants des zones sinistrées aux retours d'expériences sur les inondations.</p>
--

c) Diffuser l'information en amont plutôt qu'une fois les projets tout ficelés

Trop souvent aussi, pour les administrations et les élus, concertation est synonyme d'information, exercice de communication destiné à faire

¹ Mme Carole Dautun « Une analyse des retours d'expériences des crises de sécurité civile contemporaines » in Cahiers de la sécurité n°10 octobre-décembre 2009 – INHES.

valider une décision déjà arrêtée et qu'ils consentiront, tout au plus, à faire évoluer « à la marge » en cas de nécessité.

Les enjeux sont trop importants pour s'en contenter. Sauf à créer des conflits, comme on l'a vu dans le cas de la zone d'activité de La Palud à Fréjus. Les détracteurs du projet municipal ne contestent pas sa légitimité, mais d'en avoir été informés, une fois arrêté, alors qu'il risque de n'être pas sans conséquence pour eux. Tel est le risque d'un traitement sélectif problème par problème : le logement, la fiscalité, la sécurité, l'emploi... Ne se manifestent que ceux qui se sentent immédiatement concernés alors que tous le sont à un titre, à un degré ou à un autre. C'est de la confrontation des avis et des intérêts que peut naître la moins mauvaise décision.

*Comme le soulignait M. Philippe Masure, maire d'Albertville lors des Assises nationales des risques naturels : « **La société française est en retrait en matière de concertation, mais la notion de risque doit être l'objet d'un vrai débat dans un cadre de démocratie directe. Cet impératif implique la mise en place de processus en matière de participation collective.** »*

Il s'agit ni plus ni moins d'associer systématiquement la population de façon plus active, plus pédagogique et didactique à la politique de prévention.

Nombre de décisions en matière de prévention (PPRI) ou d'urbanisme (PLU) comportent, dans leur procédure d'élaboration, des phases de consultation sous forme d'enquête publique. Si le formalisme de la procédure garantit la valeur juridique du résultat et introduit opportunément la médiation d'un tiers indépendant, le commissaire enquêteur, le processus gagnerait à être précédé de réunions publiques au cours desquelles l'ensemble des documents soumis à enquête pourraient être présentés et commentés, éventuellement en s'appuyant sur des outils du type de ceux développés par la DREAL Rhône-Alpes que la mission s'est fait présenter¹. Il s'agit d'outils de géo-visualisation 3D permettant une approche sensible des événements calamiteux, des conséquences des dispositions du PPRI, voire des effets des aménagements envisagés. Leur intérêt, en matière de diffusion de l'information comme de travail collaboratif (réunions techniciens, élus, population), est tout à fait remarquable.

**Extrait de l'audition de Mme Florence Jacquinod,
chargée de recherche à l'Université de Saint-Étienne
et M. Julien Langumier,
chercheur en sciences sociales et chargé de mission à la DREAL, le 12 juin 2012**

Florence Jacquinod : Ce film a été utilisé en réunion de concertation avec les élus, puis en réunion publique. Il représente l'aléa de référence, avec deux couleurs. Apparaissent en bleu clair les zones où la hauteur d'eau est inférieure à un mètre et en bleu foncé celles où la hauteur d'eau est supérieure à un mètre.

¹ Audition de Mme Florence Jacquinod, chargée de recherche à l'Université de Saint-Étienne, et de M. Julien Langumier, chercheur en sciences sociales et chargé de mission à la DREAL.

Sur cette maquette, nous avons représenté les bâtiments et la végétation. Nous avons sélectionné les grandes haies du paysage, afin de permettre à chacun de se repérer. L'image aérienne permet de visualiser les routes et l'occupation du sol. Cette représentation, qui montre tout le territoire communal, est aussi précise que la carte d'aléas.

Nous constatons qu'une fois qu'elles ont trouvé des points de repères, les personnes assimilent mieux l'information, ce qui facilite la discussion et les explications. Une fois l'information assimilée et discutée, il est possible de s'arrêter sur des zones à enjeux et d'approfondir la réflexion en envisageant plusieurs alternatives.

Ces outils présentent l'intérêt d'être relativement flexibles et faciles à utiliser. L'intérêt de ces représentations est également qu'il soit possible d'y faire figurer des données spécifiques. Elles constituent également un véritable outil de réflexion sur le devenir d'un territoire.

Pierre-Yves Collombat : Pouvez-vous introduire des modifications ?

Florence Jacquinod : Nous pouvons introduire des modifications dans les maquettes, mais pas dans les films une fois qu'ils ont été réalisés.

Pierre-Yves Collombat : Il serait intéressant de pouvoir visualiser plusieurs évolutions possibles, en fonction d'hypothèses d'aménagement différentes.

Julien Langumier : Ces maquettes sont en effet malléables. Des modifications sont possibles, notamment dans le cadre de nouveaux projets d'aménagements hydrauliques, lorsque sont connues les nouvelles enveloppes inondables ou pour représenter différentes crues. Nous pouvons substituer une enveloppe par une autre et amener l'auditoire à réfléchir sur les changements et à les apprécier au regard des enjeux. Représenter le bâti en 3D est aussi une manière d'apprécier de façon sans doute plus intuitive la limite entre une zone urbanisée et une zone non urbanisée. Avec ces maquettes, il est également possible de faire de la pédagogie sur le fonctionnement d'un fleuve, d'un champ d'expansion de crue, l'aménagement d'un déversoir ou encore le confortement d'une digue.

- **Organiser dans la phase en amont de la présentation de règles de prévention ou d'aménagements, un dialogue avec les habitants sur le risque inondation.**

d) Élargir les formes de la communication sur le risque

Le bilan réalisé par la DGPR et les observations recueillies par la mission lors de ses déplacements montrent à l'évidence que la communication sur les risques, sujet complexe, reste peu efficace. Générale, elle intéresse peu, locale, elle se heurte mécaniquement au renouvellement de la population sur le territoire. Or, cette communication doit être permanente et régulière et emprunter des canaux diversifiés.

Les phases post-crise sont souvent privilégiées, ce qui conduit trop fréquemment à une communication culpabilisante ou de déni de responsabilité, la population étant à la recherche des causes, des conséquences et des « responsables ». Il convient donc d'exploiter les périodes où la population est en mesure d'écouter des messages où la rationalité prédomine. Il s'agit aussi

de choisir les relais d'opinion crédible. Force est de constater qu'en France, comme dans la plupart des pays occidentaux d'ailleurs, la confiance dans les pouvoirs publics et dans les entreprises a considérablement diminué. M. Thierry Libaert, parle de « pic de défiance ». *« Il convient donc de s'interroger sur les vecteurs capables de donner des messages avec une dose de crédibilité que n'ont plus les interlocuteurs naturels. Selon de nombreuses études, la confiance perdue par les organismes publics et privés s'est transférée vers le monde des ONG. La population croira plus facilement une association de protection de l'environnement ou une association de consommateurs que les pouvoirs publics, les entreprises ou même les experts, qui n'inspirent plus autant confiance que par le passé¹. Parmi les institutions, ce sont les pompiers qui inspirent la plus grande confiance en raison de leur compétence et de leur objectivité, dès lors qu'ils sont indépendants financièrement. Outre la prise en compte de la temporalité et le choix de l'interlocuteur le plus crédible, il faut pratiquer la communication comportementale, qui vise à amener un changement, à engager les personnes à agir. Tout dépend de la manière dont est communiquée l'information. Il apparaît par exemple que le discours alarmiste ne fonctionne pas. En outre, pour diffuser une information, il ne faut pas se contenter d'envoyer un message. Plusieurs outils doivent pouvoir être employés concomitamment. Envoyer des plaquettes, coller des affiches ou diffuser des spots radio apparaît peu efficace : 14 % des personnes modifient leur comportement. Le porte-à-porte pour dialoguer est un peu plus efficace incitant un changement de comportement chez 18 % des personnes. La conjonction des modes de communication est beaucoup plus efficace, touchant aux alentours de 40 % de la population. Une fois une plaquette distribuée pour exposer un problème, il s'agit d'échanger pour approfondir la question. Les personnes ont alors le sentiment de participer, de pouvoir donner leur avis. Se pose alors la question de la personnalisation, nombre de personnes ne se sentant jamais réellement concernées. Le message le plus simple possible doit permettre aux personnes de visualiser les conséquences de l'événement. Ainsi, dans le cas des inondations, est-il préférable d'évoquer la montée des eaux que le débit du fleuve. »*

D'où l'intérêt, comme support de communication, des images filmées ou des reconstitutions en 3D.

M. Julien Langumier a décrit ainsi pour la mission une communication en rupture avec les campagnes de communication classiques : dans le cadre du plan Rhône, *« nous avons fait appel à des supports culturels et artistiques tels que des photographies ou des films. Nous avons mis sur pied une programmation culturelle sur le Rhône qui visait, en étant très adaptée, à sensibiliser les populations. Nous avons ainsi pu investir l'espace public pour parler de la crue en dehors de la catastrophe. En outre, le recours à de tels*

¹ Ce qui ne va pas sans poser de problème non plus. Ne pas être un « expert » ne suffit à garantir ni la qualité de l'information délivrée, ni la bonne foi du prédicateur.

supports nous a permis de sortir du registre très technique, voire technocratique, des documents réglementaires. Nous avons alors observé une réelle appétence des populations riveraines à l'égard de la connaissance. Nous avons été marqués par le succès de cette démarche. Les journalistes, en relayant spontanément le message de prévention, ont permis de démultiplier son rayonnement et sa portée. »

À l'évidence, un effort de renouvellement de la communication de prévention s'impose, celle-ci appelant de faire une plus large place au débat public et à l'implication de la population. **La prise de conscience dans des conditions peu contestables, parce que débattues objectivement, est la meilleure pédagogie du risque et la base de toute décision démocratique sur le niveau d'acceptation comme sur les efforts de prévention ou de protection à consentir.** Elle est aussi à la base des décisions individuelles de maintien dans une zone à risque à condition d'en assumer la responsabilité au lieu de renvoyer à la collectivité la charge de son inconséquence.

- **Développer la réalisation et l'utilisation de modèles 3D pour visualiser le risque inondation.**
- **Renouveler la communication sur le risque en développant la participation de la population.**

2. Donner un plus grand rôle aux volontaires

Devant la mission d'information de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat¹ sur l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, le préfet honoraire Gabriel Aubert soulignait : *« Lors de crises, les volontaires ne manquent pas à l'appel, le problème étant de gérer ces volontaires et de leur donner les moyens d'agir efficacement. Dans ces situations de crise, le maire est responsable de l'évaluation de la situation et du soutien à apporter aux populations. Or, il n'est pas toujours en mesure de répondre, faute de préparation et d'encadrement. Les réserves communales pourraient constituer à cet égard une réponse juridique et pratique adaptée. »*

Certes, le système des pompiers volontaires (79 % des effectifs) est un dispositif proche des réserves, mais leur mobilisation sur une longue période est difficile et surtout, ils ne sont, pas plus que les professionnels à la disposition du maire, mais du préfet. L'absence de renfort en matière de

¹ Sénat - [Rapport d'information de M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam, fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense n° 174 \(2010-2011\) – 14 décembre 2010](#)

protection civile pour « l'après-crise » se vérifie aussi pendant le déroulement même des crises.

Comme nous l'avons vu, la crise de juin 2010 dans le Var a montré l'intérêt d'équipes, de comités du type de ceux des CCFF varois, véritables bras armé du maire et du conseil municipal dans la mise en œuvre des mesures de sauvegarde, dans les petites communes, le seul. Outre leur intervention dans la crise et ses suites immédiates, ils peuvent être tout au long de l'année les vecteurs de la prévention, de la diffusion de l'information sur le risque, et un relais du maire pour sensibiliser et responsabiliser les habitants de la commune.

Souvent les associations de sinistrés, constituées après une catastrophe, au-delà de la défense de leurs droits, investissent le champ de l'action et se mobilisent pour mettre en place une solidarité entre voisins, une chaîne d'alerte locale, surveiller l'entretien des cours d'eau... Ces bonnes volontés pourraient facilement constituer l'ossature d'une réserve communale ou un vivier de compétences en cas de besoin, comme c'est le cas en Italie.

a) Les expériences étrangères

Par comparaison avec l'Allemagne ou avec l'Italie, la mission a été frappée par l'absence, en France, d'une grande force de protection des victimes des catastrophes naturelles.

Allemagne

Aux termes de l'article 70 de la Loi fondamentale, la lutte contre les dangers en cas de catastrophe ressortit aux Länder. Dans le cas d'une agression armée dirigée contre le territoire de la République fédérale ou dans le cas de l'imminence d'une menace équivalente (état de défense), la protection de la population civile (protection civile) relève de l'État fédéral. Cependant, il n'y a plus aujourd'hui de distinction marquée entre protection civile et protection contre les effets des catastrophes. Ceci signifie qu'État fédéral et Länder mutualisent leurs compétences et capacités au sein d'un système de protection de la population qui prend en compte toutes les sources possibles de sinistre. Ils sont conseillés dans cette tâche par la commission chargée de la protection au ministère fédéral de l'Intérieur.

L'État fédéral met des moyens à disposition des Länder pour que ceux-ci les intègrent dans leur dispositif du temps de paix de protection civile et de protection contre les effets en cas de catastrophe. En outre, l'État fédéral élargit et complète l'éventail des organes de protection contre les effets des sinistres majeurs des Länder par la mise en place de l'Agence fédérale de secours technique (THW).

L'Agence fédérale de secours technique (THW)

L'Agence compte environ 82 000 bénévoles, dont près de 15 000 jeunes volontaires et 860 employés. Elle est située à Bonn-Lengsdorf avec l'Office fédéral pour la protection des populations et la gestion des catastrophes (BBK).

Les 8 formations régionales de la THW sont les interlocuteurs des autorités suprêmes des Länder. Sont intégrées dans les formations régionales 66 directions au total, lesquelles encadrent les unités locales. Le concept de l'Agence fédérale de secours

technique prévoit en effet pour chaque Landkreis et pour chaque ville indépendante du Kreis au moins une unité locale. Actuellement, il en existe 669 sur le territoire allemand.

Il est possible d'intégrer l'Agence fédérale de secours technique pour y effectuer un service national de substitution. La durée d'engagement minimum est actuellement de 6 ans.

Les interventions majeures concernant le risque inondations :

– la crue de l'Oder en 1997, pendant laquelle 54 jours durant 7 200 bénévoles appartenant à plus de 392 unités locales ont été déployés, a été la première grande intervention effectuée après la réunification ;

– la crue de l'Elbe en 2002 a été la plus grande intervention de l'histoire de l'Agence fédérale de secours technique (THW). 24 000 bénévoles y furent déployés avec leur matériel sur une durée de 1 750 000 heures ;

– inondations dans le sud de la France fin 2003 : 1 300 bénévoles luttèrent pendant près de 14 jours contre les flots, déployant des moyens permettant de pomper environ 670 m³ par minute ;

– crue de l'Elbe en 2006.

Les sapeurs-pompiers

En Allemagne, les sapeurs-pompiers sont du ressort législatif des Länder. Alors que l'équipement technique et la formation sont presque identiques en raison de l'application de standards et règlements fédéraux communs, de nombreuses différences existent au niveau des structures organisationnelles et financières.

Les structures organisationnelles des pompiers diffèrent souvent de manière significative selon le Land. D'une manière générale, leur articulation suit les structures communales (villes communes, regroupement intercommunal, etc.). La dotation en personnels et matériels (par exemple : équipement en véhicules de lutte anti-incendie) dépend des risques spécifiques du lieu d'implantation du service des pompiers. Elle est aussi fonction du nombre d'habitants, de la présence d'industries et des réseaux de transport.

Chaque commune étant tenue d'assurer sa protection incendie, il se peut, pour combler un déficit en bénévoles, que des citoyens soient désignés pompiers d'office (*Pflichtfeuerwehr*).

Il y a en Allemagne 27 900 sapeurs-pompiers professionnels et 1 035 900 sapeurs-pompiers bénévoles.

Sénat – Rapport d'information n° 174 de M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam – décembre 2010

Italie

Le système italien est assez particulier en ce qu'il est à la fois très décentralisé et très centralisé : le rôle des communes et des volontaires y est essentiel mais le Département de la protection civile sous la responsabilité directe du président du Conseil des ministres aussi.

La commune est le premier niveau de gestion de l'urgence et le maire la première autorité de protection civile sur le territoire agissant avec ses ressources propres. Il active le C.O.C. ou Centre opérationnel communal qui intervient avec les moyens de la mairie et le Groupe communal des volontaires de la protection civile pour

la mise en œuvre du Plan communal de protection civile. Ce plan est rédigé en tenant compte des préconisations régionales.

Les communes italiennes disposent de réserves de volontaires de sécurité civile, particulièrement nombreuses et efficaces. L'essentiel des premiers secours est assuré par elle, les pompiers (service d'État relevant du ministère de l'intérieur) ne sont qu'un service technique d'appoint.

L'organisation est faite de telle manière que ces réserves de volontaires n'interviennent pas seulement dans leur communes mais aussi à l'extérieur, parfois fort loin de leur base (système de jumelage et d'affectation par zones). C'est rien de dire que la solidarité joue à fond dans ce pays où les catastrophes naturelles sont une plaie récurrente. Déjà, lors des inondations de Florence en 1966, les « anges de la boue » étaient intervenus pour aider les victimes. Récemment à L'Aquila, la colonne venant du Frioul était très importante et voulait ainsi marquer son remerciement à l'aide que les Abruzzes avaient fournie à cette région lors du tremblement de terre de 1976.

Quand, en 1992, le Service National de la Protection Civile a été créé, le statut de « structure opérationnelle nationale » a été attribué aux organisations de volontaires également. La pro-activité du Département de la Protection Civile a permis de réduire considérablement les lourdeurs administratives et d'utiliser rapidement et à bon escient le réservoir de volontaires en fonction des exigences du terrain. Cette approche pragmatique a été déterminante à la vue des événements tragiques des dernières années en Italie.

L'objectif a été de créer un service de réponse immédiate aux exigences de la protection civile, capable de s'intégrer aux autres niveaux d'intervention du système national (subsidiarité verticale) tout en valorisant au maximum les forces citoyennes dans les communes (subsidiarité horizontale).

Les organisations de volontariat doivent s'inscrire dans les registres, régionaux ou nationaux.

Cela représente 1,3 million de personnes, venues de tous les horizons sociaux (donc avec des compétences diverses), regroupées en 2 500 organisations, soit quelque 50 % des personnes déployées à l'occasion des catastrophes.

Les organisations de volontaires ont aussi le statut de « structure opérationnelle nationale ».

Leur capacité de réactivité est affirmée. De l'ordre de 60 000 volontaires sont prêts à intervenir en quelques minutes et 300 000 sont opérationnels en quelques heures.

La réserve fonctionne selon le principe de la gratuité mais les journées de travail perdues sont remboursées par l'État.

Particulièrement efficace, le système de protection civile (loi 225/92) relève du Département de la protection civile (budget de 1,6 milliard d'euros, en baisse de 18 % par rapport à 2008) rattaché directement au président du Conseil. Avec à sa tête un conseiller technique du président voire un sous-secrétaire d'État. C'est un « service national » qui mobilise toutes les forces existantes. Chaque ministère est représenté à son centre opérationnel de gestion des crises.

Depuis un décret-loi du 15 mai 2012, c'est le préfet qui coordonne les services au niveau de la province en cas d'urgence (en activant le centre de coordination des secours (CCS) : forces de l'ordre, pompiers, secours techniques d'urgence, secours sanitaires, organisations de volontaires, représentants des autorités locales et des

organismes bénévoles). En cas d'urgence, et lorsque le sinistre dépasse le cadre communal, est aussi activé le PC de crise provincial chargé des transmissions.

Sur le terrain, divers centres opérationnels mixtes (COM), assurent l'interface entre le CCS et les communes.

En cas d'événement particulièrement grave ou très spécifique, c'est le Département de la protection civile qui prend directement la main.

Source : Ambassade de France à Rome

À l'usage, il apparaît donc très dommageable pour notre pays de se passer d'un tel potentiel de bonnes volontés, de compétences et d'initiatives dans la lutte et la prévention des fléaux calamiteux. L'exemple des CCFF varois qui ont su se structurer dans un cadre juridique clair, acquérir un statut en trouvant leur place à côté des organes institutionnels de secours, ce qui ne fut pas une petite affaire, pourrait être une source d'inspiration pour les autres départements.

Car, apparemment, la mise en place des réserves communales de sécurité civile patine.

b) Un développement beaucoup trop limité

La Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises estimait le nombre de communes disposant d'une réserve de sécurité civile à 550¹. 8 ans après la loi, on est donc loin des 10 000 communes concernées par un plan communal de sauvegarde, c'est-à-dire potentiellement exposées à des catastrophes naturelles.

Cette situation s'explique par :

– le fait que les directeurs des opérations et les professionnels sous ses ordres ne sont pas spontanément disposés à accueillir des amateurs, soupçonnés plus souvent de perturber leur action que de la renforcer ;

– la faiblesse des moyens humains et techniques dans les petites communes ;

– le fait qu'elles soient des outils de gestion de crise aux activités quasi nulles entre-temps ;

– le caractère bénévole de l'activité des réservistes communaux dès lors que les autres formes de réserve et le service civil volontaire sont rémunérés ;

– la concurrence avec les pompiers volontaires qui connaissent des problèmes de recrutement, notamment en zone rurale.

¹ Chiffre particulièrement faible, ne serait-ce qu'au vu du nombre de CCFF existants, ne serait-ce que dans le Var. Il faut dire que tous ne sont pas officiellement des « réserves de sécurité civile ».

Pour avoir quelque chance de succès, il est nécessaire que la réserve communale soit organisée de manière cohérente, dotée de missions clairement identifiées et que ses membres soient correctement formés. Il importe également de la maintenir dans la durée.

c) Un renforcement nécessaire et urgent

La mise en place des réserves communales de sécurité civile est particulièrement nécessaire dans les communes ou intercommunalités à risque, où elles pourraient jouer un rôle opérationnel important, tant dans l'organisation des secours que dans la mise en œuvre des mesures de sauvegarde, avant, pendant, et après la crise. Elles pourraient aussi jouer le rôle de médiateurs au moment de l'intervention et dans la diffusion de l'information, pendant la crise ou préventivement. Leur présence régulière au sein de la population serait le meilleur antidote de l'amnésie. Pour les spécialistes, en effet, la communication personnelle, le porte-à-porte ont une efficacité bien supérieure à la seule diffusion de dépliants. Cette réserve pourrait en outre être chargée, en liaison avec les pompiers, de la diffusion de l'Information préventive aux comportements qui sauvent (IPCS).

- **Prendre en compte des réserves dans les plans départementaux d'organisation de la réponse de sécurité civile.**
- **Autoriser les réserves communales à participer à des actions au-delà des limites de la commune. Dans le cas de catastrophe naturelle, il importe de prévoir qu'une commune puisse mettre à disposition d'une autre commune sa réserve de sécurité civile au titre de la solidarité. Cette mesure permettra de renforcer les effectifs mobilisés, mais également d'accroître l'entraînement et l'activité de chaque réserve.**
- **Renforcer les possibilités de formation et d'entraînement.**
- **Mettre en œuvre des réserves communales dans le cadre des exercices de sécurité civile.**

C. CHANGER LES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Comme il a été dit, deux logiques s'affrontent en matière de prévention des inondations. Celle de l'État qui, malgré ses moyens en baisse, entend maintenir un rôle directeur qui se réduit de plus en plus à l'émission de prescriptions ; celle des collectivités territoriales qui, assurant *nolens volens* le financement de plus en plus d'actions, entendent avoir voix au chapitre.

Les assises nationales sur les risques naturels de Bordeaux en sont l'illustration. Là où M. Christian Kert, député, considère à juste titre que « l'État a souhaité jusqu'à présent rester seul dans la prévention des risques naturels » et que « les élus entendent désormais s'engager sur le destin de leur territoire », ou notre collègue Mme Marie-France Beaufilet estime que « les

politiques nationales et locales doivent se fonder sur la co-construction. Les outils actuels ont tendance à créer une forme de subordination qui entrave la prise de responsabilité dans l'élaboration des réponses à construire pour l'avenir des territoires », l'État, par la voix du directeur général de la prévention des risques, M. Laurent Michel, avertit que « *la réglementation relative au risque ne sortira pas du domaine régalien* », autant dire bureaucratique.

La suite confirmera que cette évolution ne semble pas enchanter l'administration, à quelques exceptions près, il est vrai.

1. Rendre systématique l'information des élus en même temps que le préfet lors de l'alerte, et assurer le partage effectif de l'information disponible

Déjà la **généralisation du système APIC** de Météo-France depuis la fin de l'année 2011 représente un indéniable progrès. APIC (avertissement aux pluies intenses à l'échelle des communes) utilise tous les moyens techniques disponibles pour alerter, sans délai, les responsables des communes.

Le service est **gratuit**. Il revient aux communes de s'abonner et de renseigner les coordonnées des destinataires des avertissements. Un site Internet dédié leur sera réservé à cet effet.

Avec le réseau actuel, plus de 75 % des communes de métropole ont d'ores et déjà une couverture radar de qualité suffisante pour être éligibles au service. L'extension du réseau, notamment en territoires montagneux, en projet comme on l'a vu, permettra l'extension de la couverture du service APIC à ces zones difficiles.

Ce service complète utilement les outils d'information relatifs au risque inondation, notamment Prédicit (service payant de Météo-France en partenariat avec Groupama), mais aussi CALAMAR (service privé).

Outre la mise en place et le développement des outils de pure information, il s'agit ici de renforcer les échanges réguliers entre tous les acteurs, notamment les collectivités d'un même bassin et les services de l'État, de réfléchir à la mise en place d'un partage de connaissances sur ce risque sur un territoire donné et sur les dispositifs de prévision et de prévention mis en place, ainsi qu'aux procédures de gestion de crise.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Assurer le partage des connaissances et les échanges d'informations entre élus locaux et gestionnaires de crise, sur les outils et les procédures de prévision, prévention et gestion des inondations, et notamment rendre systématique l'information des élus en même temps que le préfet. |
|--|

2. Assurer la présence des élus dans les cellules de crise locales

« Le préfet de département reste le chef, il prend la main sur l'ensemble des moyens départementaux, il exerce une autorité sur les maires qui, en situation de crise, sont bel et bien considérés comme les représentants de l'État dans les communes... Je le répète, en cas de crise, la pyramide des élus s'affaisse, les maires deviennent purement et simplement des représentants de l'État. »

Hugues Parant, préfet de région¹

Si le maire assure la direction des opérations de secours pour des sinistres de faible importance concernant seulement sa commune, il n'a de droit au chapitre que celui que la direction des opérations veut bien lui accorder dans tous les autres cas, notamment quand elle est aux abonnés absents comme dans les premières heures des inondations de 2010 en Dracénie.

Si la présence d'élus à la cellule de crise constituée en préfecture (comme en Italie) n'est pas forcément indispensable, c'est, tout à fait le cas lorsque la cellule de crise est délocalisée sur le lieu des inondations.

<p>- Assurer systématiquement la présence des maires des communes concernées lorsqu'une cellule de crise est constituée sur le lieu de la catastrophe.</p>

3. Créer et réunir régulièrement un comité de suivi post-inondations

La période post-crise est, comme on l'a vu (Voir Titre IV.II, p. 159), très négligée. L'union sacrée entre services de l'État et collectivités territoriales aux moments difficiles, retombe rapidement après, chacun retournant à ses préoccupations. La dynamique née du danger s'essouffle, à défaut de relais institutionnel comme ce fut le cas dans le Gard après les inondations de 2002, où les services du conseil général ont assuré un rôle de « guichet unique » pour les subventions publiques après la crise.

Dans le Var, les élus locaux rencontrés par la mission ont clairement déploré l'absence, la crise passée, de réunions régulières avec les décideurs, réunions qui leur auraient permis de faire remonter leurs préoccupations et d'être tenus informés de l'évolution des choses.

¹ Lors de son audition à Marseille par la mission le 13 avril 2012.

C'est une erreur de penser que, pour les sinistrés et les élus, les problèmes s'en sont allés avec les eaux. On peut presque dire que c'est le contraire. D'où l'intérêt de la mise en place systématique, à l'initiative de l'État, d'un comité de suivi des opérations de retour à la normale après des inondations d'une certaine ampleur. Celui-ci pourrait se réunir à un rythme trimestriel l'année suivant la catastrophe, sous la présidence obligatoire et effective du préfet.

- Mettre en place le comité de suivi post-inondations.
--

4. Changer la conception des PPRI

a) L'élaboration des PPRI : un acte commun de l'État et des collectivités territoriales

Le caractère antagonistique des relations État/élus, voire État/une partie de la population lors de l'élaboration des PPRI est une constante, plus ou moins affirmée certes, mais une constante. Cette opposition porte tantôt sur le principe du PPRI, tantôt sur les modalités d'application de celui-ci. En réalité, sous couvert de discussions techniques, ce sont généralement deux objectifs politiques qui s'affrontent : un objectif de protection maximale, porté par les services de l'État – au nom de leur interprétation de la loi, ce qui est dans leur rôle, voire de principes transcendants, ce qui l'est moins – contre un objectif de développement ou d'intérêt local, défendu par les élus.

Cette opposition trouve généralement sa résolution au terme d'un marchandage, ce qui conduit parfois à douter de la cohérence de l'action de l'État dès lors qu'on se risque à comparer le traitement réservé à chaque territoire¹.

Le sentiment de la mission est que la seule manière de sortir de cet affrontement qui mène à une impasse, c'est de poser le problème autrement, de le poser sous l'angle de l'aménagement du territoire et non plus du seul point de vue de la sécurité, la sécurité devenant l'une des conditions du développement, condition essentielle mais d'autant moins unique qu'elle ne saurait, comme on l'a vu, être absolue.

Loin de favoriser cette approche, les modèles mathématiques utilisés par les bureaux d'études dans l'élaboration des PPRI, la rendent plus difficile,

¹ De toute manière, toute contestation de quelque aspect que ce soit du projet de l'administration est souvent interprétée comme pure mauvaise foi : « Ces modèles mathématiques de simulation font l'objet de critiques mais la critique de l'outil sert souvent de paravent à une critique du principe même du PPRI et de l'inconstructibilité pour des motifs, certes légitimes, tirés du développement économique d'un territoire. » (Audition DREAL PACA).

leurs présupposés n'étant jamais mis sur la table et encore moins présentés pour ce qu'ils sont, des choix humains, choix raisonnables sans doute, mais choix. Un tel usage non scientifique des modèles de simulation est non seulement un abus de pouvoir, une cause de blocages ultérieurs. Si ce n'était pas le cas pourquoi pourrait-on trouver avec eux, comme Tartuffe avec le ciel, des accommodements au terme d'un marchandage ? Il conviendrait, comme le soulignait lors de son audition M. Paul-Henri Bourrelier, de se souvenir que les modèles sont relatifs et que leurs résultats dépendent largement des données introduites en amont.

Pour sortir de cette impasse, la mission s'est demandé comment faire évoluer l'élaboration des PPRI. Probablement en creusant la voie indiquée par Mme Stéphanie Bidault, délégué générale du CEPRI, lors de son audition qui faisait observer qu'un « *partenariat [entre État et collectivités territoriales] fonctionne mieux qu'une logique réglementaire descendante* ».

Dans cet esprit, la phase de concertation pourrait être améliorée : elle ne s'ouvrirait pas directement par la présentation d'un projet de PPRI mais par un ou plusieurs débats, l'un public, sur la nature du risque et le niveau de risque accepté pour continuer à vivre sur ce territoire. À cet effet les possibilités offertes par les outils présentés plus haut (Titre VI.II.B.1, p. 252) pourraient être sollicités.

C'est seulement après cette phase de concertation que viendrait la question des mesures à prendre contre le (ou les) risque(s), mutuellement compris et accepté(s). Actuellement, l'ouverture de l'enquête publique sur un projet déjà aussi avancé est un facteur de crispation, l'essentiel des décisions, déjà prises n'étant pas discutables.

On pourrait aussi aller plus radicalement dans la voie d'une véritable élaboration conjointe du PPRI par l'État et les collectivités. Cette solution qui, outre la question du financement, pose le problème de la responsabilité des décideurs a notamment été esquissée lors de l'audition de M. Hugues Parant, préfet de la région Rhône-Alpes, lui aussi conscient des difficultés récurrentes auxquelles se heurtent l'élaboration des PPRI.

Pourrait alors être confiée aux collectivités territoriales volontaires la réalisation du PPRI, quitte à maintenir le pouvoir d'approbation du représentant de l'État qui devrait alors motiver les modifications qu'il opèrerait par rapport au projet initial.

Pour sa part, M. Thibaud Normand, chef du service Prévention des risques de la DREAL-PACA, lors de son audition devant la mission à Paris a été clair : « *Les circulaires émises par les ministères et le décret paru en juin 2011 nous demandent d'associer les collectivités par des réunions lors de prescription du PPRI. Il ne s'agit pas d'une co-construction des PPR pour autant, mais d'une association.* » À bon entendeur...

