



Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var

Rapport public thématique

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| DELIBERE | 9 |
| INTRODUCTION | 11 |
| CHAPITRE I DEUX CATASTROPHES MAJEURES METTANT EN CAUSE L'ACTION PUBLIQUE..... | 13 |
| A - Un bilan humain dramatique | 13 |
| B - Des coûts très élevés | 17 |
| C - Des risques accrus et pourtant oubliés..... | 19 |
| D - Les mesures prises depuis ces événements | 23 |
| CHAPITRE II LES SYSTEMES D'ALERTE ET DE SECOURS : DES PROGRES A POURSUIVRE | 27 |
| I - Les systèmes d'alerte..... | 27 |
| A - Des améliorations notables des prévisions météorologiques et sur les crues | 27 |
| B - Des dispositifs d'alerte encore à améliorer | 32 |
| II - L'organisation des secours..... | 38 |
| A - Une planification à compléter et à actualiser | 38 |
| B - Les secours : une utilisation et une coordination à améliorer..... | 43 |
| C - L'inadaptation de certains équipements | 45 |
| CHAPITRE III LA PREVENTION : DES INSUFFISANCES PERSISTANTES EN MATIERE D'URBANISME..... | 51 |
| I - De fâcheuses pratiques pour les décisions de construire..... | 51 |
| II - L'information défaillante sur les risques..... | 62 |
| A - Les documents d'information sur les risques | 62 |
| B - L'information des acquéreurs et locataires (IAL) | 68 |
| III - Les plans de prévention des risques inondation | 70 |
| A - Les aléas de l'élaboration des plans de prévention des risques inondation..... | 71 |
| B - Les constats et les évolutions intervenues | 85 |

| | |
|--|-----------|
| IV - Les documents d'urbanisme..... | 90 |
| A - Des documents souvent obsolètes..... | 90 |
| B - Un défaut d'initiative pour établir de nouveaux documents..... | 91 |

| | |
|--|-----------|
| V - Le contrôle de légalité..... | 92 |
| A - Les directives nationales | 92 |
| B - La pratique : un contrôle insuffisant..... | 93 |
| C - L'influence de la jurisprudence administrative sur le contrôle | 96 |

CHAPITRE IV LA PROTECTION DES ZONES BATIES : UNE COHERENCE DEFAILLANTE 99

| | |
|--|------------|
| I - L'inadaptation de certains équipements publics de bord de mer et de rivière | 100 |
| A - Les biens immobiliers publics..... | 100 |
| B - Les terrains de camping..... | 101 |

| | |
|--|------------|
| II - Les zones à risque élevé : le rachat du bâti..... | 103 |
| A - Les zones de solidarité après Xynthia | 104 |
| B - La méthode différente suivie après les inondations du Var..... | 114 |
| C - Le financement des rachats de biens immobiliers | 115 |
| D - La nécessaire définition d'une politique pour les biens immobiliers exposés à de graves dangers..... | 117 |

| | |
|--|------------|
| III - Les ouvrages et les travaux de protection | 121 |
| A - La difficile identification des responsables | 121 |
| B - Le mauvais entretien des digues et des rivières..... | 127 |
| C - L'action conduite depuis les catastrophes | 136 |
| D - La question non réglée de la gouvernance des digues..... | 140 |

| | |
|---|------------|
| IV - Le rôle incitatif du régime d'assurance des catastrophes naturelles | 143 |
|---|------------|

CHAPITRE V LES INDEMNISATIONS : TRES COMPLETEES MAIS AVEC DES INCOHERENCES 145

| | |
|--|------------|
| I - Les indemnités des assurances | 145 |
|--|------------|

| | |
|--|------------|
| II - Les dons, l'aide et l'indemnisation des particuliers | 147 |
| A - Les dons reçus..... | 147 |
| B - L'aide directe aux victimes | 148 |
| C - Les remises et les exonérations fiscales | 151 |
| D - Les dépenses pour le rachat des biens immobiliers..... | 152 |

| | |
|---|------------|
| III - L'indemnisation des agriculteurs | 160 |
| A - Le dispositif d'aide | 160 |
| B - Les problèmes d'application de certains dispositifs | 162 |
| IV - L'aide aux autres acteurs économiques..... | 163 |
| A - L'indemnisation des activités économiques..... | 163 |
| B - Le rachat par l'Etat des biens à usage professionnel en zone de solidarité..... | 164 |
| V - Le bilan financier pour les collectivités locales..... | 169 |
| A - Les conséquences financières pour les communes et les départements | 169 |
| B - L'indemnisation des collectivités locales par l'Etat | 170 |
| CONCLUSION | 175 |
| RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS | 177 |
| LISTE DES SIGLES | 181 |
| RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, DES ORGANISMES ET DES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES | 187 |

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par ***La documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur « Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrelman, Lévy, Lefas, Briet, présidents de chambre, MM. Pichon, Babusiaux, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Richard, Cardon, Théron, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Paul, Lebuy, Brun-Buisson, Lafaure, Frangiali, Mmes Dayries, Lamarque, M. Phéline, Mme Ratte, MM. Gautier (Jean), Vermeulen, Mme Malégat-Mély, MM. Guédon, Bourlange, Baccou, Chouvet, Mme Démier, MM. Le Mer, de la Guéronnière, Valleraud, Jamet, Ecale, Ortiz, Cotis, conseillers maîtres.

A assisté et participé aux débats, sans prendre part au délibéré, M. Bénard, Procureur général. Il était accompagné de M. Miller, avocat général.

A été entendu en son rapport, M. Bertrand, rapporteur général, assisté de M. Guibert, conseiller maître, et de M. Schott, conseiller maître en service extraordinaire.

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 3 juillet 2012

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 16 avril 2012, par une formation interjuridictions présidée par M. Bayle, président de la quatrième chambre, et composée de M. Ganser, Mme Malgorn, conseillers maîtres, Mmes Lamarque, de Kersauson (jusqu'au 12 février 2012), M. Vallernaud (à compter du 13 février 2012), conseillers maîtres, présidents de chambre régionale des comptes, M. Meunier, vice-président de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Guibert, conseiller maître, Schott, conseiller maître en service extraordinaire, Sansoucy, Tisserand, La Marle, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, et en tant que contre-rapporteur, M. Lebuy, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 25 avril 2012, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bénard, Procureur général, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrelman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

Introduction

Le dramatique bilan des inondations provoquées, successivement, en février 2010 sur la côte atlantique par la tempête Xynthia, puis en juin 2010 dans le Var par des précipitations exceptionnelles, a durablement marqué les esprits. Il a suscité des mises en cause de l'action publique, notamment quant à sa capacité à prévenir et à gérer ce type de catastrophe.

C'est pourquoi la Cour des comptes et les trois chambres régionales des comptes des Pays de la Loire, de Poitou-Charentes¹ et de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont conduit en 2011, dans le cadre d'une formation interjuridictions, un ensemble de contrôles destinés à en tirer les enseignements.

Outre les administrations centrales et les préfectures impliquées (de Vendée, de Charente-Maritime et du Var), l'enquête a concerné des organismes nationaux (Météo-France, la Caisse centrale de réassurance), les régions, les départements, les services départementaux d'incendie et de secours et plusieurs communes et organismes intercommunaux².

Au regard des divers retours d'expérience effectués après ces crises, l'enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes présente une triple originalité :

- elle fait un point précis sur l'historique et la situation de plusieurs dossiers qui ont fait l'objet de polémiques après les inondations ou ont joué un rôle décisif dans l'ampleur des dégâts ;
- elle recense le plus complètement possible le coût de ces crises, travail complexe compte tenu de la multiplicité des intervenants et des procédures ;

¹ Depuis avril 2010, chambre régionale des comptes Aquitaine, Poitou-Charentes.

² Pour la Vendée, les communes de L'Aiguillon-sur-Mer, La Faute-sur-Mer et La Tranche-sur-Mer, le syndicat mixte du marais poitevin, bassins de la Vendée et de la Sèvre et des Autizes, et les associations syndicales de la vallée du Lay (ASVL) et des Marais de La Faute (ASMF) ; pour la Charente-Maritime, les communes de Charron, Fouras et Port des Barques, et le syndicat mixte pour la mise en valeur des marais de Charente-Maritime (UNIMA) ; pour le Var, la commune de Draguignan, la communauté d'agglomération dracénoise (CAD), la commune de Fréjus et le syndicat intercommunal d'aménagement de la Nartuby (SIAN).

- elle examine, outre la gestion de ces catastrophes, la réalité des leçons qui en ont été tirées.

Un tel bilan après deux ans n'avait pas été effectué jusqu'à présent, et il l'est trop rarement dans ce genre de crises, en dépit des riches enseignements qu'il permet le plus souvent.

Il ne s'est évidemment pas agi, pour cette enquête, de refaire tout le travail important de retour d'expérience déjà réalisé par de nombreux organismes, mais de dresser un tableau d'ensemble des enseignements à tirer de ces crises, à partir notamment d'un examen détaillé des coûts qu'elles ont occasionnés et des mesures prises depuis.

Le rapport examine successivement :

- la place de la gestion publique des risques dans les deux évènements (chapitre I) ;
- les systèmes d'alerte et de secours (chapitre II) ;
- la prévention en matière d'urbanisme (chapitre III) ;
- la gestion du bâti dans les zones à risque (chapitre IV) ;
- le système d'indemnisation (chapitre V).

Chapitre I

Deux catastrophes majeures mettant en cause l'action publique

Ces deux catastrophes ont abouti à un bilan humain dramatique et à un coût financier lourd.

L'action publique a appelé de sérieuses critiques. La mémoire des catastrophes anciennes a été perdue, face à des risques pourtant aggravés.

Pour éviter le renouvellement de ces défaillances, il est essentiel que les diverses mesures prises depuis soient fortes, cohérentes et, surtout, pérennes.

A - Un bilan humain dramatique

La tempête Xynthia, qui a atteint les côtes françaises dans la nuit du 27 au 28 février 2010, a eu un impact dévastateur car elle a entraîné une submersion marine brutale et étendue. Le caractère singulier de cet événement est dû à la concomitance d'une forte dépression, avec des rafales de vent très violentes mais inférieures à celles enregistrées lors de la tempête de 1999, et d'un fort coefficient de marée (102)³. Cette conjugaison a provoqué une surcote (hausse du niveau des eaux)

³ Coefficient de marées : mesure de l'ampleur de la marée par rapport à sa valeur moyenne.

importante et des phénomènes de submersion rares⁴, notamment sur les côtes de la Vendée et de la Charente-Maritime, où la quasi-totalité du littoral a été touchée.

Le bilan humain a été lourd. La Vendée a connu 29 morts (concentrés sur La Faute-sur-Mer), 47 blessés légers, 767 personnes évacuées, 33 hospitalisées. La Charente-Maritime a enregistré 12 décès (trois à Charron, un à Esnandes, deux à La Flotte-en-Ré, trois à Aytré, deux à Châtelailleur et un à Saint-Georges d'Oléron). La localisation des communes concernées et des décès figure dans la première carte ci-après.

Les inondations qui ont frappé le Var le 15 juin 2010 à partir de 16 heures ont eu pour origine des précipitations exceptionnelles (397 mm de cumul de précipitations en cinq heures sur le pluviographe des Arcs). Elles sont intervenues, soit par ruissellement, soit par débordement des cours d'eau et ont essentiellement affecté la région de Draguignan et les vallées de la Nartuby et de l'Argens. Leur ampleur a été accentuée par des phénomènes karstiques⁵ en amont de Draguignan. Cette crue, résultant d'averses très fortes et localisées dont les caractéristiques sont bien connues sur l'espace méditerranéen, constitue un évènement rare par son intensité et pourrait être qualifiée de centennale⁶, ce qui n'exclut pas qu'elle se répète à brève échéance.

23 personnes ont perdu la vie, dont neuf à Draguignan, et deux ont été portées disparues. La localisation des communes concernées et des décès figure dans la deuxième carte ci-après.

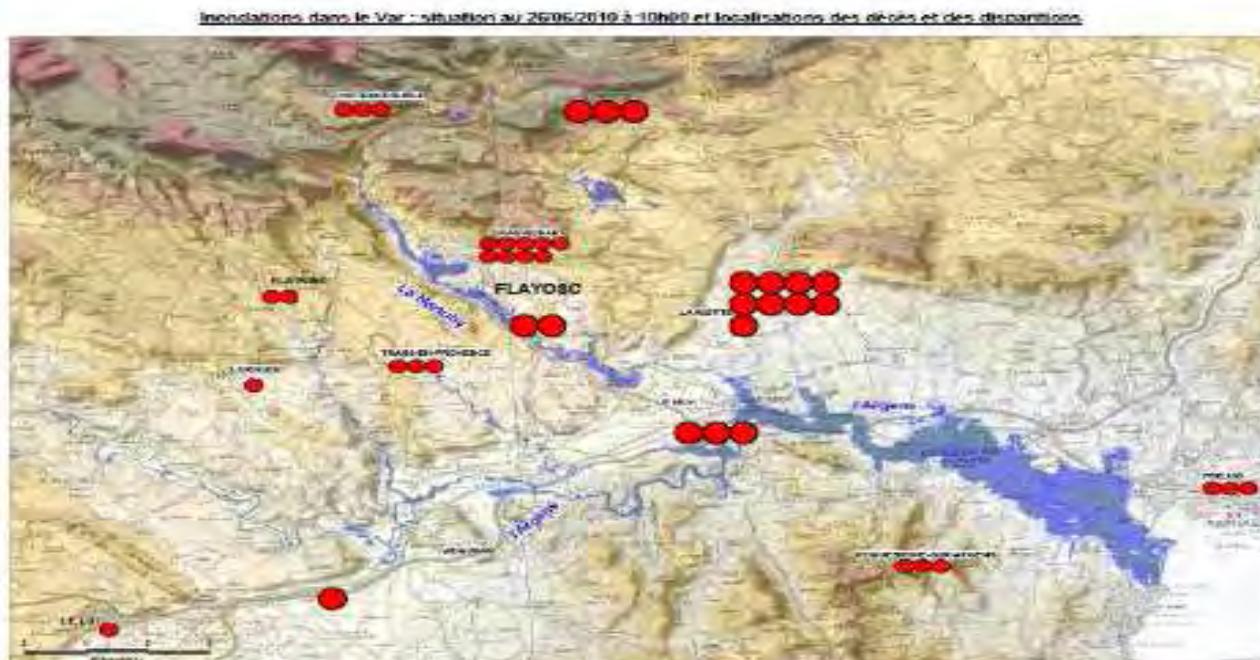
⁴ Les submersions marines sont des inondations temporaires de la zone côtière par des eaux d'origine marine lors d'évènements météorologiques (forte dépression et vent de mer) et océanographiques (houles, marée) d'ampleur très inhabituelle.

⁵ Dissolution de calcaires aboutissant à la création de cavernes, de grottes et de siphons et pouvant entraîner des résurgences d'eau souterraine.

⁶ Crue dont la probabilité de survenance sur une année est de 1 sur 100 en termes de débit. Elle ne se produit donc pas nécessairement tous les cent ans.



Source : SDIS de Charente-Maritime, août 2010 (carte retravaillée pour la Cour par Hélène Lecoq)



23 décès et 2 disparitions totalisés sur une carte communiquée à la Cour par la gendarmerie nationale après accord du procureur de la République de Draguignan
Source : carte fournie par la direction départementale des territoires et de la mer

B - Des coûts très élevés

Outre les conséquences humaines dramatiques, les inondations dues à la tempête Xynthia et celles du Var ont entraîné des coûts élevés, que la Cour et les chambres régionales ont recensés de la manière la plus complète possible⁷.

Les dégâts matériels ont été très importants : 75 km de digues endommagées, 160 exploitations agricoles inondées en Vendée, 4 800 habitations inondées, 120 km de côtes endommagées, 40 km de voies départementales inondées et des dégâts importants sur la voie ferrée La Rochelle - Rochefort en Charente-Maritime, un millier d'habitations ou d'immeubles provisoirement ou définitivement déclaré inhabitable dans le Var.

En matière économique, l'impact, réel mais relativement ponctuel, de Xynthia porte essentiellement sur le tourisme (recul d'un peu plus de 10 % en 2010 dans les deux communes les plus inondées du Sud Vendée), l'agriculture (pertes évaluées pour 2010 à 35 M€ dans le marais poitevin), et, dans une moindre mesure, le commerce. Dans le Var, les conséquences économiques ont été initialement plus fortes, 1 125 entreprises ou commerces de la communauté d'agglomération de Draguignan ayant été sinistrés. Presque tous (98 %) avaient cependant repris une activité économique moins de 7 mois après les inondations.

Les coûts financiers directs sont de deux catégories : d'une part, les crédits publics, d'autre part les indemnités d'assurance. L'ensemble des contribuables français finance les crédits publics engagés par l'Etat et la quasi-totalité de nos concitoyens contribue au financement des indemnités d'assurance à travers la prime « catastrophe-naturelle » (régime dit des catastrophes naturelles⁸) et les tarifs d'assurance. Les assurances ont ainsi procédé en 2011 à une hausse de leurs tarifs, de 2,5 % à 4,5 % pour la garantie automobile et de 4,4 % à 9 % pour celle des habitations, dont l'origine est en partie due à la part résiduelle à leur

⁷ Tous les coûts se rapportent pour la tempête Xynthia aux communes victimes des inondations sur le littoral, mais excluent les dégâts dus au vent à l'intérieur des terres.

⁸ Le régime d'assurance pour les catastrophes naturelles (dit « Cat-Nat ») est fondé sur un système de réassurance géré par la Caisse centrale de réassurance (CCR) avec la garantie de l'Etat. Les surprimes sont à un taux unique fixé par arrêté, valable pour tous les assurés et appliquée au montant de la prime d'assurance dommages aux biens (12 % des primes afférentes aux contrats de base pour les habitations et 6 % des primes *vol et incendie* pour les véhicules terrestres à moteur).

charge dans le cadre du régime dit catastrophes naturelles pour les inondations.

S’agissant des crédits publics, le total des dépenses publiques nettes payées en 2010 et 2011 ou devant l’être en 2012⁹, s’élève pour les inondations Xynthia à 141,3 M€ (82,9 M€ pour le budget de l’Etat, 3,7 M€ de dépenses fiscales sur les dons reçus¹⁰ et 54,7 M€ pour les collectivités locales¹¹). Pour les inondations du Var, elles se montent à 58,7 M€ (34,1 M€ pour le budget de l’Etat et de la sécurité sociale, 0,7 M€ de dépenses fiscales sur les dons reçus et 23,9 M€ pour les collectivités locales).

Si on ajoute les dépenses liées au rachat de maisons par le fonds de prévention des risques naturels majeurs¹² (FPRNM), à hauteur de 315,7 M€ de crédits délégués fin juin 2012 pour les inondations Xynthia¹³ et de 12,3 M€ pour les inondations du Var¹⁴, et celles à venir pour les équipements obligatoirement à reconstruire dans le Var (particulièrement la maison d’arrêt de Draguignan pour 93 M€ et la route de Chateaudouble pour 37 M€), les dépenses publiques totales nettes s’élèvent à 457 M€ pour Xynthia et 201 M€ pour les inondations du Var.

Les crédits européens¹⁵ se sont montés pour Xynthia à 40,6 M€ (dont 38,6 M€ dépensés à la fin de 2011). Dans le Var, l’ampleur et l’étendue géographique de la crise ne se sont pas révélées suffisantes pour bénéficier d’une aide d’urgence spécifique dans le cadre des procédures européennes¹⁶.

S’agissant des indemnités d’assurance, dont une partie est adossée à une garantie publique dans le cadre du régime des catastrophes naturelles, elles s’élèvent à 690 M€ pour les inondations Xynthia et à

⁹ Subventions de l’Union européenne non déduites, dépenses dans le cadre du fonds Barnier liées aux rachats de maison non incluses.

¹⁰ Dépense liée à la déduction fiscale de 66 % prévue aux articles 200 et 238bis du code général des impôts.

¹¹ Régions, départements, et communes du Sud-Vendée et du littoral charentais. Il s’agit des dépenses nettes (dépenses moins dons perçus, indemnités d’assurance, subventions hors celles provenant de l’Union européenne).

¹² Ce fonds, appelé couramment *Fonds Barnier*, est alimenté par un prélèvement de 12 % sur le montant des primes du régime catastrophes naturelles, et est destiné à financer des actions de prévention.

¹³ 298,3 M€ de dépenses fin juin 2012.

¹⁴ 5 M€ de dépenses fin juin 2012.

¹⁵ Versés au titre du fonds de solidarité de l’union européenne (FSUE) et du fonds européen de développement régional (FEDER).

¹⁶ La seule subvention, d’importance marginale, provient du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER, 0,19 M€).

615 M€¹⁷ pour celles du Var. Sur ces sommes, la Caisse centrale de réassurance a payé respectivement 360 M€ pour les inondations Xynthia et 280 M€ pour le Var, soit au total 640 M€, le reste étant pris en charge par les entreprises d'assurance et leurs éventuels autres réassureurs.

Les provisions du régime catastrophes naturelles ont certes permis au budget de l'Etat de ne pas être mis directement à contribution. Toutefois, pour la première fois depuis plusieurs années, le seuil d'intervention de l'Etat¹⁸ a baissé au début de 2011 par rapport au début de 2010. Les provisions restent substantielles (3,1 Md€ au début de 2012), mais, à elles seules, elles permettraient difficilement de faire face à un événement très exceptionnel¹⁹ sans une contribution du budget de l'Etat.

Les coûts de ce type de catastrophe sont importants et répercutés très largement sur l'ensemble de nos concitoyens. Dans un contexte d'accroissement probable, dans les prochaines années, du nombre et de la gravité des phénomènes naturels exceptionnels, leur maîtrise constitue donc un vrai enjeu.

C - Des risques accrus et pourtant oubliés

1 - Le changement de la nature du risque dans ces régions

Que ce soit dans le Var ou sur la façade atlantique, la démographie et l'urbanisation de ces dernières décennies ont profondément modifié le contexte et l'impact de tels événements météorologiques exceptionnels. 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.

Ces territoires sont pourtant particulièrement vulnérables.

¹⁷ Estimations de la Caisse centrale de réassurance. Pour un chiffre global pour les inondations Xynthia, il faut ajouter les indemnités liées au vent (652,5 M€) correspondant au risque tempête à la charge exclusive des assureurs.

¹⁸ Montant au-delà duquel le budget de l'Etat devrait être mis à contribution.

¹⁹ Le coût potentiel d'une inondation centennale en région parisienne est évalué entre 4 et 6 Md€, dont une charge pour la Caisse centrale de réassurance comprise entre 2,5 et 3,1 Md€. Une inondation deux-centennale (inondation dont la probabilité d'apparition sur une année est de 1/200 en termes de débit) conduirait à des dommages assurés de plus de 11 Md€.

Les côtes du littoral atlantique, longues de 276 km en Vendée et de 463 km en Charente-Maritime avec les îles (Ré, Oléron, Aix et Madame), sont constituées d'un vaste cordon dunaire naturel, dont l'Etat est le principal propriétaire, de côtes endiguées et de plusieurs estuaires. De façon générale, le relief très plat favorise la présence de nombreux marais.