<p>- Améliorer l'élaboration des PPRI par une meilleure participation de la population et une plus grande participation des élus locaux à la décision finale.</p>
--

La quasi impossibilité, de fait, de faire évoluer la réglementation d'un PPRI une fois approuvé, quels que soient les investissements, les aménagements réalisés ou les dispositions prises est l'une des raisons majeures des blocages dans leur élaboration. Il convient de changer cela.

b) Faciliter l'évolution des PPRI

La méthode d'élaboration des PPRI est aujourd'hui fortement contestée par les élus locaux. Comme dit M. Paul-Henri Bourrelier : « *pour un maire, le danger, c'est le Plan de prévention des risques (PPR), pas le risque en lui-même !* »

L'une des raisons en est l'absence d'un cadrage national précisant les conditions d'élaboration de ces PPRI : choix de l'aléa de référence, modalités de désignation des zones de danger et de précaution, dont le nombre et la signification des couleurs utilisées varient, mode d'association des élus... Seules existent des orientations infra-réglementaires à travers le guide d'élaboration des PPRI publié par le ministère en charge de l'environnement. Au final, ce sont des services déconcentrés de l'État, de plus en plus squelettiques qui fixent les règles dont dépendra le produit final. Les élus ne manquent pas de remarquer que vérité dans un département peut être erreur au-delà.

Un zonage trop restrictif : l'exemple du PPRI de Vaison-la-Romaine

Le PPRI du bassin versant de l'Ouvèze sur la commune de Vaison-la-Romaine a été approuvé par l'arrêté préfectoral du 30 avril 2009. Au terme d'un recours gracieux infructueux, la commune a déposé un recours devant le tribunal administratif de Nîmes, le 5 novembre 2009.

Dans son jugement du 23 juin 2011, le tribunal annule partiellement l'arrêté ayant approuvé le PPRI. Il fonde sa décision sur une violation du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement qui définit le contenu des PPRI. Ces dispositions distinguent entre les « *zones de danger* » exposées au risque et les « *zones de précaution* » qui, sans être directement exposées au risque, contiennent des constructions ou des aménagements qui pourraient aggraver ce risque ou en créer un nouveau. Dans ces deux types de zone, les services de l'État peuvent fixer des interdictions de construction ou d'activité mais également des autorisations sous conditions.

Dans le cas de Vaison-la-Romaine, le préfet avait choisi de classer l'ensemble des zones répertoriées dans la catégorie des zones de danger. Se référant aux « *travaux parlementaires relatifs aux dispositions issues de la loi du 30 juillet 2003* », le juge considère que « *le législateur a entendu procéder à une distinction entre, d'une part, les zones de danger dans lesquelles le risque d'inondation apparaît manifeste et important et, d'autre part, les zones de précaution dans lesquelles ces risques sont plus modérés.* »

Il estime que, dans le cas de Vaison-la-Romaine, plusieurs secteurs – zones orange avec une hauteur d'eau inférieure à 50 cm et une vitesse d'écoulement faible, zones jaunes avec un aléa faible et zones vertes avec un aléa très faible – ne devaient pas être considérés comme des zones de danger mais bien comme des zones de précaution.

Pour le tribunal, le préfet a donc commis une illégalité en adoptant un zonage trop contraignant pour la commune, n'usant pas de toutes les facultés que lui offre la législation actuelle pour moduler les prescriptions en fonction des aléas courus dans les différentes parties de la commune.

Ce jugement est actuellement frappé d'appel.

Non seulement ces variations écornent le principe d'équité, mais elles nourrissent l'impression que les arguments « scientifiques » des services de l'État sont le cache-misère de leur dogmatisme, dogmatisme qu'essaie d'entamer le marchandage des droits à construire qui suit et où les communes sont loin d'être à égalité.

Une clarification au niveau national, à l'instar des plans de prévention des risques technologiques, des règles applicables pour les PPRI apparaît donc nécessaire.

- Fixer au niveau national, par voie de décret des règles techniques et méthodologiques d'élaboration des PPRI, notamment pour la détermination du zonage.

Dans l'esprit du législateur, les PPRI devaient pouvoir s'adapter aussi bien aux évolutions des connaissances du risque que des moyens mis en œuvre pour lutter contre lui. Constatons qu'une fois adoptés, les PPRI sont rarement révisés. Il faut dire que l'épreuve terminée on n'a pas envie de la renouveler ! Et pourtant, sans cela pas de dynamique locale de protection contre le risque possible. À quoi bon investir, des sommes considérables parfois, pour réduire le risque si la situation est figée pour l'éternité ? Nous reprendrons cette question essentielle plus loin.

Question qui se pose particulièrement pour les digues, la doctrine administrative étant restée immuable depuis 150 ans : « *Dans le cadre de l'élaboration du projet de PPR, le principe qui doit guider l'action est qu'une zone protégée par une digue reste une zone inondable* » ; « *il s'agit d'une politique cohérente et constante de l'État, datant de la loi de 1858 relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations et qui a été rappelée à plusieurs reprises par l'intermédiaire de circulaires diffusées entre 1994 et 2004.*¹ »

Même analyse du côté des services déconcentrés. « *Selon la politique actuelle de l'État, le PPR doit traiter de la situation actuelle* », rappelle M. Thibaud Normand. « *La prise en compte des ouvrages de protection dans les PPR est stricte : les ouvrages et les digues représentent pour l'État*

¹ Circulaire du 27 juillet 2011 du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux (NOR : DEVP1119962C).

d'avantage une source de danger qu'une protection infaillible. Ils doivent protéger l'existant et non permettre de construire davantage. Concernant les perspectives, il n'est pas possible d'élaborer des PPR conditionnels qui soumettraient l'application du règlement à la réalisation de certains travaux, par exemple. »

Quoi qu'il en soit, il est clair que la doctrine actuelle est contre-productive en termes de lutte réelle contre les risques puisqu'elle nourrit une résistance aux PPRI qui paralyse leur développement dans la réalité, au nom de principes dont on peut douter de la pertinence.

En tout état de cause, en l'état du droit, deux procédures seulement permettent l'évolution des PPRI (article L. 562-3 du code de l'environnement) : la révision – selon les procédures applicables pour l'élaboration initiale du document – et la modification – dispensée d'enquête publique. Cette dernière faculté n'est possible que si « *la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan* ».

Le plan local d'urbanisme en offre une troisième : la révision simplifiée permettant la réalisation de projets (article L. 123-13 du code de l'urbanisme). Il est proposé de s'en inspirer et de prévoir une procédure de révision simplifiée des PPRI pour les cas où, sans remettre en cause l'économie générale du plan, une modification limitée de la délimitation des zones ou des prescriptions qui correspondent à celles-ci serait souhaitée.

- Introduire une procédure de révision simplifiée des PPRI.
--

c) Mieux prendre en compte le risque inondation dans les documents d'urbanisme

Lors de l'examen de la proposition de loi de notre collègue, M. Bruno Retailleau, suite à la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, notre collègue, M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis, rappelait les liens juridiques unissant le PPRI, outil entre les mains de l'État, et le PLU de la compétence des autorités locales :

« En l'état du droit, la primauté des PPR sur les PLU est seulement formelle : bien qu'elle soit affirmée tant par le code de l'urbanisme que par la jurisprudence du Conseil d'État, cette hiérarchie est en effet dénuée de portée concrète, puisque rien n'oblige les acteurs locaux compétents en matière d'urbanisme à modifier un PLU pour y intégrer les prescriptions d'un PPR postérieur.

Cette carence découle du statut des PPR – qui ont valeur de servitude d'utilité publique (article L. 564-2 du code de l'environnement) –, qui impose de les annexer au PLU ou au POS, mais non de les modifier pour les rendre compatibles avec un PPR approuvé après leur adoption. [...] Pour faire

respecter la primauté des PPR sur les documents d'urbanisme, le préfet est ainsi contraint d'utiliser la procédure des « projets d'intérêt général », en assimilant le PPR à un tel projet, pour pouvoir imposer à la commune ou à l'EPCI compétent en matière d'urbanisme de modifier le PLU dont le zonage ne serait pas conforme aux éléments contenus dans le PPR.¹ »

Cette absence d'obligation de révision², qui brouille la lisibilité et la cohérence de la règle locale, est source d'insécurité juridique.

La mission propose donc de revenir à l'état du droit antérieur à la loi SRU du 12 décembre 2000, avec pouvoir au préfet de procéder d'office à cette révision en cas d'inaction de la commune ainsi que la mise en œuvre de l'article 5 de la proposition de loi tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, adoptée par le Sénat le 3 mai 2011.

- **Imposer la mise en conformité des PLU aux PPRI.**

En même temps que la question de la lisibilité et de la cohérence de la règle locale d'urbanisme et du contrôle de la légalité formelle des actes, se pose aussi celle du contrôle de ce qui se passe réellement sur le terrain : conformité des constructions aux autorisations, absence d'autorisation de construire et aussi de remblayer, de surélever ou de combler des voies d'écoulement naturel, problème dont on a vu l'importance majeure.

- **Renforcer le contrôle du respect des règles de prévention des inondations lors de la délivrance d'autorisation d'occupation des sols et de l'exécution des travaux.**
- **Renforcer la surveillance et la répression des mouvements de terrain (remblaiements, comblements, surélévations, excavations...) non autorisés.**

D. STRUCTURER LA GOUVERNANCE

1. Accorder la majorité aux élus dans les comités de bassin et les conseils d'administration des agences de l'eau

Paradoxalement, la gouvernance des organismes en lien avec la politique de l'eau et donc la prévention des inondations est organisée comme si l'État était encore le seul acteur légitime. Cette situation est d'autant plus

¹ Avis n° 423 (2010-2011) de M. Dominique de Legge, fait au nom de la commission des lois, déposé le 12 avril 2011 – p. 25-26.

² L'obligation a été supprimée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

cocasse qu'on s'attarde plus sur le financement de cette politique comme nous l'avons fait plus haut.

Les collectivités territoriales doivent donc avoir dans la gouvernance de l'eau et la politique de prévention des inondations, la place correspondant à leurs contributions financières.

Ce principe devrait, en particulier s'appliquer aux comités de bassin dont la composition repose sur trois collèges¹ :

- celui des élus locaux pour 40 % des membres ;
- celui de la « société civile » pour 40 % des membres ;
- des représentants de l'État ou de ses établissements publics pour 20 % des membres.

Il serait logique que le collège des élus locaux y détienne la majorité absolue. C'est d'ailleurs la position défendue par le Sénat, en 2005, lors de l'examen en première lecture de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques. À cette occasion, un amendement visant à assurer au sein des comités de bassin 50 % des sièges aux représentants des collectivités territoriales avait été adopté grâce au soutien de la quasi-totalité des groupes politiques².

Logiquement toujours, le conseil d'administration de l'agence de l'eau qui émane essentiellement du comité de bassin, devrait être réformé dans le même esprit. Outre son président et un représentant du personnel, le collège des élus locaux devrait disposer d'un nombre égal de représentants à celui des deux autres collèges.

De surcroît, la loi prévoit la représentation au comité de bassin d'associations de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, des instances représentatives de la pêche ou des usagers de l'eau et des milieux aquatiques, mais point des associations de victimes d'inondations, ce qui est pour le moins fâcheux et qui doit être corrigé.

- **Rendre le collège des élus locaux majoritaire au sein du comité de bassin et du conseil d'administration des agences de l'eau.**
- **Assurer la représentation des associations de victimes des inondations au sein du comité de bassin.**

¹Article L. 213-8 du code de l'environnement.

² Séance publique du 8 avril 2005 – compte rendu intégral des débats : <http://www.senat.fr/seances/s200504/s20050408/s20050408002.html#section2576>

2. Généraliser les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) et les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)

Il est évident pour la mission qu'il n'y aura pas de politique de prévention des inondations efficace sans clarification des compétences et sans généralisation des structures publiques permettant de la mettre en œuvre et disposant pour cela des moyens humains et financiers nécessaires, l'un n'allant pas sans l'autre. Qu'il soit clair que l'obligation pour les collectivités territoriales de créer les outils de gouvernance leur permettant de mettre en œuvre leur politique de protection et de prévention du risque inondation n'est pas séparable de l'obligation de leur en donner les moyens financiers et humains.

L'exemple du SMAGE des Gardons démontre que la réussite d'une action globale au niveau des cours d'eau n'est ni une question de nombre de communes, ni de périmètre mais de volonté politique¹.

La mission est donc favorable à l'essentiel des propositions formulées par l'Agence régionale pour l'environnement (ARPE) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. La création d'établissements publics locaux spécifiques, sauf cas particulier des fleuves côtiers, est indispensable à la prise en charge effective de la gestion des cours d'eau non domaniaux, généralement laissée à l'abandon par les propriétaires privés qui en ont légalement la charge.

Cette modification législative aurait l'avantage de faire coïncider le droit avec les faits puisque nombre de collectivités territoriales ou de leurs groupements se sont déjà engagés dans cette voie avec les difficultés que l'on sait.

Cette réforme pourrait reposer sur trois principes.

Le premier serait de créer un établissement public par bassin versant ou pour les bassins versants importants, par sous-bassin. Dans ce second cas, l'établissement public local reliait l'établissement public territorial de bassin (EPTB) qui, couvrant parfois un bassin immense, assurerait la coordination d'ensemble. Les établissements publics locaux – que l'ARPE propose de baptiser établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) – seraient eux davantage tournés vers la maîtrise d'ouvrage des opérations décidées localement mais en accord avec l'EPTB, quand il existe : « *Aux EPAGE le cours d'eau et son bassin-versant, aux EPTB*

¹ Cette préconisation n'est pas en opposition avec la loi n° 2010-1653 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. En effet, les syndicats intercommunaux ou mixtes en charge d'un cours d'eau ne peuvent être fusionnés ou se voir substitués des EPCI existants. Les cours d'eau dépassent largement les limites administratives et les échelons intercommunaux au sens classique du terme. Cette différence d'échelle explique donc un sort particulier pour les établissements publics locaux existants ou à créer en matière de gestion de l'eau.

l'échelle de regroupement des bassins versants (bassin hydrographique de l'ensemble des cours d'eau affluents). »

Cette création, à laquelle il serait procédé selon la règle commune de l'intercommunalité, serait obligatoire pour tout cours d'eau, donc à l'initiative des collectivités ou du préfet **qui pourrait agir au besoin d'office au terme d'un délai de trois ans**. Ces EPCI disposant de ressources spécifiques, il ne s'agit donc ni d'un transfert de charges ni d'une augmentation des charges actuelles des collectivités territoriales. La mission est trop attachée à l'effectivité de la libre administration des collectivités territoriales pour qu'il en aille autrement.

Pour ne pas remettre en cause les structures existantes qui jouent ce rôle, un système de labellisation tel qu'il existe à l'article L. 213-12 du code l'environnement, pour les EPTB, pourrait être repris.

Le second principe serait de définir le bloc de compétences obligatoirement exercées par ces établissements publics locaux, assorti d'une liste non limitative de compétences facultatives.

Sans souci d'exhaustivité, les compétences obligatoires devraient intégrer :

- l'entretien régulier des cours d'eau non domaniaux¹ ;
- la gestion des ouvrages hydrauliques et de protection ;
- la maîtrise d'ouvrage des études et travaux relatifs à la prévention des inondations dans le secteur couvert ;
- la collecte, la conservation et la diffusion de données relatives au cours d'eau.

Cette liste étant complétée par des compétences optionnelles telles que :

- la mise en place et le fonctionnement d'un réseau d'alerte et la diffusion des informations obtenues dans le cadre des schémas de prévision des crues ;
- l'information de la population sur le risque d'inondation et les mesures de prévention ;
- le conseil des personnes publiques pour les actions en matière de prévention des inondations.

Ces établissements publics locaux seraient donc porteurs des PAPI.

¹ La responsabilité, en cas d'entretien défaillant, serait alors assumée par l'établissement public local. Le transfert de compétence et de responsabilité serait alors explicite et clair. Les propriétaires riverains se verraient ainsi déchargés de leur responsabilité, car ils contribueraient, sous autre forme, par la voie fiscale. Le financement de cette nouvelle charge se ferait grâce à un prélèvement fiscal au niveau local.

Afin d'ancrer leur légitimité, ces établissements pourraient également être associés à la concertation lors de l'élaboration des PPRI. De même, ils seraient consultés lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme locaux en tant que personne publique associée.

Le troisième principe serait donc l'introduction d'un financement stable et pérenne de ces outils d'animation de la politique de prévention des inondations. Actuellement, les établissements publics locaux dépendent exclusivement des participations de leurs membres, selon des critères fixés librement – population, superficie, longueur du cours d'eau sur la commune, potentiel fiscal ou financier¹, etc –, des subventions, des départements, des régions, des agences de l'eau et des aides du fonds « Barnier ». Alors que leur politique d'investissement est nécessairement pluriannuelle, leur visibilité budgétaire est annuelle et les engagements de leurs membres pas toujours respectés. Les budgets ne leur permettent même pas toujours de recruter un personnel permanent, bon nombre d'agents étant mis à disposition de droit ou de fait par les agences de l'eau qui assurent leur rémunération.

C'est pourquoi la mission propose qu'une ressource financière nouvelle propre, de nature fiscale, soit affectée à ces nouveaux établissements publics locaux, sur le modèle des établissements publics fonciers régionaux qui, outre les participations de leurs membres, bénéficient d'une taxe d'équipement, sur le modèle du Conservatoire de la forêt méditerranéenne, qui bénéficie aussi de taxes affectées (briquets et allumettes, fraction de la taxe sur les tabacs) ou, sur le robuste modèle des Pays-Bas.

Il est clair, en effet que la redevance pour service rendu est non seulement impraticable², mais en contradiction avec l'esprit du dispositif qui crée une obligation pour l'établissement public.

À noter qu'une proposition similaire avait déjà été effectuée en 2001 par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, suite aux inondations de la Somme, pour permettre aux collectivités territoriales de se substituer aux propriétaires riverains dans l'obligation d'entretien contre une taxation de ces propriétaires³. S'agissant non plus seulement d'une approche en termes de protection de particuliers et de leurs biens, mais également en termes d'aménagement d'un territoire, il est logique que l'assiette de la taxe, de nature foncière, soit beaucoup plus large, ce qui d'ailleurs en augmentera le rendement pour une pression individuelle bien moindre.

¹ L'écart de dépenses moyennes entre communes pour la gestion du milieu aquatique est estimé à 3,1.

² Comme le relève l'ARPE, « sur 168 syndicats étudiés dans les deux régions méditerranéennes, seulement 8 mobilisent ce type de redevance et encore de façon symbolique par rapport aux enjeux financiers ». Même conclusion pour les EPTB comme on l'a vu.

³ Assemblée nationale - Rapport n° 3386 de M. Jacques Fleury, au nom de la commission d'enquête sur les causes des inondations répétitives ou exceptionnelles et sur les conséquences des intempéries afin d'établir les responsabilités, d'évaluer les coûts ainsi que la pertinence des outils de prévention, d'alerte et d'indemnisation, XIème législature.

En conséquence, la réflexion pourrait être engagée sur les caractéristiques du prélèvement fiscal à créer en faveur de ces établissements publics locaux. Celui-ci pourrait en moduler le taux dans une fourchette fixée par la loi. **Le périmètre géographique de cette taxe concernerait les territoires inondables et que la puissance publique s'est fixée pour objectif de protéger pour une crue cinquantennale, centennale ou autre. Dans ce système, la taxe est donc bien en lien avec le besoin de financement de l'opérateur public pour assurer une protection au niveau de l'objectif réaliste que les pouvoirs publics se sont fixé.**

Selon l'ARPE, des ressources non négligeables pourraient être ainsi mobilisées : *« Le traitement ainsi effectué sur l'ensemble de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, fait apparaître un potentiel fiscal de 797,5 millions d'euros/an réparti entre :*

- Bâti : 786 millions d'euros/an (enjeu fort)*
- Non Bâti : 11,5 millions d'euros/an (zone d'expansion potentielle)*

Ces valeurs sont à rapprocher de la dépense moyenne de 35 millions d'euros/an qui est engagée, sur ce territoire, pour l'entretien des cours d'eau et la lutte contre les inondations. »

Encore une fois, il s'agit d'une ressource supplémentaire pour les établissements publics, contrepartie de l'obligation de leur création et garantie d'une politique pérenne de protection et de prévention des inondations. Cette ressource vient en complément de celles existantes rappelées plus haut, notamment en matière d'investissement.

- **Créer un statut législatif pour les établissements publics locaux chargés de la politique de prévention du risque inondation pour les petits bassins versants ou les sous-bassins versants, en complément des établissements publics territoriaux de bassin, avec un bloc de compétences obligatoires et une ressource fiscale pérenne.**

3. Assurer la cohérence de l'action au niveau du bassin versant

La création d'EPAGE aux côtés des EPTB ne doit pas être source de confusion au sein des structures administratives actuellement chargées de la politique de prévention de l'inondation dont on a pu s'inquiéter du nombre.

Pour la mission, la répartition des tâches est claire. Au petit bassin versant suffit un EPTB, qui pourrait assurer directement les missions d'un EPAGE. Pour les grands bassins versants, tels que celui du Rhône, l'EPTB assure une coordination et une cohérence de la prévention des inondations, là où les EPAGE prennent en charge la maîtrise d'ouvrage des travaux de construction ou d'entretien ainsi que des études. Les EPAGE sont, comme on l'a dit, les relais locaux d'une politique harmonisée au niveau du bassin par

l'EPTB. Il ne s'agit pas non plus de mettre les EPAGE sous tutelle de l'EPTB : la politique de prévention des inondations est définie par l'EPAGE et validée par l'EPTB qui l'intègre dans son propre schéma.

4. La région, « chef de file » des acteurs du développement des territoires inondables

Regarder la prévention de l'inondation aussi comme un problème d'aménagement et plus seulement, et uniquement, comme un problème de protection conduit naturellement à charger la région de l'animation de cette politique, s'agissant en tous cas des cours d'eaux non domaniaux dont le bassin versant dépasse le cadre départemental.

La mission estime donc nécessaire d'intégrer la question de l'aménagement des zones inondables (conséquences des inondations, effets relatifs à la politique de prévention des inondations, limitation de l'urbanisation, espaces à préserver, zones d'extension de crues...) dans le schéma régional d'aménagement et de développement durable prévu à l'article 34 de la loi n° 83-7 du 7 janvier 1983. La place de cette thématique dans le schéma régional étant évidemment laissée à l'appréciation du conseil régional.

La participation des régions au financement des EPTB étant actuellement faible, les conséquences budgétaires devraient en être tirées à l'occasion de la révision de l'organisation territoriale en cours.

<p>- Intégrer l'aménagement des zones inondables comme un des volets du schéma régional d'aménagement et de développement durable.</p>

E. FINANCER LA PÉRÉQUATION ENTRE TERRITOIRES INONDABLES

La difficile question de la solidarité entre l'amont et l'aval d'un cours d'eau précédemment rencontrée (Titre III.II.A.4, p. 128) pourrait recevoir un début de réponse à travers la modulation des charges de financement des EPAGE et EPTB et de mesures compensatoires attribuées aux zones pénalisées en termes de protection.

L'existence de zones d'expansion des crues (ZEC), destinées à limiter la violence de celles-ci, principalement pour le bénéfice des zones urbanisées aval, au détriment des zones rurales amont pose à l'évidence un problème, non résolu, d'équité. Si Napoléon III entendait concilier les intérêts des urbains et des ruraux, cette préoccupation semble passée de mode aujourd'hui où il va de soi que le destin des zones rurales est d'être inondées pour le plus grand bien

des zones urbaines. La réponse la plus classique, à ce problème, c'est... qu'il n'y a pas de problème, ce qui a toujours été inondé doit le rester¹. Étrange raisonnement qui, non seulement néglige que les situations actuelles sont souvent le produit de rapports de forces anciens, et qui poussé à son terme prive de fondement tout système de solidarité entre ceux qui vivent dans des zones exposées à des risques majeurs récurrents et les autres, sauf à penser qu'ils n'ont pas à être là où ils sont. Si ce qui est inondable doit le rester pour les uns, pourquoi pas pour les autres ?

On a redécouvert l'intérêt des ZEC, notamment pour de vastes bassins comme celui du Rhône, quand on s'est aperçu des limites du recours à des ouvrages de protection, imposants et coûteux. Une ZEC est donc un espace, généralement amont et peu urbanisé. Elle est inondée volontairement pour préserver les espaces situés en aval ou, du moins, réduire la crue prévisible à l'échelle d'un bassin versant ou d'une commune. Ce choix entre des territoires, on s'en doute, ne fait pas l'objet de débat comme on l'a vu, dans les deux sens sur les exemples de Piolenc-Mornas (voir p. 175) et de la Camargue.

Inondée régulièrement, une ZEC se trouve donc limitée dans son développement puisqu'elle ne doit pas contenir d'espaces très urbanisés ou des équipements industriels ou publics. La constructibilité et l'habitabilité de la zone sont limitées de fait.

Pour l'heure, l'idée selon laquelle cette servitude de fait demanderait compensation commence à peine à germer. Ainsi, dans son rapport de 2001, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale préconisait-elle d'« inciter à

¹ *Telle est la position du préfet de bassin M. Jean-François Carencio : « Il existe une vérité historique : l'île de la Barthelasse est inondable. L'histoire est plus forte que les hommes... », ce que confirme le préfet de région Hugues Parant : « La Barthelasse a toujours été entièrement inondable. Or, dans les années trente, les cabanons qui s'y trouvaient se sont rapidement agrandis, pour devenir parfois de véritables villas, qu'il faudrait aujourd'hui protéger, au détriment d'autres zones ! Ce n'est pas logique. De surcroît, toutes les constructions de l'île étaient, naguère, bâties sur pilotis. (...)La solidarité doit prévaloir sur les systèmes de compensation fondés sur les contribuables. »*

La Barthelasse, une des plus grandes îles fluviales d'Europe, peuplée de 1 000 habitants, située en face du palais des Papes à Avignon, s'est effectivement développée depuis les années trente, comme le reste de la ville. Si les constructions étaient autrefois sur pilotis, ces espaces de protection contre l'inondation ont eu tendance à être clos pour les rendre habitables, notamment dans le but de les louer en période de festival.

Par contre, comme le note M. Jean-François Carencio, avec le franc-parler que l'on sait, la Camargue, un beau jour, semble avoir mystérieusement cessé d'être inondable :

« Jean-François Carencio - Prenez l'exemple de la Camargue : on ne veut plus l'inonder ! Une fois qu'on a dit que le principe était de tout faire pour ne pas l'inonder, cela devient très compliqué.

Le rapporteur – Qui a dit qu'on ne pouvait plus inonder la Camargue ?

Jean-François Carencio - C'est ainsi. C'est dans l'air du temps, le fait de la pression des uns et des autres, de l'intérêt économique de ceux qui font des lotissements ou qui veulent être élus, des préfets qui ont peur. Peu à peu, sans le dire, l'objectif est de ne plus inonder la Camargue. Si c'était le cas, tout le monde trouverait cela bien ! »

À noter aussi que Paris est de toute éternité pareillement située en zone inondable, prouvant avec la Camargue que les poids relatifs des hommes et de l'Histoire varient selon les lieux.

la restauration et au développement des zones d'expansion des crues, assorties de mécanismes adéquats d'indemnisation des servitudes ainsi créées ». Ce souhait a été exaucé en 2003 par l'introduction d'un article L. 211-12 au sein du code de l'environnement¹ qui s'inspire fortement du dispositif qui existait déjà pour les polders du Rhin.

Un tel dispositif serait aussi de nature à réduire les tensions qui peuvent exister entre les collectivités d'un même bassin versant qui, au sein d'un même syndicat en arrivent à s'accuser d'arrière-pensée dans la définition des ouvrages de protection programmés et du calendrier de leur réalisation².

Il serait enfin de nature à réduire les tensions sur un même territoire entre les professions. L'exemple de la basse vallée de l'Argens est à cet égard significatif. Pour les représentants des agriculteurs rencontrés par la mission, elle est en train de se transformer en bassin de rétention de crue qui ne dit pas son nom. « *S'il s'agit d'un objectif des pouvoirs publics, il faut l'assumer et le dire, argumentent-ils. Il s'agit de 3 000 ha, gérés par 70 exploitations, nous voulons savoir ce que l'on compte faire de nous.* » (Fréjus, 4 avril 2012)

***Les zones d'expansion des crues du Rhin
prévues par la loi n° 91-1385 du 31 décembre 1991***

Le Rhin est, du fait de son cours, soumis à un régime particulier fixé par voie de convention internationale entre les États riverains. La France et l'Allemagne sont ainsi liées par la convention du 6 décembre 1982³. Cette convention fait suite à la première convention du 4 juillet 1969 et à celle du 16 juillet 1975 qui prévoyaient notamment la construction d'un barrage supplémentaire à Neuburgweier. Du fait de l'opposition de la population du côté allemand, les travaux n'ont finalement pas été réalisés. Pour tirer les conséquences de ce choix, les deux États ont alors décidé d'assurer une protection contre les crues par des barrages agricoles et des polders. Ces derniers ont une fonction d'écrêteurs de crue puisqu'en cas de phase ascendante des eaux du Rhin, le volume supplémentaire peut ainsi être temporairement stocké par ces polders.

Pour assurer le respect de cette convention internationale, le législateur français a spécifiquement prévu l'instauration de servitudes devant permettre d'inonder ces polders le long du Rhin. La loi n° 91-1385 du 31 décembre 1991 a institué un régime juridique applicable à ces espaces. Il peut se résumer ainsi :

- le préfet fixe, par arrêté et après enquête publique, des zones de rétention de crues ;
- le préfet impose des prescriptions pour permettre l'inondation périodique de ces zones (suppression ou modification d'éléments existants) ;
- les propriétaires et exploitants de la zone sont soumis à des contraintes en termes d'activités ou de construction pour ne pas nuire à la vocation de la zone ;

¹ Cet article résulte de l'article 48 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

² Ainsi la mission a-t-elle constaté les doutes des élus de la commune d'Aimargues (voir Titre III.II.A.4, p. 129) sur la conception des digues destinée à la protection de la basse vallée du Vidourle et dont les discontinuités créent une ZEC, de fait, protégeant opportunément la ville de Lunel. Peu rassurés, ils demandent la création d'une seconde ligne de digues.

³ Cette convention internationale a été approuvée par la loi n° 83-1108 du 21 décembre 1983 et ratifiée par le décret n° 84-284 du 12 avril 1984.

– les contraintes nées de l'institution de ces zones sont indemnisées par l'État, et les propriétaires bénéficient d'un droit de délaissement de leurs terrains vis-à-vis de l'État.

Constatons que les dispositions de l'article L. 211-12 du code de l'environnement sont ignorées, y compris des fonctionnaires de l'État concernés au premier chef par la prévention des inondations et la mise en cohérence des opérations conduites au niveau des grands bassins.

Une évaluation de ce dispositif paraît, au minimum, s'imposer pour connaître l'usage qui en est fait, sur le terrain, par les représentants de l'État.

Mais, la question mérite surtout d'être remise sur le métier pour que voit enfin le jour un mécanisme de compensation des services rendus par certaines zones du même bassin versant au profit d'autres. Sans conclure, on pourrait imaginer un financement de ces mesures compensatoires par une fraction de la taxe affectée aux EPAGE et EPTB. La répartition pourrait relever de la compétence du comité de bassin en fonction de deux critères : les besoins exprimés (travaux, fonctionnement, etc.) et des contraintes que ces zones subissent, particulièrement les ZEC. Une modulation de leur participation au financement des EPAGE et EPTB peut aussi être envisagée, sur le modèle hollandais.

- **Instaurer un mécanisme de compensation des contraintes subies par les zones d'expansion des crues.**

F. L'INGÉNIERIE AU SERVICE DE LA RÉSISTANCE À L'INONDATION

Un changement de politique en faveur des territoires inondables suppose aussi une meilleure connaissance et une plus grande diffusion des techniques de construction améliorant la résistance des bâtiments à l'inondation et à ses séquelles.

1. Maintenir une ingénierie publique de qualité dans les régions à risque

L'ingénierie publique, on l'a vu, a été sérieusement mise à mal par la réforme générale de l'administration territoriale de l'État. Le bon sens voudrait pourtant que les services de l'État des départements les plus exposés au risque inondation, comme dans le sud-est de la France disposent des ingénieurs suffisants pour mener à bien les missions d'études et de travaux nécessaires en matière de prévention des inondations, qu'il s'agisse de leurs missions propres ou du conseil aux collectivités territoriales. Tout en laissant le soin au Gouvernement d'en prévoir les modalités, la mission suggère que des soutiens ponctuels puissent être apportés aux directions départementales

des territoires et de la mer par la voie d'une mutualisation de spécialistes au niveau régional.

- **Maintenir des moyens humains dans les départements présentant des risques d'inondation nécessitant une ingénierie publique pour la mise en œuvre de la politique de prévention des inondations.**

2. Les techniques de construction en zones inondables

En matière de prévention des inondations, la formation des ingénieurs de l'État ou des collectivités territoriales a longtemps été orientée exclusivement vers les aménagements des cours d'eau : digues, bassins écrêteurs ou de rétention... Le manque de formation aux techniques de constructions résilientes est évident.

Leur objectif est de réduire les dégâts occasionnés par une inondation pour limiter leurs coûts financiers et la durée de cessation de l'activité. Quelques jours d'inondation d'un bâtiment, c'est plusieurs mois avant un retour à la normale.

Cette préoccupation est d'autant plus légitime que « nos villes peuvent aujourd'hui s'inonder elles-mêmes lors d'orages ou de pluies longues. L'imperméabilisation grandissante et le dimensionnement des réseaux pour des événements de fréquence décennale ou vicennale conduisent ceux-ci à déborder plus facilement : la ville inonde la ville, ce que les Anglais ont découvert à deux reprises, à leurs dépens, en 2000 et 2007. C'est une préoccupation aujourd'hui centrale à Rotterdam, Dublin, Anvers ou Hambourg, comme à Marseille » (CEPRI).

Il ne s'agit plus seulement de combattre un phénomène naturel mais d'aménager un territoire pour qu'il puisse vivre avec lui. Vivre avec le risque et non plus espérer, illusoirement pouvoir l'oublier. M. Nicolas Bauduceau, directeur scientifique et technique du CEPRI, admettait d'ailleurs, lors de son audition, que « si nous avions autant investi sur la construction résiliente que nous l'avons fait pour la protection depuis vingt ans, [...] nous saurions d'ores et déjà construire des quartiers résilients. »

Là aussi, il s'agit de mettre en balance le coût des travaux et l'avantage qu'on en peut tirer, les situations les plus favorables étant les constructions nouvelles et les opérations de rénovation urbaines comme le montre l'exemple d'Ajaccio.

Exemple d'Ajaccio : « le risque a été notre chance »

La contrainte « inondation » était incontournable et rédhibitoire dans le périmètre du projet ANRU, touché par des zones d'aléas forts et très forts. Le principe de précaution et la politique de l'État en matière de risques amenaient à figer le quartier en l'état, voire à autoriser

les démolitions, mais pas de reconstructions. Or la démolition - reconstruction est le schéma classique et un critère fondamental des projets ANRU.

Le projet a donc été réexaminé au regard :

– de l'ensemble des contraintes : risque d'inondation, manque de foncier disponible sur Ajaccio ;

– des nécessités liées à ces contraintes : aménagements hydrauliques, exutoire vers la mer, réduction de la vulnérabilité des équipements publics, économiser le foncier ;

– et des besoins exprimés par les habitants, plutôt satisfaits de leurs logements, mais qui constatent que les espaces publics sont négligés.

Ainsi, le nouveau projet a valorisé les contraintes en s'orientant vers la requalification des espaces publics, la réalisation d'aménagements et d'équipements de qualité qui prennent en compte la réduction de vulnérabilité aux inondations, en programmant la création de bassins de rétention et des travaux sur les réseaux d'eaux pluviales, et en évitant les démolitions inutiles.

Les acteurs sont unanimes à dire que la contrainte d'inondation a finalement été une chance pour le projet, moins onéreux, et plus satisfaisant pour les habitants.



La seule démolition prévue à Ajaccio : le percement de la barre Mancini pour permettre l'évacuation rapide des inondations vers la mer.

Source : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie du Développement et de l'Aménagement du Territoire - Établissement public Loire, Quinze expériences de réduction de la vulnérabilité de l'habitat aux risques naturels. Quels enseignements?, 2008

Lors des assises de Bordeaux, M. Guy Pustelnik, président de l'établissement public territorial du bassin de la Dordogne, relevait ainsi que « *les étudiants de l'école d'architectes de Bordeaux – où se tenait ces assises – ne reçoivent aucun enseignement [...] en matière d'inondation.* ».

La mission appelle donc de ses vœux un effort sur la formation et de sensibilisation à ces techniques du personnel de l'État et des collectivités territoriales.

- Intégrer pour les ingénieurs de l'État ou des collectivités territoriales une formation portant sur les techniques de constructions résilientes.

CONCLUSION : S'ORGANISER ET SE PROTÉGER POUR MIEUX HABITER LES TERRITOIRES INONDABLES

Au terme de ce retour sur la tragédie varoise de 2010 et les inondations qui, en 2011, ont touché une grande partie du sud-est français et la Ligurie italienne, éclairé par les analyses des catastrophes survenues antérieurement dans le même secteur géographique ou ailleurs et par les réponses qui ont pu leur être apportées, une conviction s'est imposée à nous : le moment est venu de reconsidérer notre manière d'appréhender le risque inondation et d'y répondre, ce qui ne serait qu'une nouvelle étape d'une histoire déjà longue.

Pour apporter une réponse réellement efficace à l'attente de nos concitoyens et de leurs élus, on ne peut pas se contenter de perfectionner les dispositifs techniques de prévision, d'alerte et d'intervention, même s'il faut évidemment le faire, le nombre de nos préconisations en témoignent. Fonder l'essentiel de la prévention sur la réglementation, sur le bon vouloir ou la mauvaise conscience des élus après une catastrophe, sans l'engagement de faire, c'est se condamner sinon à l'échec, du moins à la langueur. Même si, que ce soit clair, les zones, qui auront été classées dangereuses au terme d'une procédure transparente, doivent rester inconstructibles.

Mais, comme on l'a vu, réglementation rigoureuse, même en matière d'urbanisme, est loin de rimer avec prévention efficace. Plutôt que de se contenter de déplorer et de condamner aussi régulièrement qu'inutilement les manquements à cette réglementation, la résistance des habitants des zones inondables à quitter les lieux, l'acharnement des élus à développer leur commune, il serait plus efficace d'intégrer cette donnée pour en faire un moteur de la prévention contre l'inondation. Plus efficace de faire comprendre qu'on n'habite pas un territoire à risque sans un minimum de contraintes et d'efforts, individuels et collectifs

L'incertitude quant à l'évolution climatique, rend plus nécessaire que jamais la remise à plat de notre approche de l'inondation, la population et les intérêts concernés ne pouvant qu'augmenter.

Notre conviction est qu'il faut passer d'une logique de protection pour elle-même, de territoires inondables qui par parenthèse représentent plus de la moitié des communes et produisent une part essentielle de la richesse nationale, à une logique d'aménagement de ces territoires pour permettre de continuer à y vivre. Plus exactement, il s'agit d'intégrer la logique de la protection dans une problématique plus large, celle de l'aménagement et du développement. Même si la France n'est pas les Pays-Bas, il est impensable d'en déménager la moitié sous le saint prétexte de la mettre hors d'eau. Autrement dit, il s'agit de mieux protéger pour mieux habiter les territoires inondables. Cela est possible puisque cela existe, à l'étranger et aussi en

France, comme le montre l'exemple de Sommières. Cela existe mais au prix d'un engagement et d'efforts, sur la durée, des élus et de la population

Dès lors qu'on admet qu'aucune protection n'est absolue, qu'on ne protège jamais que contre un aléa d'un certain niveau, contre des inondations d'une certaine occurrence (10 ans, 30 ans, 100 ans, 1 250 ans, 10 000 ans comme les Hollandais), il devient évident que ce qu'il est possible de faire dans une zone dépend du niveau de l'aléa accepté comme référence, des travaux effectués pour le contenir dans les limites choisies, de l'attitude et des capacités de réaction de la population concernée. Dans cette affaire, c'est la dimension humaine qui devient essentielle.

Il ne s'agit pas de généraliser un quelconque marchandage de droits à construire contre des risques pour la population, ce qui serait aussi stupide qu'odieux, mais de faire en sorte que le projet de développement territorial non seulement intègre le risque et donc la protection contre celui-ci, mais fasse d'un handicap un atout.

Cela suppose l'association de la population à ce projet et donc transparence et moyens, cela suppose la mobilisation des élus et de l'État.

Nous pensons que c'est seulement à partir du moment où elles s'intègrent dans un projet global et équitable de développement territorial que les nécessaires interdictions de construire et de résider, les contraintes environnementales ou de toute autre nature auront une chance d'être acceptées, autrement dit de n'être pas oubliées, ou contournées comme c'est largement le cas aujourd'hui. Quand réalisera-t-on que, même en matière de sécurité, le prêchprêcha et les mouvements de menton ne sauraient remplacer analyse lucide et action résolue, avec les engagements financiers qui vont avec.

Autrement dit, il s'agit de faire de l'inondation le problème de tout le monde et de se donner les moyens de ses ambitions.

LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE LA MISSION

I. LA GESTION DE LA CRISE ET DE L'APRÈS-CRISE

A. LA GESTION DE LA CRISE

1. Proposition 1 : Améliorer le dispositif de prévision et d'alerte

Poursuivre l'équipement des départements du sud-est de la France en radars et en stations de surveillance des cours d'eau (p. 137)

Confier au SCHAPI un rôle de coordination des projets de recherche dans le domaine des crues (p. 140)

Présenter annuellement au Parlement un programme pluriannuel des recherches menées par les différents organismes, en indiquant les financements correspondants et l'avancée des travaux (p. 140)

Renforcer la coordination des actions menées par les différents organismes de prévision des crues par le développement de partenariats et la recherche d'un meilleur partage des informations (p. 142)

Assurer le partage des connaissances et les échanges d'informations entre élus locaux et gestionnaires de crise, sur les outils et les procédures de prévision, prévention et gestion des inondations et notamment rendre systématique l'information des élus en même temps que le préfet lors des crises (p. 261)

Mettre en œuvre des procédures de remontée de l'information du terrain vers les COD et les SPC (p. 139)

Sauvegarder les moyens budgétaires affectés à la mise en œuvre et au déploiement du SAIP (p. 143)

2. Proposition 2 : Rendre les secours plus efficaces et plus réactifs en donnant plus de responsabilités aux acteurs de terrains

Évaluer localement les moyens et les capacités des communes et des intercommunalités pour les associer plus directement à la gestion locale des crises (p. 144)

Former les élus locaux à la gestion de crise (p. 144)

Doter les communes de moyens de transmission satellitaire (p. 144)

Étudier la possibilité d'extension du réseau Antares aux maires dans le cadre de la gestion de crises (p. 144)

Former et exercer les sous-préfets d'arrondissement à la gestion de crise (p. 145)

Assurer systématiquement la présence des maires des communes concernées lorsqu'une cellule de crise est constituée sur le lieu de la catastrophe (p. 262)

Poursuivre l'incitation à l'élaboration de PCS dans les communes ou les intercommunalités soumises à des risques d'inondation en l'inscrivant dans une démarche collective (p. 147)

S'assurer du caractère opérationnel des PCS, de leur lisibilité, de leur disponibilité, de leur mise à jour périodique (p. 147)

Renforcer les réserves communales de sécurité civile (p. 149 et p. 260) voir proposition 22

Mettre en œuvre plus systématiquement des exercices dans les zones à risque inondation (p. 150)

Impliquer plus largement les acteurs locaux dans ces exercices (p. 150)

Former davantage les élus et les cadres locaux à la gestion du risque inondation (p. 150)

Ne pas limiter la formation à la transmission de consignes mais placer les acteurs en situations créatives (p. 150)

3. Proposition 3 : Rendre la coordination des services et des moyens plus efficiente

Mieux définir la mission de préparation et de coordination du préfet de zone (p. 145)

Évaluer l'impact des réorganisations administratives sur l'organisation de la gestion des crises (p. 146)

S'assurer de la présence de toutes les compétences nécessaires des services de l'État au sein des COD en cas de crise (p. 146)

S'assurer régulièrement de la mise à jour des plans ORSEC (p. 147)

Renforcer la coordination des moyens aériens en cas de crise (p. 148)

Améliorer la gestion des moyens de renforcement pour anticiper leur mise en alerte, voire leur pré-positionnement (p. 149)

Recenser les SDIS et CSP en zones inondables. En cas d'impossibilité d'implantation ailleurs, les restructurer et mettre en œuvre des dispositifs de redéploiement des moyens en cas d'alerte (p. 150)

Envisager un usage multifonction des moyens (p. 150)

Rendre les systèmes de transmission plus robustes (p. 154)

Améliorer la qualité des messages d'alerte par l'évaluation de leur impact et intégrer la question de la communication dans les programmes de formation (p. 157)

Mettre en place des dispositifs de surveillance des réseaux sociaux en situation de crise (p. 157)

Élaborer un protocole de réponses et d'action pour contrebattre les fausses informations susceptibles de créer des rumeurs (p. 157)

4. Proposition 4 : Améliorer l'information des élus et de la population sur le risque

Hiérarchiser les obligations d'expertise des risques en cas de vente ou de bail (p. 152)

Sensibiliser les notaires et les agents immobiliers à leurs obligations en matière de risque inondation et améliorer le contrôle des pratiques réelles (p. 152)

Mettre en place dans chaque département d'un site d'information des acquéreurs et bailleurs en matière de risque inondation, lisible et facilement accessible (p. 152)

Développer les potentialités de l'Observatoire national des risques naturels (p. 153)

Mettre en place un comité des utilisateurs (p. 153)

Développer les liens avec les Observatoires régionaux existants ou à construire (p. 153)

Renouveler la communication sur le risque en développant la participation de la population (p. 255) et proposition 22

B. LA GESTION DE L'IMMEDIATE APRÈS-CRISE

1. Proposition 5 : Rendre plus rapide la réparation des dommages des collectivités locales

Rendre automatique le remboursement anticipé au titre du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) pour les travaux des collectivités territoriales déclarées en état de catastrophe naturelle (p. 160)

Stabiliser la liste des biens des collectivités locales non assurables mais indemnisables par l'État à travers le programme 122 (p. 162)

Assortir le vote des crédits par le Parlement de la définition d'objectifs et d'un « mode d'emploi » permettant d'encadrer le pouvoir réglementaire (p. 162)

Informers dans les meilleurs délais les collectivités sinistrées du niveau de l'aide financière dont elles pourront bénéficier au titre du programme 122 (p. 162)

Informers rapidement les collectivités du niveau d'aide financière obtenu au titre du programme 122 (p. 163)

Ne pas imposer la remise en état à l'identique comme condition aux subventions au titre du programme 122 (p. 164)

Assouplir les règles de mise à disposition des crédits pour les collectivités sinistrées du programme 122 (p.164)

Ouvrir chaque année dès la loi de finances initiale (LFI) les crédits permettant de faire face aux calamités publiques (p. 164)

Renforcer la procédure d'inspection interministérielle d'évaluation des dégâts par la mise en place d'une équipe permanente dotée de moyens conséquents (p. 164)

Suspendre les règles relatives aux marchés publics, pour une durée d'un an, afin d'accélérer le lancement des travaux de remise en état (p. 164)

Permettre le cumul des aides du programme 122 avec celles issues du fonds « Barnier » (p. 164)

Mettre en place des fonds régionaux d'intervention permettant le versement d'avances sur subvention au profit des collectivités sinistrées (p. 164)

Autoriser l'utilisation des crédits issus de l'État ou du fonds « Barnier » pour financer des travaux réalisés par des collectivités sur des terrains privés et des travaux d'entretien (p. 164)

2. Proposition 6 : Recentrer le fonds « Barnier » sur les missions de prévention active

Recentrer le fonds « Barnier » autour de ses missions d'investissement dans des actions de prévention active (p. 165)

Rechercher systématiquement des moyens de protection alternatifs au rachat des biens situés en zone dangereuse, à l'image du changement de destination du bien (p. 165)

3. Proposition 7 : Améliorer l'indemnisation des entreprises et les exploitations agricoles

Simplifier les procédures de saisine du Bureau central de tarification (BCT) (p. 166)

Supprimer le lien entre les franchises et le nombre de reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle dont les communes non pourvues de PPRN approuvé font l'objet (p. 166)

Prévoir que le calcul des aides versées au titre du FISAC tienne compte du coût des franchises d'assurances imposées aux professionnels (p. 166)

Accroître l'offre d'assurances auprès des agriculteurs, en prévoyant le cas échéant un dispositif de réassurance publique (p. 168)

Simplifier et assouplir les règles du régime des calamités agricoles (p.168)

Réduire les écarts entre les estimations initiales des dégâts et les aides versées au titre des calamités agricoles (p. 168)

4. Proposition 8 : Réformer le régime « catnat »

Rendre l'assurance habitation obligatoire pour tous les propriétaires (p. 170)

Exclure de la garantie « catnat » les biens construits illégalement (p. 170)

Externaliser le prélèvement sur les primes « catnat » au profit du fonds Barnier (p. 170)

Rendre le régime « catnat » plus incitatif en matière de prévention des professionnels et des particuliers (p. 172)

Moduler, dans une limite raisonnable, les primes et les franchises du régime « catnat » en fonction des mesures prises par les particuliers pour se protéger (p. 172)

Privilégier l'application du droit commun des assurances, telle que la garantie tempêtes, dès lors qu'il est plus favorable aux sinistrés que le régime « catnat » (p. 173)

Encourager une gestion de proximité du régime avec une mise à contribution des commissions départementales puis une centralisation au niveau régional (p. 173)

Rapprocher la définition de « l'état de catastrophe naturelle » de celle de « situation de force majeure » de la jurisprudence (p. 223)

Installer une commission permanente (élus, experts et personnalités qualifiées, représentants des assurances) chargée des donner un avis au Gouvernement préalablement à la publication de l'arrêté constatant « l'état de catastrophe naturelle » (p. 223)

Réglementer et étendre la notion de « dégâts des eaux » de manière à élargir le champ de la prise en compte par le régime assurantiel de droit commun des dégâts qui ne relèveraient (p. 223)

5. Proposition 9 : Mettre en place un comité de suivi post-crise

Mettre en place le comité de suivi post-inondations. (p. 263)

II. METTRE EN PLACE UN OPÉRATEUR PAR BASSIN VERSANT (EPAGE/EPTB)

1. Proposition 10 : Créer un opérateur par bassin versant : création obligatoire, compétences obligatoires et optionnelles, ressources propres et pérennes de nature fiscale

Créer un statut législatif pour les établissements publics locaux chargés de la politique de prévention du risque inondation pour les petits bassins versants ou les sous-bassins versants, en complément des établissements publics territoriaux de bassin, avec un bloc de compétences obligatoires et une ressource fiscale pérenne (p. 273)

III. CLARIFIER LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ET SE DONNER LES MOYENS

1. Proposition 11 : Définir la notion de cours d'eau par la loi

Définir la notion de cours d'eau au niveau législatif à partir des critères jurisprudentiels (p. 249)

2. Proposition 12 : Clarifier les compétences entre l'État et les collectivités locales et assurer à chaque niveau les ressources nécessaires à l'exercice de ses compétences

Clarifier lors des prochaines lois de décentralisation les compétences et les responsabilités de l'État et de chaque niveau de collectivités territoriales en matière de prévention des risques inondations (p. 226)

Assurer à chaque niveau les ressources financières lui permettant de faire face à ses obligations (p. 226)

3. Proposition 13 : Confier à la région, compétente en matière d'aménagement du territoire, un rôle de « chef de file »

Intégrer l'aménagement des zones inondables comme un des volets du schéma régional d'aménagement et de développement durable (p. 274)

4. Proposition 14 : Mettre en place un tableau de bord du financement de la politique de prévention

Confier à l'Observatoire national des risques naturels, une évaluation du montant des crédits consacrés, chaque année, par l'État, le fonds « Barnier » et les collectivités locales (et leurs établissements publics) à la politique de prévention des inondations et la mise au point d'un tableau de bord qui sera rendu public (p. 227)

5. Proposition 15 : Assurer une meilleure représentation des élus locaux au sein des agences de l'eau

Rendre le collège des élus locaux majoritaire au sein du comité de bassin et du conseil d'administration des agences de l'eau (p. 269)

Assurer la représentation des associations de victimes des inondations au sein du comité de bassin (p. 269)

6. Proposition 16 : Instaurer une péréquation entre territoires inondables

Instaurer un mécanisme de compensation des contraintes subies par les zones d'expansion des crues (p. 277)

7. Proposition 17 : Clarifier les responsabilités

Préciser les responsabilités en matière d'entretien des ouvrages de protection et de prévention des inondations. (p. 223)

8. Proposition 18 : Faire que la lutte contre les inondations soit une priorité pour tous les services et opérateurs de l'État

Placer comme une priorité des polices de l'État la politique de prévention des inondations (p. 247)

9. Proposition 19 : Maintenir les capacités de l'ingénierie publique dans les régions à risque

Maintenir des moyens humains dans les départements présentant des risques d'inondation nécessitant une ingénierie publique pour la mise en œuvre de la politique de prévention des inondations (p. 278)

Intégrer pour les ingénieurs de l'État ou des collectivités territoriales une formation portant sur les techniques de construction résilientes (p. 279)

IV. ADOPTER DES CONTRAINTES D'URBANISME RÉALISTES ET CLAIRES

1. Proposition 20 : Changer la conception des PPRI

Améliorer l'élaboration des PPRI par une meilleure information de la population et une plus grande participation des élus locaux à la décision finale (p. 264)

Définir le niveau de protection visé dans chaque PPRI et mesurer les responsabilités à cette aune (p. 223)

Fixer au niveau national, par voie de décret des règles techniques et méthodologiques d'élaboration des PPRI, notamment pour la détermination du zonage (p. 266)

Introduire une procédure de révision simplifiée des PPRI (p. 267)

2. Proposition 21 : Contrôler réellement l'application des PPRI

Imposer la mise en conformité des PLU aux PPRI (p. 268)

Renforcer le contrôle du respect des règles de prévention des inondations lors de la délivrance d'autorisation d'occupation des sols et de l'exécution des travaux (p. 268)

Renforcer la surveillance et la répression, des mouvements de terrain non autorisés (remblaiements, surélévations, comblements, excavations...) (p. 268)

V. ASSOCIER ET IMPLIQUER LA POPULATION

1. Proposition 22 : Associer et impliquer davantage la population

Organiser la participation des habitants des zones sinistrées aux retours d'expériences sur les inondations (p. 251)

Organiser dans la phase en amont de la présentation de règles de prévention ou d'aménagements, un dialogue avec les habitants sur le risque inondation (p. 253)

Développer la réalisation et l'utilisation de modèles 3D pour visualiser le risque inondation (p. 255)

Renouveler la communication sur le risque en développant la participation de la population (p. 255)

Prendre en compte des réserves communales de sécurité civile dans les plans départementaux d'organisation de la réponse de sécurité civile (p. 260)

Autoriser les réserves communales à participer à des actions au-delà des limites de la commune. Dans le cas de catastrophe naturelle, il importe de prévoir qu'une commune puisse mettre à disposition d'une autre commune sa réserve de sécurité civile au titre de la solidarité. Cette mesure permettra de renforcer les effectifs mobilisés, mais également d'accroître l'entraînement et l'activité de chaque réserve (p. 260)

Renforcer les possibilités de formation et d'entraînement (p. 260)

Mettre en œuvre les réserves communales dans le cadre des exercices de sécurité civile (p. 260)

EXAMEN EN RÉUNION

Réunie sous la présidence de M. Louis Nègre, président, le lundi 24 septembre 2012, la mission commune d'information a examiné le rapport de M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.

M. Louis Nègre, président. – Lors de sa réunion du 17 janvier 2012, la Conférence des Présidents a décidé la création d'une mission d'information sur les inondations dans le Var et plus largement dans le sud-est de la France. Cette mission a commencé ses travaux le 20 février 2012 et a procédé, jusqu'en juillet dernier, à 64 auditions, élus, hauts fonctionnaires, scientifiques, universitaires spécialistes en sciences sociales et de la communication, assureurs....

Elle a effectué des déplacements dans le Var, les Alpes-Maritimes, puis dans le Vaucluse, le Gard et les Bouches-du-Rhône, ainsi qu'en Ligurie, puisque Gênes et la Spezzia ont connu des inondations similaires. À Asnières, nous avons visité le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises. Le rapporteur s'est rendu à Sommières. Nous avons donc multiplié les contacts avec les acteurs de terrain : élus, préfets et fonctionnaires de l'État, mais aussi responsables d'établissements publics en charge de la gestion et de l'aménagement des cours d'eau, associations de sinistrés et représentants des organisations professionnelles, entreprises, agriculteurs. Je remercie tous ceux qui nous ont accueillis dans leur département.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le Var a vécu à seize mois d'intervalle, en juin 2010 et novembre 2011, deux inondations catastrophiques majeures. La première a causé 23 morts, 2 disparus et 1,2 milliard d'euros de dégâts. La seconde, qui s'est étendue sur plusieurs départements du sud de la France, 4 morts et entre 500 millions et 800 millions d'euros de dégâts.

Nos objectifs initiaux étaient de comprendre les faits, analyser le fonctionnement des dispositifs de prévention et gestion de la crise et de l'immédiate après-crise. Finalement, notre champ d'analyse a dépassé largement le cas varois et nous sommes sortis du cadre classique. C'est que nous sommes allés de surprise en surprise. Et cela nous a incités à chercher pourquoi les choses s'étaient déroulées ainsi, à nous interroger sur la cohérence globale de la politique de prévention et sur les améliorations à apporter.

Notre programme d'auditions fut chargé et sans doute différent de ce qu'on aurait pu attendre : nous n'avons pas interrogé seulement des ingénieurs, des hydrauliciens, mais également des universitaires, des spécialistes de la gestion ou de la perception des crises, comme M. Patrick Lagadec ; nous avons écouté les sinistrés et mesuré le décalage entre les rapports des spécialistes et la perception des événements par ceux qui les ont vécus.

Nous avons rencontré des surprises. Nos conclusions sont par conséquent inattendues.

Il y a crises et crises, celles dont on a la pratique régulière et celles qu'on n'imagine même pas : l'inondation varoise de 2010 fut d'une tout autre nature que celle de 2011. D'où la question : peut-on penser et organiser la gestion de crise et l'organisation des secours sans tenir compte de cette dualité et des situations où il faut tout inventer ? Les inondations de juin 2010 ont constitué un phénomène extrêmement intense, limité dans l'espace et le temps, imprévisible, très destructeur. Un professeur de Sophia-Antipolis a qualifié ces inondations de millennales ; Météo-France, après coup, a refait tourner ses modèles : ils n'ont pas pu reproduire ce phénomène. Les inondations de novembre 2011 relevaient elles d'un phénomène classique, affectant un vaste territoire et s'étalant dans la durée, plus prévisible, occasionnant de lourds dégâts matériels mais un nombre limité de victimes. L'épisode de juin 2010 a révélé des failles dans la gestion de la crise, défaut de prévision et d'alerte, désorganisation des secours, acteurs de terrain seuls en première ligne, impréparation particulière du Var... Les inondations de novembre 2011 ont nécessité une gestion de crise ordinaire ; la prévision, l'alerte, les procédures de secours ont bien fonctionné. « C'est que l'on a tiré en 2011 les enseignements de 2010 », affirment certains. Nous sommes pour notre part convaincus que c'est la différence de nature de l'événement qui explique les écarts de performance.

Le cas varois n'est en rien exceptionnel mais confirme les analyses récentes qui distinguent entre des crises habituelles, dont le déroulement est parfaitement modélisé, et des crises hors norme, auxquelles les dispositifs d'intervention à direction ultra centralisée répondent mal. Dans le désordre généralisé et la paralysie des moyens habituels, c'est la réorganisation à la hâte des secours par les responsables locaux, avec les moyens du bord, qui limite la casse. En juin 2010, les élus se sont appuyés sur les comités communaux des feux de forêt (CCFF), les services des communes voisines et plus éloignées, toutes les forces mobilisables... Et les préfets ? « Ces événements nous dépassent, feignons de les organiser », pourrait-on dire. Quoi qu'il en soit, cette impréparation a eu des aspects positifs, montrant une forte capacité de réaction sur le terrain. Selon M. Patrick Lagadec, le phénomène naturel de 2010 est généralisable et ceci doit être pris en compte dans notre façon de penser les crises.

Dans le Var, l'échec de la politique de lutte contre l'inondation n'a pas été une surprise : l'information des populations y fonctionne en pointillé, la prévention par l'interdiction de construire est aléatoire et mal comprise, l'entretien des cours d'eau inexistant, la gouvernance de la prévention insuffisante, faute de soutien politique et de moyens financiers et humains.

Plus surprenant, le risque d'inondation est dans le Var totalement occulté mais bien réel, comme l'atteste la chronique récente ou ancienne. Au fil des siècles, comme l'a montré M. Pierre Jean Gayraud dans sa conférence à Draguignan, les inondations ont été nombreuses, à Toulon, au Luc, dans le

golfe de Saint-Tropez ou ailleurs. Pourquoi une telle amnésie ? Pourquoi tant de carences dans la lutte contre l'inondation ? Y a-t-il une exception varoise ? Nous sommes allés voir comment les choses se passent ailleurs.

Dans le Var, l'omniprésence depuis vingt-cinq ans du risque de feux de forêt a occulté les autres. Les incendies ont mobilisé toutes les énergies. En juin 2010, la conscience du risque d'inondation était nulle et le département sous-équipé, aussi bien pour la prévision, la prévention, l'alerte.

D'autres départements du sud-est de la France connaissent pourtant une situation similaire : même conditions climatiques, même essor démographique provoquant une fièvre de construire, même développement économique, même méthodes agricoles. Et l'installation de centres de secours ou d'institutions en zone inondable n'est pas une spécialité varoise. La chose s'est produite dans le Gard et ailleurs...

Chez nous, il s'agit plus d'un retard que d'une exception. Partout en effet, la prise de conscience est venue d'une crise majeure – et c'est le désir des sinistrés de continuer à vivre sur place qui a déclenché une politique de prévention sérieuse. Mais cette action se heurte aussi à d'autres, à la protection des milieux aquatiques en particulier. Le rôle de la police de l'eau a été évoqué comme un problème par tous nos interlocuteurs. La mise en place des plans de prévention du risque inondation (PPRI) est également conflictuelle. La solidarité entre l'amont et l'aval, entre zones protégées ou non, est compliquée. Les travaux de prévention dans la basse vallée de l'Argens suscitent le mécontentement dans des zones voisines : « désormais, c'est nous qui allons tout recevoir ! » disent les gens.

Dans le Var, le retard a été partiellement compensé par l'avance en matière de lutte contre l'incendie de forêts, qui explique la bonne réactivité en juin 2010 : les comités et les volontaires se sont mobilisés rapidement.

L'analyse comparée des modalités de la lutte dans le Var et dans les autres départements du sud-est a débouché sur une autre conclusion inattendue. Partout, les pouvoirs publics ont appliqué une même politique de protection des territoires et des populations, fût-ce contre elles-mêmes. Le schéma est classique : identification et mesure du risque, prévision de l'occurrence calamiteuse, remise en état et indemnisation, prévention.

Les retours d'expériences et rapports post-crise se limitent à mesurer l'écart entre prescriptions et réalisations – c'est ce qu'a fait la Cour des comptes – sans s'interroger sur les raisons autres que morales des défaillances. Si le système ne fonctionne pas, c'est parce que les maires font de l'électoratisme, parce que le préfet n'a pas le courage de prendre les mesures qui s'imposent... On ne s'interroge pas sur l'applicabilité des politiques de prévention en vigueur. Autre facteur de dysfonctionnement, la politique de prévention repose essentiellement sur l'interdit en matière d'urbanisme. Les investissements de protection et l'entretien des cours d'eau sont largement sous-traités aux collectivités territoriales, bien qu'ils relèvent de la pleine

compétence de l'État. La prévention n'est que la roue de secours de la politique française de lutte contre l'inondation.

On n'améliorera pas la prévention si l'on se limite à un objectif étroit, la protection des territoires et de la population. La politique de prévention demeurera alors dans l'état de langueur que nous connaissons, à quelques exceptions près, comme à Nîmes, où l'on a pris le taureau par les cornes après les grandes inondations de 1988. Il faut une logique plus large d'aménagement des territoires inondables, pour les rendre habitables avec un niveau de sécurité clairement défini. Sauf, bien sûr, à se satisfaire de la situation actuelle et des explications moralisatrices...

La mauvaise volonté, l'inconscience plus ou moins coupable et intéressée des uns ou des autres n'explique pas tout. Il ne suffit pas d'épingler tel ou tel. Je trouve du reste fatigantes ces leçons dispensées continuellement par des « justes », qui prononcent leurs jugements depuis le fond de leurs bureaux.

S'il nous a paru envisageable d'améliorer les dispositifs de gestion de crise et d'après-crise sans sortir de la logique de la protection, nous tenons comme impossible d'améliorer substantiellement la prévention sans changer la manière de poser le problème, bref, sans changer de paradigme.

Comment améliorer la gestion de la crise et de l'après-crise ? Ce chapitre de nos préconisations est le moins original. En matière de prévision, il faut compléter l'équipement du territoire, développer la recherche – mieux connaître les phénomènes de crue ou les phénomènes karstiques – et mieux coordonner l'action des nombreux intervenants. En matière d'alerte, des progrès notables ont été réalisés, mais on pourrait encore accroître le nombre de radars et de stations de mesure des crues. Il faut travailler à une meilleure remontée de l'information du terrain vers les préfets, dont nous ne contestons pas le rôle, et rendre systématique l'information des élus lors de l'alerte, en même temps que le préfet. Météo-France y travaille, d'autres proposent des services du même type.