Sur ce littoral, particulièrement en Vendée, la poussée multiséculaire de la terre au détriment de l'océan a accru cette vulnérabilité. Il est significatif à ce sujet que la carte des zones submergées par la tempête Xynthia recouvre quasiment à l'identique celle des espaces soumis aux flots marins à l'embouchure de la Sèvre Niortaise au 2^{ème} siècle avant Jésus-Christ.

Dans le Var, le fleuve côtier Argens (114 km de longueur, 2 700 km² de bassin versant) traverse 21 communes pour se jeter dans la Méditerranée à Fréjus. Il a toujours été sujet à de grandes crues formant des marécages, qui ont constitué au fil du temps la plaine alluviale de la basse vallée, autour de Fréjus. La Nartuby prend sa source à 800 mètres d'altitude sur le plateau de Canjuers. Longue de 35 km, elle se jette dans l'Argens à hauteur du Muy. Son bassin versant est d'environ 200 km². Elle traverse Draguignan où elle a provoqué d'importants dégâts, son débit élevé se conjuguant aux eaux de ruissellement provenant du Malmont, qui culmine à 550 mètres au nord-ouest de la ville.

La basse vallée de l'Argens, qui s'étend de Roquebrune-sur-Argens à Fréjus sur le littoral méditerranéen, forme une plaine fertile, siège de nombreuses exploitations spécialisées dans le maraîchage. Elle a été dévastée par les inondations du 16 juin 2010.

2 - Un urbanisme soumis à la pression démographique

Dans la conception originelle des polders sud-vendéens, les villages étaient en retrait du littoral atlantique, parfois sur de légères éminences, de même que les habitations dispersées, assez rares. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, avec une modification de l'affectation des terres toujours dans le même sens d'une urbanisation au plus près des côtes et la construction d'habitations dans des zones basses, autrefois laissées à l'état naturel ou réservées à l'agriculture.

L'exemple de La Faute-sur-Mer est significatif. Sur cet étroit territoire²⁰ de 7 km², serré entre le littoral et la rive droite du Lay, existait

²⁰ Cette presqu'île, apparue au 18^{ème} siècle, constitue une bande de terre entre l'océan à l'ouest et l'estuaire du Lay à l'est d'une longueur de 10 km et dont la largeur ne varie qu'entre 0,5 km et 2 km.

un hameau, peuplé de 151 habitants en 1929. Ayant obtenu le statut de commune en décembre 1953, notamment pour accélérer le développement de la station littorale, La Faute-sur-Mer comptait 693 habitants permanents en 1982 et 1 035 en 2008 (+ 49 %), mais atteint 20 000 résidents en été (pour une fréquentation estivale totale de 40 000 personnes). L'urbanisation a fortement progressé à partir des années 1970 et surtout du milieu des années 1980, sous la forme de lotissements composés de maisons individuelles de plain-pied. Le parc immobilier comptait 1 342 résidences en 1975 et 2 822 en 2009, soit plus qu'un doublement en trente-quatre ans. Les résidences secondaires constituent les quatre cinquièmes de ce parc.

En ajoutant les deux autres communes de L'Aiguillon-sur-Mer (2 152 habitants en 1982, 2 303 en 2008, soit + 7 %) et de La Tranche-sur-Mer (2 071 habitants en 1982, 2 702 en 2008 soit + 30 %), le secteur a vu sa population totale croître de 22 % en un peu plus d'un quart de siècle et connaît une fréquentation estivale de 150 000 personnes. Parallèlement, la population résidente comporte davantage de personnes âgées (par exemple 58 % de retraités à L'Aiguillon-sur-Mer en 2007 contre 45 % en 1999), plus vulnérables en cas de catastrophe naturelle.

En Charente-Maritime, la population, de 513 220 habitants en 1982, s'élève à 623 201 habitants aujourd'hui, soit une croissance de plus de 21 %. En été, cette population double quasiment, pour avoisiner le million de personnes.

Le Var a connu une évolution démographique plus marquée encore : 708 331 habitants en 1982, 1 013 458 désormais (+ 43 %). Là aussi, la population double en été, pour dépasser 2 millions de personnes. A Draguignan, le nombre d'habitants croît d'environ 1 000 par an. Depuis plusieurs années, une majorité des nouveaux arrivants a souhaité s'installer au pied du Malmont dans un quartier résidentiel orienté au sud. C'est de là qu'est partie la majorité des eaux de ruissellement qui ont inondé plusieurs quartiers de la ville.

Le risque de submersion marine, essentiellement agricole jusqu'au milieu du XX^e siècle, est ainsi progressivement devenu urbain depuis les années 1980. Il en va de même pour le risque d'inondations dans les zones méditerranéennes.

3 - Une mémoire défaillante et une culture du risque très insuffisante

Loin d'être des phénomènes exceptionnels et non prévisibles, la submersion marine liée à la tempête Xynthia et les inondations du Var traduisent plutôt un oubli de catastrophes anciennes.

Sur le littoral Sud de la Vendée, cinq tempêtes survenues au cours du XX^{ème} siècle ont occasionné des submersions marines dans le secteur de La Faute-sur-Mer et de L'Aiguillon-sur-Mer. Les principales catastrophes (1906, 1928, 1940, 1979, 1999) ont été suivies de mesures pour améliorer la protection. Quoique rarement pérennisées, celles-ci, en revanche, ont pu contribuer à un sentiment erroné de sécurité derrière les digues. Pour les huit communes les plus touchées de la moitié sud du département²¹, le nombre d'arrêtés de catastrophes naturelles par commune s'est élevé en moyenne, de 1982 à 2005, à 6,2 (contre 4,1 sur les 8 communes littorales les plus touchées de la moitié nord).

Des alertes ont pourtant été données. Un rapport de 2008 d'un chef de service à la direction départementale de l'équipement de la Vendée²² indique que, dans les communes de La Faute et de L'Aiguillon, « la conjonction de deux phénomènes, de crue dans l'estuaire du Lay et de submersion marine, pourrait avoir un impact très important sur les zones densifiées à l'arrière d'un réseau de digues vieillissant » et que « sur le secteur littoral, la zone de l'estuaire du Lay est la zone la plus dangereuse du département... ». Ce rapport n'a sans doute pas eu à l'époque un retentissement suffisant, mais la plaquette d'information préventive relative au « plan de prévention des risques inondation de l'estuaire du Lay », diffusée beaucoup plus largement en juillet 2007, comporte les mêmes indications.

En Charente-Maritime, le littoral a toujours été soumis à des attaques venant de l'océan. De nombreuses submersions ont été enregistrées sur le littoral au cours des siècles, et en particulier sur l'île de Ré. Au XX^{ème} siècle, neuf tempêtes avec submersion marine ont frappé les secteurs de Ré et de La Rochelle.

Dans le Var, un orage « épouvantable » s'était produit en juillet 1827, engendrant des ruissellements déferlants de la vallée de la Nartuby, arrachant tout sur leur passage et causant le décès de six personnes. Ce dramatique évènement de la première moitié du XIX^{ème} siècle a apparemment été oublié. Pourtant, à Trans, un maire, voulant perpétuer le souvenir de l'évènement, avait fait graver sur une plaque de marbre le texte suivant : « le 6 juillet 1827, les eaux de la rivière se sont élevées jusqu'à cette hauteur, ont inondé une partie du village et englouti une maison avec ses habitants ». Ce texte est toujours visible sur la façade de

²¹ Olonne-sur-Mer, Les Sables d'Olonne, Château d'Olonne, Talmont-S^t-Hilaire, Longeville-sur-Mer, La Tranche-sur-Mer, La Faute-sur-Mer, L'Aiguillon-sur-Mer.

²² « Le classement des digues littorales au titre de la sécurité civile : un exemple de mise en œuvre en Vendée » - Intervention de Stéphane Raison aux dixièmes journées nationales génie côtier-génie civil, 14-16 octobre 2008, Sophia Antipolis.

la pharmacie qui fait face à l'hôtel de ville, après que la plaque, endommagée par les inondations de juin 2010, a été rénovée.

En 2005, un ingénieur du conseil général du Var a adressé à un collègue de l'unité de l'eau au sein de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) un récit de la catastrophe de 1827. L'ingénieur de la DDAF a répondu dans une lettre du 13 juin 2005 en indiquant que « ce qui s'est produit le 6 juillet 1827 peut arriver de nouveau, mais les conséquences en seraient bien pires ». Il adresse copie du document au préfet, au sous-préfet de Draguignan, à la direction départementale de l'équipement et au syndicat intercommunal d'aménagement de la Nartuby.

Depuis 1827, d'autres inondations aux conséquences moins dramatiques sont survenues, notamment en 1974, 1994, février 1996 et janvier 2000.

La gravité du risque susceptible de menacer certains secteurs de la Charente-Maritime, de la Vendée et du Var était exposée dans plus d'un document, mais elle n'a été ni appréhendée ni prise en compte autant que cela eût été nécessaire.

D - Les mesures prises depuis ces événements

Les deux catastrophes ont fait l'objet de plusieurs rapports parlementaires²³ et d'inspections²⁴. De nombreux rapports de retour d'expérience ont en outre été réalisés par les préfectures, par les services concernés, notamment les services départementaux d'incendie et de secours, par la gendarmerie ou Météo-France. Leur contenu est généralement de bonne qualité, mais leur suivi n'a pas été effectué systématiquement.

²³ Rapport de la mission d'information de l'Assemblée Nationale présidée par Maxime Bono (député-maire de La Rochelle) et rapporté par Jean-Louis Léonard (député-maire de Châtelairain), juillet 2010 ; rapport de la mission commune d'information du Sénat présidée par Bruno Retailleau (sénateur, président du conseil général de Vendée) et rapporté par Alain Anziani (sénateur de Gironde), juillet 2010.

²⁴ Pour la tempête Xynthia, rapport de retour d'expérience du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'inspection de la défense et de la sécurité civile (IDSC) et des inspections générales des finances (IGF) et de l'administration (IGA), mai 2010 ; rapport sur l'évaluation des dommages causés par la tempête aux biens non assurés des collectivités locales, CGEDD-IDSC-IGF-IGA, juillet 2010. Pour les inondations du Var, rapport de retour d'expérience du CGEDD et de l'IGA, octobre 2010, et rapport CGEDD-IGA-IGF-conseil général de l'alimentation, l'agriculture et des espaces ruraux de juillet 2010.

A la suite de ces crises, des initiatives de réformes ont été prises. Celles-ci sont synthétisées dans le « plan submersions rapides » (PSR), décidé par le Gouvernement pour mieux faire face aux submersions marines, aux crues soudaines et aux ruptures de digues. Appelé parfois « plan digues », il a été rendu public le 17 février 2011 et comprend quatre axes : maîtrise de l'urbanisation et adaptation du bâti ; amélioration des systèmes de surveillance, de prévision, de vigilance et d'alerte ; fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection ; amélioration de la résilience des populations (culture du risque, mesures de sauvegarde).

Ce plan anticipe la future stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, dont le cadre a été fixé par l'article 221 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite LENE ou « Grenelle 2 », qui transpose la directive européenne du 23 octobre 2007, dite « inondation ». L'objectif est de parvenir à une vision stratégique du risque d'inondation.

Trois étapes successives sont prévues, renouvelées tous les six ans : une évaluation préliminaire permettant de définir les territoires à risque important d'inondation (TRI), sur lesquels se concentrera l'action publique ; d'ici à la fin de 2013, une cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation pour ces territoires, intégrant la prise en compte des événements extrêmes ; d'ici à la fin de 2015, la mise en place pour ces territoires et à l'échelle des grands bassins hydrographiques de plans de gestion des risques inondation (PGRI), sur la base d'une analyse coût-efficacité mettant en balance les conséquences dommageables des inondations et les mesures nécessaires pour les atteindre.

Entre temps, un nouvel épisode pluvieux exceptionnel est intervenu dans le Var, en novembre 2011.

Var : le nouvel épisode pluvieux exceptionnel de novembre 2011

Le vendredi 4 novembre 2011 à 10 heures, le département du Var a été placé en alerte orange pour un épisode pluvio-orageux d'une exceptionnelle intensité et durée (7 jours). L'Argens et la Nartuby passent en vigilance crue de niveau orange le samedi 5 novembre à 10 h. Pendant la durée de cet épisode, ce sont entre 300 et 500 mm de pluie (jusqu'à 200 mm en 24 heures), soit 300 à 500 litres/m² carré, qui se sont abattus, accompagnés parfois de vents violents (pointe à 140 km/h sur les îles d'Hyères) et d'épisodes de surcote maritime de 70 cm freinant l'écoulement des eaux. Les crues ont été généralisées à tous les cours d'eau du département, mais ont été d'une ampleur moindre et moins destructrices qu'en juin 2010.

Durant ces sept jours de crise, les secours sont intervenus près de 3 300 fois. Plus de 2 550 personnes ont été évacuées et 123 hélitreuillées. 1 250 personnes ont été provisoirement hébergées. Contrairement à 2010, des évacuations préventives ont été effectuées sur décision du préfet, en particulier celles des campings de la vallée de l'Argens, de la maison de retraite de Barjols, d'un quartier de Fréjus situé derrière des digues et d'un quartier de l'estuaire du Gapeau à Hyères. Le décès d'un couple de personnes âgées à la suite d'une intoxication au monoxyde de carbone a été constaté. 89 familles sont à reloger, dont 37 qui étaient logées en camping.

600 habitations et bâtiments publics, 673 entreprises, commerces et exploitations agricoles ont subi des dommages pour un montant de dégâts estimés entre 28,8 M€ et 33,8 M€. Un premier arrêté de reconnaissance de catastrophe naturelle, publié le 18 novembre 2011 et concernant 92 communes, est complété par deux autres, les 3 janvier et 1^{er} mars 2012, qui portent à 105 le nombre total des communes reconnues en état de catastrophe naturelle.

Durant cette crise d'importants moyens de secours ont été engagés, dont 900 pompiers du Var, renforcés par 20 marins pompiers de Marseille et des personnels venus d'autres services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) de la zone sud, 150 membres des unités de sécurité civile, près de 900 policiers et gendarmes, y compris ceux issus des forces mobiles, 8 hélicoptères de la sécurité civile et de la gendarmerie nationale. L'armée avait également pré-positionné des renforts en moyens aériens. Au titre de la sauvegarde, les associations départementales de sécurité civile ont été fortement mobilisées en appui des communes.

Par rapport à la crise de juin 2010, il est vrai plus dévastatrice mais sur un territoire plus réduit, le bilan humain est tout différent. La qualité des prévisions de Météo France a permis une meilleure alerte. La conduite des opérations a pu être davantage fondée sur l'anticipation, avec un pré-positionnement des moyens et des évacuations préventives. La mobilisation des élus des communes, dont certaines disposaient d'un plan communal de sauvegarde opérationnel, a été plus efficace et le fonctionnement des réseaux de transmission, meilleur.

Il reste que le coût financier de ce nouvel épisode est une nouvelle fois non négligeable. Au titre de l'assurance des catastrophes naturelles, pour des dégâts estimés initialement à 325 M€, 144 M€ étaient payés en mars 2012 pour 23 512 sinistres. Au titre du programme 128 du budget de l'Etat « crédits d'extrême urgence », 1,7 M€ ont été sollicités. Le programme 122 « concours spécifiques aux collectivités » devra être mis à contribution pour des dégâts évalués à plus de 30 M€ pour 115 dossiers. L'indemnisation économique concerne 182 dossiers éligibles, celle du chômage partiel 433 salariés dans 116 établissements. Les dommages agricoles ont été évalués à 4,75 M€²⁵.

²⁵ Une mission d'information a été décidée par le Sénat pour faire le bilan de ces nouvelles inondations.

Chapitre II

Les systèmes d'alerte et de secours : des progrès à poursuivre

L'amélioration des systèmes d'alerte et de secours est une priorité car ils permettent de sauver des vies humaines. Les mesures prises sont en outre souvent d'un coût limité par rapport à leur impact en cas de crise. Encore faut-il que les dispositifs soient complets, cohérents et rationnels, ce qui n'est pas toujours le cas.

I - Les systèmes d'alerte

A - Des améliorations notables des prévisions météorologiques et sur les crues

1 - Les enseignements de Xynthia

Du point de vue météorologique, la tempête Xynthia ne présente pas un caractère exceptionnel avec des vitesses maximales de vent enregistrées sur le littoral à la pointe de l'île de Ré de 160 km/h. Toutefois, la concordance de ce phénomène avec une marée haute de vives-eaux (coefficients de 102) s'est traduite par une surcote de 1,5 mètre sur le littoral, expliquant une montée des eaux assez exceptionnelle.

Météo-France a correctement prévu le phénomène de surcote, mais son ampleur a été sous-estimée dans le secteur de La Rochelle. La surcote y a atteint environ 1,50 mètre²⁶ alors que les prévisions indiquaient de 0,80 m à 1 m (selon l'avis de très fortes vagues du samedi à 9h).

Certaines carences du dispositif de prévision étaient connues. Une étude cofinancée par le département de la Vendée et l'Etat, dont les conclusions avaient été présentées aux acteurs du littoral, souligne, dès 2002, l'absence d'observatoires de type marégraphe dans la zone concernée, sur le pourtour de la baie de Bourgneuf et de l'anse de l'Aiguillon²⁷, ce qui ne permet pas de comparer la simulation et les constatations sur la marée. Un mémoire²⁸ de 2007 fait état de la difficulté d'évaluer l'aléa de submersion marine dans cette région.

Le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), initialement chargé de l'observation des hauteurs d'eau uniquement pour la sécurité maritime, est sollicité depuis 2007 pour la prévention des risques. Mais son réseau de 23 observatoires le long des côtes françaises, dénommé RONIM, dépourvu (sauf pour 7 d'entre eux) de moyens de transmission en temps réel, ne comprend pas d'installations dans ce secteur. Son amélioration et sa densification avaient été décidées en 2009, mais avec un intérêt prioritaire pour la prévention des risques de tsunami en Méditerranée.

Il est vrai que la correction de ces carences n'aurait eu un effet que si elle avait été accompagnée de progrès substantiels des modèles océanographiques côtiers. Ces carences restent néanmoins regrettables, d'autant plus qu'elles existent de la même façon dans la quasi-totalité des zones du littoral à très fort risque de submersion importante, au nombre d'une dizaine.

Plusieurs initiatives ont été prises ou poursuivies depuis Xynthia, dans le cadre du volet du plan submersions rapides (PSR) « Améliorer l'anticipation des submersions marines ». L'institut géographique national (IGN) est chargé de constituer et de mettre à jour un référentiel à

²⁶ Météo-France : « *La tempête Xynthia des 27 et 28 février 2010* ». Selon « Voiles et Voiliers » du 5 mars 2010, la surcote, à ajouter à une pleine mer d'au moins 6 m à la côte, a vraisemblablement dépassé 1,50 m.

²⁷ Le marégraphe de La Rochelle, positionné dans un port face à l'ouest, a une géographie qui diffère complètement de sites d'estuaire et de baie profonde comme La Faute et L'Aiguillon-sur-Mer. Paradoxalement, les instruments de mesure de la rade de Brest, bien que plus éloignés, donneraient des informations techniquement plus comparables, quoique à retraiter.

²⁸ « *Contribution à l'analyse des phénomènes de surcotes et de submersions marines : secteur du Pertuis Breton (Vendée)* », Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE), mémoire de Céline Perherin.

grande échelle sur l'ensemble du territoire national, en particulier les zones inondables et littorales. La zone de la tempête, considérée comme prioritaire, est couverte depuis fin 2011. Le programme national sur la période 2011 - 2013 permettra, pour un montant de 9 M€, de couvrir la totalité du littoral métropolitain et la quasi-totalité des cours d'eau principaux.

Par instruction du secrétaire général de la mer du 20 avril 2010, le service hydrographique et océanographique de la marine a été désigné comme coordonnateur national pour l'observation du niveau de la mer. Un programme d'action a été élaboré pour développer la connaissance, notamment des aléas extrêmes, et les modèles en matière de prévision côtière, avec une première phase en 2011. Une convention-cadre a été signée sur ce sujet en 2011 entre le service hydrographique et océanographique de la marine, et le ministère chargé de l'écologie. Une autre sera signée entre ce dernier et Météo-France, qui a déjà entamé le travail.

En revanche, il n'est pas prévu que le modèle de prévision opérationnel de surcote en Gironde, qui a donné de bons résultats, soit étendu à d'autres estuaires (Loire, Adour, Charente). Il existe un modèle moins sophistiqué utilisé pour cinq estuaires ou fleuves côtiers, qu'il serait plus adapté d'améliorer. La création d'un observatoire marégraphique dans le Pertuis Breton n'est en outre toujours pas décidée. Il n'existe pas enfin de structure formalisée de coordination pour la submersion marine, contrairement à ce qui existe pour les rivières (Service de prévision des crues et service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI)).

L'amélioration des outils pour intégrer dans la prévision les caractéristiques des aménagements côtiers est ainsi engagée, mais elle prendra du temps et comporte, deux ans après, quelques insuffisances. Le nombre des intervenants justifierait en outre que soit formalisée la coordination pour la prévision des submersions marines.

2 - Les enseignements des inondations du Var

Les pluies ont dévasté une zone peu étendue (40 à 50 km² autour de Draguignan), ce que les outils opérationnels de prévision actuels ne permettent pas de prévoir avec une localisation suffisamment précise. Les outils existants ont permis de passer au niveau orange suffisamment tôt et de cibler plus spécifiquement le Var. Cependant, même si les prévisions et leur interprétation en termes de vigilance ont été conformes à l'état de l'art, le passage en niveau rouge était a posteriori justifié. Il n'a pas été retenu, même s'il a été discuté au sein de Météo-France.

Les insuffisances en matière de prévision des précipitations sont avant tout liées aux limites techniques des modèles. Il s'agit d'une zone non maîtrisée d'un point de vue scientifique, qui fait partie des recherches menées par Météo-France.

Le dispositif d'observation pour anticiper la crue était en outre très insuffisant. Au-delà des images radar, les observations pluviométriques en temps réel sont restées très imparfaites en raison des dysfonctionnements des réseaux de télécommunication. Le projet d'extension des tronçons surveillés, notamment à la Nartuby et à l'Argens, était en consultation dans les mairies, mais n'était pas opérationnel.

Le retard pris avant la crise pour la surveillance de cours d'eau connus comme étant à risque est regrettable.

Les inondations de novembre 2011 ont bénéficié des retours d'expérience de celles survenues en juin 2010. Une meilleure surveillance des cours d'eau conjuguée à des prévisions météorologiques d'une grande fiabilité, a favorisé la réactivité des différents acteurs du secours.

Le service de prévision des crues (SPC), assuré par la direction interrégionale sud-est de Météo-France, est intégré dans le réseau du ministère chargé de l'environnement. Ses dépenses d'investissement ont été en baisse sur la période. Certains équipements ont certes été financés par d'autres crédits, mais sans qu'en soit facilitée la création d'une surveillance pour les rivières à risques que constituent l'Argens et la Nartuby.

Sur le plan juridique, les compétences pour la prévision des crues sont enchevêtrées. La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 prévoit que « l'organisation de la surveillance, de la prévision et de la transmission de l'information sur les crues est assurée par l'Etat » (article L. 564-1 du code de l'environnement). Néanmoins, les collectivités locales peuvent mettre en place des dispositifs de surveillance des cours d'eau (article L. 564-2 I).