S'agissant de l'organisation des secours, il faut adapter la direction des opérations, en redonnant une place aux maires et sous-préfets ; revoir la doctrine en fonction des évolutions récentes, en privilégiant les capacités d'initiative des uns et des autres ; améliorer la planification ; poursuivre la mise en place des plans communaux de sauvegarde (PCS) et mettre à jour les plans Orsec ; s'assurer d'une meilleure disponibilité des moyens et faire preuve de bon sens en évitant de construire les centres de secours en zone inondable...

Les efforts doivent également viser l'information et la communication. Pour mieux appréhender le risque, nous suggérons la mise en place d'un Observatoire national des risques, réclamé par de nombreux organismes ; une meilleure information, par exemple à l'occasion des signatures de baux ; et une communication de crise plus efficace, tenant compte de la faillibilité des réseaux de téléphonie mobile. Veillons aussi à

l'intelligibilité des messages adressés : en 2010, la préfecture a certes envoyé des SMS aux maires, leur signalant une alerte orange. Mais que signifiait une alerte orange : pluie, orages ou autre ? Tous n'ont pas compris qu'il y avait péril. Tournons-nous, sur ces sujets, vers les sciences sociales : un universitaire belge que nous avons auditionné, M. Thierry Libaert, a produit des études fort intéressantes sur la communication de crise.

La faiblesse majeure du dispositif se situe dans la gestion de l'après-crise. Les maires du Var réclament un comité de suivi post-inondation. Le programme budgétaire 122, celui des aides de l'État, doit être amélioré : sur les 18 millions d'euros d'autorisations d'engagement inscrites, 7 millions seulement ont été consommés. Le fonds « Barnier » doit être recentré sur la prévention active, c'est-à-dire les investissements d'aménagement, alors qu'il consacre des sommes très importantes aux rachats de biens en zones inondables. Il faut adapter les dispositifs assurantiels des entreprises et des exploitations agricoles, parfois très pénalisants, pour les entreprises très capitalistiques par exemple. Enfin, le régime des catastrophes naturelles, dit « catnat », doit être réformé. Responsabilisons les deux parties. Rendons l'assurance obligatoire pour les propriétaires, excluons les biens construits illégalement du bénéfice de l'assurance...

M. François Trucy. – Tiens ! On peut assurer un bien construit illégalement ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Oui.

Il est temps également de déconnecter le montant des franchises de l'application d'un PPRI. Que la commune élabore ou non ce document, les assurés n'y sont pour rien ! En revanche, il doit être possible de moduler les primes en fonction des efforts réalisés par les assurés pour se protéger.

J'en viens à l'apport le plus original de notre mission. Selon nous, en effet, il est nécessaire de repenser entièrement la politique de prévention de l'inondation. Nous avons procédé à une radiographie du système : il en ressort que la politique de prévention comporte beaucoup de réglementations et consacre trop peu aux aménagements à travers les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) ou les plans « grands fleuves ». Globalement, elle n'a pas atteint ses objectifs, en raison de l'amnésie collective, de la volonté de la population de ne pas quitter ses lieux de vie, de l'incapacité à réagir aux retours d'expérience. On sait ce qu'il faudrait faire, mais on ne le fait pas. Après les inondations de Nîmes, le rapport Ponton de 1988 mettait en garde contre un risque identique à Draguignan ! Les rapports s'empilent mais semblent inutiles.

M. Louis Nègre, président. – On prend des dispositions localement mais un peu plus loin, dans le département voisin, personne n'est au courant... Et ce, dans un État unitaire !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cette politique repose sur des présupposés et des non-dits qui ne sont jamais analysés. On traite ainsi comme exceptionnel un risque récurrent.

M. Louis Nègre, président. – On le vit comme une surprise, alors que tous les trois ans en moyenne, dans le même secteur, il se produit une catastrophe naturelle.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il n'existe pas en France de stratégie claire, face à un risque pourtant général et récurrent. Si je cite les Pays-Bas en exemple, on m'objectera que le risque y est plus grand. Mais ce pays a su, après une grande catastrophe, prendre une décision nette, « plus jamais ça », et se doter des moyens de lutte. Nous, au contraire, nous vivotons. Jamais n'a été fixé le niveau de risque contre lequel nous voulons nous protéger : crues centennales, millennales ?

M. Louis Nègre, président. – C'est un point important.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous n'avons pas davantage de priorités et notre approche est sectorielle : l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) s'occupe du manque d'eau, le Service central d'hydrométéorologie et d'aide à la prévision des inondations (SCHAPI) s'occupe du trop d'eau...

Enfin, je déplore le peu de débats et les conflits incessants, entre le discours des experts, celui des élus et de la population. Les PPRI prennent du retard parce que tout est prétexte à opposition ou résistance, y compris de la part des principaux bénéficiaires.

Nous avons essayé d'évaluer les ordres de grandeur : en moyenne annuelle 250 à 300 millions d'euros sont consacrés à la prévention active, construction de digues, de barrages, 530 millions aux indemnités « catnat », le montant des dommages lui est évalué à 1,2 milliard. Pour mémoire, les dépenses annuelles de la protection civile s'élèvent à 5,7 milliards d'euros, dont 4,7 milliards à la charge des collectivités, et le produit des cotisations « catnat » se monte à 1 milliard. On consacre plus à indemniser qu'à prévenir...

Autre demi-surprise, le désengagement de l'État, qui réglemente plus qu'il n'aménage. Les collectivités locales et leurs groupements fournissent les deux tiers des financements, alors que l'État, le fonds « Barnier » (alimenté par un prélèvement sur les cotisations additionnelles « catnat » payée par les assurés) et les agences de l'eau (financées essentiellement par les consommateurs d'eau) ne participent qu'à hauteur d'un tiers aux dépenses. Voilà une extraordinaire entreprise de camouflage !

Dans ce système autobloquant, les compétences sont volontairement brouillées, les responsabilités diluées : les collectivités locales, de plus en plus impliquées, se substituent à la fois aux propriétaires riverains et à l'État défaillant. Ce mouvement est encouragé par une jurisprudence décalée. Les tribunaux font la loi au lieu d'appliquer la législation en vigueur ! Les

propriétaires sont responsables de l'entretien des berges. S'ils le négligent et que des embâcles se coincent sous un pont, c'est le maire qui sera tenu pour responsable. Cette jurisprudence est une incitation à ne rien construire, puisque tout nouvel ouvrage crée une responsabilité, y compris pénale, pour les responsables locaux. Le glissement lent de la responsabilité des propriétaires et de l'État vers les collectivités locales est source d'immobilisme et de précautions excessives dans les PPRI. Tout cela se conclut par des marchandages absurdes entre des droits à construire et des risques.

Il est indispensable de changer de paradigme, comme le souhaitent la population et les élus locaux – ils l'ont dit lors des assises nationales qui se sont tenues en janvier 2012. Ce changement est possible. L'exemple des Pays-Bas, mais aussi, en France, celui de Sommières, le prouvent. Les habitants vivent avec la rivière et avec le risque d'inondation, en s'organisant.

À une mission maximaliste mais jamais clairement définie, à une gouvernance indéterminée et sans moyens, il est temps de substituer une politique d'aménagement territoriale précise dans ses objectifs, financée, dotée d'une gouvernance efficace. C'est un paquet global... Je suis allé à Sommières. Une partie de la ville, laquelle est inondée tous les deux, trois ans, est construite sous le niveau des arches du vieux pont. On voit au-dessus des vitrines de certains commerces des traits indiquant le niveau de chaque crue, avec la date. Cela, c'est la vie de la cité et, comme on le voit, le document municipal traitant des inondations se termine par une photographie des gardians chevauchant dans la rivière, sous le pont Tibère.

M. Louis Nègre, président. – Au moment des basses eaux...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Aux Pays-Bas, on a tiré la leçon de la catastrophe de 1953 qui a causé la mort de 1 800 personnes. L'organisation même du pays en a été bouleversée, les lois modifiées ; la gestion de l'eau est devenue une question consensuelle. En 1960, la commission chargée d'évaluer le plan Delta estimait acceptable pour le pays de consacrer 1 % de son PIB à cette mission. Les deux grands programmes, le plan Delta et le plan Zuiderzee, ont été menés à bien. Depuis, les crédits ont diminué mais ils restent importants : 500 millions d'euros par an affectés à l'entretien des digues, 700 millions à leur reconstruction et à la construction de nouveaux ouvrages, en 2011. Globalement, 5 milliards d'euros sont chaque année consacrés à l'eau, l'assainissement, la gestion des canaux et des voies navigables. À PIB comparable, cela correspondrait pour la France à 51 milliards d'euros pour le plan Delta, 4 milliards pour l'entretien, la reconstruction et construction d'ouvrages, à 16,5 milliards – soit 1,9 % du PIB – pour la gestion de l'eau. Certes, les risques ne sont pas les mêmes. Cependant, quelle différence de perception du problème !

Nous proposons une démarche nouvelle qui consiste à faire de la lutte contre l'inondation une priorité et à y subordonner les autres objectifs, protection de la nature notamment. Cette lutte serait intégrée dans un projet

global d'aménagement territorial, une dynamique de développement local, qui faciliterait l'acceptation politique et sociale des contraintes. Comment exiger des maires des investissements dont le seul but est de limiter les constructions nouvelles ? Un programme global intégrant la protection suscitera plus d'enthousiasme. Nous proposons aussi de définir un niveau clair et précis d'aléa accepté et de nous donner les moyens de protéger réellement les territoires inondables pour mieux les habiter.

Nous préconisons de mettre en place un opérateur par bassin versant : établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) dans les sous-bassins, établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) à l'échelle des bassins, ayant pour compétences obligatoires l'entretien régulier des cours d'eau non domaniaux, la gestion des ouvrages hydrauliques et de protection, les études et travaux relatifs à la prévention des inondations, la collecte et la diffusion des données. S'y ajouteraient des compétences optionnelles, réseau d'alerte dans le cadre des schémas de prévision des crues, information de la population sur le risque inondation, conseil aux personnes publiques. Ces établissements publics seraient dotés d'un financement stable et pérenne, de nature fiscale, sur le modèle de la taxe assise sur le foncier des Pays-Bas – le montant est fonction de la valeur du bien et du bénéfice tiré de l'investissement public. C'est une bonne solution. Si les opérateurs en sont réduits à mendier des sous aux uns et aux autres, cela ne fonctionnera pas.

M. Louis Nègre, président. – On s'en est rendu compte !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il est temps de définir par voie législative la notion de cours d'eau. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Un cours d'eau, en principe, c'est là où il passe presque toujours de l'eau. Mais la police de l'eau verbalise aussi là où il n'y a d'eau qu'après la pluie. Clarifions les compétences dans la future loi de décentralisation, instituons la région chef de file des acteurs de prévention, puisqu'elle s'occupe déjà d'aménagement du territoire. Instaurons un tableau de bord du financement de la politique de prévention et assurons à chacun les ressources nécessaires à l'exercice de sa compétence ; donnons une place majoritaire aux élus locaux au sein des agences de l'eau, ils y sont aujourd'hui minoritaires ; assurons une péréquation entre territoires inondables, entre ceux qui profitent des aménagements et ceux qui en pâtissent. La lutte contre les inondations devrait être une priorité de tous les services et opérateurs de l'État. Maintenons une ingénierie publique de qualité et donnons toute leur place aux élus dans la gestion des crises.

Nous préconisons également de changer la conception des PPRI, en associant davantage la population et les élus locaux à leur élaboration. C'est à l'échelle nationale qu'il faut définir le niveau de protection, à décliner ensuite localement. Il convient de simplifier la révision des plans de prévention, aujourd'hui si compliquée que les communes tardent à de doter d'un tel document. Des règles nationales d'élaboration des zonages éviteraient bien des marchandages locaux. La mise en conformité des PLU aux PPRI doit être obligatoire et le contrôle de légalité renforcé. Enfin, les surélévations de terrains non autorisées doivent être réprimées avec persévérance.

M. Louis Nègre, président. – Je suggère de parler plutôt de « mouvements de terrain non autorisés », car les surélévations ne sont pas les seuls mouvements dangereux. Certains propriétaires avancent jusque dans le lit de la rivière...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Certes. En outre, nous proposons de mieux associer la population aux retours d'expérience, de privilégier la transparence et le dialogue, de moderniser la communication sur le risque et de confier un plus grand rôle aux volontaires, via les réserves communales de sécurité civile. Bref, il faut une approche globale pour une politique globale. Nos préconisations forment un tout. Les collectivités ne sauraient assumer des responsabilités et des compétences nouvelles sans les moyens correspondants. Il est grand temps de sortir de l'ambiguïté et de cesser de nous renvoyer stérilement la balle les uns aux autres – c'est un jeu dangereux.

Les Pays-Bas ont défini par voie législative le niveau de sécurité à assurer dans la partie la plus peuplée du pays, le niveau acceptable dans les zones submersibles mais moins peuplées, etc.

M. Louis Nègre, président. – J'approuve cette approche et cet appel à changer de paradigme. Pourquoi, avec un tel arsenal réglementaire, avons-nous de si mauvais résultats ? La protection pour la protection n'a été d'une parfaite efficacité. C'est incontestable. Essayons d'être plus performants, abordons le problème différemment. Nous sommes au XXI^{ème} siècle, celui de la démocratie participative, pourtant la concertation fait souvent défaut. Comment faire accepter les PPRI à une population qui n'a pas été consultée ? L'exemple des Pays-Bas nous montre par ailleurs qu'une politique étatique peut aussi traiter le problème de façon pragmatique. Le rapport pourrait y insister plus encore...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je n'ai pas voulu m'appuyer trop sur cet exemple, sachant qu'on m'opposerait la différence d'ampleur des problèmes. Il n'empêche : leur système est cohérent, pas le nôtre.

M. Louis Nègre, président. – Cohérent et efficace.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Et transparent.

M. Louis Nègre, président. – La transparence est essentielle pour faire accepter les aménagements du territoire. Sinon, on court au conflit : voyez comment les maires montent au créneau contre l'ONEMA !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'aménagement du territoire se fabrique ensemble.

M. Louis Nègre, président. – Oui, en donnant le choix à la population, chaque niveau de protection ayant bien sûr un coût différent. Il faut également insister sur les obligations individuelles, car les propriétaires se

déchargent trop de leurs responsabilités sur les collectivités. Vous avez parlé de la création de réserves communales de sécurité civile...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Aménager, ce n'est pas seulement construire des barrages et des digues, c'est aussi organiser l'alerte, les interventions... Comme à Sommières ! On peut continuer à vivre en zone inondable, mais à certaines conditions. En fait, là où le risque est récurrent, les gens se sont organisés. La prévention est plus difficile à diffuser là où les inondations sont plus rares.

M. Louis Nègre, président. – C'est pourquoi j'insisterais davantage sur la mémoire. Ces marqueurs sur les façades des magasins, à Sommières... marquent les esprits ! On pourrait sensibiliser les écoliers de la même façon. Autre observation, vous parlez d'aménagement des zones inondables. Cela ne sera-t-il pas interprété comme un encouragement à construire toujours plus dans les zones inondables ? Précisons, clairement, que nous n'entendons pas supprimer pas les zones rouges. Nous ne sommes pas des bétonneurs à tout crin !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous ne préconisons rien qui n'ait fait déjà ses preuves ailleurs.

M. Louis Nègre, président. – L'organisation de la prévention, de l'alerte, des secours doit être prévue pour un niveau de risque donné. La population de Sommières nous en offre un bel exemple : elle sait à quoi elle s'expose et gère le risque.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – À Figanières, nous nous retrouvons avec un PPRI prévoyant des zones de refuge dans la plaine, où l'on n'a jamais vu plus de cinquante centimètres d'eau. Aménager, c'est aussi s'organiser. Je propose de retenir la formulation suivante : « se protéger, s'organiser pour mieux habiter les territoires inondables ». Nos préconisations forment un paquet global, on ne saurait les prendre en compte par petits bouts.

M. Louis Nègre, président. – Dans les compétences optionnelles, j'aurais ajouté l'information de la population sur le risque inondation. Les opérateurs ont une obligation, mais s'ils ne la respectent pas ? Autre observation, on a parfois l'impression, dans votre rédaction, que la région doit tout chapeauter...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'avais en tête l'exemple italien, où la région est en charge de cette responsabilité. D'autant que les départements doivent déjà gérer les SDIS. Il faudrait qu'un pool de spécialistes, au niveau régional, soit à la disposition des départements.

M. Louis Nègre, président. – Il est grand temps de passer d'une logique de protection pour la protection à une logique de prévention et d'aménagement plus large, où l'on peut vivre en maîtrisant le risque, et sans mort à l'arrivée. Il nous reste à nous prononcer sur le rapport et sur sa publication

La mission commune d'information adopte le rapport et en autorise la publication.

CONTRIBUTION DES SÉNATRICES DU GROUPE COMMUNISTE, RÉPUBLICAIN ET CITOYEN

La présentation et les analyses des événements survenus en 2010 et 2011 sont pertinentes et très complètes. L'analyse du contexte de la zone est particulièrement intéressante. Les préconisations en matière de prévision, d'alerte, d'organisation des secours et d'information nous semblent relativement consensuelles et partagées par les différents acteurs de la gestion de crise.

Malgré un laps de temps relativement court pour émettre un avis éclairé et pertinent, nous souhaitons émettre quelques remarques :

1- Le rapport utilise beaucoup le terme de lutte contre les inondations, ce qui dès les premières lignes renvoie à un vocable se rapportant à une politique de gestion du risque d'inondation qui n'a pas fait ses preuves. Ce n'est qu'en fin de rapport que les notions de « vivre avec » apparaissent, ce qui est plus approprié.

2- Aucune mention n'est faite des perspectives que pourrait offrir la mise en œuvre des outils issus de la Loi Grenelle 2 (transposition de la Directive inondation). Seule la page 64 mentionne cette transposition sans apport complémentaire ou mise en perspective. L'évaluation préliminaire des risques d'inondation arrêtée à l'échelle du bassin, n'est pas mentionnée alors que cet outil permet un diagnostic partagé du territoire. Nous savons que la concertation et l'association des parties prenantes doivent faire l'objet d'amélioration certaine. Pour autant, ces évaluations représentent un pas dans la connaissance des risques.

3- Il est question tout au long du rapport du rôle tenu par l'aménagement du territoire dans la politique de gestion du risque inondation, cependant très peu de recommandations traitent de cette question. Le rapport note le rôle essentiel des acteurs locaux et de l'aménagement du territoire. Cependant, la création de nouveaux acteurs de la gestion des cours d'eau (création de nouvelle structure: les établissements publics administratifs de gestion de l'eau (EPAGE)) ne risque-t-elle pas être une structure de plus. De façon générale, il nous apparaît dangereux de chercher à généraliser certaines pratiques qui fonctionnent sur le territoire varois mais qui ne sont malheureusement pas reproductibles sur le reste du territoire national. Les particularités existantes dans chacun des territoires et tout particulièrement en matière de maîtrise d'ouvrage des cours d'eau et des ouvrages de protection montrent que c'est cette réalité sur laquelle on doit s'appuyer.

4- ce rapport traite beaucoup d'eau qui déborde (entretien des cours d'eau, plan de prévention des risques naturels PPR...) et peu des conséquences négatives générées par les inondations sur un territoire (aménagement durable du territoire, continuité d'activité...), alors que la transposition de la Directive inondation au travers des dispositions de la Loi Grenelle 2 invite l'ensemble

des Etats membres à réduire la vulnérabilité de leur territoire en se dotant d'une politique nationale à la hauteur des enjeux

Ce sujet, comme vous le démontrez bien, reste un sujet complexe qui nécessite une nouvelle approche. Mobilisons nous pour permettre à l'Etat de se doter d'une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation ambitieuse impliquant la totalité des acteurs comme le prône ce rapport et permettons à nos élus de développer durablement leur territoire, tout en assurant la sécurité de leurs citoyens.

Marie-France Beaufile et Isabelle Pasquet

ANNEXES

ANNEXE 1 - LES DISPOSITIFS DE VIGILANCE ET D'ALERTE

L'efficacité de l'alerte repose sur la capacité d'appréciation grâce à un système de prévision et de suivi des phénomènes météorologiques et hydrologiques, mais aussi d'appréciation sur le terrain, sur une organisation de la diffusion performante de l'information ainsi que sur la qualité des messages diffusés qui doivent inciter les populations menacées à agir de façon appropriée.

La décision de déclenchement de l'alerte relève de l'exercice d'un pouvoir de police administrative générale. Elle constitue à cet égard une des responsabilités associées à la direction des opérations de secours. C'est donc l'autorité de police en charge de la direction des opérations de secours qui est investie du pouvoir d'ordonner la diffusion de l'alerte. Comme le souligne la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGCSGC) dans sa réponse écrite au questionnaire du rapporteur, *« cette association DOS/alerte s'impose d'autant plus que l'alerte s'intègre dans un ensemble cohérent de mesures de protection des populations ; elle est intimement liée à la gestion de crise : déclenchement en cas d'événement grave, en phase d'urgence, prescription d'un comportement réflexe de sauvegarde »*.

Le maire est l'autorité de droit commun chargée de prendre la décision de déclencher l'alerte¹ ce que confirme la jurisprudence². Le plan communal de sauvegarde fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte.

Le préfet de département dispose également d'une compétence en la matière dans le cas où il est amené à prendre la direction des opérations de secours :

- en cas de danger sur le territoire de plusieurs communes au sein d'un même département ;
- en cas de carence du maire, grâce à son pouvoir de substitution ;
- en cas d'événement qui dépasse les capacités de la commune ;
- en cas d'événement de vaste ampleur qui justifie à ses yeux qu'il prenne la direction des opérations de secours.

L'alerte est alors diffusée ou ordonnée aux maires par le préfet de département.

¹ Article L. 2212-2 - 5° du code général des collectivités territoriales

² Conseil d'État, 22 juin 1987, Ville de Rennes

A. LES DISPOSITIFS DE VIGILANCE ET D'ALERTE

1. L'État en s'appuyant sur Météo-France¹ a mis en place un dispositif de vigilance et d'alerte météorologique qui a pour objectif de :

- donner aux autorités, les moyens d'anticiper une situation difficile, par une annonce plus précoce et ciblée sur les phénomènes dangereux ;
- donner aux préfets, maires et autres services les outils de prévision et de suivi permettant de préparer et de gérer cette situation ;
- assurer l'information la plus large des médias et de la population en diffusant des bulletins de suivi et des conseils sur le comportement à adopter face à cette situation.

Depuis l'entrée en vigueur de la circulaire du 28 septembre 2011², le risque de submersion rapide associé soit à des pluies intenses, soit à une submersion marine est désormais pris en compte suite aux retours d'expériences des catastrophes Xynthia (février 2010) et de la Dracénie (juin 2010).

La procédure répond à une double exigence :

- de la part de Météo-France (avec le concours des organismes qui lui sont associés) selon les phénomènes concernés : susciter et favoriser une attitude de vigilance partagée par le plus grand nombre d'acteurs possibles (services de l'État, maires, médias, grand public...), ce qui implique que chacun puisse accéder directement et simultanément à l'information émise par Météo-France (cartes de vigilance et bulletins de suivi), soit en consultant le site internet, soit en recevant un message électronique ;
- de la part des services chargés de la sécurité civile : simplifier et recentrer l'alerte des autorités sur des phénomènes vraiment intenses (couleurs orange et rouge) qui par leurs conséquences sur la population permettent de justifier la mise en œuvre d'un dispositif de gestion de crise départemental

¹ Conformément au décret n° 93-861 du 18 juin 1993, Météo-France exerce les attributions de l'État en matière de sécurité météorologique des personnes et des biens. À cette fin l'établissement produit, deux fois par jour, une carte de vigilance météorologique destinée à attirer l'attention sur la possibilité d'occurrence de tels phénomènes en fonction de leur intensité, pour les 24 heures à venir. Le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) intervient dans l'élaboration de cette carte pour les risques hydrologiques, le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) pour le risque vague submersion. Ainsi, le 3 novembre 2011, quatre actualisations ont été adressées aux préfetures du Midi, comme l'a indiqué M. André Bachoc, chef du SCHAPI, précisant que, compte tenu de leur réactivité, ses services parviennent à communiquer des informations quasiment en temps réel – à une ou deux heures de décalage au maximum.

² Ministère de l'intérieur, Circulaire interministérielle N° IOC/E/11/23223/C du 28 septembre 2011 relative à la procédure de vigilance et d'alerte météorologiques

(y compris une simple pré-alerte des autorités ou un pré-positionnement des secours).

Des bulletins de suivi précisent la qualification et les conséquences possibles des phénomènes prévus et mentionnent les conseils de comportement qui sont donnés au grand public sous la responsabilité de l'État. Météo-France assure une diffusion très large des cartes et bulletins de suivi notamment auprès des médias. Les bulletins d'information relatifs aux crues contiennent quant à eux des conseils de comportement dès le niveau jaune.

La procédure s'accompagne d'un dialogue constant entre Météo-France et les services de la sécurité civile à tous les niveaux. Les centres météorologiques territoriaux (CMT) et les centres météorologiques interrégionaux (CMIR) sont en première ligne, et il appartient aux préfets de se tourner vers eux dès le niveau d'alerte orange (et même jaune lors d'événements particuliers et localisés).

2. Pour compléter ce dispositif voire pour remédier à son insuffisance en cas de submersion rapide due à des phénomènes pluvieux locaux et très intenses, Météo-France a mis en place un système d'avertissement aux pluies intenses à l'échelle de la commune (APIC).

Ce service permet d'évaluer en temps réel le niveau de sévérité des précipitations observées et d'avertir immédiatement les maires par SMS, téléphone ou messagerie, lesquels peuvent activer les mesures appropriées et notamment le plan communal de sauvegarde. Ce système s'appuie sur le réseau actuel de radars hydrométéorologiques qui rend éligible 75 % des communes à ce dispositif. À ce titre, il convient d'observer que près de 2 000 communes – dont 50 se situent dans le département du Var – ont d'ores et déjà souscrit au système d'alerte par SMS proposé depuis décembre 2011 par les services météorologiques nationaux.

Les pixels radar d'une commune sont identifiés (la commune doit avoir une étendue suffisante pour disposer au minimum d'une dizaine de pixels radar de 1 km²). Pour chaque pixel et en temps réel, la quantité de précipitations au sol, évaluée par le radar, est comparée aux quantités pré-calculées correspondant à certaines durées de retour. Ainsi, selon sa durée de retour, on peut qualifier le niveau de sévérité de la précipitation en cours.

Si plusieurs pixels radar font apparaître des pluies exceptionnelles, un **avertissement en direction des responsables de la commune est automatiquement généré**. Il est transmis sous forme de **message vocal, de SMS sur téléphone portable et de courrier électronique**. Si ce dernier maillon de la chaîne est une affaire de télécommunication, il n'en reste pas moins un réel défi technique. L'ensemble de la « chaîne APIC » est automatisé et fonctionne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Au cours de l'été 2011, une expérimentation a été menée avec des communes volontaires. Elle a permis de vérifier le bon fonctionnement du système, notamment lors des épisodes orageux de fin d'été.

La préfecture reçoit également ces informations et peut superviser au moyen d'un outil informatique les communes de son département et leur apporter toute assistance souhaitable. Enfin ces données peuvent nourrir le dialogue permanent entre la préfecture et le centre météorologique territorial destiné à lever toute ambiguïté qui pourrait résulter d'une mauvaise compréhension des bulletins de suivi.

3. Enfin, certaines communes se sont équipées d'outils de surveillance et d'alerte qui reposent le plus souvent sur un service payant de Météo-France (Prédic) et l'équipement des cours d'eau de capteurs pour mesurer les hauteurs d'eau ou le débit et déterminer le volume de crue. Ces outils peuvent naturellement permettre au maire d'activer les mesures appropriées et notamment le plan communal de sauvegarde

Ce service inclut dans certains cas, une aide à la gestion de la crise et indique au maire, par un système de visioconférence ou par un logiciel adapté, les dispositions à prendre selon les dispositions du plan communal de sauvegarde (évacuation de tel ou tel établissement, interdiction de telle ou telle voie...). Le rapport de la mission confiée à notre collègue Jean-Paul Fournier « Préviation et prévention des inondations liées à des phénomènes localisés de ruissellement urbain » dresse un état très précis de ces système d'aides à la gestion de crise en temps réel développés au niveau local¹. Ces équipements relèvent de la volonté des communes ou des intercommunalités, une partie du coût d'équipement peut être pris en charge par des subventions de l'État dans le cadre des PAPI.

4. Dans cette phase et selon le niveau de vigilance, il appartient au préfet d'appliquer les dispositions ORSEC et notamment d'identifier les moyens de renfort qui seront nécessaires et les plans de secours susceptibles d'être appliqués.

La situation rouge est de nature à justifier la mobilisation immédiate et massive de l'ensemble des acteurs et des moyens au niveau du département, particulièrement des maires. L'alerte des maires et des services opérationnels est systématique. Une expertise locale de la situation météorologique et hydrologique est réalisée avec le CMT et le service de prévision des crues (SPC). Le dispositif de gestion de crise départemental est déclenché. Les mesures de prévention, devront à l'initiative du préfet ou à celle des maires, être prises immédiatement.

¹ Jean-Paul Fournier, rapport de la mission confiée par le Président de la République « Préviation et prévention des inondations liées à des phénomènes localisés de ruissellement urbain » - 13 janvier 2009.

La situation orange conduit à faire procéder à une analyse de situation avec l'appui de l'expertise locale. Les services concernés sont placés sous astreinte. Si l'expertise confirme la nécessité d'une action des pouvoirs publics qui relève de son appréciation, le préfet procède à la mise en alerte de l'ensemble des services opérationnels, et si nécessaire des maires. Le dispositif adapté de gestion de crise départemental est alors activé et les mesures de prévention à mettre en place à l'initiative du préfet ou à celle des maires sont déterminées à partir des données recueillies.

La situation jaune qui correspond à des phénomènes potentiellement dangereux, mais qui resteront localisés à une partie seulement du département, conduit à un renforcement du dialogue entre le préfet et Météo-France, et permet d'adapter la réponse en fonction du suivi de la situation par Météo-France et le suivi local de la situation sur le terrain par le SDIS ou les maires. Le préfet adapte les moyens en conséquence.

5. Le schéma de liaison avec les maires.

Il revient au préfet d'élaborer à partir des dispositions du plan ORSEC, un schéma d'alerte des communes concernées par les phénomènes annoncés. En situation rouge, l'alerte des maires à l'initiative du préfet est systématique. En situation orange, elle dépendra de l'appréciation de la situation. Mais dans l'un et l'autre cas, le préfet devra donner aux maires la possibilité d'accéder à l'information directement auprès de la préfecture (par répondeur téléphonique ou tout autre moyen) pour prendre connaissance de l'expertise locale, de l'évolution de la situation au plan départemental et des mesures de prévention à prendre localement. Il en va de même en situation jaune compte tenu de l'expertise locale et des facteurs aggravants portés à la connaissance du préfet.

Les préfectures disposent d'automates pour alerter les services opérationnels et les communes de leur département.

Elles emploient des outils dédiés, tel le **dispositif gestion d'alerte locale automatisée (dispositif GALA)**. Elles sont tenues de mettre à jour régulièrement leurs répertoires téléphoniques.

Le dispositif d'alerte préfectoral dans le Var a fonctionné en juin 2010 : sur ce point, le RETEX 2010 indique : « *la mission (...) a (...) examiné la chronologie et le contenu des messages d'alerte transmis par la préfecture à l'ensemble des 153 maires du département, ou plus précisément aux maires de l'arrondissement de Draguignan. Entre le 14 juin 2010 à 16 h 50 et le 16 juin à 21 h 22, le chronogramme, établi par la préfecture, des alertes effectuées via le logiciel GALA, fait état de 6 alertes fax et de 4 alertes SMS relatives à l'événement pluvio-orageux. Les statistiques d'acquiescement des messages d'alerte transmis – indiquant le taux de bon acheminement de ces messages vers leurs destinataires – ne font apparaître que des dysfonctionnements ponctuels.* »

En novembre 2011, l'automate GALA a également été employé aussitôt l'alerte orange publiée. Il a permis de transmettre 92 messages d'alerte et 45 relances par divers modes de communication, SMS, courriel ou fax, aux maires, aux membres la chaîne de

secours, à l'inspecteur d'académie, au conseil général mais aussi à l'armée. Les maires ont notamment pu recevoir un SMS directement sur le téléphone portable personnel. Cette technique est rendue possible par une constante mise à jour des listes téléphoniques de la préfecture, soumises et validées par les élus eux-mêmes.

Ceci dit, que l'automate fonctionne bien est une chose, que ses messages soient suivis d'effet une autre, au moins aussi importante. D'où l'importance du « feed back », de l'information remontante, comme souligné dans le rapport.

B. L'ALERTE ET L'INFORMATION À LA POPULATION

Outre les informations destinées au grand public diffusées dans le cadre de sa mission par Météo-France, la direction des opérations de secours a aussi en charge d'ordonner la diffusion de l'alerte.