L'insuffisance des moyens en particulier d'investissement du service de prévision des crues, a contribué au retard pris en matière de surveillance des rivières. Il serait en tout état de cause utile que soit clarifiée plus nettement dans ce domaine la répartition des compétences et des sources de financement entre l'Etat et les collectivités locales.

Depuis 2010, plusieurs initiatives ont été prises pour améliorer des équipements et des méthodes.

Depuis septembre 2010, la vigilance crue est étendue à l'Argens, la Nartuby et le Gapeau. Pour l'ensemble du pays, le réseau surveillé par l'Etat, pour les crues, a été déployé sur un linéaire d'environ 600 km entre la mi-2010 et la fin de 2011. Plusieurs lacunes subsistent cependant dans le dispositif. Une prévision fiable des crues de la Nartuby suppose notamment une connaissance, même partielle, des écoulements souterrains du plateau de Canjuers, mais ceux-ci font l'objet d'un programme de recherche avant d'être équipés d'un appareillage sur mesure. Des améliorations peuvent être apportées pour le suivi de la Nartuby en amont de Draguignan (notamment par la remise en place d'un capteur sur le site de Chateaudouble). Il en va de même pour celui du Haut-Argens et de certains cours d'eau côtiers.

La confirmation des limites de la prévision des précipitations à l'échelle infra-départementale a conduit à s'appuyer sur l'estimation des cumuls de précipitation par les radars hydrométéorologiques. Un service particulier d'avertissement ne peut être rendu qu'aux communes situées dans la couverture radar, et seulement si la qualité des observations est suffisante et fiable.

Météo-France a lancé des études pour améliorer ses méthodes (ajustement plus rapide de la lame d'eau radar²⁹, en 30 minutes, plutôt qu'en 1 heure actuellement) et est en train de renforcer le réseau des radars pour améliorer la couverture de la zone (en particulier achat de quatre radars supplémentaires). Une nouvelle convention dénommée « observation » fixe le nouveau programme 2011-2016 de renouvellement et d'extension des réseaux de radars et de pluviomètres pour un montant total de 26,3 M€.

Un effort substantiel d'amélioration des équipements a été accompli. Les inondations de novembre 2011 ont bénéficié des retours d'expérience de celles survenues en juin 2010. Une meilleure surveillance des cours d'eau conjuguée à des prévisions météorologiques fiables³⁰ a favorisé la réactivité des différents acteurs du secours. Cet effort doit être complété et poursuivi dans la durée.

²⁹ Lame d'eau radar : une lame d'eau est un cumul de précipitations sur une certaine durée. Dans le cas du radar, la lame d'eau est estimée en étalonnant les échos de retour avec les stations de surface.

³⁰ Il est vrai que contrairement à l'événement pluvieux de juin 2010, de petite échelle, violent et très bref, celui de novembre 2011 a été de plus grande échelle, long bien qu'intense. Alors que la prévision pour un événement du premier type, objet des recherches en cours, reste encore aujourd'hui largement hors de portée, comme le souligne Météo-France, en raison des connaissances scientifiques, celle pour un événement du second type est beaucoup mieux maîtrisée.

B - Des dispositifs d'alerte encore à améliorer

Il est manifeste que, pour Xynthia, le danger lié au vent est resté prédominant dans la compréhension des messages d'alerte par rapport à celui de la submersion, la principale référence de la mémoire collective étant la tempête de 1999.

1 - Les dispositifs de vigilance et d'alerte météorologique

Depuis 2007, la vigilance pluies-inondation fait partie de la procédure de vigilance météorologique. La procédure de vigilance et d'alerte météorologique a fait l'objet d'une nouvelle circulaire du 28 septembre 2011.

L'insuffisance du dispositif d'avis de très fortes vagues (ATFV) existant au moment de Xynthia est reconnue par Météo-France. Le fait que ces avis ne soient pas insérés dans le dispositif de vigilance et qu'ils soient donc moins visibles a eu un rôle non négligeable dans la sous-estimation du phénomène.

Cette information est désormais intégrée dans la procédure de vigilance dite « vague/submersion », en état opérationnel depuis octobre 2011. Celle-ci comporte un avertissement explicite du niveau de risque à l'échelle du littoral d'un département, signalé par une bande de couleur supplémentaire, en mer, et un pictogramme spécifique. Elle a joué pour la première fois le 5 novembre 2011 pour le littoral de Haute-Corse.

En matière de fortes pluies débouchant sur des inondations, le dispositif de vigilance a par ailleurs été adapté, afin de distinguer le risque des seules inondations (lié à la crue d'un ou de plusieurs cours d'eau à la suite, par exemple, de pluies tombées en amont du bassin ou encore de la fonte des neiges) de celui associant de fortes pluies et des inondations.

S'agissant de la vigilance rouge, Météo-France a, depuis les événements de 2010 dans le Var, amendé sa doctrine pour les systèmes orageux dont l'évolution est rapide et difficile à prévoir. Lorsque des cumuls de précipitations exceptionnels se sont produits sur une partie d'un département, que ce dernier comprend des zones avec des populations exposées au risque d'inondation et qu'une évolution défavorable n'est pas improbable, les prévisionnistes ont dorénavant pour instruction d'accepter le risque d'un passage en vigilance rouge non pertinent et/ou de préavis faible, plutôt que d'y renoncer faute de certitude. Dans ces cas, le passage en rouge est possible si la durée prévue du phénomène est d'encore au moins 30 minutes au moment où cette

nécessité est constatée. Un nouvel équilibre a donc été cherché entre la fiabilité de l'avertissement (message d'avertissement adressé à bon escient) et les fausses alertes, susceptibles de décrédibiliser celui-ci.

Des progrès importants ont ainsi été accomplis en matière de dispositif de vigilance, avec des modifications substantielles et utiles.

2 - L'alerte des maires

En cas de crise, les maires sont, du fait de leur rôle de police, en première ligne pour alerter la population. Ils sont chargés 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 [...] de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure » (article L. 2212-2 5° du code général des collectivités territoriales (CGCT). L'article L. 2212-4 précise qu' « en cas de danger grave ou imminent [...], le maire informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites ».

Pour Xynthia, les messages automatiques d'appel et fax ont été adressés par les préfectures aux maires des communes du littoral, prévoyant un fort coup de vent, une surcote possible et une prévision de forte houle. L'ensemble des communes concernées a été destinataire de l'alerte rouge le samedi 27 février, avec une prévision de surcote d'un mètre. Plusieurs communiqués ont été diffusés en Charente-Maritime invitant la population à rester chez elle à partir de 22 heures et à ne plus sortir à compter de minuit. Si les maires des communes du littoral ont été joints personnellement pour les sensibiliser à cette alerte, l'un deux toutefois ne l'aurait pas été.

En Vendée, dans la plage horaire correspondant au début de l'inondation où les télécommunications fonctionnaient encore au moins partiellement, avant 4 heures du matin le 28 février, les maires, notamment de l'Aiguillon-sur-Mer et La Faute-sur-Mer, dont les communes étaient en cours de submersion rapide, n'ont pas en revanche prévenu ou fait prévenir d'urgence le préfet (article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales). Ils auraient pu aussi contacter le service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

Dans le Var, le passage à l'orange est intervenu le 14 juin à 23 heures et plusieurs alertes ont été diffusées notamment aux maires du Var au cours de la journée du 15 juin. A 17 h 35, le préfet a demandé aux autorités municipales de privilégier une mise à l'abri des élèves selon la gravité météo et l'état des routes. A 23 h 07, une alerte par SMS et par

télécopie a été adressée à tous les maires de l'arrondissement de Draguignan leur demandant de fermer les établissements scolaires le 16 juin et de suspendre les transports scolaires. Toutes ces alertes ont été relayées par des communiqués de presse.

Les messages automatiques d'avertissement aux maires ont bien fonctionné, mais leur portée a été atténuée par le non passage en alerte rouge et des problèmes de transmission intervenus pendant la crise.

Les leçons méritent d'être tirées des défaillances de communication entre les maires et l'autorité préfectorale. Il serait notamment souhaitable de rappeler aux maires qu'ils doivent eux-mêmes prévenir le préfet en cas d'évènement grave affectant leurs communes.

3 - L'alerte de la population

L'alerte de la population est évidemment essentielle pour éviter les drames et les décès. Celle-ci a été très insuffisante, tant pour les inondations Xynthia que dans le Var. Des efforts ont été accomplis depuis, mais ils restent ponctuels et dispersés.

a) L'alerte insuffisante de la population

Les médias, en particulier la radio, peuvent jouer un rôle majeur. La communication à leur égard a cependant souffert parfois d'imperfections de certains bulletins d'information.

Lors de Xynthia, l'alerte directe de la population a été principalement effectuée par des visites auprès de certains de leurs administrés du maire et d'autres élus, de nombre variable selon leur degré d'implication personnelle. L'objectif était de s'assurer qu'à partir de 22 heures les habitants étaient rentrés chez eux.

Une fois informé de l'alerte rouge, le maire de La Faute-sur-Mer n'a pas alerté ses services, avant la submersion, des mesures à prendre. Le maire de L'Aiguillon-sur-Mer a précisé s'être rendu à la mairie à 3 heures du matin le 28 février 2010, avec l'une de ses adjointes, les sapeurs-pompiers volontaires du centre de secours local entrant alors en action sur les instructions reçues du commandement du service départemental d'incendie et de secours. A Fouras, la maire et des adjoints sont allés prévenir maison par maison les habitants les plus exposés. De nouvelles rondes seront faites durant la tempête. A Port des Barques, le maire et des adjoints ont été présents durant la tempête pour identifier les habitations les plus menacées et participer dans certains cas à l'évacuation de leurs occupants.

Les autres moyens possibles d'alerte n'existaient pas ou n'ont pas été activés. A Charron, ils se limitaient à l'affichage en mairie des bulletins météo, dans un contexte où la submersion par deux côtés a rendu quasi immédiatement impossible tout déplacement dans la commune. A Port des Barques, aucun moyen n'était dédié à l'alerte de la population. A Fouras, la commune ne disposait que d'une sirène sur le toit de la mairie. En Vendée, il n'existe, avant la submersion, qu'une sirène par commune, aux mairies de La Faute et de L'Aiguillon-sur-Mer et au centre de secours de La Tranche-sur-Mer. La sirène existante à La Faute-sur-Mer n'a pas été activée.

Dans le Var, l'alerte à la population avant la crise a été pratiquement inexisteante compte tenu de l'absence de passage en vigilance rouge. Pendant la crise, les informations ont été diffusées dans certaines communes, autant que possible, par des agents municipaux munis de véhicules et de mégaphones. Quand les différentes autorités ont pris conscience de la gravité de la situation, il était trop tard pour réagir, tous les moyens de communications étaient hors service et le réseau électrique coupé.

L'absence de dispositif cohérent et prévu à l'avance, que n'a pu pallier en totalité l'intervention des responsables locaux, a aussi contribué à l'effet de surprise de la population. Une sensible amélioration a été constatée dans le Var en novembre 2011 : l'envoi de messages aux élus concernés a permis d'activer les plans de sauvegarde en temps opportun.

b) L'amélioration des dispositifs communaux d'alerte depuis la crise

En Vendée, les trois communes contrôlées sont en train d'améliorer leur système d'alerte, selon des modalités variables.

Systèmes d'alerte des communes du Sud Vendée après Xynthia

| | L'Aiguillon-sur-Mer | La Faute-sur-Mer | La Tranche-sur-Mer |
|--|----------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Sirène | oui (mairie) | oui (2 sirènes) | oui (centre de secours) |
| Sirène avec messages vocaux | non | non | non |
| Service d'alerte tél. | oui | oui | oui |
| Hauts parleurs sur véhicule municipal | oui | oui (deux) | oui (en cours) |
| Diffusion sur véhicule municipal | oui | oui (deux) | non |
| Rampe lumineuse avec sirène sur véhicule | oui | non | oui |

Ces outils devront s'accompagner, pour être efficaces, d'une bonne information de la population sur la signification des sirènes et des messages téléphoniques d'alerte.

Les communes ont pris des mesures pour améliorer les systèmes d'alerte, mais de manière dispersée.

c) Les nouveaux systèmes d'information pour les pluies et les crues fluviales

Dans le cadre du plan submersions rapides, Météo-France a mis en place depuis fin 2011 un système d'avertissement sur les observations de pluies intenses au niveau communal (APIC) destiné à informer les communes volontaires (et couvertes par des observations radars de qualité suffisante) du caractère exceptionnel des précipitations sur leurs territoires. Il s'agit d'informer sur les pluies, et non de prévoir les crues. Ce système est proposé à l'ensemble des communes métropolitaines.

Le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) a décidé de procéder à des expérimentations afin de produire des avertissements notamment pour les rivières à lit variable et sur les petits bassins versants rapides non surveillés et dépourvus d'instruments de mesure. Il s'agit en particulier de déployer des mesures optiques (caméras) de niveau d'eau. Depuis juillet 2011, le service de prévision des crues dispose d'images de la Nartuby issues d'une webcam installée au centre de Trans-en-Provence.

Plus généralement, il a engagé au plan national un recensement des dispositifs d'avertissement en cas de crues à cinétique rapide dont les collectivités locales sont dotées, ou souhaitent se doter.

L'amélioration de ces dispositifs très utiles mérite d'être poursuivie.

d) Le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) et l'articulation avec les dispositifs communaux

Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, adopté en juin 2008, retient la modernisation de l'alerte des populations comme un objectif prioritaire. Il s'agit de se doter d'un « réseau d'alerte performant et résistant » en remplacement du réseau national d'alerte existant (RNA), dont la vétusté ne lui permet pas de jouer un rôle efficace. Xynthia et les inondations du Var en ont été l'illustration.

Le nouveau système d'alerte et d'information des populations (SAIP) prévoit, dans sa version actuelle, la mise en réseau des vecteurs

d'alerte existants, notamment des sirènes, leur densification et l'élargissement de l'éventail des moyens (panneaux d'information, messages radio, SMS sur les téléphones mobiles). Un recensement des moyens existants a été organisé nationalement au premier semestre 2010.

Sur le plan national, des appels d'offres ont été lancés au premier semestre 2011 et les premières expérimentations interviendraient en 2013. Il reste qu'aucun matériel n'a encore été installé plus de trois ans après le livre blanc. En dehors du recensement des sirènes et des autres moyens d'alerte et d'information d'initiative locale, aucun projet concret n'a pour le moment été porté à la connaissance des préfectures. Le budget alloué au nouveau système, initialement de 78 M€ a d'ailleurs été réduit à 24 M€ pour la période 2011-2013. La mise en place d'un nouveau système complet sera donc étalementée dans le temps, au-delà de 2013.

Un tel projet, de portée nationale et destiné notamment aux crises majeures, ne peut certes s'adapter à chaque solution technique locale. Il existe en outre un comité d'experts associant des acteurs locaux et les normes prévues du nouveau système permettent l'intégration des données des systèmes locaux les plus performants. Il reste regrettable que les initiatives prises par les collectivités locales n'aient pas fait l'objet d'un partenariat avec l'Etat, ce qui aurait permis à ce dernier de garantir le moment venu la compatibilité des nouveaux systèmes locaux avec le nouveau système.

Ces difficultés sont notamment le fruit du partage ambigu de la responsabilité du système d'alerte, qui relève de la commune pour un évènement communal, mais de l'Etat lorsque plusieurs communes sont concernées (article 17 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile).

La lenteur de mise en œuvre du nouveau système et l'absence de véritable partenariat sur ce sujet avec les collectivités locales sont critiquables. S'agissant de l'alerte, le partage des compétences entre le maire et le préfet a l'inconvénient de ne pas faciliter l'organisation, la définition et la mise en place d'un système cohérent avec des moyens adaptés. Il convient donc de clarifier la question de la responsabilité du système d'alerte et d'établir un cahier des charges national, auquel pourront se référer les communes.

II - L'organisation des secours

A - Une planification à compléter et à actualiser

1 - L'actualisation des plans ORSEC et les exercices

L'état des plans de secours montre d'importantes carences des services de l'Etat et des collectivités locales avant la crise. Celles-ci ont été partiellement corrigées depuis.

En Vendée, le plan ORSEC³¹ départemental avait été mis à jour en juin 2008. Ses dispositions ont depuis été actualisées le 26 avril 2011 pour tenir compte, notamment, des restructurations des services de l'Etat. Un plan de surveillance du littoral pour une vigilance coordonnée entre les acteurs concernés a été mis au point afin d'assurer la surveillance des lieux sensibles de la côte lors des périodes à risques, conjuguant notamment de forts coefficients de marée avec des vents violents. Contrairement aux années précédentes, en 2010 et 2011, deux exercices portant sur les inondations et la submersion marine ont été organisés.

En Charente-Maritime, il existait, avant Xynthia, trente plans de secours et de défense civile, mis à jour pour le plus ancien en 2001. Pour le risque inondation, le principal document existant était le règlement de surveillance, de prévision et de transmission de l'information sur les crues (RIC Littoral Atlantique datant de septembre 2006). Il existait également un plan intempéries Sud-Ouest. Ces plans sont progressivement remplacés dans le cadre de la refonte du dispositif ORSEC. Cette réforme est en voie d'aboutir à la signature par le préfet d'une partie des dispositions générales (acteurs, chaîne de commandement) et du mode d'action (secours à nombreuses victimes). De 2007 à 2010, plusieurs exercices de sécurité civile ont été menés, sans qu'aucun concerne la thématique inondation. Le constat est le même en 2011, après la crise.

Dans le Var, les dispositions générales ORSEC étaient en cours de refonte à la suite de la réglementation de 2004 et 2005 et de la nouvelle organisation de la préfecture. Le nouveau plan a été signé récemment par le préfet du Var. Un plan ORSEC « dispositions spécifiques inondations » sera arrêté en 2012, prévoyant notamment la priorité absolue à l'anticipation et la mise en place d'une cellule de réponse aux maires. Les exercices de sécurité civile sur la thématique inondation sont peu fréquents voire inexistants, la priorité étant donnée aux feux de forêt.

³¹ ORSEC : organisation de la réponse de sécurité civile ; c'est une organisation de gestion de crise.

Ainsi, à Draguignan, aucun exercice de ce type n'a été organisé, ni entre 2007 et 2010, ni depuis cette date.

L'État devrait accélérer la mise à jour des plans ORSEC dans les départements les plus à risque, avec éventuellement un appui des préfectures de zone³², et organiser davantage d'exercices. Quant aux collectivités, elles pourraient programmer des exercices réguliers pour sensibiliser la population et tester les plans communaux de sauvegarde.

2 - L'adaptation du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques), dont l'élaboration est rendue obligatoire par l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales, dresse l'inventaire des risques et détermine les objectifs de leur couverture. L'adaptation de ce document est donc essentielle pour faire face dans de bonnes conditions à des risques exceptionnels.

En Vendée, le préfet a approuvé le schéma départemental par arrêté du 14 février 2011. Le texte préparé avant la tempête n'a pas été modifié pour tenir compte des enseignements de la crise. Cette signature du préfet s'explique compte tenu de la longueur de la procédure et de l'ancienneté du précédent document (qui datait de 2000), mais il convient d'actualiser le plus vite possible ce schéma. A titre d'exemple, dans le document actuel, la couverture en bateaux légers de sauvetage est globalement la moins bonne dans le sud du département, avec un temps d'arrivée sur les lieux estimé à 30 minutes, alors qu'il s'agit de la plus vaste zone submersible de Vendée.

En Charente-Maritime, le schéma départemental date d'octobre 2007 (le précédent remontait à 1999). Seules les crues fluviales font l'objet de référence. Le sauvetage aérien n'est pas envisagé. Le risque de submersion, s'il est mentionné, ne fait l'objet de préconisations pour les matériels et les procédures qu'au titre des inondations et des tempêtes. Par courrier du 22 septembre 2011 au directeur départemental du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Charente-Maritime, la préfète l'a informé de son souhait de voir la révision du schéma achevée avant l'automne 2012, et lui a demandé de lui rendre compte régulièrement de l'état d'avancement de ce dossier.

³² Préfecture où le préfet de département et de région est en même temps préfet de la zone de défense et de sécurité. Il y a sept zones de défense en métropole et cinq outre-mer.

Dans le Var, le schéma date de novembre 2007. Il liste l'ensemble des cours d'eau, dont la Nartuby et l'Argens, susceptibles d'être affectés par des crues torrentielles, brutales et rapides, propres au climat méditerranéen. Les inondations y sont fréquemment citées en tant que risque particulier. Le service départemental d'incendie et de secours du Var s'est adapté à ce risque : il a, par exemple, créé une unité spécialisée systématiquement engagée lors des inondations pour mettre en sécurité les populations menacées et pour la reconnaissance des habitations submergées. En revanche, la localisation de certains centres a manifestement été mal évaluée. L'actualisation du schéma devrait être engagée en 2012.

Les schémas départementaux d'analyse et de couvertures des risques doivent être révisés sans délai afin de prendre en compte le risque existant en matière de submersion marine, en intégrant les conséquences prévisibles du changement climatique, notamment l'élévation du niveau de la mer.

3 - Les plans communaux de sauvegarde (PCS)

Le plan communal de sauvegarde, défini dans l'article 13 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et dans le décret d'application du 15 septembre 2005, traite de la réponse opérationnelle de la commune en cas de sinistre ou de catastrophe (hébergement, soutien et réconfort des populations, action sociale). Il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours (plan ORSEC). Un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

a) Une situation initiale non satisfaisante

Aux termes de la loi de 2004, les communes ont obligation de réaliser un plan communal dans les deux ans après signature de l'arrêté d'approbation d'un plan particulier d'intervention (PPI) ou d'un plan de protection des risques naturels (PPRN). Une réflexion est en cours pour le rendre obligatoire dès la prescription d'un plan de protection sans attendre son approbation. Cette disposition a été reprise dans la proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat en mai 2011, mais n'est toujours pas votée.

Sur les 36 711 communes de métropole et des départements d'outre-mer, 10 546 sont soumises à l'obligation de réaliser un plan communal. Au début de 2010, seules 2 000 communes, soit environ 20 %, en disposaient et 2 349 plans communaux de sauvegarde étaient en cours d'élaboration.

En Charente-Maritime, sur 57 communes sur le territoire desquelles un plan communal de sauvegarde était obligatoire, seules quatre en étaient dotées ; deux l'avaient fait approuver alors qu'il n'était pas obligatoire.

En Vendée, le nombre de plans communaux approuvés avant la submersion était très faible (15), et il n'y en avait pas dans les trois communes du Sud-Vendée. Ils n'étaient certes pas formellement obligatoires dans ces communes mais, s'agissant de La Faute-sur-Mer, le préfet avait, à quatre reprises (en 2004, 2007 et deux fois en 2008), appelé en vain l'attention du maire sur leur utilité. La commune avait adressé une lettre datée du 26 juillet 2007 à la direction départementale de l'équipement de Vendée, en demandant si les mesures d'information déjà prises étaient suffisantes ou s'il était « nécessaire d'en prévoir d'autres (signal d'alerte sonore avec la sirène de la mairie, point de rassemblement élevé de la commune) ». La commune de L'Aiguillon-sur-Mer a, quatre jours avant la tempête, transmis un projet de plan communal au préfet. En tout état de cause, l'absence de plan communal n'a pas facilité le regroupement de la population dans des lieux sécurisés, en particulier à La Faute-sur-Mer.