L'alerte reste diffusée par un réseau national d'alerte (RNA) à base de sirènes dont la création remonte à 1930. Sa modernisation a été décidée dans la perspective tracée dès 2008 par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. La mise en place du nouveau Système d'alerte et d'information des populations (SAIP) repose sur une logique de bassins de risques sur lesquels seront priorisés les moyens d'alerte les plus efficaces eu égard aux circonstances locales. Il combine plusieurs modes d'alerte utilisant des moyens collectifs ou individuels pour toucher le plus grand nombre : par sirènes (État, communes, collectivités, établissements industriels soumis à un plan particulier d'intervention), envoi de SMS ou de messages pour téléphones mobiles, utilisation de messages à panneaux variables, utilisation du *cell broadcast*¹. À ce titre, le ministère de l'intérieur a communiqué à la mission les données du recensement national des équipements réalisé au cours du premier semestre 2010. Ont ainsi été dénombrées 10 300 sirènes, 500 automates d'appels et 3 200 panneaux à messages variables urbains.

Au surplus, la DGCSGC a mis au point des techniques innovantes, afin d'améliorer encore la qualité, l'ampleur et la rapidité de l'alerte aux populations. Les pouvoirs publics ont notamment recours aux stations de radio. Ainsi, à l'échelle nationale, une convention conclue avec Radio France et le réseau France Bleu permet de relayer les messages enregistrés par le ministère de l'Intérieur ; à l'échelle locale, les préfets sont vivement invités par la place Beauvau à conclure des conventions similaires avec les antennes régionales de radiodiffusion.

En vue de diffuser des conseils de comportement aux populations, il est fortement conseillé aux préfets d'établir un recueil de consignes dans le cadre des dispositions générales du plan ORSEC considéré².

¹ La technique du cell broadcast permet la diffusion instantanée et massive de messages sur les téléphones cellulaires d'un ensemble d'administrés. Cette méthode inaugurée par les Pays-Bas.

² Ministère de l'intérieur, Circulaire interministérielle N°IOC/E/11/23223/C de septembre 2011 relative à la procédure de vigilance et d'alerte météorologiques, page 9. « Pour vos actions de

Certaines communes n'ont pas attendu pour mettre en place des réseaux d'alertes plus modernes et plus innovants sur la base d'automates d'appels ou d'utilisation des panneaux d'information municipaux.

communication, en complément des bulletins de suivi en situation orange ou rouge et des conseils de comportement qui y sont intégrés, vous pourrez être amenés à diffuser des conseils spécifiques adaptés aux caractéristiques locales. Il est souhaitable que vous disposiez à l'avance d'un recueil de conseils ou consignes adaptés (qui figureront dans les dispositions générales ORSEC précitées). »

ANNEXE 2 - LA DIRECTION DES OPÉRATIONS DE SECOURS

I. LES PRINCIPES D'ORGANISATION ET DE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Si le maire est le titulaire initial du pouvoir de police, il est très vite relayé et coiffé par le préfet dans la gestion des crises dépassant le cadre de la commune.

Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique¹. En vertu de cette compétence en matière de protection des populations, le maire est le directeur des opérations de secours (DOS) sur le territoire de sa commune².

Là où il existe, le maire peut s'appuyer sur le plan communal de sauvegarde.

Le préfet de département peut se substituer au maire en cas de carence de celui-ci ou d'événement dont l'ampleur dépasse les capacités de la commune. De même, dès lors qu'un événement se déroule sur le territoire de plusieurs communes, le préfet prend la direction des opérations de secours³.

Lorsque le préfet prend la direction des opérations de secours, le maire demeure responsable des opérations de sauvegarde et de soutien des populations sur le territoire de sa commune au titre de son pouvoir de police générale.

Les opérations de sauvegarde correspondent au périmètre du plan communal de sauvegarde : informer, alerter, mettre à l'abri, interdire, soutenir, assister. Les opérations de secours (protéger, soigner, relever, médicaliser, évacuer l'urgence) relèvent des services d'urgence.

Enfin, le commandant des opérations de secours, officier des sapeurs-pompiers, sous l'autorité du directeur des opérations de secours coordonne et conduit l'action sur le terrain. Le préfet, en liaison avec le maire, s'appuie à titre principal sur les moyens mis à disposition par le service départemental d'incendie et de secours, renforcé le cas échéant par le SAMU, les équipes de la Croix-Rouge ou d'autres organisations de secours, les unités locales de la protection civile, les services techniques de l'État et du département, les équipes techniques des opérateurs de réseaux... ainsi que dans leur ressort les services techniques des EPCI et des communes et la réserve communale de sécurité civile si elle a été constituée. Comme le précisait le préfet Daniel

¹ *Articles L. 2211-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales*

² *Article 16 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile*

³ *Articles L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales et 17 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile*

Canepa en 2010, « *le commandement reste à l'échelon de proximité en gestion de crise avec une unité de commandement et une coordination entre le préfet et le maire* »²¹⁸.

Si la crise concerne plusieurs départements, le préfet de zone est appelé à jouer un rôle de coordination et à subvenir aux besoins éventuels de renforts des préfets de département (article 18 de la loi de modernisation de la sécurité civile) sans pour autant se substituer à eux : ils continuent à assumer la fonction de directeur des opérations de secours dans leur territoire respectif.

Enfin, l'action de renforts extra-zonaux et l'harmonisation interzonale s'effectue au niveau central *via* le centre opérationnel de gestion interministérielle de crises (COGIC) du ministère de l'intérieur relevant de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

Les zones de défense ont vu leur positionnement interministériel puisque le préfet de zone dispose d'un état-major interministériel de zone (EMIZ) dont les compétences, jusqu'ici axées sur la sécurité civile, sont étendues à l'ensemble des missions de sécurité nationale.

Sur le plan opérationnel, sans remettre en cause l'organisation territoriale actuelle de la gestion de crise qui repose sur le préfet de département et le maire – seules autorités compétentes pour diriger les opérations de secours –, le préfet de zone peut, en complémentarité de l'action des préfets de département, prendre, en situation de crise majeure, des mesures de police administrative pour l'ensemble de la zone (comme l'interdiction de la circulation sur un axe routier traversant plusieurs départements).

La place de la zone de défense et de sécurité

Dans ce cadre, les préfets de zone sont chargés d'une mission bien spécifique. De fait, ils disposent d'une vision globale de la crise, à l'échelle de plusieurs départements, et sont partant en mesure de communiquer des informations utiles aux préfets concernés. Parallèlement, les préfets de département sont tenus de les informer du déroulement des opérations et de l'évolution de la situation sur le terrain. Les contacts entre préfet de zone et préfets de département sont alors quotidiens et prennent notamment la forme de conférences téléphoniques.

Classiquement, le préfet de zone est épaulé, en ces circonstances, par un PSCS. En vertu du décret n° 2010-224 du 4 mars 2010, il dispose de surcroît d'un état-major interministériel de zone, ou EMIZ, composé d'agents mis à disposition par les principaux ministères²¹⁹. M. Hugues Parant a indiqué aux membres de la mission que, sous son

²¹⁸ [Compte rendu de l'audition de M. Daniel Canepa, préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, président de l'association du corps préfectoral par la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia](#)

²¹⁹ Ministère de l'intérieur, *Circulaire interministérielle N°IOC/E/11/23223/C de septembre 2011 relative à la procédure de vigilance et d'alerte météorologiques*, page 10. « En situation orange ou rouge, il appartient aux états-majors interministériels de zone (EMIZ), sous l'autorité des préfets de zone de défense et de sécurité, de mettre en œuvre le schéma d'alerte zonal, tel qu'établi dans l'ORSEC zonal, de l'ensemble des services opérationnels zonaux ou régionaux concernés par le ou les phénomènes annoncés. »

impulsion, la zone sud a développé une communication globale, à destination de l'ensemble des départements composant les régions PACA et Languedoc-Roussillon. Désormais, face à des événements de moins en moins souvent circonscrits à un seul département, la communication de crise ne relève donc plus systématiquement des préfets de départements.

En toute logique, les préfets de zone restent compétents pour réquisitionner les moyens à l'échelle de la zone de défense et de sécurité. Leur action est encadrée par les dispositions définies à l'article 18 de la loi de modernisation de la sécurité civile.

L'échelon national

La mission de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises et du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises, le COGIC

À l'échelle nationale, le ministère de l'intérieur et, plus spécifiquement, la direction générale de la sécurité civile, assure les missions de coordination des opérations.

À Asnières, la DGSCGC dispose notamment d'une cellule de veille active en permanence, le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises, le COGIC. C'est à celle-ci que les préfets s'adressent afin d'obtenir la mobilisation de moyens extrazonaux, lorsqu'ils redoutent une saturation des forces dont ils disposent sur le terrain. Par ailleurs, le COGIC est en liaison avec les centres opérationnels de zone, qui sont susceptibles d'intervenir 24 heures sur 24.

Le COGIC travaille en étroite collaboration avec Météo-France et le SCHAPI, par le biais de communications régulières – au minimum deux par jour. Ce système, éprouvé, permet de répondre rapidement aux crises et offre un degré satisfaisant d'anticipation. Ainsi, lors des événements de 2011, les services météorologiques ont attiré, dès le 4 novembre, l'attention du COGIC sur le cas varois, en publiant une vigilance rouge. Le lundi suivant, le SCHAPI a confirmé les alarmes précédentes, et le COGIC a pu agir en conséquence.

Les moyens nationaux d'intervention

Les moyens nationaux d'intervention confiés aux unités militaires de la sécurité civile, sensiblement renforcés en 2004, s'adjoignent aux trois établissements de soutien opérationnel et logistique, les ESOL, relevant directement de la DGSCGC. L'un d'entre eux se charge plus spécifiquement de la situation des crises dans les départements méditerranéens, l'ESOL de Marseille – La Valentine. Le préfet Jean-Paul Kihl a précisé, par écrit, aux membres de la mission d'information, le rôle précis joué par les ESOL lors des événements varois de juin 2010 : « À l'occasion de la crue torrentielle de Draguignan en 2010, ce sont dix équipiers du Groupe d'Intervention Logistique (GIL) de l'ESOL Sud appuyés par 7 de l'ESOL Ouest et 4 de l'ESOL Nord qui ont procédé, du 15 au 25 juin, au déploiement et à l'exploitation des matériels de la Réserve Nationale provenant des dépôts de l'ensemble des ESOL Sud, Ouest, Nord et Est. » Grâce au concours de ces forces et des détachements mobilisables dans le cadre du plan Neptune, les capacités de pompage dont disposent les autorités nationales, en cas de violentes inondations, sont conséquentes.

Les moyens internationaux

À cet égard, des moyens extranationaux sont également susceptibles d'être mobilisés : ainsi, lors des inondations qui ont frappé le département du Gard en 2003,

vingt sauveteurs italiens sont venus prêter main forte aux forces d'intervention françaises. Parallèlement, la France apporte régulièrement son aide à ses voisins, et notamment à l'Italie, lors des crises climatiques les plus aiguës. De nombreux exercices, organisés dans le cadre communautaire, renforcent encore les liens de solidarité entre les différents pays de l'Union européenne.

II. LE PLAN ORSEC (ORGANISATION DE LA RÉPONSE DE SÉCURITÉ CIVILE)

Le plan ORSEC est une organisation unique de gestion des événements dépassant le niveau de réponse courant des services qui a pour finalité la mise en place d'une organisation opérationnelle permanente placée sous la direction du préfet de département, de zone ou maritime. Il est destiné à traiter les effets sur les populations, les biens et l'environnement quel que soit le type de situation rencontré. En effet, l'ORSEC se compose de dispositions générales définissant une organisation transversale capable de s'adapter à tout type de situation, complétées par des dispositions propres à certains risques particuliers préalablement identifiés.

L'objectif de ce document consiste à organiser la mobilisation, la mise en œuvre et la coordination des actions de toute personne publique et privée concourant à la protection générale des populations.

Ainsi le plan ORSEC départemental détermine, compte tenu des risques existants, l'organisation générale des secours, recense l'ensemble des moyens susceptibles d'être mis en œuvre et définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

Le plan ORSEC doit être révisé pour tenir compte de l'évolution des risques recensés, des retours d'expériences (locaux ou nationaux), de l'évolution de l'organisation et des moyens des personnes publiques et privées concourant au dispositif opérationnel et, en tout état de cause, tous les 5 ans.

ANNEXE 3 - LES RÉSERVES COMMUNALES DE SÉCURITÉ CIVILE

Dans le cadre de la commune, le maire peut mettre en place une réserve communale de sécurité civile composée de personnes volontaires et bénévoles désireuses de s'investir au service de leur commune. La réserve communale a vocation à renforcer ponctuellement les moyens municipaux mobilisés. Elle a pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. À cet effet, elle participe au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités et peut également contribuer à la préparation de la population face aux risques.

La commune, sur délibération du conseil municipal, peut instituer une réserve communale de sécurité civile, placée sous l'autorité du maire. Il s'agit donc d'une volonté de la commune et non pas d'une obligation prévue par la loi.

Le CEPRI a publié récemment un guide à destination des maires qui présente les différents avantages de leur mise en place et donne un certain nombre d'éléments d'ordre méthodologique pour conduire l'opération à bonne fin. Les informations ci-dessous sont extraites de ce guide.

Sur un plan opérationnel, tant pour le maire que pour les services de secours qui auront à intervenir sur la commune en cas de crise, les membres de la réserve peuvent décharger les secours d'un certain nombre de tâches qui relèvent de l'assistance à la population (évacuation préventive, organisation de l'hébergement et du ravitaillement des sinistrés) ce qui va permettre aux services de secours de se concentrer exclusivement au sauvetage des personnes.

Déjà sur place, ils peuvent constituer une force d'appoint pour l'équipe municipale afin de mettre en œuvre les premières mesures de sauvegarde de la population : information, évacuation préventive, barrière des routes, mise en place de périmètre de sécurité.

Ils peuvent être affectés à la surveillance de sites particuliers : l'observation des cours d'eau en cas de crue, la participation à des ouvrages de protection comme à Fourques (Gard), que la mission d'information a visitée, où ils agissent en étroite liaison avec le SYMADREM (Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer), gestionnaire des ouvrages, et peuvent participer à des rondes destinées à prévenir les pillages...

Ils peuvent apporter des compétences techniques dont ne disposent pas toujours les services de secours (traducteurs, puéricultrices, médecins...) et participer à la cellule de crise.

Certains peuvent également, après avoir été formés, contribuer à l'armement du poste de commandement communal.

Ils constituent une force complémentaire pour assurer l'accompagnement des habitants dans la phase de retour à la normale : soutien moral, aide au nettoyage, à la remise en état et à la gestion des déchets post-catastrophe, appui à la déclaration des sinistres aux assurances, canalisation, tri et distribution des dons reçus de l'extérieur.

Elle constitue également un instrument de mobilisation civique et de responsabilisation du citoyen, de valorisation et de développement des solidarités locales ainsi qu'un vecteur efficace de diffusion de la culture du risque.

Elle offre, enfin un cadre juridique pour la gestion des bénévoles et un statut spécifique à ses membres.

Quelques exemples

Ainsi la ville d'Avignon a créé, en juillet 2005, une réserve communale pour les îles de la Barthelasse et Piot, situées dans un champ d'expansion du Rhône et peuplées d'un millier d'habitants régulièrement touchés par des inondations. Cette réserve communale compte 14 personnes, chacune en charge d'un secteur géographique. Ces réservistes, habitants de l'île, ont une connaissance parfaite du terrain et des résidents. Ils ont pour rôle d'informer et de sensibiliser la population face au risque d'inondation, de tenir une carte localisant précisément les résidents et un fichier de données sur l'identité, la situation familiale et les problèmes de mobilité des personnes. En période de crue, ils guident les secours, participent aux évacuations, à la mise en place et la tenue des structures d'accueil. Cette réserve s'inscrit dans le cadre du plan communal de sauvegarde de la ville.

De nombreux Comités Communaux Feux de Forêts ont également rejoint les rangs des réserves communales de sécurité civile, notamment dans le Var où l'on peut citer parmi les 26 communes qui se sont engagées en ce sens la commune de Ollières (moins de 600 habitants) et la ville de Toulon (plus de 166 000 habitants).

Le retour d'expériences de l'emploi des réserves communales de sécurité civile du Var lors des inondations de novembre 2011 fait état du déploiement de 136 véhicules et 400 personnes des réserves communales de sécurité civile.

II. UNE ACTIVITÉ CONTRACTUELLE ET BÉNÉVOLE

Contrairement aux autres réserves, la réserve civile ne rémunère pas ses membres qui exercent cette activité à titre bénévole.

Les réserves communales de sécurité civile sont composées, sur la base du bénévolat, des personnes ayant les capacités et compétences correspondant aux missions qui leur sont dévolues.

L'engagement à servir dans la réserve de sécurité civile est souscrit pour une durée de 1 à 5 ans renouvelable. Un contrat conclu entre l'autorité de

gestion (la commune ou l'intercommunalité) et le réserviste concrétise cet engagement.

Les personnes ayant souscrit à un engagement à servir dans la réserve de sécurité civile sont tenues de répondre aux ordres d'appel individuel et de rejoindre leur affectation pour servir au lieu et dans les conditions qui leur sont assignées. La durée des activités à accomplir au titre de la réserve de sécurité civile ne peut excéder 15 jours ouvrables par année civile.

Sur le plan de la reconnaissance de la personne en tant que réserviste communal, un simple élément visuel distinctif est prévu.

Une convention conclue entre l'employeur du réserviste et l'autorité de gestion de la réserve peut préciser les modalités, les durées et les périodes de mobilisation les mieux à même de concilier les impératifs de la réserve avec la bonne marche de l'entreprise ou du service. Les réservistes qui ne bénéficient pas, en qualité de fonctionnaire, d'une mise en congé avec traitement, au titre de la réserve de sécurité civile, peuvent percevoir une indemnité compensatrice.

Pendant sa période d'activité dans la réserve de sécurité civile, le réserviste bénéficie, pour lui et ses ayants droit, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans la réserve.

Le réserviste victime de dommages subis dans le service ou à l'occasion du service et, en cas de décès, ses ayants droit sont en droit d'obtenir de l'autorité de gestion, lorsque la responsabilité de cette dernière est engagée, la réparation intégrale du dommage subi.

ANNEXE 4 - HISTORIQUE DES MISSIONS DU FONDS « BARNIER »

À l'origine, le **Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)** ou **fonds « Barnier »** devait financer les expropriations de biens exposés à un risque naturel prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menaçant gravement des vies humaines ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future.

L'article 38 de la loi de finances rectificative pour 1997 a ouvert un financement exceptionnel, dans la limite de 145 millions de francs et jusqu'au 31 décembre 1999, pour la réalisation des études nécessaires aux opérations d'expropriation sur le site de Séchilienne et de travaux de prévention sur le site de La Clapière (galerie hydraulique).

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 a mis à la charge du fonds « Barnier », les dépenses d'évacuations temporaires et de relogement des personnes exposées à un risque majeur de mouvement de terrain, d'avalanche ou de crue torrentielle.

L'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999 a prévu que les dépenses de l'État afférentes aux études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des PPRN sont financées pour moitié par le fonds.

L'article 159 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a ouvert la possibilité de financer des opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, l'acquisition amiable d'un immeuble exposé à des risques d'effondrement du sol qui menace gravement des vies humaines ou des travaux de mise en sécurité relatifs à ces risques dès lors que ces travaux sont moins coûteux que l'expropriation.

La loi de finances rectificatives pour 2002 a permis au fonds de contribuer, dans la limite d'une enveloppe de 15 millions d'euros au financement d'opérations préventives en faveur des sinistrés à la suite des inondations dans le Gard.

L'article 61 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 pérennise les dispositions de la LFR 2002 sur le financement des dépenses d'acquisition amiable et des travaux de prévention rendus obligatoires sur les biens existants par un PPRN approuvé. Il les étend à des acquisitions amiables de biens exposés à des risques menaçant gravement les vies humaines ainsi qu'à des campagnes d'information sur les garanties contre les catastrophes naturelles.

Par ailleurs, l'article 60 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 modifie les modalités d'expropriation pour risques naturels en rendant les communes ou leurs groupements le cas échéant bénéficiaires des biens, en

permettant de déduire les indemnités d'assurance des indemnités d'expropriation et en confiant la DUP à la compétence du préfet.

La loi de finances pour 2004 prolonge par son article 128 le financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un PPRN approuvé.

La loi de finances pour 2006 du 30 décembre 2005, prévoit que le fonds peut contribuer au financement :

- des trois-quarts des dépenses nécessaires à la préparation et à l'élaboration des PPRN ainsi que des actions d'information préventive sur les risques majeurs (à l'instar d'outils réglementaires d'information préventive tels que les dossiers départementaux des risques majeurs), dans la limite de 16 millions d'euros par an ;

- dans la limite de 35 millions d'euros, de la moitié du coût des études et du quart du coût des travaux visant à prévenir les conséquences de glissements de terrain sur le site de Séchilienne (Isère) ;

- dans la limite de 33 millions d'euros par an, de la moitié du coût des études et du quart du coût des travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales couvertes par un PPRN assurent la maîtrise d'ouvrage dans les communes.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 prévoit que le fonds « Barnier » peut contribuer au financement, dans la limite de 55 millions d'euros par an, et jusqu'au 31 décembre 2012, d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un PPRN prescrit ou approuvé. Cette loi prévoit également un dispositif à durée déterminée s'agissant des inondations.

La loi de finances pour 2009 du 27 décembre 2008 prévoit enfin et ce jusqu'au 31 décembre 2013 que le FPRNM peut contribuer au financement :

- dans la limite de 125 millions d'euros par an, d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un PPRN prescrit ou approuvé ;

- des trois-quarts des dépenses nécessaires à la préparation et à l'élaboration des PPRN pourront être prises en charge ainsi que les actions d'information préventive sur les risques majeurs, dans la limite de 20 millions d'euros par an ;

- dans la limite de 35 millions d'euros, de la moitié du coût des études et du quart du coût des travaux visant à prévenir les conséquences qui résulteraient du glissement de terrain du site de Séchilienne.

La loi de finances pour 2011 du 29 décembre 2010 comporte deux mesures relatives au FPRNM :

– tout d’abord, les procédures de délocalisation précédemment évoquées ont fait ressortir d’importants besoins de financement, qu’il s’agisse des acquisitions par voie amiable ou d’expropriation. Aussi l’article 71 de la loi de finances pour 2011 prévoit d’affecter le dividende versé en 2011 par la Caisse centrale de réassurance à l’État, dans la limite de 100 millions d’euros, au FPRNM ;

- par ailleurs, le diagnostic de l’état des digues domaniales réalisé dans le cadre des nouvelles normes de sécurité a révélé la faiblesse de certains ouvrages de protection et la nécessité d’une action urgente de mise en conformité, qui requiert un financement exceptionnel sur la période 2011-2016.

C’est dans cette optique que l’article 156 de la loi de finances pour 2011 étend le champ d’intervention du FPRNM au financement des travaux de mise en conformité des digues domaniales pour la mise en œuvre du plan « submersions rapides » (PSR).

La loi de finances pour 2011 précise en outre que ce financement est prévu jusqu’au 31 décembre 2016, dans la limite de 200 millions d’euros, pour la totalité de la période. Est attendu, par ce financement exceptionnel, la consolidation de 200 km de digues domaniales, pour laquelle 35 millions d’euros seraient à engager dès cette année.

ANNEXE 5 - LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES D'INONDATION (PPRI)

Créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le plan de prévention du risque d'inondation (PPRI), déclinaison de la catégorie des plans de prévention des risques naturels (PPRN), est, depuis 2000²²⁰, régi par les dispositions L. 562-1 et suivants du code de l'environnement²²¹.

I. L'ÉLABORATION DES PPRI

Le PPRI a pour objet de délimiter les zones selon qu'elles sont exposées au risque – ce seront alors des « zones de danger » – ou que, sans être directement exposées, elles peuvent aggraver le risque existant ou provoquer un nouveau risque. À ces zones correspondent des prescriptions que fixe le PPRI sur les constructions et activités concernées, pouvant aller jusqu'à l'interdiction absolue. Les PPRI recourent généralement à un zonage usant d'une déclinaison de deux ou plusieurs couleurs pour manifester l'intensité du risque et donc des prescriptions qu'ils imposent dans ces zones.

L'article L. 562-1 du code de l'environnement rappelle avec force que le PPRI est élaboré et mis en œuvre par l'État. Il intervient cependant dans un domaine, l'urbanisme, qui est une compétence décentralisée depuis les années 80. Le représentant de l'État prescrit donc l'adoption d'un PPRI, organise la concertation au niveau local avec notamment l'enquête publique et fait élaborer, par ses services, le projet de PPRI. Les services de l'État recourent, pour ce faire, dans la plupart des cas, à des bureaux d'études privés choisis dans le cadre d'un marché public. Au terme de la procédure prévue à l'article L. 562-3 du code de l'environnement, le préfet adopte le PPRI par arrêté. Le PPRI devient alors une servitude d'utilité publique, annexée au PLU communal ou intercommunal et s'imposant à lui.

En cas d'urgence, le représentant de l'État peut même, en application de l'article L. 562-2 du code de l'environnement, après simple consultation des maires concernés, imposer par anticipation le projet de PPRI. Les règles non reprises dans le PPRI final deviennent alors caduques²²².

²²⁰ La codification résulte de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000.

²²¹ Le choix du code de l'environnement pour des dispositions qui intéressent les règles d'urbanisme illustre l'éclatement des normes liées à la prévention des inondations.

²²² La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite « Grenelle 2 », a cessé de rendre caduques les dispositions d'un PPRI adopté par anticipation, simplement au terme d'un délai de 3 ans ; délai qui apparaissait comme un couperet et nuisait à la concertation sur le PPRI final.

L'entrée en vigueur du PPRI présente des conséquences fortes pour le territoire sur lequel il s'applique. D'une part, il limite les choix des élus locaux en matière d'urbanisme puisque le PLU ou le POS doivent être compatibles avec le PPRI. L'adoption du PPRI devient, d'autre part, une contrainte puisque le maire doit le respecter, lors de la délivrance d'autorisations d'urbanisme ; l'élu peut ainsi être conduit à refuser un permis de construire alors même que le PLU autorise la construction en l'état.

II. L'APPLICATION DES PPRI

Une fois adopté, un PPRI peut avoir deux conséquences fortes sur les personnes assurant un bien situé sur un terrain couvert par un tel plan de prévention.

En premier lieu, par dérogation à l'obligation d'assurance pesant sur les assureurs, ces derniers peuvent, sous certaines conditions, ne pas être tenus de donner suite à une demande de la part d'une personne désireuse de contracter une assurance. L'article L. 125-6 du code des assurances permet aux assureurs de s'exonérer de l'obligation d'assurance lorsque le propriétaire ou l'exploitant ne se conforme pas, dans le délai de cinq ans à compter de l'adoption du PPRI, aux mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, ouvrages, des espaces mis en culture ou plantes existants. La violation des prescriptions du PPRI est ainsi rendue dissuasive.

En second lieu, l'adoption du PPRI est rendue fortement incitative par un mécanisme liant le niveau d'indemnisation des victimes d'inondations et l'avancement du PPRI. Ainsi, l'article A125-1 du code des assurances prévoit une modulation des franchises d'assurance pour les communes non dotées d'un PPRN lorsque ce risque s'est produit et a fait l'objet d'un arrêté constatant l'état de catastrophe naturelle. Cette modulation devient de plus en plus dissuasive en fonction de la fréquence d'événements liés au même risque sur les cinq dernières années. Ainsi, la franchise est modulée de la manière suivante :

- première et deuxième constatations : application de la franchise ;
- troisième constatation : doublement de la franchise applicable ;
- quatrième constatation : triplement de la franchise applicable ;
- cinquième constatation et constatations suivantes : quadruplement de la franchise applicable.

Cette modulation est également appliquée, si au-delà d'un délai de quatre ans postérieurement à la prescription d'un PPRI, ce dernier n'est toujours pas adopté, et ce, pour éviter, là aussi, un enlisement de la procédure du PPRI.

L'objectif affiché est de lier l'indemnisation des conséquences d'un risque avec celui de prévention de ce risque. Une question demeure cependant sur l'efficacité et l'équité de ce dispositif, souvent ressenti à double titre comme une « double peine » par les habitants victimes d'une crue.

ANNEXE 6 - LES PLANS D' ACTIONS DE PRÉVENTION DES INONDATIONS (PAPI)

Les plans d'actions de prévention des inondations (PAPI) constituent un outil que l'État souhaite privilégier depuis 2003, et plus encore depuis 2010, dans la politique de prévention et de lutte contre les inondations. Cet outil de contractualisation repose sur :

- une logique d'association des différents acteurs autour d'un chef de file²²³ qui fédère les initiatives et les financements ;
- une approche globale du risque d'inondation : gestion de l'aléa, réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens, formation des populations, système d'alerte... ;
- un système décentralisé avec l'État qui appuie et finance mais qui s'abstient de porter le projet.

Le PAPI a une portée à la fois thématique et géographique. Il permet de couvrir l'ensemble des actions de lutte contre les inondations (prévision, alerte, secours, prévention, aménagement) et l'ensemble d'un cours d'eau, aussi bien à l'amont qu'à l'aval.

Depuis février 2011²²⁴, le gouvernement a lancé une seconde campagne de PAPI, après la tempête Xynthia et les inondations dans le Var, en tirant les conclusions de la première campagne menée entre 2003 et 2009. La plupart des anciens PAPI sont encore en cours d'exécution ; les PAPI de nouvelle génération sont en voie d'élaboration et les premiers ont commencé à être approuvés dès l'automne 2011.

Les PAPI peuvent être labellisés ; dans ce cas, la labellisation des projets permet un financement de la part du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) dit fonds « Barnier ». Ce financement est décidé au niveau national par la commission mixte inondation et, pour les contrats inférieurs à 3 millions d'euros, au niveau local par le préfet coordonateur de bassin.

Sur le plan technique, un réseau d'experts se crée en apportant des éléments méthodologiques et des exemples de bonnes pratiques. Un espace de partage permet de diffuser des modèles de documents tels que les cahiers des charges ou les conventions. Le centre européen de prévention du risque d'inondation (CEPRI) s'associe à cette démarche en élaborant, sur demande des acteurs du réseau, des synthèses ou des journées d'études thématiques.

²²³ *Dans certains cas, un syndicat mixte ou intercommunal est créé à cet effet.*

²²⁴ *Circulaire du 12 mai 2011 relative à la labellisation et au suivi des projets PAPI/PSR.*

L'exemple du PAPI du Var dans les Alpes-Maritimes

Le PAPI du Var couvre la basse vallée du Var. Il a été signé le 29 juillet 2009. Le **porteur du PAPI** est le **département des Alpes-Maritimes**. Pour un budget total de 23 millions d'euros HT, la **clé de répartition du financement** est la suivante :

- l'État pour 9,5 millions d'euros ;
- le département pour 5 millions d'euros ;
- la région pour 2,8 millions d'euros ;
- les autres maîtres d'ouvrage (Communauté urbaine de Nice, Société d'autoroute ESCOTA...) pour 5,2 millions d'euros.

Les actions du PAPI portent sur les thèmes suivants :

- l'information préventive ;
- les études de réduction de la vulnérabilité du bâti et des secteurs urbanisés existants ;
- la protection des zones urbanisées ;
- le renforcement des digues.

Preuve de l'adaptabilité du contenu des PAPI, celui du Var n'intègre pas de financement sur l'alerte et la prévision des crues ; l'installation du service de prévision des crues à Aix-en-Provence depuis 2006 semblant donner satisfaction.

La **ventilation budgétaire** s'oriente fortement – et sans surprise – vers la construction ou la rénovation d'ouvrages (digue du lac de Broc, digue des Français, digue de Carros, ouvrage de protection de l'autoroute A8...). De manière plus marginale, elle concerne des études sur la vulnérabilité ou l'élaboration de PCS et de DICRIM.