Au moment des inondations du Var, sur les 58 communes de l'arrondissement de Draguignan, seules neuf disposaient d'un plan communal, alors que 29 d'entre elles sont soumises à un risque majeur (hors feu de forêt et risque sismique). Le contenu des plans communaux existant dans les communes concernées du Var s'attache plutôt au risque de feux de forêt, le risque inondation étant généralement absent. A Draguignan comme à Fréjus, le plan ne détaille pas d'actions particulières dans ce domaine. A Draguignan, le document communiqué, daté de 2008, n'était manifestement plus tenu à jour s'agissant notamment de certaines listes nominatives.

b) Une amélioration à poursuivre

A la suite de Xynthia et des inondations du Var, un effort non négligeable a été accompli. La proportion des communes ayant réalisé un plan communal par rapport à celles soumises à cette obligation est devenue un nouvel indicateur du programme budgétaire « Administration territoriale » (programme 307). Plusieurs documents, dont un guide pratique d'élaboration, ont été diffusés par la direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur. Un fascicule de janvier 2011 fait le bilan de la réalisation des plans et recense les bonnes pratiques.

Les préfets des trois départements concernés ont rappelé à chaque maire par plusieurs courriers l'intérêt majeur présenté par la réalisation du

plan communal. Des dispositifs d'appui, des modèles types et des documents pédagogiques ont été mis à la disposition des maires, et des réunions d'information organisées. Cette action a cependant été parfois freinée par la faiblesse des moyens humains des services concernés de la préfecture et la difficulté de les accroître.

En avril 2011, le nombre de communes soumises à cette obligation et disposant d'un plan communal s'élevait au plan national à 3 953 : il a donc pratiquement doublé par rapport au début de 2010. Mais il ne représente que 37 % des communes concernées³³. A la fin de 2011, parmi les communes soumises à un plan communal obligatoire, - 55 en Charente-Maritime, 69 en Vendée et 47 dans le Var -, respectivement 25, 33 et 27 en disposaient. Les autres ne l'ont pas encore confectionné, même si certaines sont en train de l'élaborer.

Au total, dans les trois départements, une quarantaine de communes, pour lesquelles un plan communal est obligatoire, n'ont toujours pas entrepris d'en élaborer un.

c) Le format et le contenu des plans communaux de sauvegarde

La mise au point des plans communaux de sauvegarde n'a fait l'objet d'aucune coordination locale entre les deux communes de La Faute-sur-Mer (PCS adopté en février 2011) et de L'Aiguillon-sur-Mer (mars 2011), alors qu'elles sont soumises à un risque commun compte tenu de la configuration des lieux. Cette situation est d'autant plus paradoxale que nombre d'habitants de La Faute-sur-Mer ont été obligés, lors de la crise, de se réfugier dans la commune de L'Aiguillon-sur-Mer. Celle-ci a cependant pris des contacts avec deux autres communes voisines pour assurer un accueil en cas d'évacuation.

Dans le Var, la communauté d'agglomération dracénoise a, en revanche, décidé en 2011 d'élaborer un plan intercommunal de sauvegarde (PICS) embrassant tous les risques majeurs auxquels est exposé son territoire.

Le contenu des plans communaux se rapproche généralement du document type. A titre d'exemple, les plans communaux examinés en Charente-Maritime, notamment à Fouras et à Port des Barques sont semblables et de contenu inégal. Les différents niveaux et les moyens de l'alerte ne sont pas toujours mis en évidence, ni les consignes susceptibles d'être données à la population. Dans le Var, les plans communaux

³³ Selon les indications apportées fin juin 2012 par le ministère de l'intérieur, ce taux s'élève en avril 2012 à 46 % des communes concernées.

principalement consacrés au risque de feux de forêt n'ont pas été pour le moment modifiés.

Les plans communaux de sauvegarde gagneraient à être moins littéraires ou descriptifs. Une présentation sous forme de fiches actions dans lesquelles chaque intervenant saurait parfaitement le rôle qu'il doit jouer en cas de crise paraît préférable. Il est en outre souhaitable que les plans communaux de sauvegarde de communes d'une même aire géographique et soumises aux mêmes aléas soient cohérents les uns avec les autres, et que se développent dans ces situations des plans intercommunaux.

B - Les secours : une utilisation et une coordination à améliorer

Les crises ont donné lieu à des retours d'expérience multiples, qui soulignent tous l'efficacité et le dévouement des secours. De nombreuses mesures ponctuelles ont été déjà prises par les préfectures et les SDIS pour améliorer le dispositif. Quelques questions subsistent néanmoins.

1 - Le pré-positionnement des moyens

Dans le cas de Xynthia, une anticipation des secours est intervenue, mais fondée principalement sur le risque lié au vent.

En Vendée, bien que le maillage territorial dense du territoire par les centres de secours ait permis l'engagement rapide de deux autres centres autour de la zone inondée, la submersion a mis en évidence des problèmes d'organisation des moyens humains du service départemental d'incendie et de secours, et en particulier la dispersion de l'encadrement. Celle-ci a affecté la réactivité du centre de secours de L'Aiguillon-sur-Mer après le passage en alerte rouge.

Le manque de moyens humains du service départemental d'incendie et de secours dans le sud du département est noté dans le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques de 2011. Il est dû, notamment, aux difficultés à recruter des sapeurs-pompiers volontaires en zone littorale comme en zone rurale. De surcroît, les centres de secours de La Tranche-sur-Mer et de L'Aiguillon-sur-Mer sont quelque peu excentrés dans leur secteur, étant situés chacun à plus de 35 minutes des Sables d'Olonne, lieu de stationnement du véhicule léger de commandement de référence.

S'agissant des moyens nationaux, des colonnes de renfort des unités militaires de la sécurité civile ont été acheminées. Quatre sections

d'unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), complétées par deux sections supplémentaires (au total 156 hommes), ont été pré-positionnées vers Poitiers et Angoulême, mais aucune en région des Pays de la Loire, pourtant en alerte rouge. Huit hélicoptères de la sécurité civile ont été mis en alerte, dont aucun en Vendée.

Dans le Var, les imprécisions des prévisions ont rendu impossible un pré-positionnement dans la région de Draguignan.

Lorsqu'un pré-positionnement est décidé, il devrait être appliqué de manière systématique par tous les organismes.

2 - Les moyens aériens et leur coordination

En Vendée, comme l'ont souligné les rapports parlementaires, le délai d'arrivée des hélicoptères sur la zone sinistrée a handicapé le guidage et la projection des moyens du service départemental d'incendie et de secours.

La densité de l'habitat en zone littorale conduit à s'interroger sur l'absence totale d'hélicoptères publics appropriés dans ce département, le seul de l'ouest de la France dans cette situation. Lors des exercices effectués au moment des grandes marées de septembre 2010, l'hélicoptère public civil affecté au département de Charente-Maritime n'a pas pu non plus exercer sa mission de surveillance de la côte vendéenne.

Le caractère tardif de l'intervention des hélicoptères en Vendée est aussi dû à un manque de coordination, tous les hélicoptères ayant commencé à travailler en Charente-Maritime avec l'aide d'un coordinateur basé à la tour de contrôle de l'aéroport de La Rochelle³⁴. Le travail de sauvetage a enfin été gêné par les difficultés de transmission entre les hélicoptères et les sauveteurs au sol. En Charente-Maritime, par exemple, les communications air/sol avec le service départemental d'incendie et de secours n'ont été possibles qu'avec les hélicoptères de sécurité civile, soit avec la moitié seulement des moyens engagés.

Tirant la leçon de Xynthia, la coordination des moyens aériens dans le Var a été facilitée par la présence de moyens militaires, en particulier de l'école d'application de l'artillerie (EAA) de Draguignan et de l'école d'application de l'aviation légère de l'armée de terre (EALAT)

³⁴ Un officier sapeur-pompier titulaire du brevet de pilote privé et connaissant bien les infrastructures de l'aéroport de La Rochelle-Ré a été détaché à la base hélicoptère de la Sécurité civile puis à la tour de contrôle, aucun contrôleur aérien n'y étant présent faute d'avoir été sollicité. Opérationnel vers 8h30, il a été chargé de réguler l'engagement des moyens aériens.

du Cannet-des-Maures. Ceux-ci ont été directement sollicités par le préfet. Au plus fort de la crise 19 appareils étaient en vol simultanément. 1 350 personnes ont été évacuées par les airs auxquelles s'ajoutent 1 100 sauvetages par voie terrestre. Sur ce total de 2 450 personnes, on estime que 300 étaient vouées à une mort certaine faute d'évacuation.

Un coordonnateur des hélicoptères a été désigné, le chef de la base sécurité civile à Cannes, basé à la tour de contrôle de l'EALAT. La coordination des moyens terrestres était réalisée par un officier du service départemental d'incendie et de secours. Si la communication VHF³⁵ entre les fréquences civiles et militaires air-air n'a pas posé de difficultés, la communication air-sol n'a pas fonctionné. Seuls les appareils de la sécurité civile possédaient les fréquences radios des sapeurs-pompiers et pouvaient donc dialoguer avec la salle du centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS). La diversité des engins engagés et la non-compatibilité des fréquences air-sol des différents services ou administrations en action sont des obstacles à une bonne communication entre acteurs au sol (les pompiers et secouristes) et les pilotes d'aéronefs. Les repères terrestres étaient en outre inutilisables et tous les appareils ne possédaient pas une qualification au vol de nuit. C'est en réalité l'expérience et le savoir-faire des pilotes qui ont permis le bon déroulement de l'opération.

A la suite de ces crises, le ministère de l'intérieur indique s'être engagé dans un travail de clarification doctrinale pour la coordination des moyens aériens. Il reste également à envisager la question de la compatibilité des différentes fréquences et des moyens de transmission entre les éléments aériens (hélicoptères des différents services) et terrestres (sapeurs-pompiers, unités de la sécurité civile, gendarmes, armée).

Une véritable planification nationale, relayée à l'échelon des zones de défense et de sécurité, reste à mettre en place pour l'intervention des moyens aériens utilisables en cas de crise.

C - L'inadaptation de certains équipements

Certains équipements ont été localisés ou construits sans prendre en compte le risque de submersion marine ou d'inondation. Ces situations handicapent l'arrivée des secours. Elles représentent des coûts supplémentaires quand il faut les relocaliser ailleurs, ou des gaspillages quand il faut les abandonner.

³⁵ VHF : very high frequency, très haute fréquence.

1 - La localisation en zone inondable des centres de secours des services départementaux d'incendie et de secours

Plusieurs centres des services départementaux d'incendie et de secours ont été inondés, ce qui a gêné l'efficacité des secours et entraîné des coûts supplémentaires.

En Vendée, le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques indique explicitement que le centre de secours de l'Aiguillon-sur-Mer est situé en aléa moyen d'inondation maritime et qu'il « pourrait se retrouver isolé » et susceptible d'être le « plus impacté par le risque de submersion », à l'instar de celui de Noirmoutier. De fait, la submersion a mis hors service ce centre, qui est aussi compétent pour La Faute-sur-Mer, ce qui a rendu inutilisable les installations, les véhicules, les bateaux légers, et les autres moyens matériels. La paralysie de ce centre de secours a retardé la projection des moyens du service départemental d'incendie et de secours puisque quatre véhicules sur six y ont été mis hors d'usage au début du sinistre.

En Charente-Maritime, trois centres de secours ont été inondés, à Rochefort, Ars-en-Ré et Saint-Trojan-les-Bains. Le projet de reconstruction du centre de secours de Rochefort, déjà inondé en 1999, est toujours à l'étude. Le conseil général a procédé à l'acquisition d'un terrain pour sa reconstruction, celle-ci étant estimé à 4 M€. Le coût de la reconstruction du centre de secours de Saint-Trojan-les-Bains, en zone de solidarité, serait d'environ 1,5 M€ à 2,1 M€. Il est envisagé de le reconvertis en un centre pour plongeurs nautiques, et en un poste avancé de sauvetage l'été, les moyens étant concentrés sur celui du Château d'Oléron. Les services de secours du Var ont été eux-mêmes très affectés par les inondations. Des organes opérationnels majeurs se sont trouvés inondés et ont été rendus indisponibles : à Draguignan, le siège de la direction départementale, le centre de secours principal, ainsi que le site logistique des Incapis (magasin départemental) ; aux Arcs, le centre de secours. Le service départemental d'incendie et de secours a de ce fait définitivement perdu 87 véhicules, sur 160 véhicules sinistrés, et 155 postes de communication numérique Antarès. La réparation des dégâts a coûté 1,66 M€ au service départemental d'incendie et de secours et s'y est ajoutée la mise en sécurité des personnels et des installations (0,2 M€).

Le centre de secours principal de Draguignan et les bâtiments du SDIS se trouvent dans une zone d'aléa, même si selon le plan de prévention des risques inondations de Draguignan, ils ne se situent curieusement pas en zone inondable (cf. infra). Seul le magasin, aussi appelé local technique-logistique, était situé en zone rouge.

Depuis les inondations, les études menées en vue de déplacer des centres et installations n'ont pas abouti. Pour le centre de secours principal de Draguignan, la ville a proposé un terrain. Pour les locaux du service départemental d'incendie et de secours, construits en 1969 et 1971, l'ampleur des surfaces nécessaires à une relocalisation posent problème. Ces investissements seront lourds, évalués à 40 M€ par le service, y compris le déplacement du centre de secours des Arcs qui avait également été inondé. Ils sont cependant urgents et indispensables.

Il est impératif de supprimer ou de relocaliser les centres situés en zone inondable, ce qui n'est pas encore fait pour le moment. Les préfets, qui sont directement concernés au titre de leur responsabilité opérationnelle à l'égard des sapeurs-pompiers, et les conseils généraux doivent être fortement mobilisés pour y parvenir dans les meilleurs délais.

2 - Les transmissions

En Vendée, le réseau propre au service départemental d'incendie et de secours, bien que distinct d'Antarès³⁶, a fonctionné correctement. Mais la coupure rapide des appels aux secours extérieurs par voie téléphonique a retardé la mesure de l'ampleur de la submersion et la concentration des moyens départementaux sur la zone du sinistre : cette dernière n'a été décidée que vers 5 h du matin, le 28 février 2010, soit près de deux heures après le début de la submersion.

En Charente-Maritime, la nécessité éventuelle d'une réalimentation électrique par les moyens du service départemental d'incendie et de secours avait été anticipée et le réseau Antarès, sur lequel le service départemental d'incendie et de secours avait terminé la migration intégrale de son système de transmissions, a montré sa robustesse. Il n'y a pas eu de coupure de réseau, cinq relais privés d'électricité ont continué à fonctionner sur batterie. En revanche, il aurait été souhaitable, pour les liaisons entre équipes, qu'existe un stock d'émetteurs-récepteurs portatifs Antarès au niveau de la zone de défense, afin d'équiper les renforts extra-départementaux non équipés d'Antarès.

Dans le Var, les installations téléphoniques et informatiques du service départemental d'incendie et de secours et du centre de secours principal de Draguignan ont été inondées. Les liaisons de téléphonie fixe ont été affectées par de nombreuses coupures perturbant le fonctionnement des services de secours. Les liaisons Acropol³⁷ et Antarès

³⁶Antarès : adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours, dénomination du réseau de télécommunication de la sécurité civile française.

³⁷Acropol : automatisation des communications radiotéléphoniques opérationnelles de police, dénomination du système de communication radio de la police nationale.

sont demeurées opérationnelles. Des dispositifs de communication satellitaire ont pu être acheminés sur les lieux, mais la dotation de cet équipement était insuffisante.

Depuis les crises, plusieurs améliorations ont été apportées. Dans le Var, par exemple, les deux sous-préfectures (Draguignan et Brignoles) sont dorénavant dotées de moyens de communication par satellite ainsi que le standard de la préfecture. De tels outils ont également été implantés dans le camion-poste de commandement mobile de la préfecture. Une étude est en cours pour doter les maires d'un téléphone portable satellitaire, ce qui est souhaitable

Cet effort de mise à niveau doit être poursuivi.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les insuffisances des systèmes de prévision météorologique ont contribué à la gravité de la crise. Ces systèmes ont été substantiellement améliorés depuis. De même, les dispositifs d'alerte ont commencé à être perfectionnés, mais sans cohérence suffisante. Quant à l'organisation des secours, elle a fait l'objet d'un effort, mais les outils de planification restent à parfaire, et certains équipements demeurent inadaptés.

La Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

Pour L'Etat :

1.1 donner une cohérence d'ensemble aux mesures prises par les communes en matière d'alerte, en articulation avec le futur système d'information et alerte des populations (SAIP) ;

1.2 formaliser la coordination pour la prévision des submersions marines ;

1.3 mettre à jour sans délai les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et les plans de secours (ORSEC) dans les départements les plus à risque ;

1.4 mettre en place une planification de l'intervention des moyens aériens nationaux.

Pour les conseils généraux et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) dans les zones concernées :

1.5 supprimer ou relocaliser dans les meilleurs délais les centres de secours situés en zone inondable ;

Pour les communes des zones concernées :

- 1.6 mettre au point et actualiser régulièrement leur plan communal de sauvegarde ;*
 - 1.7 compléter leur système d'alerte, y compris sur une base intercommunale lorsque cela est nécessaire.*
-

Chapitre III

La prévention : des insuffisances persistantes en matière d'urbanisme

La submersion marine provoquée par la tempête Xynthia et les inondations du Var illustrent les effets dramatiques de certaines pratiques constatées en matière d'urbanisme dans les départements concernés.

La prévention y apparaît très insuffisante, qu'il s'agisse de l'information sur les risques ou des plans de prévention. En ces domaines, des évolutions positives sont intervenues depuis les catastrophes de 2010, mais restent largement à concrétiser. En revanche, pour les documents d'urbanisme, souvent obsolètes, leur actualisation n'est guère engagée. De façon générale, le contrôle de légalité sur les décisions d'urbanisme des communes s'est révélé trop faible, et, à ce jour, a fait surtout l'objet de mesures d'urgence.

I - De fâcheuses pratiques pour les décisions de construire

Certaines constructions dans les zones à risques peuvent être lourdes de conséquences. Les modalités des décisions publiques les concernant méritent d'être illustrées par quelques exemples révélateurs.

1 - Les constructions dans une zone de grand danger : le cas du lotissement « les Voiliers » à La Faute-sur-Mer

A La Faute-sur-Mer, au lieu dit « l'anse de Virly », où le plus grand nombre de décès a été constaté lors de la catastrophe, trois autorisations de lotir avaient été accordées par le maire, avec l'avis favorable du préfet et des services de l'Etat : le lotissement « l'Ostréa » autorisé en mars 1997, avec un achèvement de tous les travaux en novembre 2006 ; le lotissement « les Doris », autorisé en octobre 1999 et comprenant 84 terrains à bâtir, où des constructions sont réalisées jusqu'en 2009 ; le lotissement « les Voiliers », qui mérite un développement spécifique, objet de l'encadré ci-dessous.

Le lotissement « les Voiliers » à La Faute-sur-Mer

Ce lotissement, comprenant 35 lots, est autorisé par le maire en décembre 2002, avec l'accord du préfet au titre de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme et après l'avis favorable de la commission départementale des sites³⁸. Celle-ci s'est réunie le 19 septembre 2002 et s'est prononcée par dix votes favorables, deux votes contre et deux abstentions ; la direction départementale de l'équipement et la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, alors chargée de la police de l'eau, se sont exprimées en faveur du lotissement ; l'une des deux voix discordantes a été celle du conservateur d'une réserve naturelle, dont la position est ainsi résumée dans le compte-rendu de la réunion : « *M...fait observer que ce projet se situe à une altitude de 2 ou 3 mètres. De son point de vue, l'argument de la « dent creuse » à combler qui revient régulièrement en commission des sites n'est pas recevable... Il ajoute que l'ensemble des aménagements montre une incohérence territoriale majeure et il s'interroge sur les problèmes de sécurité qui peuvent en découler* ». Le secteur à lotir a été, en effet, présenté par le pétitionnaire et la commune, comme étant en continuité avec d'autres secteurs bâties et constituant donc une « dent creuse » au milieu de zones urbanisées ; la direction départementale de l'équipement a considéré, en commission des sites, que le projet était « *une extension limitée de l'urbanisation* » ; quant à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, elle « *n'a pas émis de réserves au titre de la police et de la gestion de l'eau sur ce projet d'aménagement* ».

³⁸ Selon l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme, l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage peut-être réalisée avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département, après avis de la commission départementale des sites.

L'autorisation de lotir, avec l'accord du préfet, n'est toutefois pas suffisante. Il faut également une autorisation au titre de la loi sur l'eau pour un remblaiement en « zone humide », nécessaire pour mettre à niveau le terrain par rapport aux lotissements mitoyens et à la rue des Voiliers.

Le lotisseur tente, dans un premier temps, de contester le besoin d'une telle autorisation : par plusieurs courriers adressés à la direction départementale de l'équipement et au préfet, de décembre 2003 et janvier 2004, il soutient que la zone, objet de l'autorisation de lotir, n'est pas classée en « zone humide ». Le 19 janvier 2004, la direction départementale de l'équipement répond clairement : « *...la zone d'aménagement est bien une zone humide : " il s'agit d'une zone de marais constituée essentiellement d'argile, le mouvement de l'eau dans le sol est très lent "...* » ; une lettre mise à la signature du préfet est plus précise encore : « *...c'est une zone basse située juste derrière la digue du Lay et entre plusieurs lotissements antérieurs : la sécurité des évacuations hydrauliques (clapets) mérite d'être étudiée, améliorée et surveillée, d'autant plus que les enjeux de l'habitat sont plus conséquents que ceux de l'agriculture pour laquelle ces ouvrages avaient été conçus, et que l'utilisation de cette zone basse en supprimera l'intérêt comme volume hydraulique tampon pour les lotissements existants* ». Finalement, le lotisseur se résout à déposer sa demande d'autorisation et, le 26 septembre 2005, le préfet signe l'arrêté « *autorisant partiellement le remblai d'un marais pour la création du lotissement les Voiliers à La Faute sur Mer* ». L'arrêté impose notamment qu'il ne puisse pas y avoir de construction dans les 50 mètres jouxtant la digue, ce qui remet en cause les lots n° 14 à 20 de la seconde tranche du lotissement. Lorsque le lotisseur sollicite le certificat de viabilité de la première tranche du lotissement, la direction départementale de l'équipement lui répond le 3 janvier 2006 qu'elle s'oppose à la délivrance de celui-ci, car la mise en place du clapet anti-retour, le décanteur-déshuileur ainsi que la station de relevage, ne sont pas réalisés et que dans ces conditions « *aucune garantie ne peut être donnée aux futurs acquéreurs de lots quant au bon fonctionnement de ce réseau d'eaux pluviales en cas de crue, de gros orage ou de submersion marine* ». En définitive, le maire ne délivre pas de certificat de conformité globale, mais seulement une attestation partielle, le 18 janvier 2010.