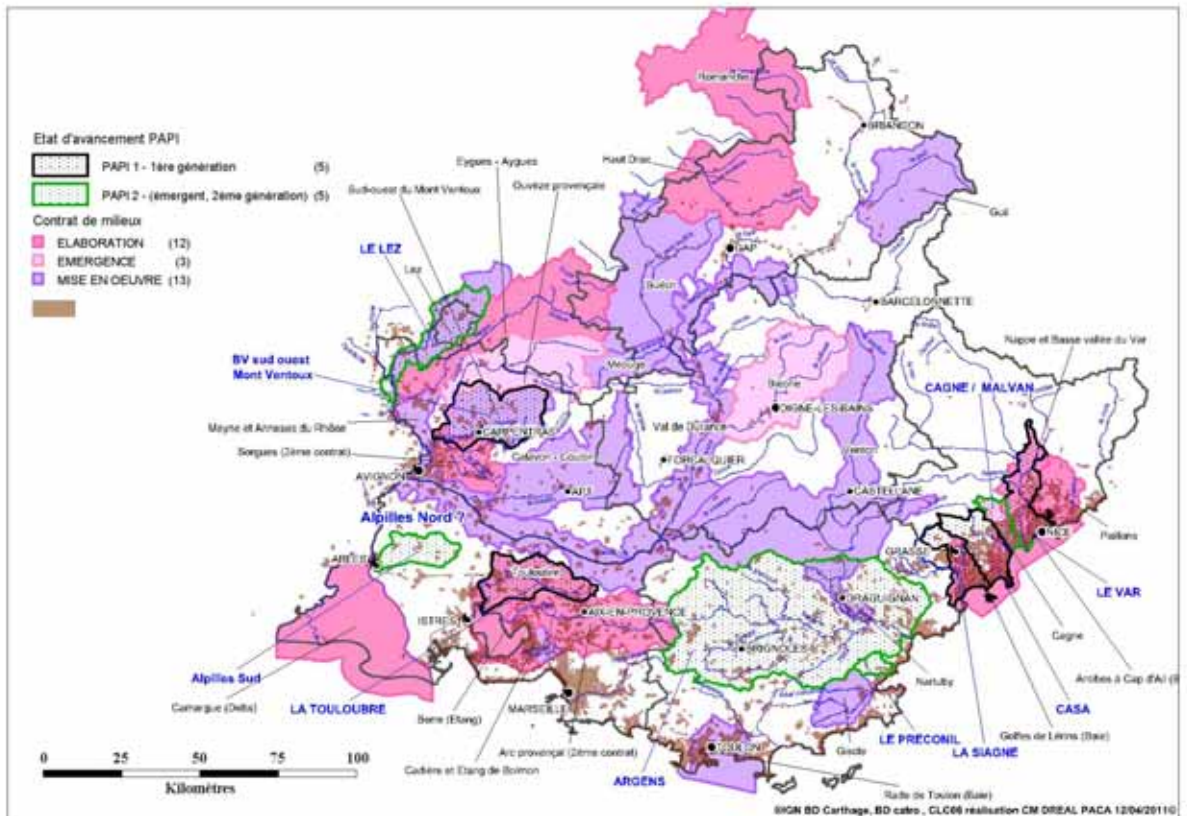
Le **coût potentiel d'une inondation** de la zone couverte est estimé *a minima* à près de 1 milliard d'euros. Vu le coût du PAPI, le gain économique est donc quarante fois plus fort que le coût de la réalisation de l'aléa.

À terme, les services de l'État envisagent de prendre en compte, lors d'une révision ultérieure du PPRI, la nouvelle situation, au regard du risque d'inondations créée par les travaux menés grâce au PAPI.

L'annonce d'un PAPI, concomitamment à celle de la prescription d'un PPRI, est un signal de volontarisme et d'espoir adressé aux habitants quant à l'amélioration de la situation²²⁵. En ce sens, la perspective d'aménagements en parallèle à la contrainte urbanistique engendrée par le PPRI est un moyen de mieux faire accepter aux acteurs locaux le cadre du PPRI.

²²⁵ *Propos de M. Bernard Cardelli, chef du service Eau et risques de la direction départementale des territoires et de la mer des Alpes-Maritimes.*

La lourdeur et la technicité de cet instrument – notamment avec la généralisation de la méthode ACB²²⁶ – n'est pas à négliger pour les petites communes, rendant indispensable l'appui technique d'une structure plus importante (département, syndicat mixte ou intercommunal).



Source : Réseau régional des gestionnaires de milieux aquatiques, synthèse de la journée technique « digues / risques d'inondation », du 9 juin 2011

²²⁶ La méthode ACB sert à établir un bilan des coûts et des avantages d'une opération pour juger de sa pertinence.

ANNEXE 7 - L'OBLIGATION D'ENTRETIEN DES COURS D'EAU : RAPPEL HISTORIQUE ET CADRE LÉGAL

L'entretien des cours d'eau est un moyen traditionnel, si ce n'est ancestral, de prévention des inondations. Malgré la stabilité du cadre juridique de cette obligation, sa mise en œuvre a pu varier sous l'effet du contrôle des services de l'État. Désormais, la doctrine administrative privilégie des interventions plus ciblées et différentes selon les régions : « *dans certains cas, il peut être utile de ralentir les crues et de stocker l'eau le plus longtemps possible pour aplanir le pic de crue. Dans d'autres, il est nécessaire de les accélérer pour procéder à l'évacuation rapide des eaux (notamment en présence de confluences, ou dans des zones à marée).*²²⁷ » La ripisylve joue alors un rôle déterminant puisque « *la végétation a ce triple rôle de ralentir les crues, d'augmenter la capacité de stockage des sols, et de participer à l'évacuation des eaux par évapotranspiration, et ce d'autant plus qu'elle est dense (mieux en forêt qu'en plaine agricole).* »

I. UNE OBLIGATION D'ENTRETIEN HISTORIQUEMENT À LA CHARGE DES PROPRIÉTAIRES

A. L'ORIGINE DE L'OBLIGATION D'ENTRETIEN DES COURS D'EAU

En l'état actuel du droit, l'obligation d'entretien des cours d'eau incombe aux propriétaires riverains ; sont propriétaires riverains ceux dont la propriété longe le cours d'eau sans être séparée²²⁸. Cette obligation constitue un principe ancien et constant, remontant à des règles de l'Ancien Régime reprises en substance par la loi du 12-20 août 1790 qui souhaitait donner les « *moyens de procurer le libre cours des eaux* ».

Pour les cours d'eau non domaniaux, la loi du 8 avril 1898 réitère cette obligation d'entretien à la charge des propriétaires des cours d'eau, renvoyant aux usages locaux et règlements anciens pour son exécution. Dans l'esprit du législateur, cette obligation d'entretien était clairement envisagée comme la contrepartie du droit de propriété qui venait d'être reconnu aux riverains sur les cours d'eau jusqu'à la moitié du lit, sauf titre ou prescription contraire.

L'article L. 215-14 du code de l'environnement, issu de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), réaffirme sans équivoque cette obligation de principe qui s'applique

²²⁷ Contribution écrite du centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF).

²²⁸ CE 29 juin 1903, Syndicat des rivières de Clères et de Tailly, Rec. Lebon p. 484.

quel que soit le statut du propriétaire : « *le propriétaire riverain est tenu à un entretien régulier du cours d'eau* »²²⁹. Les obligations d'entretien des cours d'eau sont désormais unifiées, que le propriétaire soit une personne publique ou privée²³⁰.

Ce principe n'est d'ailleurs pas étranger à d'autres systèmes juridiques, même de *common law*. L'Angleterre et le Pays de Galles connaissent ainsi une obligation identique à la charge du propriétaire riverain sous peine de l'engagement de sa responsabilité.

B. LES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES ET TECHNIQUES ENCADRANT L'OBLIGATION D'ENTRETIEN

La question du droit de propriété sur les cours d'eau n'est pas nouvelle. Lors de son audition, M. Samuel Deliancourt, rapporteur public auprès de la cour administrative d'appel de Marseille, rappelait cette évolution historique. « *Les cours d'eau non domaniaux représentaient pour les seigneurs un droit de police qui, peu à peu, s'est transformé en droit de propriété. La Révolution ayant aboli les droits féodaux s'est alors posée la question de la propriété de ces cours d'eau non domaniaux* ».

Le droit de propriété n'est pas absolu sur les cours d'eau et connaît des tempéraments liés aux usages de la ressource en eau, que ce soit pour l'entretien des cours d'eau mais aussi pour la production d'énergie, le droit de pêche ou la circulation d'engins nautiques de loisirs non motorisés.

L'obligation d'entretien s'exerce donc sous le contrôle de l'autorité de police, soit le préfet. Depuis la loi du 12-20 août 1790, la charge de la conservation des cours d'eau non domaniaux est confiée à l'autorité administrative. L'article L. 215-7 du code de l'environnement reprend ce principe : « *L'autorité administrative est chargée de la conservation et de la police des cours d'eau non domaniaux. Elle prend toutes dispositions pour assurer le libre cours des eaux.* ».

En cas d'abstention, le propriétaire peut donc se voir contraint de le réaliser si ce défaut d'entretien nuit au libre écoulement des eaux. Si le préfet n'a pas fait application de ses pouvoirs de police pour, au besoin, prescrire des mesures, la responsabilité de l'État est engagée en cas de faute lourde. En revanche, le maire ne peut intervenir par son pouvoir de police qu'en cas de péril imminent.

À l'inverse, lorsque le propriétaire intervient, il doit solliciter une autorisation ou déposer une déclaration auprès de l'administration selon la

²²⁹ Cette obligation est rappelée, pour les cours d'eau domaniaux, par l'article L. 2124-11 du code général de la propriété des personnes publiques.

²³⁰ L'article L. 2124-11 du code général de la propriété des personnes publiques renvoie expressément aux articles L. 215-14 et L. 215-15 du code de l'environnement pour définir l'obligation d'entretien.

règlementation en vigueur. Cette obligation n'est pas toujours comprise de ces derniers qui conçoivent avec difficulté l'articulation entre une obligation d'entretien pesant sur eux et une obligation d'entreprendre une démarche administrative pour réaliser ce à quoi ils sont justement contraints. Ces démarches administratives sont censées permettre à l'autorité administrative de vérifier, au besoin par un contrôle *a posteriori*, que l'obligation a été acquittée dans le respect du milieu aquatique et selon les normes techniques applicables. Le propriétaire contrevenant pourra, le cas échéant, se voir sanctionner.

Force est de constater que pour l'autorité administrative ces travaux, sauf à être précédés d'études approfondies, satisfont que rarement le corpus juridique opaque qu'elle entend faire respecter. Il en résulte de nombreuses verbalisations, rarement comprises des contrevenants. Constatons, en l'état des choses que la prudence invite plus à l'inaction des propriétaires qu'à l'action.

La direction générale de l'office national de l'eau et du milieu aquatique (ONEMA) a fait savoir à la mission qu'elle avait fixé de nouvelles orientations dans le sens d'un effort croissant de pédagogie en lieu et place d'une recherche systématique de la sanction, notamment par un effort de formation engagé¹ à destination des agents de l'ONEMA pour prévenir et gérer les situations conflictuelles.

C. LES CONTOURS DE L'OBLIGATION D'ENTRETIEN

Le contenu de cette obligation a évolué au cours du temps dans le sens d'un abandon des techniques lourdes d'intervention dans le lit du cours d'eau. Depuis la Révolution française, le contenu même de l'obligation d'entretien a été longtemps renvoyé, à l'instar de l'article 19 de la loi du 8 avril 1898, aux anciens règlements et aux usages locaux qui dataient pour la plupart de l'Ancien Régime.

Par conséquent, il est longtemps revenu au juge de fixer les limites de l'entretien des cours d'eau. La jurisprudence a ainsi admis que constituaient des pratiques licites le faucardage des herbes et jeunes pousses², la remise en état des berges³ ou encore l'enlèvement d'arbres qui auraient poussé dans le lit du cours d'eau⁴ ou d'arbres qui risquent de verser dans le lit et qui ne sont pas indispensables au soutien de la berge⁵. En revanche, le curage n'était pas admis lorsqu'il conduisait à approfondir ou élargir le lit⁶ dans la mesure où sa

¹ M. Alexis Delaunay, directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale, a indiqué que 100 agents commissionnés sur les 600 que compte l'ONEMA ont déjà suivi une formation à la prévention des conflits.

² CE, 2 avril 1909, *Sieur Couronne c/ commune de Chalette*

³ CE, 4 mars 1932, *Sieur Demers c/ syndicat des digues du Reyran*

⁴ CE, 29 juin 1888, *Sieur Durand de Fontmagne*

⁵ CE, 16 juin 1963, *Gueudet*

⁶ CE, 17 mai 1907, *Sieur Haguenot*

sa finalité n'était pas de modifier le cours d'eau mais seulement de faciliter l'écoulement des eaux.

Le curage a été une technique longtemps prédominante dans l'entretien des cours d'eau. C'est le sens de l'expression « vieux fonds et vieux bords », qui désigne un curage consistant à extraire du cours d'eau les matériaux accumulés et la végétation de manière à retrouver l'état ancien du cours d'eau. Cette méthode était simple dans des espaces ruraux où le faible aménagement des cours d'eau permettait aisément de se référer pour l'entretien à un état « naturel » de ce cours d'eau. L'article 18 de la loi du 8 avril 1898 consacrait cette pratique en précisant que « *le curage comprend tous les travaux nécessaires pour rétablir le cours d'eau, dans sa largeur et sa profondeur naturelles* ».

Désormais, le code de l'environnement définit explicitement les opérations d'entretien régulier, par ses articles L. 215-15 et R. 215-2¹ :

– l'enlèvement des embâcles, des débris et des atterrissements qu'ils soient flottants ou non ;

– l'élagage ou recépage de la végétation des rives ;

– le faucardage localisé ;

– les opérations qu'autorisent les usages locaux et anciens règlements sous réserve d'être conformes aux objectifs de l'article L. 215-4.

Le curage, théoriquement autorisé, vu les contraintes, n'est utilisé qu'en cas d'urgence, ce dont se plaignent les élus locaux.

II. UN ENTRETIEN FACILITÉ PAR LE REGROUPEMENT DES PROPRIÉTAIRES

Les propriétaires riverains ont été traditionnellement incités à se réunir pour assurer la charge de l'entretien des cours d'eau. La loi du 8 avril 1898 a permis aux propriétaires de se regrouper au sein d'une association syndicale de propriétaires, constituée en vue de l'aménagement et de l'entretien des cours d'eau dont ils étaient riverains. Cette solution devait permettre de réaliser des économies d'échelle et de rendre ainsi plus tolérable la charge financière de l'entretien.

Régi désormais par l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004, ce groupement peut prendre trois formes :

– une association syndicale libre (personne morale de droit privé), constituée à l'unanimité des propriétaires intéressés ;

¹ *Le législateur avait énoncé une liste ouverte à l'article L. 215-15 du code de l'environnement – par l'usage d'un « notamment » – mais le pouvoir réglementaire a donné à cette liste, à laquelle il a ajouté le faucardage, une valeur limitative.*

– une association syndicale autorisée (personne morale de droit public), constituée à l’initiative de l’administration ou de propriétaires ;

– une association syndicale constituée d’office (personne morale de droit public).

28 000 structures sont recensées actuellement en France, avec sans doute des disparités de taille et d’activité qu’il ne faut pas négliger. Cette prise en charge de l’entretien par une structure collective, spontanée ou favorisée par l’administration, a marqué une avancée en son temps mais est devenue dans la majorité des cas tout aussi obsolète que l’obligation pesant sur les propriétaires privés.

Leur bilan est donc mitigé : *« Les associations syndicales ont l’avantage de faire participer tous les riverains directement intéressés aux travaux. Mais leur mise en œuvre et leur fonctionnement sont lourds, dès que plusieurs centaines de propriétaires sont concernés. La transformation des mentalités, l’évolution du milieu rural font que ces structures bien perçues au siècle dernier sont aujourd’hui mal comprises. Leurs moyens financiers sont très limités, et il leur est difficile d’engager des programmes de travaux¹. »*

III. L’INTERVENTION INCONTOURNABLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS L’ENTRETIEN DES COURS D’EAU

La défaillance des propriétaires a entraîné l’intervention directe des personnes publiques sur les cours d’eau dont elles ne sont pas propriétaires.

Les collectivités territoriales peuvent intervenir à la place et aux frais d’un propriétaire défaillant. Elles se substituent alors à celui-ci, en application de l’article L. 215-16 du code de l’environnement et exigent de lui le paiement des frais ainsi engagés par l’émission d’un simple titre de perception.

Conformément à l’article L. 216-1 du code de l’environnement, l’autorité administrative peut même obliger un propriétaire défaillant, après l’avoir mis en demeure, et à défaut de réponse de sa part, l’avoir mis en mesure de présenter ses observations, à consigner une somme d’argent qui servira, si besoin, à couvrir les frais engagés par la collectivité publique qui se substituera à lui.

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent également entretenir les cours d’eau en lieu et place des propriétaires dans le cadre de l’article L. 211-17 du code de l’environnement. Ces collectivités publiques sont autorisées, pour la défense contre les inondations et contre la mer, à *« entreprendre l’étude, l’exécution et l’exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d’intérêt général ou*

¹ Jean-Louis Gazzaniga , Xavier Larrouy-Castera , Philippe Marc , Jean-Paul Ourliac, Le droit de l’eau, 2011, Paris, 3ème édition

d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe. »

Pour ce faire, la collectivité publique doit faire constater l'intérêt général qui s'attache à ces opérations par la déclaration d'intérêt général (DIG), délivrée après une enquête publique, permettant la participation des propriétaires concernés.

Cette technique pose la question de l'entretien de propriétés privées par des fonds publics, même si un intérêt général s'attache à la réalisation de ces opérations pour la sécurité de tous. Pour atténuer ce transfert insidieux de charges, la participation financière des propriétaires privés est, sans être une obligation, une faculté à l'initiative du maître d'ouvrage des opérations d'entretien¹. Les collectivités publiques peuvent alors décider de répercuter une partie des coûts d'entretien sur les propriétaires sous réserve que la contribution demandée soit en lien avec l'intérêt que ces propriétaires trouvent à un entretien du cours d'eau². Cette faculté reste cependant théorique.

En parallèle de cette DIG, un plan de gestion peut être soumis à enquête publique par les collectivités publiques. La DIG vaut alors pour cinq ans. A l'évidence, une telle complexité n'est pas de nature à favoriser une politique active d'entretien des cours d'eau non domaniaux.

¹ CAA Lyon, 20 avril 2006, Association « Les riverains de l'Anguison », n° 02LY00369

² CE, 26 mai 1995, SCI Balar, n° 118512

ANNEXE 8 - LES INFORMATIONS INCOMBANT AUX MAIRES

I. LE DOCUMENT D'INFORMATION COMMUNALE SUR LES RISQUES MAJEURS (DICRIM)

L'obligation de réaliser un DICRIM s'impose aux communes, notamment celles couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles et celles désignées par arrêté préfectoral à raison de leur exposition à un risque majeur particulier. La liste de ces communes figure dans le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) établi par le préfet¹.

Le DICRIM contient les éléments suivants :

- les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune ;
- les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune ;
- les dispositions du PPR applicables dans la commune ;
- les modalités d'alerte et d'organisation des secours ;
- les mesures prises par la commune pour gérer le risque (plan communal de secours, prise en compte du risque dans le plan local d'urbanisme (PLU), travaux collectifs éventuels de protection ou de réduction de l'aléa) ;
- les cartes délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines et des marnières susceptibles de provoquer l'effondrement du sol, instituées en application de l'article L. 563-6 du code de l'environnement ;
- la liste des arrêtés portant constatation de l'état de catastrophe ;
- la liste ou la carte des repères de crues dans les communes exposées au risque d'inondations.

Le public est informé de l'existence du DICRIM par le biais d'un avis affiché en mairie pendant deux mois au moins. Le DICRIM est consultable sans frais à la mairie.

II. LES CONSIGNES DE SÉCURITÉ

Les consignes de sécurité figurant dans le document d'information communal et celles éventuellement fixées par certains exploitants ou propriétaires de locaux ou de terrains fréquentés par le public sont portées à la

¹ Article L. 125-2 du code de l'environnement.

connaissance du public par voie d'affiches. L'affichage dans la commune est obligatoire.

Les consignes de sécurité résultent des dispositions d'organisation des secours prises par le maire ainsi que du dispositif local éventuel d'observation des risques pouvant conduire à une alerte (annonce des crues).

L'affichage doit être effectué partout où la nature du risque ou la répartition de la population l'exige.

Les consignes établies par l'exploitant ou le propriétaire du local sont liées au caractère du local ou du lieu d'affichage et visent à garantir la sécurité des occupants de ces locaux. Cet affichage est mis en place en premier lieu dans les locaux dépendant de la commune (mairie, école, services sociaux, caserne de pompiers, locaux de la gendarmerie, etc.). Il peut également, en tant que de besoin, être imposé dans des lieux privés faisant l'objet de fréquents passages de la population

III. L'INFORMATION COMMUNALE PÉRIODIQUE

Selon l'article L. 125-2 du code de l'environnement, les maires des communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un PPR informent la population, au moins une fois tous les deux ans, sur les points suivants :

- caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune ;
- mesures de prévention et de sauvegarde possibles ;
- dispositions du PPR ;
- modalités d'alerte et d'organisation des secours ;
- mesures prises par la commune pour gérer le risque (plan communal de secours, prise en compte du risque dans les PLU, etc.) ;
- garanties prévues par les assurances en matière de catastrophe naturelle.

Les moyens de procéder à cette information sont multiples et peuvent prendre la forme notamment de réunions publiques communales. Cette information est délivrée avec l'assistance des services de l'État, à partir des éléments portés à la connaissance du maire par le représentant de l'État dans le département.

IV. L'ÉTABLISSEMENT DE REPÈRES DE CRUES

Selon l'article R. 563-14 du code de l'environnement, les repères de crues indiquent le niveau atteint par les plus hautes eaux connues. Ces repères

constituent un moyen efficace d'assurer la mémoire du risque. Dans les zones exposées au risque d'inondation, le maire doit procéder à l'inventaire des repères de crues existants sur le territoire communal et, en outre, établir, avec l'assistance des services compétents de l'État, les repères correspondant aux crues historiques et aux nouvelles crues exceptionnelles.

La commune concernée ou le groupement de collectivités territoriales doit matérialiser, établir et protéger ces repères. La liste ou la carte des repères de crues est intégrée au DICRIM.

Les articles R. 563-11 à 15 du code de l'environnement fixent les principes généraux qui devront présider à la répartition et à l'implantation des repères de crues, dans un objectif de visibilité et de sensibilisation du public quant au niveau atteint par les plus hautes eaux connues.

ANNEXE 9 - ÉLÉMENTS CARTOGRAPHIQUES ET ICONOGRAPHIQUES

Les inondations de juin 2010 (p. 347 à 349)

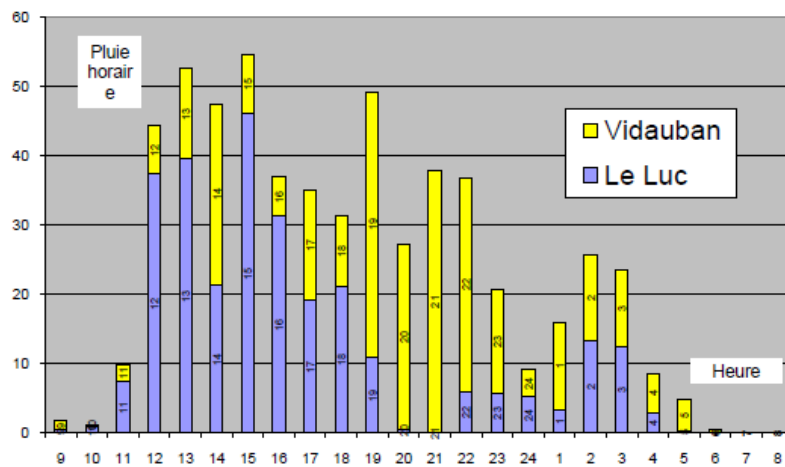
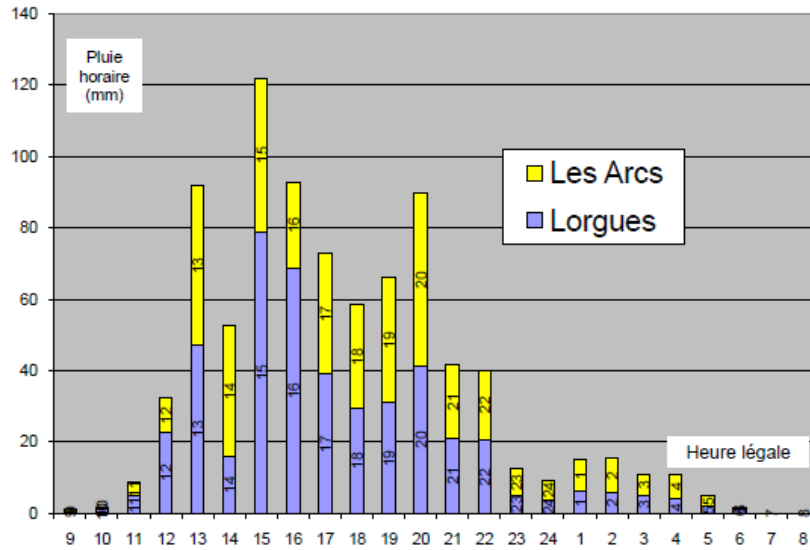
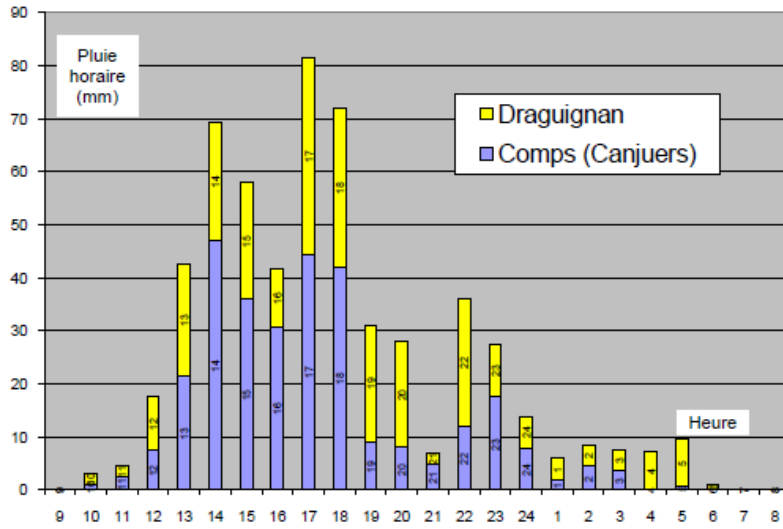
Les inondations de novembre 2011 (p. 350 à 352)

Les cours d'eau du Var (p. 353 et 354)

Schéma de prévention du risque inondation (p. 355)

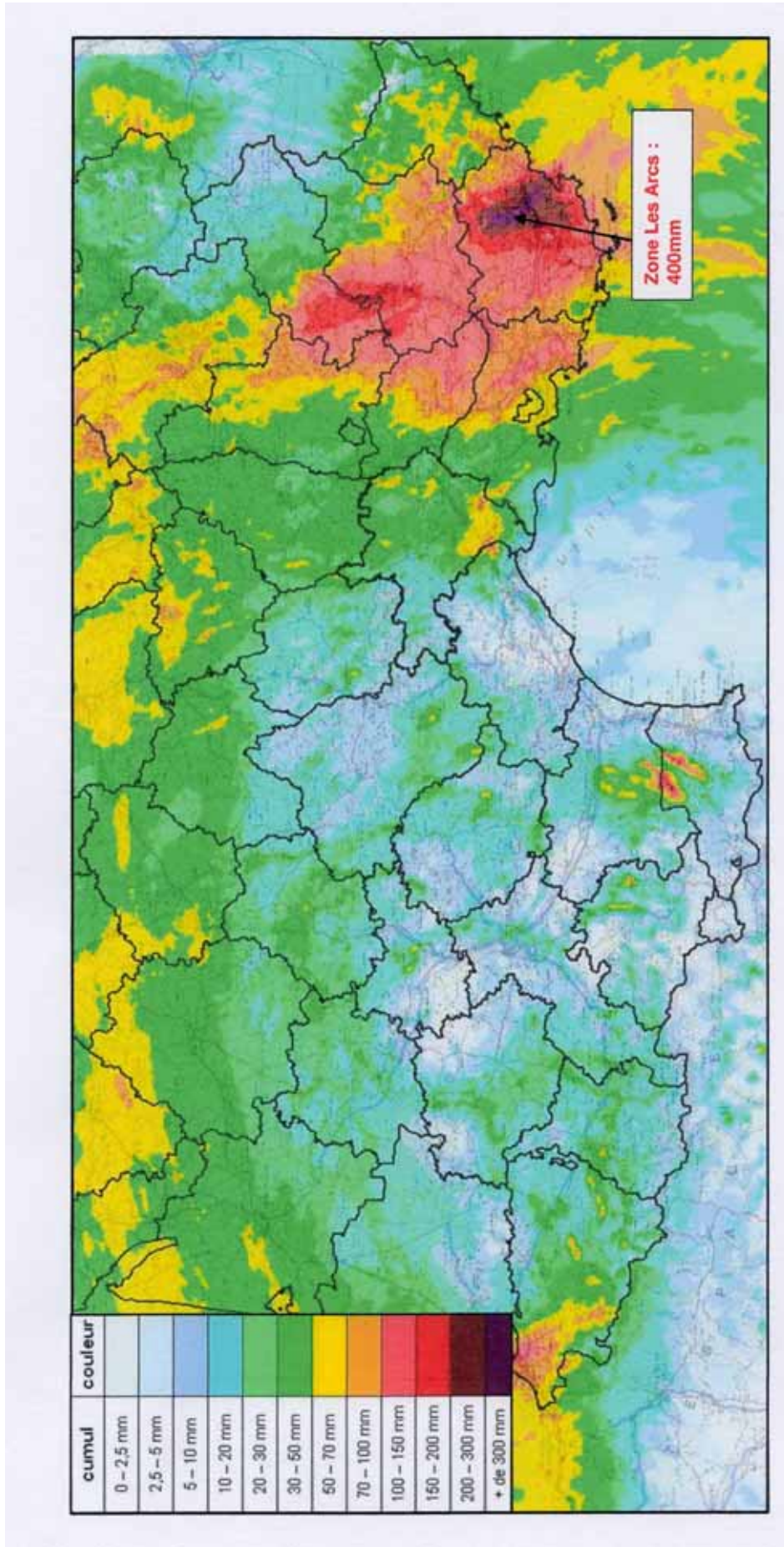
L'exemple de Sommières (p. 356 à 358)