Le déroulé des faits montre une interrogation croissante des services de l'Etat par rapport à la dernière autorisation de lotir accordée dans le secteur. L'autorisation de remblai au titre de la loi sur l'eau a été accordée, alors que le plan de prévention du risque inondation était prescrit et que l'étude d'aléa avait été produite par la société Grenobloise d'étude et d'application hydrauliques (SOGREAH), celle-ci montrant la dangerosité de la zone.

En définitive, il est permis de se demander si, dans le cadre de la loi sur l'eau, un refus ne devait pas être opposé à ce projet de

remblaiement en zone humide, alors même que l'autorisation de lotir avait été accordée. En l'occurrence, cette loi a été interprétée d'une façon très compréhensive pour le lotisseur et la commune, avec une prise en compte insuffisante des exigences liées à la police de l'eau.

Il convient aussi de relever que la demande d'autorisation de lotir a été déposée, au nom d'une société à responsabilité limitée, par un particulier, copropriétaire d'une partie des terrains concernés, qui était alors président de l'association syndicale propriétaire de la digue derrière laquelle était prévu le projet de lotissement. C'est la mère de ce particulier, adjointe déléguée à l'urbanisme de La Faute-sur-Mer, qui a signé à ce titre au moins un permis de construire récent dans le lotissement.

2 - Le respect aléatoire des règles : l'exemple d'un dossier d'urbanisme dans le Var

Le projet immobilier dans le quartier de Valescure à Fréjus constitue un exemple des aléas de l'application de la réglementation applicable. Les faits sont présentés dans l'encadré ci-après.

Le projet immobilier dans le quartier de Valescure à Fréjus

Ce projet, présenté en janvier 2005, concerne la construction d'un ensemble de 5 bâtiments comportant 157 logements, avec voirie, parkings, espaces verts et piscine. Il est situé dans le lit majeur du Valescure, dans une cuvette fermée à l'aval par un remblai.

Dans le plan de prévention des risques inondation (PPRI) du Valescure approuvé par arrêté préfectoral en 2002, la zone est classée en zone inondable bleue, c'est-à-dire autorisant la construction sous réserve de travaux prescrits par un arrêté préfectoral de 1999, notamment la réalisation d'un bassin écrêteur, le recalibrage de digues, le renforcement de la station de pompage. Avant même leur accomplissement, le maire de Fréjus accorde le permis de construire par un arrêté du 23 février 2005. La société a entièrement commercialisé le premier immeuble dès septembre 2006.

Le projet est, par ailleurs, soumis à autorisation préfectorale au titre de la loi sur l'eau. La direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF), chargée de la police de l'eau, déclare le dossier recevable le 26 novembre 2006, après la production des pièces attestant de la réalisation des travaux.

Les 2 et 3 décembre 2006, de violentes précipitations provoquent une forte crue du Valescure. La hauteur d'eau constatée sur le terrain d'assise du projet dépasse de beaucoup le mètre permettant un classement en zone bleue. Les services de l'Etat établissent que cette hauteur a atteint 1,83 mètre. La station de pompage et l'écrêteur de crues n'ont pu jouer le rôle attendu ; un remblai imprévu a bloqué une évacuation partielle des eaux.

Le 11 décembre 2006, un arrêté préfectoral ouvre l'enquête publique. Le 26 février 2007, le commissaire enquêteur émet un avis favorable, de même que les mairies de Fréjus et Saint Raphaël.

Le maire accorde, par arrêté du 4 janvier 2007, une prorogation du permis de construire. Le 22 février 2007, il délivre un permis modificatif, augmentant le nombre de logements, porté à 176.

A la suite des inondations, la communauté d'agglomération confie une étude au cabinet BCEOM³⁹, qui se conclut en juin 2007 par un *schéma directeur de lutte contre les inondations de la Garonne, du Pédégal et du Valescure*. Des travaux y sont prévus pour mettre notamment hors d'eau la zone du projet.

Le 22 mai, les services de l'Etat se réunissent et conviennent d'émettre un avis défavorable au projet au titre de la police de l'eau, en constatant que le classement du terrain en zone bleue est à revoir : la hauteur atteinte par l'eau le classe en zone d'aléa fort, où l'urbanisation est à proscrire (elle l'est d'ailleurs, de façon générale, dans le lit majeur). Ils décident aussi de proposer au préfet une lettre au maire pour l'informer que les inondations de décembre 2006 sont susceptibles d'entrainer une modification du plan de prévention du risque inondation.

Un arrêté préfectoral du 23 mai 2007 proroge le délai d'instruction de deux mois. Le 13 juin, le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) émet un avis défavorable au projet.

³⁹ Le cabinet BCEOM appartient depuis 1996 au groupe EGIS. En 2007, son activité eau a été apportée à la société « EGIS Eau », nouvellement créée. Depuis 2011, la société s'appelle « EGIS international ».

Le 17 juillet se tient une réunion associant le secrétaire général de la préfecture, la sous-préfète, le maire de Fréjus, la direction départementale de l'équipement et la direction départementale de l'agriculture et de la forêt. Il est convenu de demander au pétitionnaire de proposer un nouvel aménagement prenant en compte la crue et de faire expertiser par le centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF)⁴⁰ l'étude réalisée par BCEOM pour la communauté d'agglomération. Le préfet en confirme les conclusions au maire par un courrier du 3 août et précise qu'il a décidé de subordonner sa décision définitive aux résultats de cette expertise.

En octobre 2007 est déposé à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt un projet modifié, qui prévoit notamment la construction des parkings, bâtiments et voiries sur pilotis.

Dans une note au préfet du 26 octobre 2007, la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, souligne que «*le projet ... même modifié n'est pas conforme à la politique de l'Etat en matière de gestion des risques naturels*» et maintient son avis défavorable. Le service déconcentré ajoute que «*plusieurs projets d'urbanisation en zone inondable sont en cours d'étude sur Fréjus, accompagnés de travaux importants visant à mettre hors d'eau les zones concernées, quel que soit le niveau de l'aléa naturel*» et qu'une «*autorisation ... constituerait un précédent pouvant rendre difficiles des refus ultérieurs.*»

Le 14 novembre 2007, le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), saisi du projet modifié, décide, sur la proposition du président de séance, de surseoir à son avis jusqu'à l'adoption du plan prévention du risque d'inondation révisé. En décembre, l'avis est notifié par le préfet au pétitionnaire.

⁴⁰ Le CEMAGREF est devenu en 2011 l'institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA)

Les études d'aleas sont lancées en 2009, préalablement à la révision du plan. L'étude, confiée à EGIS Eau⁴², montre que le « *terrain est fortement inondable avec des hauteurs d'eau pouvant atteindre 2 mètres.* » Concernant la pluviométrie, il est décidé de faire expertiser les études par le centre d'études techniques de l'équipement (CETE), qui les confirme. A plusieurs reprises en 2009, le sénateur-maire de Fréjus intervient auprès du préfet en faveur du projet.

Le 25 octobre 2010, le promoteur transmet au préfet une nouvelle étude, intitulée *schéma d'aménagement hydraulique*, et sollicite une nouvelle présentation du dossier au CODERST. Le 10 novembre 2010, le sénateur-maire réécrit au préfet et signale le « *réel intérêt* » de l'opération, qui comporte 50 logements sociaux.

Le 7 février 2011, plus de quatre ans après les inondations de fin 2006, un arrêté préfectoral prescrit la révision du plan de prévention du risque inondation.

Dans une lettre de février 2011, un cabinet d'avocats, conseil du promoteur, demande au préfet qu'une décision définitive soit prise sans tarder. Il souligne que le préfet devait statuer dans un « *délai raisonnable* », à peine d'engager la responsabilité de l'Etat, et rappelle les délais fixés par la loi sur l'eau⁴³. Les avocats précisent que, si l'intention du préfet était de refuser l'autorisation, la société envisagerait alors la possibilité de faire valoir ses droits devant la juridiction administrative, ne serait-ce qu'en vue d'obtenir réparation du préjudice subi du fait des retards dans l'instruction du dossier.

Le CODERST réexamine le projet le 16 mars 2011. Dans son rapport, le directeur départemental des territoires et de la mer souligne « *que le projet est en contradiction avec la politique de gestion des zones inondables et les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ... que les travaux de protection réalisés...ne suffisent pas à supprimer les risques d'inondations, compte tenu du caractère torrentiel du Valescure et du fait que l'ensemble immobilier se situe dans l'axe du cours d'eau...enfin [que] les inondations survenues en juin 2010 dans la Dracénie et la basse vallée de l'Argens ont démontré qu'une urbanisation non maîtrisée dans les zones à risques pouvait conduire à des situations dramatiques.* » Le CODERST renouvelle son avis défavorable.

⁴² Voir note n° 39.

⁴³ Art. R. 214-12 du code de l'environnement : « ...Le préfet statue dans les trois mois du jour de réception par la préfecture du dossier de l'enquête transmis par le commissaire enquêteur ou par le président de la commission d'enquête. En cas d'impossibilité de statuer dans ce délai, le préfet, par arrêté motivé, fixe un délai complémentaire, qui ne peut être supérieur à deux mois... ».

Le 14 avril 2011, conformément à la réglementation, le préfet communique au pétitionnaire le projet d'arrêté portant rejet de la demande d'autorisation. Le 2 mai 2011, le cabinet d'avocats répond en contestant la position prise et en insistant, s'agissant du projet, sur son côté « *particulièrement novateur et unique en ce qu'il prévoit des constructions sur pilotis comportant même un dispositif de gestion du risque assurant la sécurité des populations* » et sur le fait qu'il pourrait faire face à un évènement pluvieux similaire à la crue de 2006, « *sans atteinte à la sécurité des biens et personnes* ». Il précise que « *c'est sur l'invitation explicite de M. le préfet et de ses services ... que la société ... a accepté de revoir son projet* ». Il annonce sa volonté de saisir la justice administrative, en cas de décision négative du préfet.

Le 17 mai 2011, le préfet signe l'arrêté portant rejet de la demande d'autorisation de la réalisation de l'ensemble immobilier.

Ce dossier soulève plusieurs questions.

S'agissant du plan de prévention du risque inondation, il est surprenant que celui de 2002 ait envisagé l'urbanisation de cette zone compte tenu de sa situation dans l'axe du cours d'eau, dans le lit majeur, dans une cuvette délimitée par un remblai. Il a fallu en outre quatre ans après les inondations de décembre 2006 pour qu'intervienne l'arrêté préfectoral de mise en révision du plan de prévention du risque inondation, alors que les services de l'Etat avaient envisagé celle-ci aussitôt.

Au titre de la loi sur l'eau, le CODERST a adopté un avis défavorable le 17 juin 2007. Le préfet était dès lors en mesure de refuser le projet, en veillant au délai fixé par les textes. Or la décision n'a cessé d'être retardée. Il est permis de s'interroger sur la façon dont la loi sur l'eau a été appliquée tant dans la lettre que dans l'esprit.

Le maire a accordé le permis de construire avant l'achèvement des travaux permettant, selon le plan de prévention du risque inondation de 2002, un aménagement de la zone. Il a prorogé ce permis, aussitôt après les crues de décembre 2006, puis, par un permis modificatif, a autorisé un accroissement du nombre de logements. Il a accordé ces deux derniers permis nonobstant les risques démontrés par les inondations de décembre 2006, cela en contradiction avec la législation et la réglementation, notamment l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme⁴⁴.

⁴⁴ Cet article permet de prendre en compte la connaissance d'un risque, même en l'absence d'un plan de prévention des risques naturels, pour refuser une autorisation d'occupation des sols.

Lors de la délivrance du permis de construire, le contrôle de légalité aurait pu être mis en œuvre. Il aurait, en tous cas, dû l'être pour les permis de prorogation et modificatif ; l'article R. 111-2 aurait, en effet, dû être invoqué, à la suite des crues.

L'atlas des zones inondables couvrant la zone du Valescure a été actualisé en 2008 par les services de la direction régionale de l'environnement et devait être notifié alors par le préfet à la commune, mais il ne l'a été qu'en juin 2011.

S'agissant de l'information des acquéreurs et locataires (IAL), selon la réglementation, les constatations des services de l'Etat à la suite des crues de fin 2006 devaient, avant même la révision du plan de prévention du risque inondation, entraîner l'actualisation des données relatives à la zone, pour être mises à la disposition des acquéreurs potentiels. Or, les consultations effectuées en 2011 du site Internet de la préfecture ont montré que, dans la rubrique information des acquéreurs et locataires, le dossier de Fréjus était resté inchangé pour le risque inondations depuis février 2006. L'actualisation n'a été réalisée qu'à la fin de 2011.

Enfin, est soulevée la question de la responsabilité pécuniaire de l'Etat : le promoteur, qui a déjà commercialisé une partie de la résidence projetée et dont la multiplication des interventions a contribué à la longueur de la procédure prévue par la loi sur l'eau semble désormais envisager de se prévaloir de cette longueur afin d'invoquer cette responsabilité.

3 - Le coût de certaines constructions en zone inondable

Les inondations provoquées par Xynthia et celles du Var ont fait apparaître des situations d'extrême danger sans possibilité de réduire la vulnérabilité des bâtiments, ce qui a obligé l'Etat à racheter ces biens.

Il s'agit, par exemple, dans le Var d'une maison sans étage ni refuge dans une zone d'expansion des crues (avenue de la Cerisaie, à Draguignan, permis de construire délivré en 2004), d'une autre maison avec une configuration dangereuse des lieux (boulevard du Bachaga Boualem au Muy, permis de construire de 1979), d'une habitation isolée sur une berge inondable face à une autre berge urbanisée (quartier les Founses, les Arcs, permis de construire de 1970), ou d'une construction récente (boulevard André Bouis à La Motte, permis de construire de 2007) où la submersion a été de l'ordre de deux mètres. Le rachat de ces quatre maisons a coûté 870 000 €.

Sur la côte atlantique, certaines zones ont montré leur dangerosité au moment de la catastrophe, en raison de l'ampleur du phénomène de submersion. Pour d'autres, comme certains lotissements de la Faute-sur-mer ou la zone d'Aytré, le phénomène de cuvette était cependant parfaitement identifié auparavant. Le coût pour les finances publiques du rachat des maisons du sud-Vendée situées en zone d'expropriation (dans les zones les plus dangereuses) se monte à plus de 100 M€. Pour Aytré seule, la facture s'élève à 6,2 M€.

La zone de solidarité d'Aytré

Cette zone, comme le montre la carte ci-après, comprend notamment un espace situé au fond d'une baie dénommée Anse de Godechaud, en cuvette, bordé à l'arrière par le remblai de la voie de chemin de fer et avec un cordon dunaire réduit en bord de plage. L'atlas des risques littoraux de 1999 a catalogué l'endroit en zone submersible. Celui-ci a bien entendu été submergé lors de la tempête Xynthia.

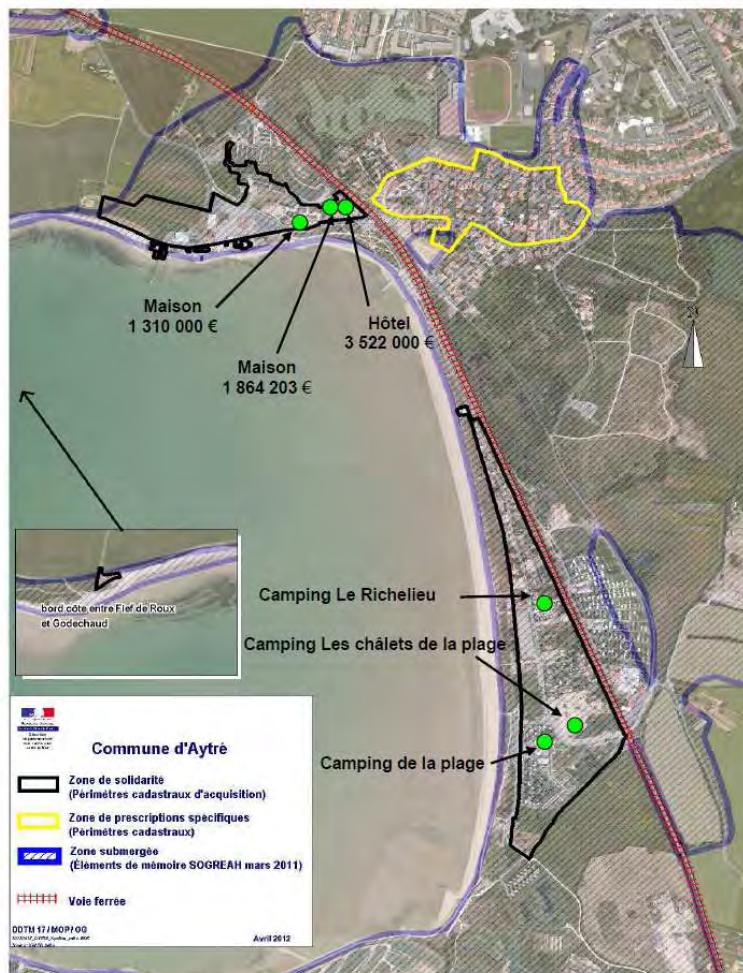
Dans cette zone dont les dangers sont visibles à l'œil nu, plusieurs biens immobiliers ont été construits : un hôtel avec un permis de construire récent (délivré en juillet 2006), la seule précaution prise étant une construction sur pilotis ; un immeuble avec sept appartements, le permis de construire ayant été délivré en février 1996 ; un établissement ostréicole très ancien reconverti en maison d'habitation avec trois chambres d'hôtes.

Après la tempête Xynthia, cet endroit a été inclus dans la zone de solidarité. Dans un premier temps, l'hôtel a été classé en zone orange, avec prescriptions de travaux obligatoires, mais le préfet a décidé le 2 mai 2010 de le réintégrer en zone de solidarité, du fait de l'incapacité du propriétaire d'assurer les prescriptions de sécurité requises (une évacuation par le premier étage). En conséquence, le rachat du restaurant par l'Etat a été lui aussi décidé.

Au total, le coût pour l'Etat des décisions d'urbanisme dans ce secteur s'élève à 6,2 M€ (acquisition de l'hôtel-restaurant et de deux maisons), sans compter les campings, où la procédure est en cours.

Les autorisations d'urbanisme accordées dans ces zones, outre leurs conséquences tragiques sur les vies humaines, ont, au bout du compte, coûté très cher à l'Etat et donc aux contribuables.

Zone inondée à Aytré, emplacement de l'hôtel, des maisons rachetées et des campings



En deçà de la voie de chemin de fer, la zone est classée inondable par l'atlas des risques littoraux de 1999 et constitue une zone de solidarité et d'expropriation après Xynthia. Dans cet endroit, figurent des constructions (dont certaines récentes) ou des équipements (campings) rachetés par l'Etat pour un coût élevé.

L'examen précis de quelques dossiers d'urbanisme montre la volonté de plusieurs communes, avant la catastrophe, d'appuyer les promoteurs et d'autoriser les constructions, en minorant, voire en ignorant les risques naturels. Il témoigne aussi de la faiblesse de l'Etat, notamment de certains de ses représentants, qui ont pris des libertés avec les lois qu'ils sont chargés d'appliquer, notamment la loi sur l'eau.

Après les catastrophes, des mesures d'urgence sont prises par les préfets. En Vendée, le préfet écrit en mars 2010 aux maires de La Faute-sur-Mer et de L'Aiguillon-sur-Mer pour leur demander d'interdire provisoirement toute construction nouvelle et de retirer des permis de construire récemment délivrés. En Charente-Maritime, aussitôt après la tempête, une suspension provisoire de tous les permis dans les zones sinistrées est décidée. Un « porter à connaissance » donnant une nouvelle appréciation du risque est envoyé aux communes du nord du département en juillet 2010.

Dans le Var, dès juin 2010, le préfet écrit aux maires pour leur demander d'appliquer les dispositions de l'article R.111-2 et de refuser tout permis de construire dans les zones ayant été inondées, y compris celles considérées comme non inondables dans les plans de prévention du risque inondation approuvés, prescrits ou en cours d'étude. Au plan national, des circulaires demandent aux préfets de s'opposer aux projets de construction dans les zones à risque et de s'appuyer, si besoin, sur l'article R. 111-2.

Ces mesures d'urgence ont certes été utiles, mais leur impact s'étiolera progressivement si le relais n'est pas pris par des textes et des dispositions à portée pérenne. Seuls des documents adaptés d'urbanisme et de prévention des risques, ainsi qu'une détermination suffisante de l'Etat pour les faire appliquer, pourront vraiment changer la situation.

II - L'information défaillante sur les risques

Le code de l'environnement établit le droit à l'information des citoyens sur les risques majeurs. Son application a souffert de nombreuses imperfections avant la crise, qui ne sont pas toutes corrigées.

A - Les documents d'information sur les risques

1 - Le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM)

Établi par le préfet, le dossier départemental sur les risques majeurs énumère les risques majeurs dans le département et leurs conséquences prévisibles. Il précise les mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde. Il est tenu à la disposition du public. Il doit être mis à jour dans un délai qui ne peut excéder cinq ans.

Avant les catastrophes de 2010, le contenu des dossiers départementaux sur les risques majeurs apparaît trop général, ne facilitant pas une déclinaison précise des risques dans chaque commune. Dans le

Var, la présentation du risque inondation, qui concerne l'essentiel des communes, est très synthétique, avec cinq pages de texte qui lui sont consacrées, plus quelques cartes fort générales. En Charente-Maritime, seules quatre pages sur 77 traitent du risque de submersion marine

Dans aucun des trois départements, le dossier départemental n'a été actualisé dans les délais réglementaires : dans le Var, arrêté en 1995, il n'a été actualisé que treize ans plus tard, en 2008 ; en Vendée, réalisé en 1995, puis réécrit en 2003, il n'a été approuvé dans sa dernière version qu'en août 2005, soit plus de dix ans après ; en Charente-Maritime, sa version 2002 a été remplacée en janvier 2008.

Des initiatives sont intervenues après les évènements de 2010, mais n'ont pas encore abouti. Le préfet du Var a demandé en août 2011 une mise à jour du dossier départemental, au plus tard en 2013. Le travail est en cours, avec la volonté d'élaborer le « *document le plus exhaustif possible* », qui soit d'une meilleure précision pour les inondations, et avec l'ambition de disposer d'un document numérique actualisable en continu et accessible depuis un site Internet. En Vendée, l'actualisation du dossier départemental est bien engagée, avec l'objectif d'aboutir en 2012.

2 - Le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)

Elaboré par le maire, le document d'information communal sur les risques majeurs doit permettre de relayer l'information de prévention au niveau local. Il indique les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune.

Une minorité de communes était dotée d'un tel document avant les catastrophes. Aucune des trois du Sud Vendée n'en disposait. En Charente-Maritime (472 communes), la préfecture n'avait connaissance que de huit documents d'information communaux ; ni Charron ni Fouras, localités très touchées par la tempête, n'en étaient dotés. Sur les 153 municipalités du Var, seules douze possédaient un document d'information communal ou un plan communal de sauvegarde en tenant lieu ; neuf des treize communes les plus sinistrées en étaient toutefois dotées.

De 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.

Après les inondations, les trois préfectures ont mis en place des structures d'aide aux communes pour leur réalisation. Pourtant, à la mi-mars 2012, soit près de deux ans après la catastrophe dans le Var, seules sept communes de ce département ont pu faire l'objet d'une visite d'appui et seuls 32 document d'information communal sur les risques majeurs ont été transmis à la préfecture, alors que la quasi-totalité des collectivités est concernée.

La mise en place des documents d'information communaux et l'amélioration de leur contenu doivent être généralisées. L'appui des services déconcentrés de l'Etat, même s'il n'a pas à être exclusif, est souhaitable et devrait être envisagé dans les directives nationales et les moyens alloués à ces services.

3 - Les atlas des zones inondables (AZI)

L'établissement d'une cartographie des zones inondables a été, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, une action prioritaire des services déconcentrés de l'Etat. L'administration centrale du ministère chargé de l'environnement a mis en place sur le réseau Internet un serveur national « Cartorisque », afin de publier l'ensemble des cartes des risques naturels et technologiques.

Si l'atlas des zones inondables vise d'abord l'information sur les risques et n'a pas de valeur contraignante en soi, il peut toutefois servir à l'action, pourvu qu'il soit bien connu et que son contenu soit pertinent.

Il peut être exploité dans la révision des documents d'urbanisme, selon les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.⁴⁵ Il peut même être utilisé par le préfet pour contraindre une commune à modifier son plan local d'urbanisme, afin qu'un risque d'inondation y soit pris en compte : il peut être érigé à cette fin en projet d'intérêt général⁴⁶. Il peut être invoqué, en l'absence d'autre document plus précis, dans le cadre du contrôle de légalité sur les actes d'urbanisme des

⁴⁵ Cet article précise que « *les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable...la prévention des risques naturels prévisibles, ...* »

⁴⁶ La circulaire conjointe du 7 avril 2010 des ministres chargés de l'environnement et de l'écologie et de l'intérieur, relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia, adressée aux préfets du littoral métropolitain, puis la circulaire aux préfets du 25 juin 2010, signée du directeur de cabinet du ministre de l'intérieur et relative aux mesures à prendre en matière de risques d'inondation suite aux intempéries dans le Var, soulignent cette possibilité.

collectivités territoriales, à travers l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

La diffusion des informations disponibles par les services de l'Etat au moyen du « porter à connaissance » auprès des collectivités, est donc essentielle. Cela n'a pas toujours été le cas. Si la diffusion des atlas ou d'autres cartographies a été convenable dans les deux départements atlantiques, il n'en a pas été de même dans le Var : les atlas de nouvelle génération n'y ont, en effet, pas été transmis par le préfet aux maires avant la catastrophe de juin 2010. Leur contenu s'est pourtant révélé proche des phénomènes constatés lors de ces inondations.

La non-transmission des atlas des zones inondables dans le Var

A la suite des instructions nationales, un premier atlas des zones inondables, élaboré en 1994, est adressé par le préfet aux maires en juin 1995. Une nouvelle génération d'atlas, établie selon une approche géomorphologique, est mise à l'étude en 2004. En mars 2006, le préfet valide la première phase d'étude, qui concerne notamment la Nartuby et l'Argens, mais ne porte pas l'atlas à la connaissance des maires.

Le 22 avril 2008, le directeur régional de l'environnement saisit le préfet de la deuxième phase d'étude, relative notamment au haut bassin versant de l'Argens, pour lui en proposer la validation ; le courrier ne reçoit pas de réponse. Le 2 juin 2008, la directrice départementale de l'équipement adresse au préfet une lettre de rappel, avec un projet qui serait à diffuser aux maires. D'autres relances sont faites le 22 janvier 2009 par le directeur régional de l'environnement et le 10 mars 2009 par la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture. Tous ces courriers restent sans suite.

A la suite de la tempête Xynthia, dans la circulaire du 7 avril 2010, le ministre chargé de l'écologie et celui de l'intérieur demandent aux préfets du littoral métropolitain que « *l'ensemble des études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques naturels soit porté à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents...* », en précisant que « *toute omission sera rectifiée sans délai* ». Les ministres ajoutent : « *A ce titre, il convient de s'assurer de la diffusion des atlas de zones inondables (AZI) et de zones submersibles, éventuellement après leur mise à jour. Ces documents seront parallèlement transmis par le biais du porter à connaissance.* » Ces directives ministérielles ne reçoivent pas plus de suite dans le Var, s'agissant de la diffusion des atlas, que les notes adressées par les chefs de services déconcentrés au préfet.

Au lendemain des inondations dans le Var, le 17 juin 2010, le directeur départemental des territoires et de la mer adresse une note au préfet réitérant sa proposition de validation officielle des atlas. Il est à nouveau sursis à leur envoi : en effet, un relevé exhaustif des laisses de crue⁴⁷ ayant été engagé, le souci est de ne pas adresser des renseignements différents aux maires, à quelques mois d'écart. Ces relevés de laisse de crues sont envoyés fin 2010 aux maires ; dès l'arrêté de prescription du plan de prévention du risque inondation en septembre 2010, une carte d'application des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme a été jointe à cet arrêté, étant précisé que « *cette carte a été élaborée à partir de l'atlas des zones inondables réalisé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement en 2007* »⁴⁸. Le 27 juin 2011, les atlas sont enfin diffusés par le préfet aux treize maires concernés, accompagnés d'une lettre précisant tout leur intérêt.

Ces atlas avaient certes avant 2010 été mis en ligne sur les sites Internet de la direction départementale des territoires et de la mer et de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Leur non-transmission officielle aux maires a toutefois permis à ceux-ci d'expliquer qu'ils n'en ont pas eu connaissance, de sorte qu'ils n'ont pu que difficilement se voir reprocher de ne pas les avoir pris en compte dans leurs décisions d'urbanisme.

Lorsqu'ils ont été diffusés, ces atlas sont restés peu utilisés. Selon le témoignage de l'ancien maire⁴⁹ de l'une des communes du sud de la Vendée, « *l'atlas des zones inondables,...en 2002, a été considéré à l'époque par la population comme un document fantaisiste pour les uns et insupportable pour les autres* ». En Charente-Maritime, l'atlas de Charron, explicite sur la nature et l'étendue des risques d'inondation, ne conduit pas la municipalité à modifier ses documents d'urbanisme et n'est guère utilisé par celle-ci dans l'examen des autorisations de construire, instruites il est vrai jusqu'en 2009 par les services de l'Etat. Quant à ce dernier, il ne se sert guère de l'atlas.

Les atlas des zones inondables ne doivent pas seulement être connus des élus, mais pouvoir être consultés par les citoyens, dont le droit à l'information sur les risques est consacré par la loi. Des consultations effectuées en 2011 sur les sites Internet ont cependant montré la difficulté de l'exercice et les insuffisances de l'information disponible et accessible.

⁴⁷ Laisse de crue : trace d'écoulement ou de débordement qui indique que la crue a atteint le secteur.

⁴⁸ Lettre du 30 décembre 2010 du préfet du Var (direction départementale des territoires et de la mer) au maire de Draguignan

⁴⁹ Lettre du 18 janvier 2012 de M. Michel Fardin, ancien maire de la Tranche-sur-Mer, à la présidente de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire.

Le contenu des atlas est enfin de qualité variable. En Vendée, la cote de 4 mètres NGF⁵⁰ retenue par l'atlas de 2002 a été largement dépassée, notamment dans l'estuaire du Lay. En Charente-Maritime, les différences ont été significatives entre les données des atlas et celles relevées sur le terrain.

Plusieurs initiatives ont été prises depuis 2010 pour améliorer la situation. La circulaire interministérielle du 7 avril 2010 demande aux préfets qu'un porter à connaissance soit adressé aux communes. Des réunions sont, par ailleurs, organisées avec les services déconcentrés de l'Etat, en particulier pour chacune des façades littorales, au cours desquelles est soulignée l'importance de la qualité de l'information sur les risques de submersion marine.

Les évaluations préliminaires des risques (EPRI) prévues par la directive européenne de 2007 doivent être réalisées par grands bassins hydrographiques pour la fin de 2011. Cette directive conduira aussi à élaborer ou réactualiser une cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation pour les territoires à risques importants (TRI) à l'horizon 2013.

Les directives nationales données après les catastrophes de 2010 doivent partout être mises en œuvre dans les départements, et les atlas des zones inondables ou autres cartographies existantes doivent être diffusés et mis à la disposition du public.

L'Etat doit accroître son effort d'élaboration de la cartographie des zones inondables, notamment pour se conformer à la directive européenne. Il convient que les moyens nécessaires soient mis en œuvre afin de respecter les délais de réalisation, qu'une attention particulière soit accordée à la qualité du contenu de la cartographie, enfin que celle-ci soit portée à la connaissance des décideurs, ainsi que du public.

Un pilotage national, avec une remontée régulière d'informations de la part des autorités préfectorales et la tenue de tableaux de bord, est souhaitable, tant pour les mesures d'urgence que pour l'application de la directive européenne.

⁵⁰ NGF : nivellation général de la France. Le zéro du système altimétrique du nivellation général de la France est basé sur un niveau de la mer mesuré aux marégraphes de Marseille et d'Ajaccio.

B - L'information des acquéreurs et locataires (IAL)

Pour que l'information sur les risques joue pleinement son rôle en matière de prévention, il importe qu'elle soit portée de façon efficace à la connaissance des acquéreurs ou des locataires de biens immobiliers.

La loi du 30 juillet 2003 instaure l'obligation d'information des acquéreurs et des locataires (IAL) de biens immobiliers, d'une part, sur les risques affectant le bien, d'autre part, sur les sinistres résultant de catastrophes ayant affecté l'immeuble concerné. Cette obligation concerne les zones couvertes par un plan de prévention des risques, prescrit ou approuvé. Elle est applicable depuis le 1^{er} juin 2006.

Le préfet doit prendre un arrêté pour établir la liste des communes concernées par l'information des acquéreurs et locataires, puis pour chacune d'entre elles, un arrêté fixant notamment la liste des risques auxquels celle-ci est exposée. Ces arrêtés doivent être régulièrement mis à jour, selon les évolutions réglementaires des plans de prévention des risques ou lorsque des informations nouvelles sur les risques sont connues des services de l'Etat. A partir des informations mises à disposition par le préfet, un « état des risques naturels et technologiques » est établi par chaque vendeur ou bailleur, selon un modèle défini par arrêté du ministre chargé de la prévention des risques.

1 - Les insuffisances du dispositif existant

Dans le Var, les arrêtés préfectoraux de mise en œuvre, qui concernaient 110 communes, sont intervenus en février 2006. Aucune actualisation relative aux inondations n'a ensuite été faite avant 2011, après que la Cour ait appelé l'attention des autorités sur les faiblesses du dispositif. Les arrêtés ont alors été repris et concernent désormais 153 communes ; en toute fin d'année 2011, la rubrique « information des acquéreurs et locataires » a été mise à jour sur le site d'information géographique (SIG) des services de l'Etat. Avant cette actualisation, la commune de Chateaudouble, par exemple, où les inondations provoquèrent des décès, et celle des Arcs ne figuraient toujours pas sur le site au titre des « inondations », quoique depuis la catastrophe, un plan de prévention du risque inondation y eût été prescrit. Pour Draguignan, le tronçon du Salamandrier était considéré comme non inondable, alors qu'il avait été fortement envahi par les eaux ; le nouveau plan de prévention du risque inondation prescrit et les relevés de laisses de crue des inondations de juin 2010 n'étaient pas pris en compte.

Les lacunes du dispositif d'information des acquéreurs et locataires ont également été significatives sur la côte atlantique. Outre

l'absence des communes non couvertes par un plan de prévention du risque inondation, comme Charron, où la tempête Xynthia a provoqué trois décès, le risque littoral, à quelques exceptions près, n'était pas pris en compte et n'apparaissait donc pas dans l'information des acquéreurs et locataires. En Vendée, pour les communes de La Faute-sur-Mer et de L'Aiguillon-sur-Mer, l'arrêté préfectoral au sujet des risques, qui aurait dû intervenir dès février 2006, au moment de la mise en œuvre de l'information des acquéreurs et locataires, n'est pris qu'à la fin d'octobre 2007, après la mise en application anticipée de certaines dispositions du plan de prévention du risque inondation.

La mise à jour effectuée dans le Var, qui a représenté un effort significatif des services de l'Etat, n'est pas généralisée sur le territoire national. Les faiblesses de l'information des acquéreurs et locataires relevées lors du contrôle gardent leur actualité et concernent : la composition même du site de l'information des acquéreurs et locataires, qui ne comporte pas toutes les informations dont l'Etat dispose ; le contenu des plan de prévention du risque inondation, qui minore voire ne prend pas en compte certains risques connus ; le défaut d'actualisation, qui empêche l'information sur des risques avérés.

D'autres faiblesses sont soulignées par les services de l'Etat. L'information n'est obligatoire que dans les communes où un plan de prévention du risque inondation a été prescrit ou approuvé. Les informations dont dispose l'administration ne sont pas homogènes : tantôt l'atlas seul, tantôt un plan de prévention du risque inondation, tantôt une étude. La conciliation de la complexité des connaissances, ou de leur absence, avec la simplicité de l'information constitue un exercice délicat et il n'est pas toujours aisé, au vu du dossier communal d'informations, de déterminer si un bien est exposé à un risque et quel est le degré d'exposition à ce risque.

2 - L'expérience des notaires

« L'état des risques naturels et technologiques » est joint aux promesses et actes de vente. Il est établi dans la plupart des cas par un expert, appelé diagnostiqueur, et fait partie d'un ensemble, qui comprend également les diagnostics relatifs à l'amiante, au plomb, aux termites, à l'installation de gaz, aux installations électriques, à la performance énergétique. Il comporte généralement des cartes.

L'examen de quelques « états », chez deux notaires à Draguignan et La-Tranche-sur-Mer, conduit à plusieurs observations. Dans le modèle établi par le ministère, le risque « submersion marine » ne figure pas ; il n'est pas prévu que soit précisée la nature de la zone du plan de

prévention du risque inondation, par exemple bleue ou rouge, où le bien immobilier est implanté ; les plans fournis ne contiennent souvent pas les éléments - comme l'orientation, l'échelle et la référence cadastrale - nécessaires à leur lecture ; « l'état » est rempli différemment selon les diagnostiqueurs, des rubriques n'étant fréquemment pas complétées ; pour celle consacrée à la localisation, il n'est pas toujours précisé si l'immeuble se trouve à l'intérieur ou à l'extérieur d'un périmètre à risques.

Dans le dispositif d'information des acquéreurs et locataires, tous les secteurs à risques ne sont pas couverts. Seuls ceux disposant d'un plan de prévention du risque inondation, prescrit ou approuvé, le sont. Par ailleurs, l'information à laquelle le dispositif donne accès est souvent parcellaire, ne prenant pas en compte l'ampleur des risques, et elle n'est pas actualisée. Quant à l'information diffusée aux particuliers chez les notaires, à travers l'état des risques naturels et technologiques, elle n'est pas assez précise.

Il convient d'actualiser les sites « information des acquéreurs et locataires » avec les données issues des plus récentes concrétisations des risques, et de revoir « l'état des risques naturels et technologiques », de sorte qu'il indique clairement ceux pesant sur l'immeuble et que l'acquéreur ou le locataire soit incité à consulter le site des services de l'Etat.

De façon générale, le dispositif doit être relancé à partir d'un bilan de l'existant, notamment par une actualisation des textes, pour que soient couverts tous les secteurs à risques et que ceux-ci soient pris en compte de façon exhaustive. Une réflexion doit enfin être engagée pour rendre les sites d'information des acquéreurs et locataires mieux connus du public et faciliter leur accès.

Il serait enfin opportun de mettre en place un véritable pilotage par le ministère de tutelle de la mise en œuvre locale de cette relance du dispositif.

III - Les plans de prévention des risques inondation

La prescription d'un plan de prévention des risques inondation (PPRI), qui fait partie des plans de prévention des risques naturels (PPRN), a lieu par arrêté préfectoral, ainsi que son adoption, après enquête publique et, notamment, avis des conseils municipaux concernés. En cas d'urgence, le préfet peut, après consultation des maires concernés,

rendre immédiatement opposables certaines des dispositions d'un plan de prévention des risques naturels.

Le plan peut imposer des mesures pour réduire la vulnérabilité de l'habitat existant, comme les niveaux refuges, et prévoir les aides correspondantes aux particuliers.

Surtout, il délimite les zones à risque et vaut servitude d'utilité publique. Il doit être annexé au plan d'occupation des sols (POS) ou au plan local d'urbanisme (PLU). Contrairement à l'atlas des zones inondables, le plan de prévention du risque inondation a donc une valeur contraignante permettant de maîtriser l'urbanisation dans les zones à risque. Encore faut-il qu'il soit prescrit, puis approuvé, et que son contenu corresponde aux risques existants.

A - Les aléas de l'élaboration des plans de prévention des risques inondation

1 - Dans le Var

Avant la crise, parmi les treize communes les plus concernées par les inondations, trois seulement, dont Draguignan, étaient couvertes par un plan de prévention du risque inondation. Près de huit années et demie s'étaient écoulées entre la prescription (7 juillet 1997) et l'approbation des plans (30 décembre 2005). Ceux-ci devant être annexés au plan d'occupation des sols des communes, les arrêtés des trois maires concernés ont bien actualisé le plan d'occupation des sols en visant le plan de prévention du risque inondation, mais sans conduire à son terme la procédure destinée à rendre cohérents les zonages des deux documents.

Dans quatre communes, les plans de prévention du risque inondation avaient été prescrits, mais n'avaient pas dépassé le stade de l'enquête publique : quatre ans après leur prescription en avril 2000, l'enquête publique s'était déroulée en avril 2004, puis, devant l'opposition des communes (à l'exception de l'une d'entre elles) et de la chambre d'agriculture, le préfet n'avait pas approuvé les plans. Parmi ces localités figurait Fréjus, qui possédait un plan de prévention du risque inondation, mais pour un seul cours d'eau, le Valescure, alors que c'est l'Argens qui a été l'une des causes de la catastrophe de 2010.

Dans deux autres communes, la prescription du plan en janvier 1997 et en avril 2000 n'a même pas débouché sur une enquête publique. Dans l'une de ces communes, la réunion destinée à engager l'étude s'est tenue en août 2008 plus de huit ans après la prescription ; le projet de plan a été présenté à la commune en 2009 et une réunion publique a enfin eu

lieu en avril 2010, avec l'ouverture d'un registre d'observations en mairie.

Aucun plan n'avait enfin été prescrit dans quatre communes, dont l'une a enregistré trois décès.

S'agissant du contenu des plans, le rapport des inspections relève, dans ceux qu'elles ont examinés, un texte relatif à l'aléa de référence « *ambigu et peu clair* » et qui « *n'est pas conforme aux instructions nationales* ». Elles constatent que la crue de 1827 de la Nartuby, « *la crue historique la plus haute reconnue* », est quelquefois citée, mais que « *les services n'en ont tiré aucun parti... sauf pour en acter le caractère formidable sans le quantifier* ». Elles s'interrogent aussi sur la façon dont les bureaux d'études ont calculé les caractéristiques de l'écoulement. Enfin, elles observent que « *les règlements sont rédigés a minima* »⁵¹. L'exemple du secteur du Salamandrier dans la zone Saint-Hermentaire à Draguignan est de ce point de vue significatif.

Le plan de prévention du risque inondation de Draguignan

Ce plan, approuvé par le préfet en décembre 2005, avait fait l'objet d'un avis défavorable du conseil municipal, compte tenu notamment des contraintes qu'il ferait peser sur les secteurs à vocation économique, sur la perte de la valeur patrimoniale des terrains, sur la réduction de la capacité des hébergements touristiques et enfin sur le frein au développement des exploitations agricoles.

Son contenu n'est pas exempt de critiques. Sa note de présentation fait référence à la catastrophe de 1827, en reproduisant en annexe un texte intitulé « *Débordement de la rivière Nartuby en 1827* », mais sans aller plus loin dans l'exploitation des leçons de cette « *formidable crue* ». Il est vrai qu'il paraît difficile de quantifier cet événement sur la seule base d'une chronique de l'époque. Le plan de prévention du risque inondation ne couvre en outre que les inondations liées à la Nartuby, celles pouvant résulter de ruissellements naturels ou urbains n'étant pas prises en compte. Les services de l'Etat, conscients de ce manque, le signalent par un avertissement au lecteur sur le site Internet consacré à l'information des acquéreurs et des locataires (IAL).

La carte du plan de prévention du risque inondation comporte enfin des dispositions qui suscitent une interrogation, en particulier pour le secteur du Salamandrier dans la zone de Saint-Hermentaire.

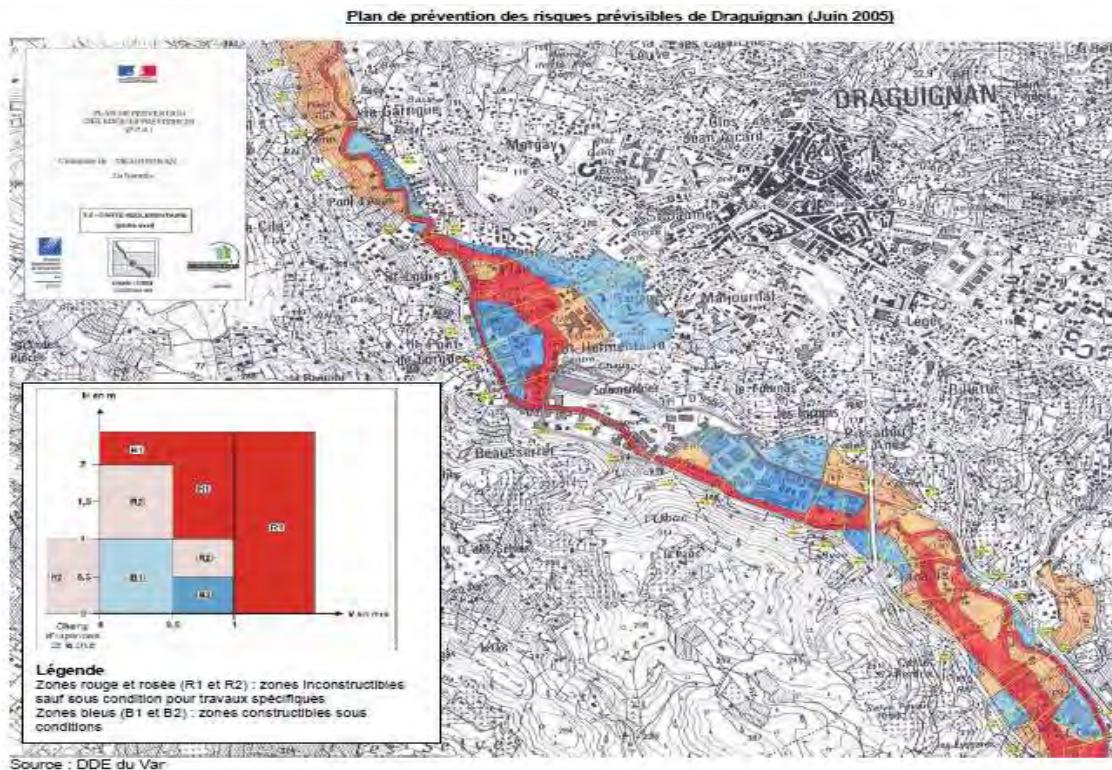
⁵¹ Ces citations sont extraites des pp. 37 et 38 du rapport intitulé « Retour d'expérience des inondations survenues dans le département du Var les 15 et 16 juin 2010 ».