Hyétogrammes du 15 juin 2010

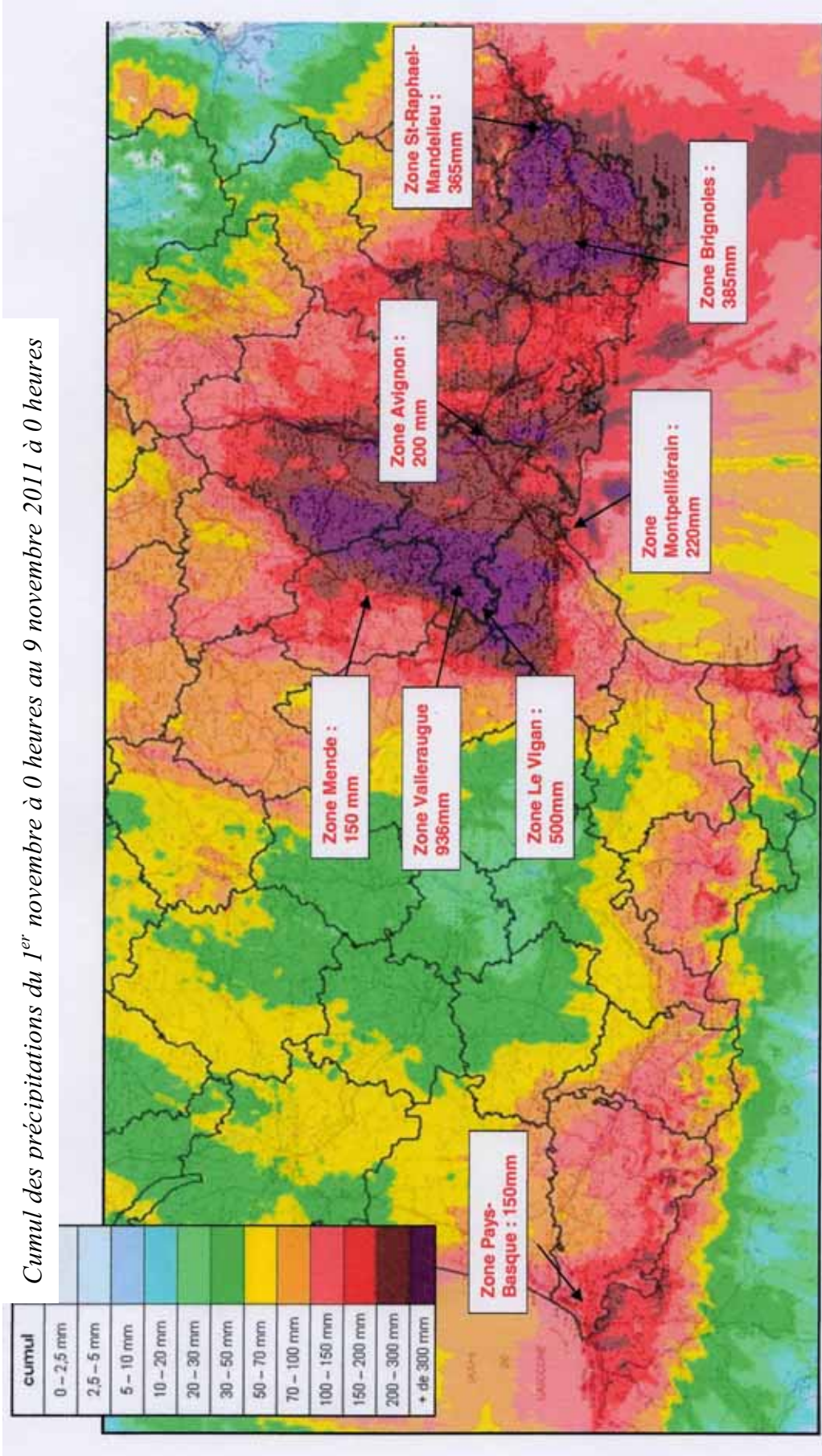


Source : Rapport Lefort

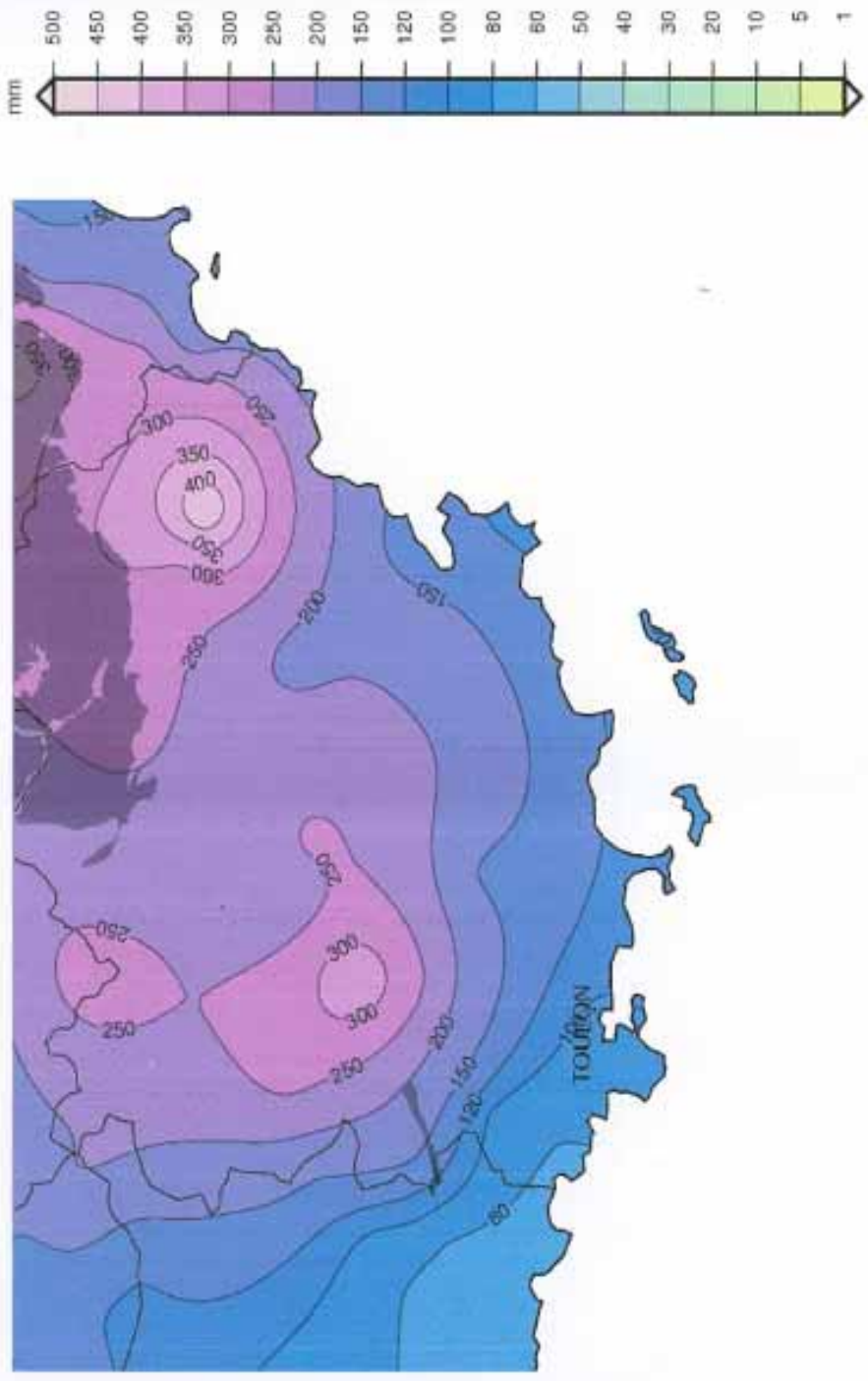
Cumul des précipitations du 14 juin 2010 à 20 heures au 17 juin 2010 à 12 heures



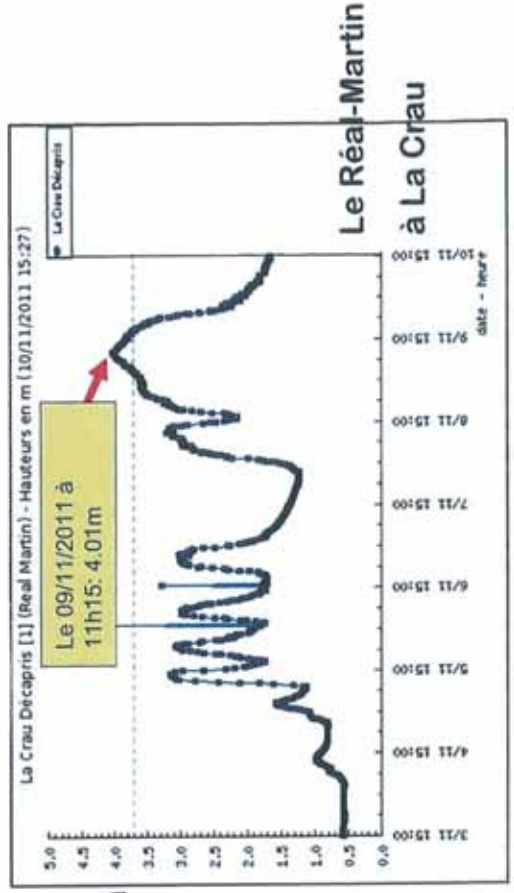
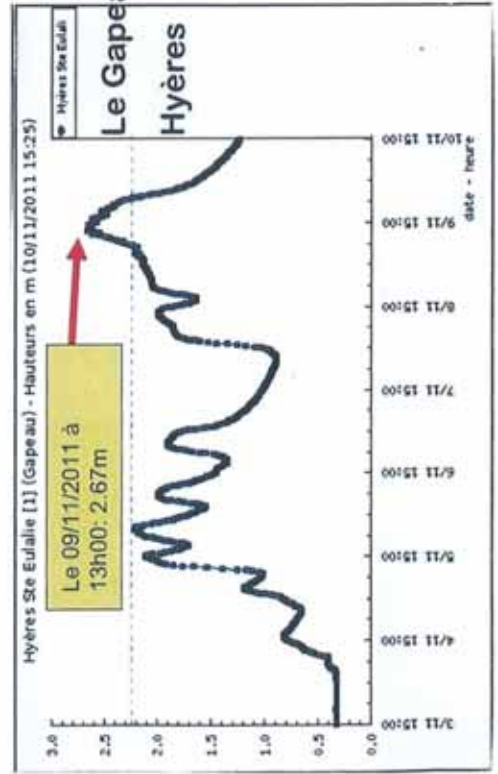
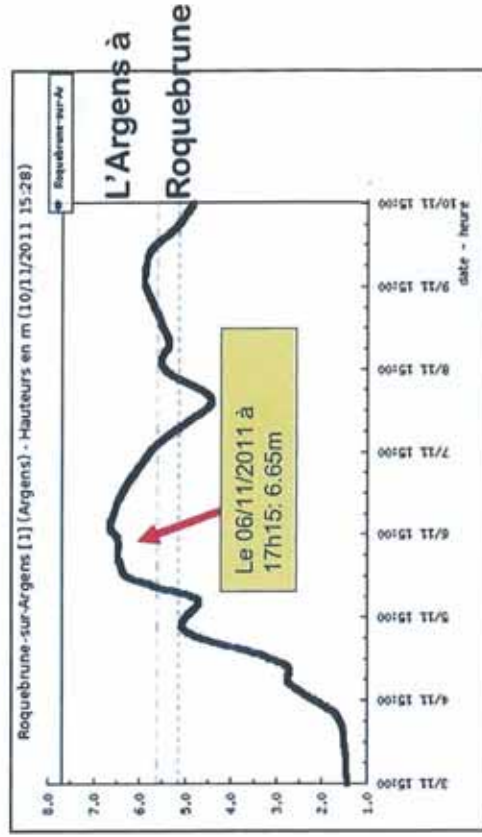
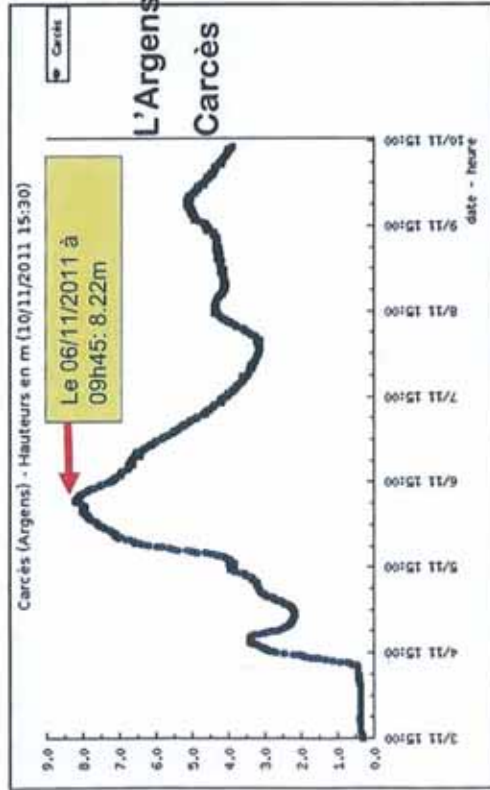
Source : Predict Services – « Retour d'expériences de l'événement de Novembre



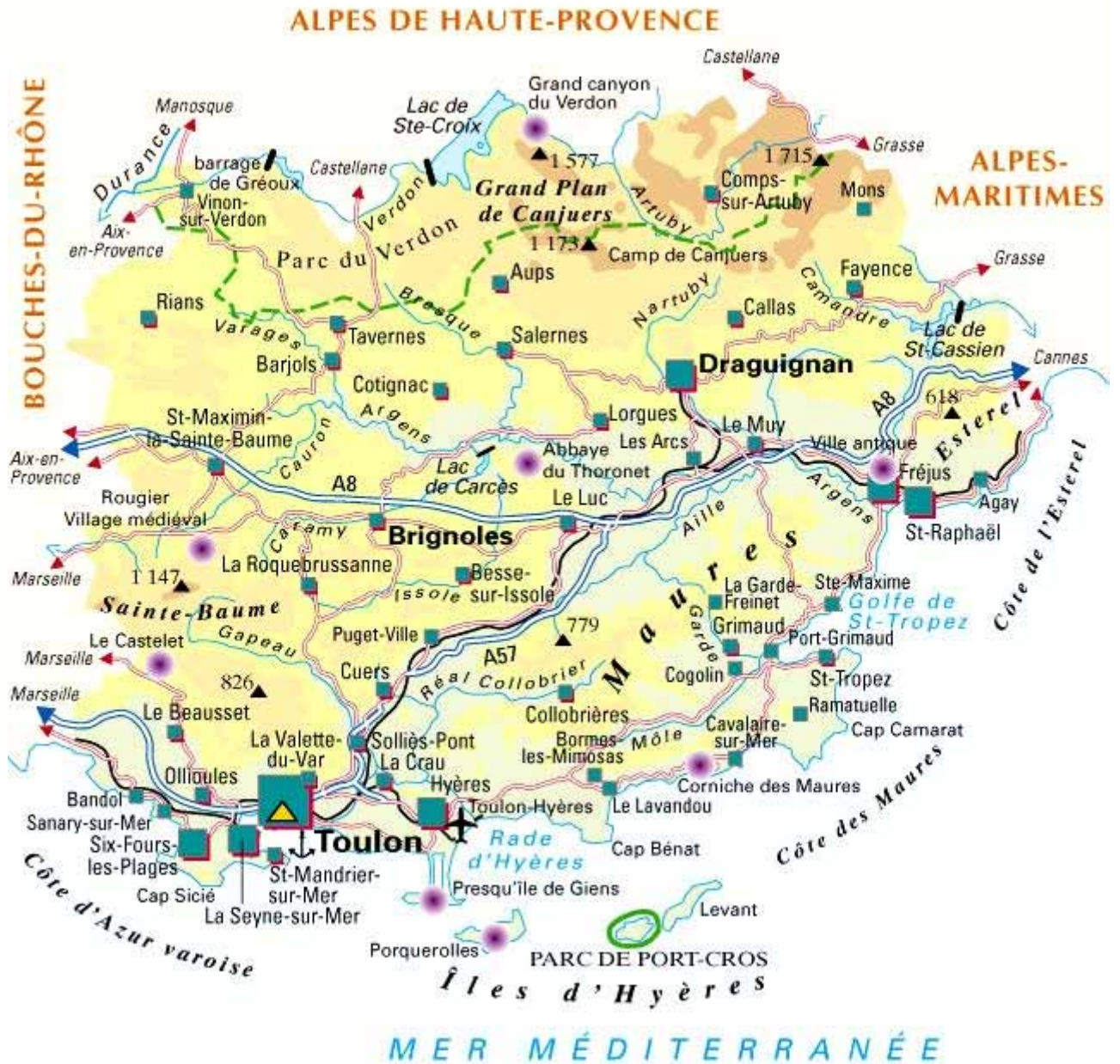
Cumul des précipitations sur trois jours
5 Novembre 2011 – zone : 8500/9893/17662/18723



Niveau des cours d'eau – Novembre 2011



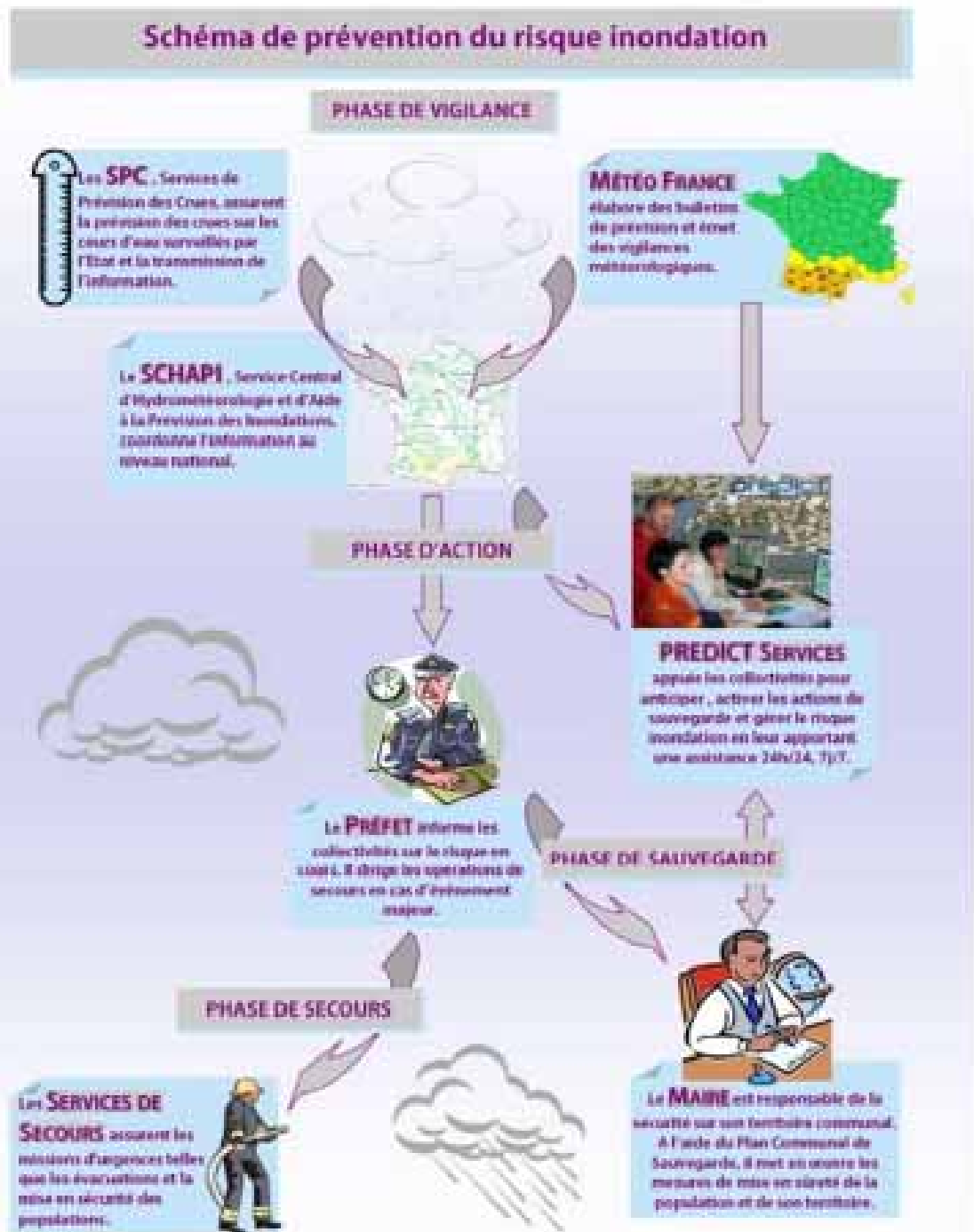
Carte des rivières du Var



Le territoire de compétence du SPC Méditerranée Est

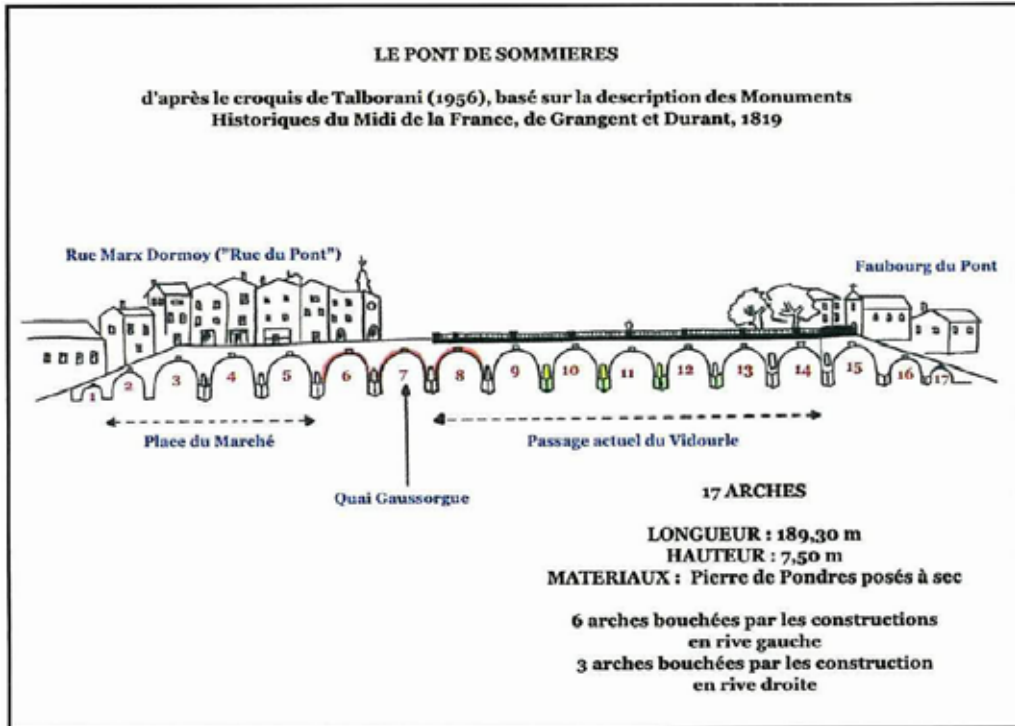


Source : Schéma directeur de prévision des crues du bassin Rhône-Méditerranée



Source : Predict Services – « Retour d'expériences de l'événement de Novembre 2011 »

Le pont de Sommières



Emprise du pont romain par rapport aux habitations selon St-V. Grangent,
Ch. Durand et S. Durand.

Archives municipales de Sommières.



Repères de crues à Sommières



Accès à la place du marché de Sommières



Une rue de Sommières pendant la crue



La remise en état après l'inondation



ANNEXE 10 - GLOSSAIRE

1. Termes techniques

Aléa : phénomène prévisible sans que le moment, les formes ou la fréquence en soient déterminables à l'avance et caractérisé par sa probabilité d'occurrence (décennale, centennial, etc.) et l'intensité de sa manifestation (hauteur et vitesse de l'eau pour les crues). Voir *Risque*.

Bassin versant : ensemble des pentes inclinées vers un même cours d'eau et y déversant leurs eaux de ruissellement.

Crue centennale : crue dont la probabilité d'apparition, en termes de débit, sur une année est de 1/100.

Crue de référence : crue réputée la plus grave entre la crue historique suffisamment renseignée et la crue centennale modélisée.

Débit : volume d'eau qui traverse une section transversale d'un cours d'eau par unité de temps, exprimé en m³/s.

Dossier départemental des risques majeurs (DDRM) : document établi par le préfet au niveau départemental et contenant les informations essentielles sur les risques naturels et technologiques majeurs du département (description des risques, conséquences prévisibles, mesures de sauvegarde, etc.)

Dossier d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM) : document établi par le maire et destiné à informer la population sur les risques naturels et technologiques affectant le territoire communal ainsi que sur les consignes de sécurité devant être mises en œuvre en cas de réalisation du risque.

Embâcle : objet solide (ex : un tronc) emporté par les eaux lors d'une crue puis bloqué dans le lit de la rivière.

Enjeux : personnes, biens, activités, moyens, patrimoine susceptibles d'être affectés par un phénomène naturel

Établissement Public Territorial de Bassin (EPTB) : groupement de collectivités territoriales ayant pour mission l'aménagement et la gestion des cours d'eau en matière d'hydraulique, d'environnement et de développement local.

Étude hydraulique : étude ayant pour objet de traduire en lignes d'eau les résultats de l'étude hydrologique, selon la topographie du lit de la rivière et la mise en œuvre d'un modèle hydraulique.

Étude hydrologique : étude permettant la définition des caractéristiques des crues de différentes périodes de retour (débits, durées,

fréquences), sur la base de la connaissance des chroniques de débit sur la rivière, relevées aux stations hydrométriques et enrichies des informations sur les crues historiques.

Franchise : montant laissé à la charge de l'assuré lorsque se produit une indemnisation de la part d'une compagnie d'assurance. Elle est, le plus souvent, déduite de l'indemnité versée à l'assuré. Mais il peut aussi s'agir d'un périmètre dans lequel la garantie ne s'applique pas (franchise kilométrique de garantie d'assistance) ou d'une période en jours pendant laquelle la garantie n'a pas d'effet (délai de carence d'assurance complémentaire santé).

Information des acquéreurs et des locataires (IAL) : Éléments d'information portés à la connaissance de l'acquéreur ou du locataire d'un bien des risques présents sur le terrain et des dommages éventuellement subis.

Inondation : recouvrement de zones qui ne sont pas, normalement, submergées par de l'eau.

Maître d'ouvrage : personne responsable de la construction d'un ouvrage assurant sa conception et sa supervision.

Modélisation : représentation mathématique simplifiée à partir d'éléments statistiques simulant un phénomène qu'il est difficile ou impossible d'observer directement.

Lit mineur : chenal principal du cours d'eau, généralement emprunté par la crue annuelle, dite crue de plein-bord, n'inondant que les secteurs les plus bas et les plus proches du lit.

Lit majeur : espace du cours d'eau occupé par les crues rares à exceptionnelles caractérisées par des hauteurs et vitesses d'eau généralement modérées, dont la distance entre les limites peut atteindre plusieurs kilomètres.

Modélisation : représentation mathématique simplifiée à partir d'éléments statistiques simulant un phénomène qu'il est difficile ou impossible d'observer directement.

Plan communal de sauvegarde (PCS) : plan communal ou intercommunal ayant pour objet de préparer la gestion de crise en anticipant notamment les vulnérabilités et les risques sur la commune, les moyens disponibles, l'organisation pour assurer l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population et l'organisation d'exercices.

Plan de prévention du risque d'inondation (PPRI) : document élaboré par l'État et imposant des contraintes aux documents locaux d'urbanisme quant à l'utilisation des sols (interdiction ou limitation de constructions, d'activités, etc.) en fonction de la définition de zones à risques.

Plan local d'urbanisme (PLU) : document d'urbanisme de planification au niveau communal ou éventuellement intercommunal.

Programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) : convention ayant pour objet la prévention des inondations et la limitation des dommages sur les biens et les personnes, à travers plusieurs actions (travaux, information et sensibilisation du public, études hydrologiques, etc.).

Risque majeur : survenue soudaine et inopinée d'une agression d'origine naturelle ou technologique dont les conséquences pour la population sont graves en raison du déséquilibre entre besoins et moyens de secours. Un événement potentiellement dangereux – aléa – ne devient un risque majeur que s'il concerne une zone où des enjeux humains, économiques ou environnementaux, sont en présence. Voir *Aléa*.

Vulnérabilité : niveau de conséquences prévisibles d'un phénomène naturel sur les enjeux

2. Termes concernant les assurances et les indemnisations

Bureau Central de Tarification (BCT) : autorité administrative indépendante chargée de fixer, au profit d'un assuré donné, le montant de la prime moyennant laquelle une entreprise d'assurance est tenue de garantir un risque qui lui a été proposé.

Caisse centrale de réassurance (CCR) : entreprise publique de réassurance (assurance des sociétés d'assurances), qui a pour spécificité au sein du marché de la réassurance de proposer une couverture illimitée, avec garantie de l'Etat, pour certains risques, tels que les catastrophes naturelles. La CCR gère également pour le compte de l'Etat plusieurs dispositifs : le FCAC (Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction), le FGRE (Fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines et industrielles), le FNGRA (Fonds national de gestion des risques en agriculture), le FPRNM (Fonds de prévention des risques naturels majeurs ou fonds « Barnier »), le FSCI (Fonds de sécurisation du crédit interentreprises) et le FAPDS (Fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins dispensés par des professionnels de santé exerçant à titre libéral).

Calamités agricoles : voir *Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture (FNGRA)*.

Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) : dotation de l'Etat aux collectivités territoriales qui vise à compenser, à un taux forfaitaire, la TVA qu'elles ont acquittée sur leurs dépenses d'équipement (investissement) au titre de l'avant-dernière année. Un remboursement anticipé est toutefois possible, y compris l'année même des travaux, à condition qu'un décret l'autorise expressément.

Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) : dispositif fondé sur la solidarité financière entre la grande

distribution et les petites entreprises commerciales et artisanales, financé par la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et géré par la Caisse nationale du Régime social des indépendants (RSI). Il est notamment possible de le mobiliser dans le cas de circonstances exceptionnelles susceptibles de provoquer une atteinte grave au tissu commercial.

Fonds National de Gestion des Risques en Agriculture (FNGRA) : dispositif d'indemnisation publique au titre des « calamités agricoles » qui a pris la suite du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA). Il vise à couvrir les dommages matériels causés aux exploitations agricoles par des événements non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, outrepassant les moyens préventifs ou curatifs habituels. Financé pour moitié par une taxe payée par les agriculteurs sur leurs assurances et par une dotation de l'État, pour un total moyen de l'ordre de 180 millions par an, le FNGRA permet, en moyenne, d'indemniser les sinistres à hauteur de 25 % des pertes subies.

Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), ou fonds « Barnier » : à l'origine destiné à financer l'indemnisation des personnes lorsqu'une menace grave de survenance d'un risque naturel (mouvement de terrain, avalanche, ou encore crues torrentielles) conduit l'État à les exproprier, ce fonds a vu ses missions évoluer en direction du financement d'études et de travaux de prévention tels que les digues. Le fonds est abondé par un reversement de 12 % des sommes collectées au titre des primes d'assurances additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles (ces surprimes « catnat » étant elles-mêmes fixées à 12 % du montant de la prime principale).

Programme 122 : intitulé « Concours spécifiques et administration », il s'agit d'un des programmes du budget général de l'État regroupés au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Parmi les différentes subventions budgétaires spécifiques destinées aux collectivités territoriales qu'il prévoit, deux permettent à l'État de venir en aide aux collectivités victimes de catastrophes naturelles en recourant à la solidarité nationale pour ce qui concerne leurs biens non assurables (tels que la voirie, les ponts et ouvrages d'art, les réseaux d'adduction d'eau ou d'assainissement ou encore les stations d'épuration) : le « fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles » (réparation de dégâts pour un montant compris entre 150 000 euros et 6 millions d'euros) et la « subvention d'équipement aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques » (au-delà du seuil de 6 millions d'euros). À la différence du premier instrument, cette dernière ne dispose pas de crédits inscrits en loi de finances initiale et nécessite une loi de finances rectificatives (LFR) ou un décret d'avance.

Régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, ou régime « catnat » : synthèse originale entre des mécanismes d'assurance privés et une logique de solidarité, ce régime bénéficie d'une réassurance

publique avec garantie de l'État et est appuyé sur une large mutualisation puisque présent dans la plupart des contrats d'assurance dans la mesure où il repose sur une extension obligatoire des contrats d'assurance dommages aux biens et pertes d'exploitation, financée par une prime additionnelle représentant 12 % de la prime principale. Sans être couvertes par le droit commun des assurances – puisque d'un point de vue juridique, les catastrophes naturelles sont des « risques non assurables » – les catastrophes naturelles font donc l'objet d'une couverture par ce régime spécifique, dit régime « catnat ».