Sur ce secteur, situé entre la rivière Nartuby et une butte sur laquelle a été bâti un centre commercial, ont été construits notamment les services techniques de la ville et le centre de secours principal (CSP).

La sous-préfète, un colonel des sapeurs-pompiers et le maire, réunis dans l'après-midi du mardi 15 juin dans cette caserne pour faire un point de la situation, furent surpris par la montée extrêmement rapide des eaux et durent quitter précipitamment les lieux, pour improviser un premier poste de commandement opérationnel dans le centre commercial voisin. La direction départementale des services d'incendie et de secours était de son côté submergée par 1,6 mètre d'eau et le centre opérationnel départemental (CODIS), ainsi que celui pour la réception des appels d'urgence, abrités dans le bâtiment de la direction, étaient de fait mis hors service.

Une visite sur les lieux montre que le centre de secours principal a été construit à proximité immédiate de la rivière Nartuby, dans ce qu'il convient de considérer sans doute comme le lit majeur de celle-ci. Le permis de construire a été accordé par le maire de Draguignan le 12 novembre 1990, le dossier ayant été instruit par la direction départementale de l'équipement (DDE). Celle-ci l'avait présenté comme un « *projet conforme aux dispositions réglementaires applicables* », sans évoquer de risque d'inondation. L'extension de cette caserne, dans les années 2004-2005, n'a pas appelé plus d'observations.

Comme le soulignent les responsables du service départemental d'incendie et de secours, le projet est effectivement localisé en zone non inondable dans le plan de prévention du risque inondation de 2005. C'est ce que montre le document cartographique ci-après : des zones inondables, rouges et bleues, existent en amont du secteur du Salamandrier puis en aval de celui-ci, comme si, en cas de fortes inondations, la rivière quittait son lit en amont du secteur, puis le regagnait le temps de dépasser et d'épargner celui-ci, enfin en sortait à nouveau une fois ce franchissement accompli.



Cette carte du PPRI montre que le secteur de Salamandrier, cerné en amont et en aval par des zones inondables inconstructibles et/ou constructibles sous conditions, est classé en zone constructible (en blanc) alors qu'il a été fortement inondé le long de la rivière.

La question posée est donc de savoir comment l'aléa et la cartographie ont été établis. La direction départementale des territoires et de la mer, interrogée à ce sujet s'est renseignée auprès du bureau d'études qui avait réalisé la modélisation du plan de prévention du risque inondation. Ce bureau précise que « *les cotes de référence sont issues d'une étude CETE⁵² faite pour la DDE en 1996* », que « *le tronçon du Salamandrier a été ... recalibré au moment de la mise en place de la ZI⁵³ antérieurement à cette étude* », qu'aux endroits concernés, « *les cotes calculées par le CETE ... en lit mineur sont en dessous des cotes des terrains en lit majeur* », enfin qu'il « *était légitime de ne pas considérer cette zone comme inondable au vu des cotes CETE* ». D'autres précisions recueillies, il ressort que le recalibrage au moment de la création de la zone avait été fait pour un débit de 350 m³/s et que, dans l'une des études préalables au contrat de rivière en 2000, la capacité du lit dans la zone était estimée entre 240 et 280 m³/s. Le débit centennal retenu pour le PPRI avait été fixé à 245 m³/s. Le 15 juin 2010, le débit maximum instantané dans la zone s'est établi, selon une expertise, à 443 m³/s.

Lors de l'élaboration du plan de prévention du risque inondation, l'hypothèse était celle d'un débordement de la Nartuby, sans considération des ruisseaulements pouvant survenir, et qui se sont effectivement produits lors de la catastrophe. De même, le phénomène des embâcles n'avait pas été pris en compte, la survenance totalement aléatoire de ceux-ci ne pouvant certes, selon les informations recueillies, être intégrée dans l'établissement de cartes à partir d'une modélisation des écoulements.

Ces points précisés, les discussions à l'époque de l'élaboration des cartes d'aléas auraient été vives, deux communes, dont celle de Draguignan, ayant notamment fait réaliser des « études complémentaires » visant en réalité à diminuer les zones inondables ou à en réduire l'aléa. On est en définitive conduit à se demander si, malgré le principe selon lequel « l'aléa ne se discute pas », celui-ci n'a, en réalité, pas été soumis à débat et si l'hypothèse la plus « pessimiste » n'a pas été écartée permettant ainsi de justifier les constructions qui avaient été faites dans ce secteur, notamment de la caserne des pompiers chargés d'intervenir, en cas d'inondations.

Après la catastrophe, en septembre 2010, des plans de prévention du risque inondation ont été prescrits ou mis en révision dans les treize communes. Leur élaboration a été lancée sans tarder. Après leur avoir été présentés en septembre-octobre 2011, avec un aléa arrêté à partir des relevés de laisses de crue réalisés à l'initiative de la direction départementale des territoires et de la mer, douze projets de plans de prévention du risque inondation⁵⁴ ont été transmis aux collectivités à la

⁵² CETE : centre d'études techniques de l'équipement.

⁵³ ZI : zone industrielle

⁵⁴ Le treizième plan de prévention du risque inondation exige quelques études techniques complémentaires.

fin de 2011 et au début de 2012. A l'issue du délai d'un mois accordé aux maires pour émettre leurs observations, les projets ont été approuvés par anticipation par le préfet. La phase de concertation avec les acteurs locaux et la population, en vue de l'aboutissement des plans définitifs, est prévue à partir du second semestre 2012. L'ambition du préfet est d'adopter l'ensemble des plans de prévention du risque inondation définitifs d'ici à la fin de l'année.

Par ailleurs, les inondations de novembre 2011 devraient conduire à en prescrire d'autres.

2 - En Vendée

Le plan de prévention du risque inondation de l'estuaire du Lay, qui concerne les communes de L'Aiguillon-sur-Mer et de La Faute-sur-Mer, est prescrit par un arrêté préfectoral du 29 novembre 2001 pour les risques inondation et submersion marine. Sa mise en application anticipée n'est décidée par le préfet que près de six ans plus tard en juin 2007 et, au moment de la catastrophe en février 2010, plus de huit ans après, le plan définitif n'est toujours pas approuvé.

La gravité du risque est pourtant connue et soulignée dans plusieurs documents, par exemple dans la plaquette d'information relative au plan de prévention du risque inondation et diffusée en juillet 2007 aux habitants, ou encore dans une note de la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture du 21 août 2009, qui présentait ces communes « *comme des secteurs particulièrement sensibles, de par leur altitude moyenne relativement faible et leur situation en zone estuarienne* », avec une accentuation du risque en raison de leur « *situation d'interface entre les eaux marines et fluviales* ».

Le récit ci-après illustre les difficultés relatives à l'adoption du plan de prévention du risque inondation et la détermination insuffisante des autorités de l'Etat pour les surmonter.

Le difficile et trop long cheminement du plan de prévention du risque inondation de l'estuaire du Lay

Après la prescription du plan de prévention du risque inondation en novembre 2001, L'Aiguillon et La Faute font partie des 28 communes auxquelles le préfet adresse en septembre 2002 « l'atlas de l'aléa submersion marine ».

Dans une note à l'attention du préfet, rédigée immédiatement après la catastrophe, le 1^{er} mars 2010 à 1h30, le directeur départemental des territoires et de la mer présente ainsi la période de cinq ans allant de fin 2001 à fin 2006 : « *[Elle] semble avoir été essentiellement occupée à des échanges prévus par la réglementation... les conflits d'intérêt qui ont été soulevés notamment par les deux maires ...ont conduit à une absence de décision. Mesurant l'ampleur des risques, l'Etat a affirmé sa détermination...* ».

Dans ce contexte, le préfet décide, en effet, plus de cinq ans après la prescription, l'application anticipée de certaines dispositions du plan de prévention. Il écrit aux maires, afin de leur communiquer le dossier et recueillir leurs éventuelles observations. Le 7 mars 2007, celui de La Faute répond en faisant part de sa « *profonde déception à la lecture du règlement et du plan de zonage qui y est associé* ». Il s'étonne notamment du classement du camping municipal en zone rouge, en renvoyant à un propos qu'il attribue au préfet lors d'une visite à La Faute et selon lequel la digue de protection « *ne présentait aucun risque* ». Il conteste le fait que certains terrains soient devenus inconstructibles dans le lotissement « Les Doris » et se demande s'il « *n'y a... pas là purement et simplement spoliation du bien en question* ». Il ne comprend pas que la zone du Hâvre soit classée en totalité en zone rouge, considérant qu' « *il demeure possible d'[en] aménager la partie centrale...* ».

Dans une lettre, marquée du cachet de la préfecture en date du 4 avril 2007, le président de l'association des propriétaires du Hâvre proteste auprès du préfet, au nom de ses 150 adhérents, soulignant qu'ils étaient « *tous désireux de valoriser leurs parcelles (actuellement boisées ou terrain vague)* ». Il écrit notamment : « *...La classification en aléa fort (rouge) sur toute la pointe d'Arçay nous surprend sachant bien...qu'elle ne correspond pas à la réalité,.... De mémoire de Fautais, ce territoire n'a pas subi d'inondation marine depuis plus d'un siècle* ». Dans une note au préfet d'avril 2007, le directeur départemental de l'équipement rappelle que « *la protection par des digues peut conduire à étendre les règles de constructibilité des zones protégées déjà partiellement urbanisées, mais ne doit en aucun cas conduire à ouvrir à l'urbanisation des zones qui ne le seraient pas, ni à construire de nouveaux systèmes de protection destinés à permettre une urbanisation nouvelle. Le règlement du PPRI de l'estuaire du Lay est conforme à ces conclusions.* »

Le préfet écrit au maire le 8 juin 2007, en se référant à l'entrevue du 23 avril, lors de laquelle l'élu avait exprimé « *ses craintes face à la perte de valeur des parcelles non bâties devenues inconstructibles* ». Il lui confirme, après une étude complémentaire de ses services, que, des 21 parcelles concernées, douze « *pourraient accueillir une construction sur la partie située en zone bleue* », que deux appartenant à la commune et à l'association syndicale ne font pas l'objet d'un projet et que sur les sept autres, situées intégralement en zone rouge, il est impossible d'autoriser une construction.

Par cette lettre, le préfet notifie également l'arrêté de mise en application anticipée du plan de prévention du risque inondation, qu'il vient de signer près de six ans après la prescription. Ses dispositions cesseront d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan définitif ou si celui-ci n'est pas approuvé dans un délai de trois ans, c'est à dire au plus tard le 8 juin 2010. La lettre de notification au maire de L'Aiguillon se limite à une notification formelle, la contestation ne s'étant pas exprimée comme à La Faute.

Le défaut d'approbation du plan de prévention du risque inondation avant la catastrophe

Dans un courrier du 19 juillet 2007, le préfet annonce au maire de La Faute qu'il mettra à sa disposition un lot de plaquettes d'information destinées au grand public. Il évoque aussi les travaux à entreprendre sur la digue Est et la nécessité de ramener en un premier temps le nombre d'emplacements du camping à 274, tout en relevant qu'il s'agit de mesures d'urgence ne traitant pas la situation irrégulière du camping. Le 27 décembre, par une autre lettre, le préfet invite le maire à soumettre au conseil municipal le projet d'étude de la réduction de la vulnérabilité des habitations soumises à un aléa fort de submersion. Le conseil municipal va délibérer, mais l'étude ne sera pas réalisée.

Des réunions sont tenues sous la présidence de la sous-préfète des Sables d'Olonne en novembre 2007 et janvier 2008. Il y est question des difficultés de mise en œuvre de l'application anticipée du plan de prévention du risque inondation. Dans une lettre du 7 janvier au préfet, le maire précise qu'elles tiennent principalement au zonage retenu, dans le secteur de la route de la Tranche, le lotissement « les Doris » et la zone du Hâvre ; le maire résume ainsi le sentiment de ses concitoyens : «... *l'ensemble de la population fautaise perçoit ces interdictions liées au PPRI comme une profonde injustice...* ».

Le 12 décembre 2008, le maire écrit au préfet notamment au sujet du niveau bas des constructions (que les services de l'Etat veulent voir implanter à 0,20 m du niveau de référence). Le 2 mars 2009, le préfet répond que « *pour répondre [à ces difficultés], le service Eau... de la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture a repris le projet de [PPRI], que je soumettrai prochainement à votre approbation...* ». Dans une note de la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture⁵⁵ du 21 août 2009, transmise aux sous-préfets des Sables d'Olonne et de Fontenay le Comte, ainsi qu'au préfet, il est expliqué au sujet de la règle des 0,20 m : « *Cette disposition constructive a été adoptée dans le projet de règlement pour tenir compte de la topographie de cette zone. En effet, la plupart des terrains est susceptible d'être concernée par des hauteurs de submersion de 2 m, ce qui imposerait dans la zone bleue d'édifier des constructions sur remblai ou vide-sanitaire de 2 m de hauteur* ». Un compromis est retenu et le règlement adapté prévoit finalement qu' « *en cas d'impossibilité technique, la cote plancher devra être établie à 0,70 m au-dessus du terrain naturel sur un remblai ou un vide sanitaire et un dispositif permettant l'accès à un niveau refuge devra être mis en œuvre...* » .

Cependant, le travail en vue de l'approbation définitive du plan de prévention du risque inondation progresse et le 24 août 2009, le préfet consulte les deux communes sur le projet de plan. Dans la note du 21 août 2009, le directeur départemental de l'équipement et de l'agriculture, qui envisage alors une approbation à la fin du premier semestre 2010⁵⁶, rappelle les positions retenues : conserver une bande de 50 m inconstructible en arrière des digues ; bloquer l'urbanisation aux deux extrémités de La Faute ; permettre la densification normale du village déjà urbanisé moyennant un renforcement et une surveillance des digues. Il précise que les zones modifiées par rapport au plan de prévention initial sont : le centre bourg de la Faute, considéré comme zone urbaine et en quasi-totalité classé en zone bleue ; la zone naturelle des marais et de la pointe de l'Aiguillon, classée en zone rouge.

⁵⁵ Note intitulée : « Stratégie d'élaboration du plan de prévention des risques naturels de l'estuaire du Lay ».

⁵⁶ Précédemment, cette approbation avait été prévue au troisième trimestre 2008 (Note interne à la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture du 26 mai 2009).

Les sous-préfets organisent en septembre et octobre des réunions pour présenter aux maires le projet. Celui de La Faute expose dans une lettre du 12 octobre à la sous-préfète ses divergences avec les services de l'Etat, entre autres : diminution des zones blanches au Nord ; inconstructibilité d'une dizaine de terrains en zone rouge le long de la rivière, notamment de quatre terrains dans le lotissement « Les Doris » ; non prise en compte des travaux prévus sur la digue. Il demande qu'il soit sursis au déroulement de l'enquête publique prévue au début de l'année 2010.

Une nouvelle réunion est organisée fin novembre entre la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture et la municipalité et s'achève par l'évocation des points à soumettre à l'arbitrage du préfet.

Le conseil municipal de L'Aiguillon, le 27 octobre 2009, et celui de La Faute-sur-Mer, le 19 novembre, sollicitent finalement un report de trois mois de l'enquête, considérant que le délai est trop court entre la présentation du projet de PPRI et la date prévue pour l'ouverture de l'enquête. Le président de la chambre d'agriculture, qui a été consulté, demande que certaines terres agricoles restent en zone bleue, ajoutant qu'avec des digues « *entretenues, rehaussées, voire réempierreées* », le risque d'inondation tendait « *vers le zéro* ».

Par-delà les interrogations que suscite l'inaboutissement du plan de prévention du risque inondation, son contenu ne manque pas d'interpeller. Le zonage du plan prévoit, parmi les zones inondables, des zones rouges, qui sont inconstructibles, et des zones bleues, qui demeurent constructibles sous certaines conditions.

La limitation de la bande inconstructible à une zone de 50 m derrière la digue est discutable. Les services de l'Etat s'appuient sur la circulaire du 30 avril 2002⁵⁷, qui permet, dans les termes suivants, certaines exceptions à l'inconstructibilité derrière les digues : « *... dans les secteurs déjà urbanisés et dans le respect du principe de limitation de l'urbanisation en zone inondable ou submersible, des constructions peuvent être autorisées dans les conditions suivantes : -qu'elles ne soient pas situées dans des zones où l'aléa représente une menace pour les vies humaines, tout particulièrement dans les zones à proximité immédiate des digues pouvant subir l'impact d'une rupture ou d'une submersion ...A titre indicatif, par exemple, pourraient être considérées comme telles, les zones où les hauteurs d'eau peuvent atteindre plus de 1 mètre en cas de rupture ou submersion ou encore les zones situées à une distance*

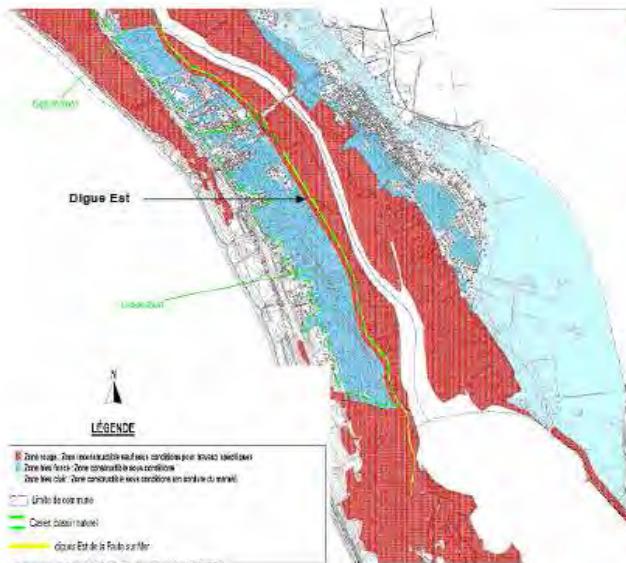
⁵⁷ Circulaire du ministère de l'aménagement, du territoire et de l'environnement et du ministère de l'équipement, des transports et du logement, relative à la politique de l'Etat en matière de risques naturels prévisibles et de gestion des espaces situés derrière les digues de protection contre les inondations et submersions marines.

inférieure à 50 mètres du pied de digue. L'évaluation précise de ces zones reste cependant liée à chaque situation particulière ;... ».

Dans les espaces inconstructibles envisagés par ce texte, figurent certes la bande des 50 mètres, mais aussi « *les zones où les hauteurs d'eau peuvent atteindre plus de 1 mètre en cas de rupture ou submersion* ». Or, l'examen de la carte d'aléa réalisée par la SOGREAH pour l'élaboration du plan de prévention du risque inondation (voir ci-après, juxtaposées, la carte SOGREAH et celle du plan) montre qu'à La Faute, de telles zones vont bien au-delà de la bande des 50 mètres et englobent notamment la cuvette dite de l'anse de Virly, où le phénomène de submersion s'est produit et où la très grande majorité des décès a dû être constatée.

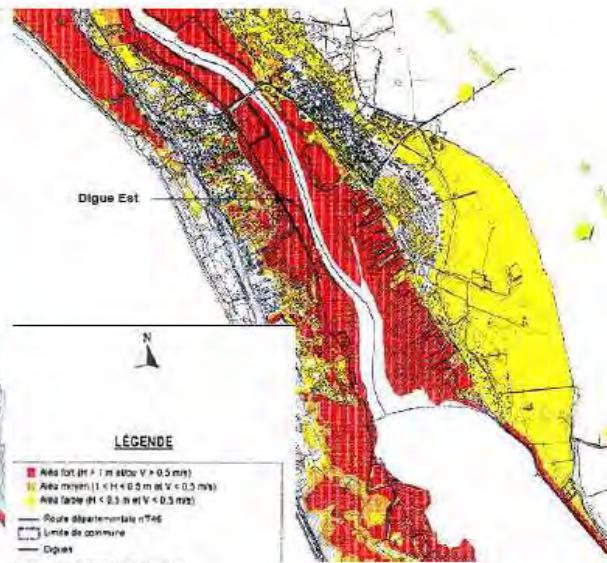
Interrogée sur la limitation de la zone rouge à un espace de 50 mètres derrière la digue, la direction départementale des territoires et de la mer répond que le zonage « *résulte du croisement entre des aléas (en l'occurrence les risques d'inondation et de submersion marine) et des enjeux (zone urbanisée soumise à l'aléa)* », ainsi que cela est, par exemple, précisé dans le compte rendu de l'audience du 23 avril 2007 accordée au maire. Cependant l'étude de la SOGREAH semble déjà avoir pris en compte la définition des enjeux.

Plan de zonage du plan de prévention des risques d'inondation de l'estuaire du Lay (2007) : La Faute-sur-Mer et L'Aiguillon-sur-Mer



Dans le PPRI, dans la zone centrale, la zone rouge le long de la digue Est est constituée d'une bande continue de 50 mètres. Derrière, se trouve une zone bleue constructible sous conditions.

Carte d'aléas établie par la SOGREAH (juillet 2002) : La Faute-sur-Mer et L'Aiguillon-sur-Mer



Dans la carte d'aléas établie par la SOGREAH, dans la partie centrale, la zone rouge va bien au-delà de la zone des 50 mètres derrière la digue Est telle qu'elle figure dans le PPRI.

On doit donc se demander si la carte, sur laquelle est basé le plan de prévention du risque inondation anticipé, n'aurait pas dû être la carte produite par la SOGREAH, avec une zone rouge allant bien au-delà des 50 mètres.

On peut ajouter que, par circulaire du 20 juillet 2006, le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et celui de l'environnement et du développement durable invitent les préfets à « *une approche renforcée des risques sur le littoral* » et évoquent « *le principe d'inconstructibilité dans la bande de 100 mètres* ».

Après la catastrophe, le préfet prescrit en août 2010 deux nouveaux plans de prévention du risque inondation distincts, l'un pour La Faute-sur-Mer, l'autre pour L'Aiguillon-sur-Mer. La consultation du public est ouverte de septembre 2010 à janvier 2011. Les réunions publiques qui sont organisées montrent que les oppositions aux projets de plan restent vives.

Le conseil municipal de L'Aiguillon-sur-Mer développe ses revendications dans une délibération du 11 janvier 2011. Il y demande notamment que toutes les propriétés bâties situées à une cote plancher supérieure à 3,70 mètres, ainsi que celles situées à une altitude inférieure à 3,70 m mais non inondées, soient reclassées en zone bleue et que les terrains nus situés en zone rouge soient constructibles moyennant des adaptations aux règlements d'urbanisme. Le même jour, le conseil municipal de La Faute-sur-Mer décide de transmettre un mémoire aux services de l'Etat et aux différents partenaires. Il y préconise, notamment, d'autoriser des constructions nouvelles dans les zones rouges urbanisées, sous condition de hauteur du niveau habitable ; il demande la suppression de la bande des 100 mètres inconstructibles derrière les digues et l'autorisation de la reconstruction après sinistre et des extensions, sous condition de hauteur de niveau du plancher habitable. Enfin, il considère que seules devraient être déclarées inconstructibles les deux zones les plus gravement inondées. La commune continue d'affirmer une politique d'urbanisation et de densification de son territoire.