3. Sigles et abréviations

ADPC : Association départementale de protection civile

AFPCN : Association française pour la prévention des catastrophes naturelles

AIGA (méthode) : Adaptation d'information géographique pour l'alerte crues

ANAH : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

ANTARES : Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours (réseau de télécommunication de la sécurité civile française)

AP/CP : Autorisation de programme / crédit de paiement

APIC : (service Météo-France) d'Avertissement pluies intenses à l'échelle des communes

ARS : Agence régionale de santé

ASA : Association syndicale autorisée

AZI : Atlas des zones inondables

BRGM : Bureau de recherches géologiques et minières

CAD : Communauté d'agglomération dracénoise

CCFF : Comité communal feux de forêt

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CCR : Caisse centrale de réassurance

CDRNM : Commission départementale des risques naturels majeurs

CDSC : Conseil départemental de sécurité civile

CETE : Centre d'études techniques de l'équipement

CEMAGREF : Centre d'étude du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts

CEPRI : Centre européen de prévention du risque d'inondation

- CETE** : Centre d'études techniques de l'équipement
- CETMEF** : Centre d'études techniques maritimes et fluviales
- CGCT** : Code général des collectivités territoriales
- CGEDD** : Conseil général de l'environnement et du développement durable
- CIS** : Centre d'incendie et de secours
- CMA** : Chambre des métiers et de l'artisanat
- CMI** : Commission mixte inondation
- CNAA** : Comité national de l'assurance en agriculture
- CNE** : Comité national de l'eau
- CNSC** : Conseil national de sécurité civile
- COD** : Centre opérationnel départemental
- CODIS** : Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
- COGIC** : Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises
- COPRNM** : Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs
- COS** : Commandement des opérations de secours
- COZ** : Centres opérationnels de zone
- CP** : Crédit de paiement
- CS** : Centre de secours
- CSP** : Centre de secours principal
- CSTB** : Centre scientifique et technique du bâtiment
- CVH** : Cellules de veille hydrologique
- DCE** : Directive cadre sur l'eau (directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau)
- DDRM** : Dossier départemental sur les risques majeurs
- DDTM** : Direction départementale des territoires et de la mer
- DGALN** : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
- DGCCRF** : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- DGCL** : Direction générale des collectivités locales
- DGF** : Dotation globale de fonctionnement
- DGPR** : Direction générale de la prévention et des risques

DGSCGC : Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

DICRIM : Document d'information communal sur les risques majeurs

DIG : Déclaration d'intérêt général

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DUP : Déclaration d'utilité publique

EAA : Ecole d'application de l'artillerie

EALAT : Ecole d'application de l'aviation légère de l'armée de terre

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

FC TVA : Fonds de compensation de la TVA

FEDER : Fonds européen de développement régional

FFSA : Fédération française des sociétés d'assurance

FISAC : Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce

FNGCA : Fonds national de garantie des calamités agricoles

FNRGRA : Fonds de gestion nationale des risques en agriculture

FPRNM : Fonds de prévention des risques naturels majeurs

GASPAR : Gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques naturels et technologiques

GEMA : Groupement des entreprises mutuelles d'assurance

IAL : Information des acquéreurs et des locataires

IGA : Inspection générale de l'administration

INHESJ : Institut national des hautes études de sécurité et de la justice

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IRSTEA : Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA, ex CEMAGREF)

MASC : Mission d'appui et de sécurité civile

MEDDTL : Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

ONEMA : Office national de l'eau et des milieux aquatiques

ONRN : Observatoire national des risques naturels

ORSEC : Organisation de la réponse de la sécurité civile

PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur

PAP : Projet annuel de performance

PAPI : Programme d'action de prévention des inondations

PCO : Poste de commandement opérationnel

PCS : Plan communal de sauvegarde

PLU : Plan local d'urbanisme

POS : Plan d'occupation des sols

PPR : Plan de prévention des risques naturels prévisibles (idem PPRN)

PPRI : Plan de prévention du risque inondation

PPRN : Plan de prévention des risques naturels prévisibles (idem PPR)

PSR : Plan national sur les submersions rapides

RETEX ou **REX** : Retour d'expérience

RGPP : Révision générale des politiques publiques

RIC : Règlement de surveillance, de prévision et de transmission de l'information sur les crues

RHyTMME : Risques hydrométéorologiques en territoire de montagne et méditerranéen

RNU : Règlement national d'urbanisme

SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SAIP : Système d'alerte et d'information des populations

SCHAPI : Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention des inondations

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

SDIS : Service départemental d'incendie et de secours départemental

SDPC : Schéma directeur de prévision des crues

SHOM : service hydrographique et océanographique de la Marine

SIACIA : Syndicat intercommunal pour l'aménagement du cours inférieur de l'Argens

SIAN : Syndicat intercommunal d'aménagement de la Nartuby

SIDPC : Service interministériel de défense et de protection civile

SMAGE (des Gardons) : Syndicat mixte d'aménagement et de gestion équilibrée

SNA : Système national d'alerte

SPC : Service de prévision des crues

SPDC : Schémas directeurs de prévision des crues

SRU (loi) : Solidarité et renouvellement urbains

UE : Union européenne

UH : Unité d'hydrométrie

ZAC : Zone d'aménagement concerté

**ANNEXE 11 -
AUDITIONS DE LA MISSION COMMUNE
D'INFORMATION SUR LES INONDATIONS SURVENUES
DANS LE VAR ET PLUS LARGEMENT DANS LE SUD-EST
DE LA FRANCE, EN NOVEMBRE 2011**

Mardi 13 mars 2012

M. François Jacq

Président-directeur-général de Météo-France

M. Olivier Gupta

Directeur-général adjoint de Météo-France

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120312/mci_inondations.html#toc2

M. Patrick Lagadec

Directeur de recherche à l'Ecole polytechnique, auteur de travaux sur le risque et sur la gestion des crises

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120312/mci_inondations.html#toc3

M. Pierrick Givone

Directeur général délégué pour la recherche et l'innovation de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA anciennement CEMAGREF)

M. Alain Chastan

Chef du Département des eaux de l'IRSTEA

M. Patrice Mériaux

Expert senior de l'IRSTEA

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120312/mci_inondations.html#toc4

M. Philippe Dutartre

Directeur du Service public du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

M. Jean-Christophe Maréchal

Hydrogéologue, responsable de l'unité eau du BRGM à Montpellier et responsable de projets sur la contribution des eaux souterraines aux phénomènes d'inondations

M. Thierry Winter

Adjoint au Directeur du Service Risques naturels et sécurité du stockage du CO2 du BRGM

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120312/mci_inondations.html#toc5

Mme Corinne Orzechowsky

Préfète de la Mayenne, Sous-préfète de Draguignan lors des inondations de 2011

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120312/mci_inondations.html#toc6

Mercredi 21 mars 2012

M. Jean-Paul Kihl

Directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises

M. Jean-Guy Mercan

Chef du bureau opérationnel de la gestion interministérielle de crises à la DGSCGC

Mme Julie Bouaziz

chargée de mission à la DGSCGC

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120319/mci_inondations.html

M. Eric Jalon

Directeur général des collectivités locales

M. Yves Cordier

Adjoint au sous-directeur Compétences et institutions locales

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120319/mci_inondations.html#toc3

M. Xavier Martin

Ancien ingénieur général des eaux et forêts, en retraite, co-auteur d'un rapport de retour d'expériences sur les inondations survenues dans le Var en juin 2010

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120319/mci_inondations.html#toc4

M. Joël L'Her

Directeur de l'Ingénierie au Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF)

M. Patrick Chassé

Expert hydraulique du CETMEF

M. François Hissel

Directeur Scientifique adjoint du CETMEF

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120319/mci_inondations.html#toc5

M. Laurent Michel

Directeur général de la Prévention des risques du Ministère de l'Ecologie

Mme Anne-Marie Levrault

Chef du Service des Risques naturels et hydrauliques du Ministère de l'Ecologie

M. André Bachoc

Chef du Service Central d'Hydrométéorologie et d'Appui à la Prévision des Inondation (SCHAPI)

Mme Isabelle Leleu

Chef de Service adjointe au SCHAPI

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120319/mci_inondations.html#toc6

Mercredi 9 mai 2012

Mme Maya Atig

Sous-directrice des Assurances au Ministère de l'Economie et des finances

M. Sébastien Raspiller

Chef du bureau des marchés et des produits d'assurance

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120507/mci_inondations.html#toc2

Mme Stéphane Pallez

Président Directeur général de la Caisse Centrale de Réassurance (CCR)

M. Laurent Montador

Directeur adjoint chargé de la réassurance des catastrophes naturelles de la CCR

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120507/mci_inondations.html#toc3

M. Stéphane Penet

Directeur des assurances de biens et des responsabilités à la Fédération Française des Sociétés d'Assurances

M. Jean-François Hesse

Coordinateur de la FFSA pour la gestion des catastrophes naturelles

M. Jean-Paul Laborde

Responsable des affaires parlementaires

Mme Annabelle Jacquemin-Guillaume

Attachée parlementaire de la FFSA pour le Sénat

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120507/mci_inondations.html#toc4

M. Yann Boaretto

Médiateur des assurances

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120507/mci_inondations.html#toc5

M. Martial Ponçot

Président de la Commission Technique IRD du Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA)

M. Christian Luttique

Coordinateur « catastrophes naturelles » au GEMA

Mme Barbara Berrebi

Chargée d'études « assurances dommages » au GEMA

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120507/mci_inondations.html#toc6

M. Christophe Blanc

Sous-Directeur des entreprises agricoles au Ministère de l'Agriculture

M. Sébastien Bouvatier

Chef du bureau du crédit et de l'assurance

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120507/mci_inondations.html#toc7

Mardi 29 mai 2012

M. Patrick Lavarde

Directeur général de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)

M. Alexis Delaunay

Directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale à l'ONEMA
http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120528/mci_inondations.html#toc2

M. Paul-Henri Bourrelier

Vice-Président de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles

M. René Feunteun

Association française pour la prévention des catastrophes naturelles
http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120528/mci_inondations.html#toc3

M. Carel de Villeneuve

Conseiller des Transports et de l'environnement à l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas à Paris

M. Robert Slomp

Chargé de mission et Conseiller chez Rijkswaterstaat (Agence néerlandaise des Travaux Publics et de la Gestion des Eaux)
http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120528/mci_inondations.html#toc4

M. Christian Desplats

Président de l'Agence régionale pour l'environnement de la Région PACA (ARPE-PACA)

Mme Véronique Desagher

Animatrice du réseau régional des gestionnaires des milieux aquatiques de l'ARPE-PACA

M. Gilles Brière

Chef du service Rivières et espaces naturels du Conseil général du Vaucluse
http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120528/mci_inondations.html#toc5

M. Michel Casteigts

Chargé de la coordination de la mission interministérielle d'évaluation des dommages causés par les inondations de novembre 2011
http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120528/mci_inondations.html#toc6

Mercredi 30 mai 2012

M. Jean-François Carencio

Préfet de la Région Rhône-Alpes

M. Philippe Ledenvic

Directeur régional Rhône-Alpes de l'environnement, de l'aménagement et du logement
http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120528/mci_inondations.html#toc8

Mardi 5 juin 2012

Mme Valérie Novembrer

Géographe, Directrice de recherche au CNRS

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120604/mci_inondations.html#toc2

M. Samuel Deliancourt

Magistrat à la Cour administrative d'appel de Marseille

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120604/mci_inondations.html#toc3

Mardi 12 juin 2012

M. Eric Doligé

Président du Centre Européen de Prévention des Risques d'inondation (CEPRI)

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120611/mci_inondations.html#toc2

M. Thierry Libaert

Conseiller du Comité économique et social européen,
Professeur à l'Université de Louvain, Président du Laboratoire d'Analyse des
Systèmes de Communication d'Organisation (LASCO-Louvain)

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120611/mci_inondations.html#toc3

Mme Mathilde Gralepois

Maître de conférences à l'Ecole polytechnique de l'université de Tours

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120611/mci_inondations.html#toc4

Mme Florence Jacquinod

Chargée de recherche à l'Université de Saint Etienne

M. Julien Langumier

Chargé de mission à la Direction régionale Rhône-Alpes de l'environnement,
de l'aménagement et du logement

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120611/mci_inondations.html#toc5

Mardi 10 juillet 2012

M. Jean-Pierre Bayle

Président de la Quatrième chambre de la Cour des comptes

M. Cyrille Schott

Conseiller maître en service extraordinaire de la Cour des comptes

M. Jean-Michel Sansousy

Magistrat de la Cour régionale des comptes de la Région PACA

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120709/mci_inondation.html#toc2

M. Thibaud Normand

Chef du Service Prévision de la Direction régionale PACA
de l'environnement, de l'aménagement et du logement

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120709/mci_inondation.html#toc4

Mme Stéphanie Bidault

Déléguée générale du Centre Européen de Prévention des Risques
d'inondation (CEPRI)

M. Nicolas Bauduceau

Directeur scientifique et technique du CEPRI

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120709/mci_inondation.html#toc5

Général Pierre Chavancy

Chef de la Division Emploi de l'Etat-major des armées

Colonel Olivier Salaun

Division Emploi de l'Etat-major des armées

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120709/mci_inondation.html#toc6

M. Jean-Luc Salagnac

Ingénieur du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), Chef du
projet Impact du Changement Climatique sur le Cadre Bâti

http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20120709/mci_inondation.html#toc7

**ANNEXE 12 -
PERSONNES RENCONTRÉES PENDANT LES
DÉPLACEMENTS RÉALISÉS PAR LE RAPPORTEUR
ET LES MEMBRES DE LA MISSION**

I. VAR ET ALPES-MARTIMES, DU 4 AU 6 AVRIL 2012

A. LE 4 AVRIL 2012 :

Toulon – Préfecture du Var : réunion de travail avec les services de l'État en charge des politiques de prévention et des réparations.

- **M. Jean-Claude Mattei**, Secrétaire général de la sous-préfecture du Var (arrondissement de Draguignan)
- **M. Bernard Breyton**, Sous-préfet de l'arrondissement de Brignoles
- **M. Olivier de Mazières**, Secrétaire général de la préfecture du Var, sous-préfet de l'arrondissement de Toulon
- **M. Jacques Consolo**, Direction départementale des finances publiques du Var
- **M. Michel Pignol**, Directeur départemental des territoires et de la mer
- **M. Albert Grenier**, Adjoint au directeur départemental des territoires et de la mer
- **M. François Dufond**, Chef du Service territorial Est-Var à la Direction départementale des territoires et de la mer
- **M. François Juge**, Direction départementale des territoires et de la mer
- **M. Frédéric Durier**, Direction départementale des territoires et de la mer
- **M. Emmanuel Joly**, direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE PACA département du Var)
- **M. Yannick Galvin**, agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
- **M. Dominique Ponnou-Delaffon**, Directrice de l'action territoriale de l'État
- **Mme Berretta**, Adjointe à la Direction de l'action territoriale de l'État
- **M. Joaquim Gonzalez**, Directeur adjoint de la cohésion sociale du Var
- **Mme Dominique Créquer**, Adjointe au Bureau de la préparation et de la gestion de la crise

Toulon – Préfecture du Var : réunion de travail avec les services de l'État en charge de la prévision, de l'alerte et de l'organisation des secours.

- **M. Jean-Claude Mattei**, Secrétaire général de la sous-préfecture du Var (arrondissement de Draguignan)
- **M. Bernard Breyton**, Sous-préfet de l'arrondissement de Brignoles
- **Mme Nathalie Bakhache**, Directrice de cabinet du Préfet du Var

- **M. Michel Pignol**, Directeur départemental des territoires et de la mer
- **M. Albert Grenier**, Adjoint au Directeur départemental des territoires et de la mer
- **M. François Dufond**, Chef du Service territorial Est-Var à la Direction départementale des territoires et de la mer
- **M. François Juge**, Direction départementale des territoires et de la mer
- **M. Frédéric Durier**, Direction départementale des territoires et de la mer
- **Colonel Laurent Bitouzet**, Commandant du groupement de gendarmerie du Var
- **Colonel Frédéric Marchi-Lecchia**, Directeur adjoint des services d'incendie et de secours du Var
- **Capitaine Bernard Garcia**, Chef du centre d'intervention et de commandement de Toulon
- **Capitaine de Frégate Bertrand Arnauld**, Délégué militaire départemental
- **M. Jacques Manach**, Directeur interrégional sud-est de Météo France
- **M. Robert Martel**, Délégué départemental du Var de Météo France
- **M. André Martin**, Chef du service de prévision des crues MED EST
- **Mme Angélique Schirk, M. Sébastien Madelpuech et M. Florent Vallée**, Croix Rouge du Var
- **M. David Tran, M. Jean-Luc Hermitte et M. Yves Nègre**, E.R.D.F. Var
- **M. Jean Verlucco**, Inspecteur d'académie
- **M. Paul Francheterre**, Secrétaire général de la fédération nationale de la protection civile
- **M. Jean-François Cornou**, Secrétaire général de la protection civile du Var
- **M. Gilles Allione**, Président de l'association départementale des comités communaux de feux de forêts du Var
- **M. Philippe Faup**, Délégué adjoint pour le Var de l'agence régionale de santé PACA
- **M. Jean-Jacques Raymond**, Directeur du SAMU 83
- **Mme Marie-Claire Marguier**, Directrice départementale de la protection des populations
- **M. Vincent Barastier**, Chef du service de communication interministérielle de l'État en département
- **M. Dominique Créquer**, Adjointe au Bureau de la préparation et de la gestion de la crise de la préfecture du Var

Toulon – Préfecture du Var : réunion de avec les élus de la vallée du Gapeau.

- **M. Guy Menut**, Maire de Solliès-Toucas
- **M. François de Canson**, Maire de La Londe Les Maures
- **M. Patrick Martinelli**, Maire de Pierrefeu du Var

Toulon – Préfecture du Var : déjeuner de travail avec le Préfet.

- **M. Paul Mourier**, Préfet du Var
- **M. Bernard Breyton**, Sous préfet de l'arrondissement de Brignoles
- **M. Olivier de Mazières**, Secrétaire général de la-préfecture du Var, sous préfet de l'arrondissement de Toulon
- **Mme Nathalie Bakhache**, Directrice de cabinet du Préfet du Var

Fréjus – visite de la Z.A. de La Palud et des digues du Reyran en compagnie des élus locaux de la ville de Fréjus.

Fréjus – villa Aurélienne : réunion avec les élus de la Basse vallée de l'Argens.

- **M. Francis Tosi**, Premier adjoint au maire de Fréjus
- **M. Jean-Claude Tosello**, Troisième adjoint au maire de Fréjus
- **M. Bernard Tardif**, Adjoint à la sécurité au maire de Fréjus
- **M. Robert Icard**, Directeur général des services de la mairie de Fréjus
- **M. Luc Jousse**, Maire de Roquebrune-sur-Argens
- **M. Gérard Tortora**, Président du syndicat intercommunal d'aménagement de la Nartuby, conseiller municipal de Trans-en-Provence
- **M. Paul Boudoube**, Maire de Puget-sur-Argens
- **M. Frédéric Harivel**, Directeur adjoint des services de Puget-sur-Argens
- **Mme Liliane Boyer**, Maire du Muy
- **M. Bernard Chardes**, Adjoint au maire du Muy
- **M. Jacques Morenon**, Président du syndicat intercommunal d'aménagement du cours inférieur de l'Argens, premier adjoint au maire de Puget-sur Argens
- **M. Alain Pruvost**, Directeur général au conseil général du Var, délégué aux routes, transports, forêts et affaire maritime
- **M. Gérard Besson**, Délégué général au développement et à la vie locale au conseil général du Var
- **M. Mathias Franko**, Délégué général au développement et à la vie locale au conseil général du Var
- **Mme Estelle Martin**, Directrice de l'agriculture et du développement rural au conseil général du Var
- **Mme Delphine Thibault**, Directrice environnement au conseil général du Var

Fréjus – villa Aurélienne : réunion avec les représentants des organisations professionnelles.

- **Mme Isabelle Demoulin**, Trésorier adjoint de la chambre de métiers et de l'artisanat du Var

- **M. Bernard Lecat**, Vice-président de la chambre de commerce et d'industrie du Var
- **Mme Véronique Maurel**, Union patronale du Var
- **M. Gilles Gasquet**, Président de la délégation du BTP 83 Draguignan et haut-Var
- **M. Cyril Bolliet**, Secrétaire général de la fédération du BTP du Var
- **M. Hubert Barret**, Secrétaire départemental de la confédération paysanne du Var
- **M. Sébastien Perrin**, Président du syndicat des jeunes agriculteurs du Var
- **M. Gilles Millo**, Secrétaire général de la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Var
- **M. François Drouzy**, sous-directeur de la chambre d'agriculture du Var
- **M. Jean-Claude Henry**, chambre d'agriculture du Var

B. LE 5 AVRIL 2012

Draguignan – conseil général : réunion avec les associations de sinistrés.

- **Mme Josette Fays**, Présidente de l'association Var inondations écologisme et co-présidente de l'union nationale de lutte contre les inondations
- **Mme Bibiane Guiran Nioucel**, Présidente de l'association pour la sécurité et la défense de la Nartuby
- **M. Charles Boyer**, Vice-président de l'association des sinistrés du Muy
- **M. Jean-Noël Brandenburger**, Président de l'association vivre installés au val d'Argens
- **M. Khémissi Makabrou**, Président de l'association de défense des sinistrés du 15 juin 2010
- **M. Jean-Pierre Souza**, Vice-président de l'association de défense des sinistrés du 15 juin 2010

Draguignan – Conseil général : réunion avec les élus locaux des arrondissements de Draguignan et de Brignoles (haute vallée de l'Argens et Nartuby).

- **M. Jean-Michel Couve**, Député de la 4^{ème} circonscription de Draguignan accompagné de son assistante parlementaire NADIA AMRI
- **M. Olivier Audibert-Troin**, Président de la communauté d'agglomération Dracénoise, premier adjoint au maire de Draguignan, conseiller régional
- **M. Jean-Charles Manrique**, Directeur général des services de la communauté d'agglomération Dracénoise
- **M. Georges Rouvier**, Maire de Châteaudouble
- **M. Jacques Milesi**, Premier adjoint au maire de Châteaudouble
- **M. Daniel Nironi**, Maire de Barjols
- **M. Serge Pellegrino**, Adjoint au maire de Barjols
- **M. Alain Parlanti**, Maire des Arcs-sur-Argens

- **M. Bernard Chilini**, Maire de Figanières
- **M. Jacques Lecointe**, Maire de Trans-en-Provence
- **M. Eric Romancant**, Directeur des services techniques de Trans-en-Provence
- **M. Jacques Godano**, Adjoint environnement au maire de Trans-en-Provence
- **M. Gilbert Galliano**, Maire de Taradeau
- **M. Gilles Tummino**, Adjoint à l'urbanisme au maire de Taradeau
- **Mme Sabine Vachald**, Maire de La Motte
- **M. Achille Venturini**, Conseiller municipal à Draguignan
- **Mme Evelyne Casile**, Secrétaire générale de l'association des maires du Var

Châteaudouble – visite de la commune en compagnie du maire et de son adjoint

Draguignan – visite du quartier de Saint Hermentaire en compagnie du président de la communauté d'agglomération Dracénoise et du premier adjoint au maire.

Draguignan – visite de la SA SOMMEP et entretien avec M. François Patureau, conseiller territorial CCI du Var.

Draguignan – rencontre avec le responsable du service départemental d'incendie et de secours du Var.

- **Colonel Eric Martin**, Directeur départemental
- **Colonel Frédéric Marchi-Leccia**, Directeur départemental adjoint
- **Lieutenant-colonel Marc Rougon**, sous-direction de l'organisation des ressources et de l'administration

Châteaudouble – visite du hameau de Rebouillon en compagnie du maire et de son premier adjoint, MM. Georges Rouvier et Jacques Milesi.

C. LE 6 AVRIL 2012

Nice – Préfecture des Alpes-Maritimes : réunion avec les élus des Alpes-Maritimes et avec les services de l'État

- **Mme Dominique-Claire Malmanche**, Sous-préfète de Grasse
- **M. Raymond Floc'h**, Sous-préfet de Nice Montagne
- **M. Lionnel Luca**, Député des Alpes-Maritimes, Vice président du conseil général
- **Mme Anne Sattonnet**, Conseillère générale des Alpes-Maritimes

- **M. Hervé Brunelot**, Directeur départemental des territoires et de la mer
- **M. Bernard Cardelli**, Chef du service eau et risques à la direction départementale des territoires et de la mer
- **Colonel Patrick Bauthéac**, Directeur du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes
- **M. Michel Cartier**, Directeur du secrétariat général aux affaires départementales
- **M. Marc Fiquet**, Chef du service eau et risques au conseil général des Alpes-Maritimes
- **M. Christophe Dupuy**, Directeur du syndicat intercommunal des Paillons
- **M. Michel Raybaut**, Maire de La Roquette-sur-Var
- **M. Émile Tornatore**, Maire de Le Broc
- **M. Antoine Damiani**, Maire de Carros
- **M. Marc Lafaurie**, Adjoint au maire de Saint-Laurent-du-Var
- **M. Jean-Pierre Boschetti**, Adjoint au maire de Bonson
- **Mme Delphine Béjot**, Service de gestion des risques courants et majeurs de la ville de Nice et de la Métropole.
- **Mme Lénora Chauveau**, Assistante direction générale adjointe de Villeneuve-Loubet
- **M. Emmanuel Curinier**, Responsable lutte contre les inondations à la ville d'Antibes
- **M. Jean-Marie Aicardi**, Responsable service coordonateur de la Protection civile à Antibes
- **M. Bernard Chabroux**, Adjoint au maire de La Colle-sur-Loup
- **Mme Soaz Leuregans**, Adjointe au directeur général des services de la mairie de Biot
- **M. Yann Pastierik**, Responsable du service risques naturels de la mairie de Biot
- **Mme Caroline Rimbart**, Mairie d'Antibes
- **M. Bernard Tibier**, Adjoint au maire d'Auribeau-sur-Siagne
- **Mme Emmanuelle Fernandez-Baravex**, Adjointe au maire de La Trinité
- **M. Christian Ray**, Ville de Cannes

Nice – visite de la digue du Var par la direction départementale des territoires et de la mer

Cagnes-sur-Mer – Casino Terrazur : présentation des travaux de lutte contre les inondations du Malvan sur la commune

Auribeau-sur-Siagne – Syndicat Intercommunal de la Siagne et de ses Affluents : présentation des actions du syndicat, du système d'alerte crues, du programme des travaux et de la gestion des cours d'eau.

- **Mme Dominique-Claire Malmanche**, Sous-préfète de Grasse
- **M. Jacques Varonne**, Maire d'Auribeau-sur-Siagne
- **M. Luc Bencivenga**, directeur technique SISA
- **Mme Vanessa Huet**, Ingénieur territorial SISA
- **M. Jean-Luc Trouvat**, mandataire chef de projet société du canal de Provence

Auribeau-sur-Siagne – Visite de l'exploitation maraîchère de M. Gérard Abril, exploitant agricole et adjoint au maire.

II. VAUCLUSE, GARD ET BOUCHES-DU-RHÔNE, DU 11 AU 13 AVRIL 2012

A. LE 11 AVRIL 2012

Vaison-la-Romaine : Réunion avec les élus municipaux et leurs collaborateurs, suivie d'une visite sur site

- **M. Pierre Meffre**, Maire de Vaison-la-Romaine
- **M. Claude Haut**, Sénateur, Président du Conseil général, ancien Maire de Vaison-la-Romaine
- **Mme Irène Millet**, Premier adjoint au maire
- **M. Daniel Henriot**, Adjoint au maire délégué aux finances
- **M. Daniel Labergère**, Directeur général des services
- **Mme Danièle Gras**, Direction générale des services, Chargée de mission
- **M. Pierre Receveur**, Délégué à la sécurité
- **Mme France Sauvan**, Assistante parlementaire de Claude HAUT

Avignon – Île de la Barthelasse : visite de terrain avec les responsables de l'association des propriétaires

- **M. Christian Marquis**, Président de l'association constituée d'office Barthelasse

Saint-Geniès-de-Malgoirès : visite de terrain avec les responsables du syndicat de communes des vallées des Gardons

- **M. Jacques Layre**, Président du syndicat mixte d'aménagement et de gestion équilibrée des Gardons
- **M. Lionel Georges**, Directeur du syndicat mixte d'aménagement et de gestion équilibrée des Gardons

- **M. Michel Martin**, Maire de Saint-Geniès-de-Malgoirès accompagné de conseillers municipaux

- **M. Simon Sutour**, Sénateur, accompagné de son assistant **M. Fabrice Scolieri**

- **M. Fabrice Verdier**, Vice-président de la région Languedoc-Roussillon

Nîmes – Conseil général du Gard : réunion avec le conseil général et les élus locaux.

- **M. Guy Marotte**, Maire de Sommières

- **M. Bonifacio Iglesias**, Maire d'Anduze

- **M. Jacques Layre**, Président du syndicat mixte d'aménagement et de gestion équilibrée des Gardons

- **M. Lionel Georges**, Directeur du syndicat mixte d'aménagement et de gestion équilibrée des Gardons

- **M. Patrice Thomas**, Direction de l'eau, de l'environnement et de l'aménagement rural au conseil général du Gard

- **M. Alain Jaffard**, directeur des unités territoriales service infrastructures

- **M. Didier Bacqueville**, Directeur général des services

- **M. Fabien Potier**, Directeur exploitation des infrastructures

B. LE 12 AVRIL 2012

Fourques : visite de la station de pompage de Grand Cabane.

- **M. Gilles Dumas**, Maire de Fourques, vice-président du syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer

- **M. Jean-François Blanchet**, Directeur général de BRL (maître d'ouvrage)

- **M. Juan Martinez**, Vice-président du conseil général

Aramon – Hôtel de ville : réunion avec les élus locaux.

- **M. Juan Martinez**, Vice-président du conseil général

- **M. Michel Pronesti**, Maire d'Aramon

- **M. Jean-Marie Gilles**, Maire de Vallabrègues

- **M. Michel Paulin**, Maire de Sernhac

- **M. Christian Jallat**, Maire de Comps

- **M. Jacques Bourbousson**, Maire de Beaucaire

- **Mme Brigitte Lhermet**, Première adjointe au maire de Comps, responsable du plan communal de sauvegarde

- **M. Joël Roudil**, Collaborateur du maire d'Aramon

- **Mme Marie Féraud**, Service urbanisme de la ville d'Aramon

- **M. Jean-Marie Rosier**, Deuxième adjoint au maire d'Aramon

- **Mme Nathalie Falchero**, Directrice des services techniques Aramon

- **M. Christian Pichot**, Adjoint au maire chargé des risques et de l'environnement

Collias – Pont du Gardon : visite de terrain en compagnie des élus locaux accompagnés de personnes sinistrées lors des inondations

- **M. Raymond Aparis**, Maire de Collias accompagné d'un adjoint et d'un conseiller municipal

- **Mme Éliette Galzy**, ancien Maire de Collias

Nîmes – Préfecture du Gard : Déjeuner de travail avec le préfet du Gard

- **M. Hugues Bousiges**, Préfet du Gard

- **M. Thierry Laurent**, Directeur de cabinet du Préfet

- **M. Jean-Pierre Segonds**, Directeur départemental des territoires et de la mer

- **Mme Gabrielle Fournier**, Directrice-adjointe départementale des territoires et de la mer

- accompagnés du chef du service interministériel de défense et de protection civile et du Général Winbecq, délégué militaire départemental.

Aimargues : visite des aménagements du Vidourle et réunion en mairie avec les élus locaux et des chefs d'entreprises.

- **M. Jean-Paul Franc**, Maire d'Aimargues

- **M. Etienne Mourrut**, Député, Maire du Grau-du-Roi

- **M. Bernard Jullien**, Président de l'association Aimargues protection prévention inondations

- **M. Didier Charpentier**, Directeur d'ITESOFT

- **Mme Aude Le Mouël**, Adjointe au maire

- **M. Giovanni Matini**, Adjoint au maire

- **M. Patrick Bonton**, Conseiller général du canton Rhône-Vidourle

- **M. Jean-Claude Lombard**, Conseiller municipal

- **M. André Mégias**, Conseiller municipal

Nîmes : visite d'ESPADA, dispositif communal d'alerte et d'aide à la gestion de crise, présentation de Prédic Service et visite du chantier de canalisation Cadereau avec l'Amiral Jean-Marie Filippi, adjoint au maire de Nîmes, délégué aux inondations.

C. LE 13 AVRIL 2012

Marseille - Préfecture : entretien avec le Préfet de Région, Préfet de zone, suivi d'un déjeuner de travail avec le chef d'état-major de la zone et le responsable du service de prévision des crues.

- **M. Hugues Parant**, Préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
- **Colonel Menet**, Chef de l'état-major des sapeurs-pompiers de la zone Sud
- **M. André Martin**, responsable du service de prévision des crues

Méditerranée Est

Marseille - Préfecture : réunion avec les représentants des assureurs (agents généraux d'assurances AGEA et fédération française des sociétés d'assurances FFSA)

- **M. Philip Carreau**, Président AGEA région méditerranée
- **M. Yves Petit**, Président AGEA département du Var
- **M. Jean-François Hesse**, Coordinateur FFSA
- **M. Thierry Clerc**, Coordinateur FFSA

Marseille - Préfecture : réunion de travail avec la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Provence Alpes Côtes d'Azur.

- **M. Laurent Neyer**, Directeur régional adjoint
- **M. Yves Le Trionnaire**, Chef du service énergies, construction, air et barrages
- **M. Philippe Quémart**, Chargé de mission service risques naturels

III. VISITE DU COGIC LE 30 MAI 2012

Asnières – Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises : réunion avec les responsables du centre, en particulier Jean-Guy MERCAN, chef du bureau opérationnel

IV. GÊNES, VALE DI VARA ET LA SPEZIA LE 6 JUIN 2012

Province de La Spezia – Visite de différentes communes sinistrées par les inondations de novembre, en présence du Préfet et des maires des différentes communes.

- **M. Giuseppe Forlani**, Préfet de la province de La Spezia
- **M. Claudio Galante**, Maire de Brugnato
- **M. Riccardo Barotti**, Maire de Rocchetta Vara
- **M. Fabio Vincenti**, Maire de Borghetto Vara
- **M. Antonio Pellegrotti**, Maire de Pignone
- **Mme Véronique Vouland-Ancini**, Consule générale de France à Turin et Gênes

- **M. Pierre Alexandre Popoff**, Consul honoraire de France à La Spezia

La Spezia – Cercle de la Marine : réunion de présentation du système Italien de gestion de crise et de reconstruction, en présence du Préfet de la province de La Spezia.

- **M. Giuseppe Forlani**, Préfet de la province de La Spezia
- **M. Andrea Toscano**, Amiral d'Escadre
- **M. Claudio Boccalatte**, Amiral
- **M. Benito Castiglia**, Responsable de l'Administration des eaux et forêts.
- **M. Vincenzo Resasco**, Maire de Vernazza, Commune des Cinque Terre
- **M. Giuseppe Aulicino**, Commandant de la Capitainerie du port de La Spezia
- **M. Marino Fiasella**, Président de la province de La Spezia et son adjoint responsable de la protection civile
- **M. Alessandro Figliani**, Secrétaire Général de l'Autorité du bassin fluvial Magra
- **Mme Fabrizia Colonna**, Directrice de l'organisme local de protection de l'environnement
- **M. Fundaro**, Commandant des Pompiers
- **M. Luigi D'Angelo**, Département de la protection civile de Rome
- **Mme Véronique Voulard-Ancini**, Consule générale de France à Turin et Gênes
- **M. Pierre Alexandre Popoff**, Consul honoraire de France à La Spezia

Gênes : diner de travail sur les inondations en région Ligurie.

- **Mme Renata Briano**, Conseillère régionale de Ligurie déléguée à l'environnement et à la protection civile
- **M. Valter Ferrando**, Conseiller régional de Ligurie
- **Mme Gabriella Minervini**, Directrice générale du département environnement et protection civile de la région Ligurie
- **M. Stefano Vergante**, Vice-dirigeant de la protection civile en Ligurie
- **M. Cristiano Barattino**, collaborateur de Mme Renata Briano, Conseillère régionale de Ligurie déléguée à l'environnement et à la protection civile

V. SOMMIÈRES (GARD) LE 7 JUILLET 2012

Présentation du Plan Communal de Sauvegarde et des divers dispositifs de protection et de prévention. Visite de la ville.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur de la mission, a rencontré sur place :

- **M. Guy Marotte**, Maire, Vice-président de la communauté de communes du pays de Sommières
- **M. Guy Daniel**, Premier-adjoint, délégué au Vidourle
- **Mme Mauricette Veya**, Deuxième adjoint, déléguée aux finances
- **Mme Hélène Demarin Verjus**, Troisième adjoint déléguée à la culture.