La procédure relative aux plans de prévention du risque inondation est suspendue en avril 2011 dans l'attente de la décision gouvernementale définitive concernant la surcote prévue en raison du réchauffement climatique et qui est critiquée par les élus et la population. Le préfet s'est fait l'écho de ces réactions, notamment dans deux lettres, de septembre et décembre 2010. Il y aborde une autre question controversée : celle de la « transparence » des digues, que contestent ceux qui opposent à ce principe le « plan digues » destiné à consolider les ouvrages.

La circulaire ministérielle attendue tardant à être publiée, la préfecture reprend la procédure en juin 2011. Des oppositions persistantes aux projets de plan de prévention du risque inondation, dont la presse⁵⁸ se fait l'écho, s'expriment. A La Faute-sur-Mer, le rejet est global de la part des habitants et des élus, qui contestent la cote de référence, souhaiteraient la « sortie » de maisons des zones rouges, la prise en compte des travaux à venir sur les digues pour alléger les contraintes, la possibilité de construire à certaines conditions en zone rouge, par exemple sur pilotis. A L'Aiguillon-sur-Mer, plusieurs points apparaissent dans le débat public : demande de transformer la zone rouge « rayée », qui a été créée avec moins de contraintes, en zone bleue, avec encore moins d'obligations ; souhait de la poursuite de l'agrandissement de la zone bleue, qui a déjà été élargie, 500 maisons y ayant été réintégrées selon la municipalité ; demande d'une prise en compte de la protection que représenteraient les digues ; contestation de la surcote liée au réchauffement climatique.

L'enquête publique a lieu en octobre et novembre 2011. Près de 1 100 observations sont formulées, avec plus de « colère » à La Faute-sur-Mer, plus « d'interrogations et de désappointement » à L'Aiguillon-sur-Mer, selon le constat de la commission d'enquête⁵⁹. Celle-ci émet un avis favorable sur chacun des projets de plan de prévention du risque inondation, avec des réserves et des recommandations. Le préfet estime que l'approbation des plans devrait pouvoir intervenir en juin 2012, après intégration des adaptations techniques demandées par la commission d'enquête, notamment l'analyse des relevés topographiques fournis par les propriétaires.

3 - En Charente-Maritime

Avant la catastrophe de 2010, des priorités sont fixées pour l'élaboration des plans de prévention du risque inondation, l'accent étant mis sur la moitié Sud du département, où la tempête de 1999 a fait le plus de ravages. Ainsi, dans la partie Nord, à laquelle appartient la commune de Charron où la tempête Xynthia va provoquer 3 décès, le plan n'est pas prescrit.

⁵⁸ Par exemple, le numéro d' « Ouest France » du 21 octobre 2011 rend compte de ces oppositions, à travers trois articles, titrés : « *Après Xynthia, le flou dans les zones à risque* », « *Un mois d'enquête publique, plus d'un an de préparation* », « *Littoral : la culture du risque fait débat* ».

⁵⁹ Conclusions-avis de la commission d'enquête sur le plan de prévention du risque inondation de l'Aiguillon – p. 3.

La préfecture souligne que « *les procédures PPR sont des démarches très longues, difficiles à conduire et nécessitant beaucoup de pédagogie vis-à-vis des collectivités et de la population* ». Par exemple, pour le plan de prévention du risque inondation « Estuaire Charente, marais d'Yves et île d'Aix » (14 communes), il est nécessaire d'organiser 80 réunions de diverses natures, non compris celles internes aux services de l'Etat ou entre ceux-ci et les bureaux d'études. L'élaboration du plan commence en 2002, mais il n'est prescrit officiellement qu'en 2008, six ans plus tard. Au moment de la catastrophe, le plan de prévention du risque inondation n'est ni approuvé ni mis en application anticipée.

La procédure concernant les plans de prévention du risque inondation est relancée aussitôt après la tempête, en distinguant ceux classés en priorité 1, devant aboutir en 2014 au plus tard, de ceux pour lesquels l'urgence est moindre, classés en priorité 2.

En priorité 1, dans les six communes de « l'embouchure Gironde et Nord Gironde » et dans les quatorze de « l'estuaire Charente, marais d'Yves et île d'Aix », la procédure a été engagée. Pour dix de ces dernières communes, un arrêté d'application anticipée a été pris en octobre 2010, pour Fouras et Yves en juillet 2011, pour Port des Barques en octobre 2011 ; pour l'île d'Aix, la procédure est en cours de finalisation.

Toujours en priorité 1, dans les 16 communes du nord du département, le plan de prévention des risques est prescrit depuis juillet 2010 et les études d'aléa sont lancées ; pour Charron, le projet de plan de prévention du risque inondation est intégré à celui de l'agglomération de La Rochelle, qui en est au stade des études. Dans les îles de Ré et d'Oléron (18 communes), dotées d'un plan de prévention du risque inondation en février 2010, la procédure de révision devrait être lancée au premier semestre 2012, et dans les bassins « Brouage et Seudre », l'élaboration du plan devrait l'être courant 2012. Douze communes du Sud Gironde et quatre de la presqu'île d'Arvert figurent en priorité 2.

B - Les constats et les évolutions intervenues

1 - Avant les inondations de 2010

Les exemples développés plus haut font apparaître plusieurs constats dans la pratique des plans de prévention du risque inondation avant les catastrophes :

- des plans de prévention du risque inondation n'ont pas été prescrits dans toutes les zones à risque ;

- là où ils l'ont été, la procédure a parfois été interrompue en cours de route ou s'est enlisée dans des discussions sans fin. La trop longue durée entre la prescription et l'approbation d'un plan fragilise les actions de l'Etat visant à s'opposer à des constructions en zone à risque⁶⁰ ;
- les maires se sont, de façon assez générale, opposés à l'adoption des plans ou ont retardé celle-ci autant que possible, voyant dans ces plans des obstacles à la volonté d'urbaniser leur commune ;
- l'Etat, à travers ses représentants, les préfets, n'a pas toujours su résister aux pressions des élus et a généralement accepté un allongement excessif des procédures ;

S'agissant du contenu des plans, les aléas ont fait l'objet de concertation, voire de négociations, pour ne pas trop contraindre les potentialités d'urbanisation du territoire communal, ceci au détriment de la sécurité des biens et des personnes. Les élus locaux ont entrepris de minorer autant que possible les contraintes et l'Etat a bien souvent été conduit à transiger.

2 - Les évolutions intervenues depuis 2010

Depuis les catastrophes, une volonté nouvelle s'exprime de la part de l'Etat, mais les oppositions locales, tant des habitants que des élus, n'ont pas disparu. Pour conduire à bien l'élaboration des plans de prévention des risques inondation, devenus sur le littoral « plans de prévention des risques littoraux » (PPRL), une forte détermination devra être mise en œuvre dans la durée.

a) La couverture des communes à risque par des plans de prévention des risques littoraux

La circulaire du 7 avril 2010 fixe l'objectif de couvrir, dans un délai de trois ans, l'ensemble des zones exposées à un risque fort de submersion marine par un plan de prévention des risques naturels approuvé et demande aux préfets du littoral métropolitain d'engager, à cet

⁶⁰ Ainsi, dans son arrêt du 27 janvier 2011 confirmant l'arrêt Messous du 22 janvier 2009 du tribunal administratif de Nice qui avait rejeté le déféré du préfet contre une construction dans une zone soumise au risque feu de forêt, la Cour administrative d'appel relève, dans l'un des considérants, que le plan de prévention des risques n'avait toujours pas été soumis à enquête publique près de quatre ans après sa prescription, que la carte d'aléa n'avait pu être discutée et n'était donc pas opposable en tant que telle à la commune.

effet, une identification des zones prioritaires. Dans la circulaire du 28 juin 2010, relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2010-2011, le ministre chargé de l'environnement demande aux préfets coordonnateurs de bassin et aux préfets de région de poursuivre l'élaboration des plans de prévention des risques naturels en priorité sur les zones à forts enjeux, en veillant notamment « *à une approbation dans un délai de trois ans maximum, quatre ans par exception* ». Dans cette circulaire, est reconnue « *l'hétérogénéité* » des plans de prévention des risques naturels, qui « *nuise à leur lisibilité et interpelle fréquemment sur leur équité* », et évoquée la perspective d'une fixation au niveau réglementaire des principales lignes de doctrine.

Le 1^{er} décembre 2010, la ministre chargée de l'environnement (direction générale de la prévention des risques) demande aux préfets littoraux de lui communiquer la liste des bassins de risque pour lesquels ils comptent prescrire ou réviser un plan de prévention des risques et d'identifier parmi ceux-ci les plans de prévention des risques prioritaires. En annexe du communiqué du 17 février 2011, intitulé « *Tempête Xynthia, un an après...* » et rendant public le plan submersions rapides, la ministre fait paraître les cartes des plans de prévention des risques littoraux prioritaires dans les deux départements atlantiques, dont ceux à approuver d'ici 2014. Une circulaire du 2 août 2011 de la ministre fixe la liste des 303 communes à couvrir en France par un plan de prévention des risques littoraux d'ici 2014.

Une étape nouvelle est franchie avec le décret du 28 juin 2011, qui donne force réglementaire au délai de trois ans pour l'adoption des plans de prévention des risques naturels. Ce délai est prorogeable une fois, dans la limite de dix-huit mois, par arrêté motivé du préfet. Quatre ans et demi doivent donc désormais constituer la durée maximale pour l'adoption d'un plan de prévention des risques naturels prescrit. Ces dispositions constituent un progrès, même si elles ne contiennent pas d'indication sur les conséquences d'un non-respect du délai.

La loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 avait déjà modifié certaines mesures relatives aux plans de prévention des risques naturels dans le code de l'environnement. Elle avait ainsi supprimé celle rendant les dispositions appliquées par anticipation automatiquement non opposables si le plan de prévention des risques naturels n'était pas approuvé dans un délai de trois ans. Elle avait également introduit une procédure de modification, à côté de celle de révision. Elle avait, par ailleurs, prévu des décrets pour encadrer plus formellement l'élaboration des plans de prévention des risques naturels afin d'éviter notamment les disparités de traitement pour des situations comparables, et ainsi de

donner plus de force au corpus de doctrine des plans. Enfin, la loi avait relevé les taux maximaux d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Les dispositions prises depuis les catastrophes de 2010 témoignent de la volonté d'améliorer la couverture des zones à risques par des plans de prévention des risques naturels et d'accélérer l'adoption de ceux-ci. Il n'en reste pas moins qu'il ne sera pas possible, en raison même de la fixation de priorités différencierées, d'atteindre l'objectif extrêmement ambitieux fixé par le Président de la République lors de son discours de mars 2010 à La-Roche-sur-Yon devant les acteurs de la chaîne de secours et solidarité: « *dans trois ans, toutes les communes situées dans des zones à risques seront couvertes par un plan de prévention* ».

Pour que la couverture des zones à risque par des plans de prévention des risques naturels progresse dans un délai raisonnable, le ministère en charge du dossier, avec l'appui de celui de l'intérieur, doit poursuivre son action à l'égard des préfets et des services déconcentrés, avec un pilotage national supposant des remontées régulières d'informations et la tenue de tableaux de bord. Les effectifs et les crédits suffisants doivent également être affectés aux services, l'élaboration d'un plan de prévention des risques naturels nécessitant une forte capacité d'expertise et de travail.

Il faut, enfin et surtout, que, par-delà les oppositions inévitables et en veillant à la concertation indispensable, la volonté préfectorale s'exprime dans les départements et les régions, en relais de la volonté gouvernementale, avec une clarté et une force suffisantes.

b) Le contenu des plans de prévention des risques littoraux

La circulaire relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques littoraux paraît le 27 juillet 2011. Elle doit être complétée par un nouveau guide d'élaboration méthodologique des plans de prévention des risques littoraux, qui remplacera celui de 1997.

Le périmètre du plan de prévention des risques littoraux doit être réalisé à une échelle géographique présentant une cohérence hydrosédimentaire et doit, dans la mesure du possible, traiter simultanément tous les aléas.

Plus de la moitié de la circulaire est consacrée aux ouvrages de protection dans les plans de prévention des risques naturels. Ceux-ci doivent être à la fois considérés comme des objets de danger potentiel (en cas de rupture) et comme des objets de protection, en fonction du

dimensionnement et de la qualité de l'ouvrage. Une zone protégée par une digue reste une zone inondable. Le principe d'inconstructibilité derrière les digues est réaffirmé.

Toutefois, il connaît des exceptions, que la circulaire encadre. L'exception doit faire l'objet d'une demande expresse de la commune et d'un processus de concertation. Elle ne peut être prise en compte que dans le respect de plusieurs conditions relatives, d'une part, à l'ouvrage de protection (notamment, un système de protection en conformité avec la réglementation et un responsable d'ouvrage clairement identifié, pérenne et qui apporte sa garantie) et, d'autre part, au territoire et au projet associé (seules les zones physiquement urbanisées ou d'intérêt stratégique sont éligibles, exception faite de « cuvettes » en aléa fort et soumises à des risques de montée rapide d'eau, d'une bande de précaution immédiatement derrière l'ouvrage, de zones d'écoulement préférentiel correspondant à un aléa fort dû à la présence même de l'ouvrage).

Le plan de prévention des risques littoraux devra délimiter une bande de précaution inconstructible immédiatement derrière l'ouvrage ; par défaut, est recommandée une largeur forfaitaire égale à 100 fois la distance entre la hauteur d'eau maximale atteinte à l'amont de l'ouvrage et le terrain naturel derrière, cette largeur ne pouvant être inférieure à 50 mètres.

La circulaire prend également en compte le changement climatique. Le plan de prévention des risques littoraux doit comporter deux aléas distincts : l'aléa de référence (20 cm en plus) et un aléa à l'horizon 2100 (60 cm). En zone non urbanisée, c'est « *l'aléa 2100* », du moins quand il est fort, qui s'impose. En zone déjà urbanisée, c'est l'aléa de référence qui fait loi.

Cette nouvelle doctrine s'applique aux plans prescrits après la date de parution de la circulaire ou à ceux prescrits avant le 15 septembre 2011 pour lesquels des études d'aléa préalables à la prescription auraient déjà fait l'objet de concertation avec les collectivités.

Cette circulaire a été arrêtée après un important processus de concertation avec les préfets, les élus et entre ministères. Plusieurs des points traités ont fait l'objet de longues discussions, particulièrement le changement climatique et la constructibilité derrière les digues. Il reste des interrogations pour savoir si la circulaire était le bon outil et si son contenu marque un véritable progrès pour la protection des populations. Quoi qu'il en soit, l'application de cette circulaire devra faire l'objet d'évaluations régulières.

La directive européenne « inondation » de 2007 fera évoluer le dispositif des plans de prévention du risque inondation. A l'échelle des

grands bassins hydrographiques, pour les territoires à risque important (TRI), seront à établir une cartographie des surfaces inondables et des risques d'inondation (intégrant les enjeux) d'ici à la fin de 2013, puis un plan de gestion des risques inondation (PGRI) d'ici à la fin de 2015. La cartographie ira au-delà de ce qui est réalisé dans le cadre des plans de prévention du risque inondation. Quant au plan de gestion, qui concernera les trois volets de la prévention, de la protection et de la préparation aux situations d'inondation, il aura un contenu plus exhaustif que les plans de prévention du risque inondation, voire les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) ou schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)⁶¹. Il arrêtera une véritable stratégie : il devra définir les risques, fixer des objectifs évaluables et arrêter des actions pour les atteindre, dans le cadre d'une procédure impliquant étroitement à chacune des étapes les différents acteurs, particulièrement les collectivités locales, ainsi que le public.

La doctrine concernant le contenu des plans de prévention du risque inondation évolue, à travers notamment la circulaire de juillet 2011, dont la mise en application devra être évaluée. La directive européenne de 2007 va entraîner l'élaboration de nouveaux documents de prévention. Cette phase transitoire ne doit pas conduire à un ralentissement de l'effort engagé pour la cartographie et les plans de prévention des risques.

IV - Les documents d'urbanisme

A - Des documents souvent obsolètes

Le rapport des inspections relatif au Var souligne « *la couverture du territoire par des documents obsolètes* », en relevant « *la volonté affichée de préserver la possibilité de laisser se développer une urbanisation diffuse* ».

Avant les inondations de 2010, douze⁶² des treize communes sinistrées dans le Var disposaient d'un plan d'occupation des sols (POS) antérieur à 1995 et, pour sept d'entre elles, à 1990. Ainsi, le POS de Trans-en-Provence était daté de 1980, ceux des Arcs et de Draguignan de 1989. Certes, dans neuf de ces localités, un plan local d'urbanisme avait

⁶¹ Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) est un document de gestion de l'eau à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente (bassin versant, aquifère, etc.).

⁶² Seule la commune de Fréjus disposait d'un PLU approuvé en 2005 et dont la révision avait été prescrite en 2007.

été prescrit entre 2001 et 2009, mais sans que la procédure n'eût abouti dans huit d'entre elles, tandis que, dans la neuvième, le plan local d'urbanisme avait été annulé en 2009 par le tribunal administratif. Si des modifications ou des révisions simplifiées étaient intervenues, la réflexion globale en vue de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme ou manquait, ou n'avait pas abouti.

Ainsi que le souligne le préfet du Var, « *ce n'est pas tant la volonté de révision des documents d'urbanisme qui pose question que celle de réviser les modes d'occupation du sol et d'urbanisation. Au plan local, pour de nombreux élus, le document d'urbanisme est encore vécu comme le moyen de répartir les droits à bâtir.* »

La catastrophe de 2010 n'a pas influencé la prescription de révisions des documents d'urbanisme par les élus des communes concernées, quand bien même celles-ci étaient dotées de plans d'occupation des sols anciens. S'agissant des schémas de cohérence territoriale (SCOT), celui de la Dracénie a été prescrit en 2004 et n'est toujours pas approuvé, celui du Var Est en est à son troisième projet, toujours « en attente ».

En Vendée, dans la commune de La Faute-sur-Mer, particulièrement éprouvée par les décès, le plan d'occupation des sols était daté de juillet 1984. Un plan local d'urbanisme avait été prescrit en 2008, mais les études n'en étaient qu'à leur début en 2010.

B - Un défaut d'initiative pour établir de nouveaux documents

Aucune disposition d'ensemble n'a été prise pour que les communes remplacent les plans d'occupation des sols obsolètes. De même, l'élaboration des SCOT, qui concerne la dimension intercommunale, tarde à se concrétiser.

Certes des mesures incitatives ont été prises par l'Etat. Ainsi, à la suite de la tempête Xynthia, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministre chargé de l'urbanisme a lancé un « atelier national », en vue « *d'initier un projet global pour la partie la plus frappée du littoral charentais* », couvrant le territoire de 26 communes, sur une longueur de côte de 80 km. Le travail, restitué aux élus en février 2011, a été mis à leur disposition, afin notamment de leur servir de « *guide* » pour leurs « *projets futurs* ».

De façon plus globale, des incitations ont vu le jour à la suite du Grenelle de l'environnement en faveur de plans locaux d'urbanisme intercommunaux ou de SCOT ruraux. Par ailleurs, à l'échelon

départemental, souligne le préfet du Var, « *l'ensemble des services de l'Etat, sous-préfets et direction départementale des territoires et de la mer, s'efforce de conseiller aux élus d'adopter des plans locaux d'urbanisme* », mais ajoute-t-il, « *en la matière, ils sont in fine les seuls décideurs et l'Etat en est réduit à des incitations* ». En effet, les outils législatifs et réglementaires existants ne permettent pas de contraindre une collectivité territoriale à transformer un plan d'occupation des sols ancien en plan local d'urbanisme.

Si, pour l'essentiel, l'urbanisme relève de la responsabilité des collectivités territoriales, c'est l'Etat qui en fixe les grandes règles, dans le cadre desquelles se déploie l'action de ces collectivités. Or, autant les ministères concernés ont agi au plan national pour accélérer l'adoption de plans de prévention du risque inondation, autant ceux-ci n'ont pas engagé de réelle action, en vue d'obliger les collectivités territoriales à activer l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et à réaliser des plans locaux d'urbanisme à la place des plans d'occupation des sols obsolètes.

Les territoires touchés par les inondations de 2010 étaient souvent couverts par des documents d'urbanisme obsolètes, peu contraignants quant à l'extension de l'urbanisation. Depuis les catastrophes, les collectivités locales n'ont pas pris de réelle initiative pour les remplacer par des documents de nouvelle génération, visant un développement équilibré et durable des territoires. Face à cette situation, il paraîtrait opportun que l'Etat prescrive, par voie législative ou réglementaire, les dispositions contraignant les communes à remplacer leurs documents d'urbanisme obsolètes par des documents de nouvelle génération.

V - Le contrôle de légalité

A - Les directives nationales

Si dans la période récente, plusieurs textes ont contribué à restreindre le périmètre du contrôle de légalité et si le nombre d'actes des collectivités locales transmis en préfecture a diminué d'un tiers entre 2004 et 2009, cette baisse ne concerne pas les actes relatifs à l'urbanisme, dont, au contraire, la transmission s'est accrue, à la suite en particulier de la réforme du code de l'urbanisme.

Dans les années précédant les inondations, les circulaires adressées aux préfets, notamment en 2006 et 2009, ont classé parmi les priorités du contrôle les aménagements et travaux situés dans des zones de risque, ainsi que les autorisations individuelles de construire dans ces zones.

Avant l'engagement de la phase contentieuse auprès de la juridiction administrative, il a été recommandé aux préfets d'envoyer à la collectivité une lettre d'observations valant recours gracieux.

A l'issue des catastrophes de 2010, deux circulaires renforcent et surtout précisent les directives données auparavant.

Après la tempête Xynthia, la circulaire conjointe du ministre en charge de l'environnement et de celui en charge de l'intérieur, datée du 7 avril 2010, demande en particulier aux préfets « *de s'opposer à la délivrance d'autorisations d'urbanisme dans les zones à risque fort...et notamment dans les bandes de sécurité situées derrière les ouvrages de protection, sur la base des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme* ». Elle invite instamment les préfets à faire usage de cet article, même en l'absence de plan de prévention.

Après les inondations du Var, la circulaire du 25 juin 2010 est un texte « *d'impulsion politique* » et de rappel pratique des outils disponibles pour contrôler efficacement les actes des collectivités locales dans les zones à risques. Son ton est ferme et les indications données sont claires. Le texte s'achève, toutefois, par une phrase laissant au préfet une large marge d'appréciation : « *J'en appelle à votre vigilance et votre connaissance du terrain pour appliquer avec le bon sens requis les présentes instructions* ».

B - La pratique : un contrôle insuffisant

Dans la période 2004 à 2009, moins d'un acte d'urbanisme sur 150 en Charente-Maritime, un peu plus d'un pour 1000 en Vendée, moins d'un sur 200 dans le Var (selon les données de la préfecture) fait l'objet d'une lettre d'observation du contrôle de légalité. Le nombre de recours est d'une extrême faiblesse : 20 recours pour plus de 150 000 actes reçus en Charente-Maritime, 16 pour probablement plus de 100 000 actes en Vendée (une année manque dans le recensement fait sur la période) ; dans le Var, selon les données fournies par la préfecture, 123 pour plus de 136 000 actes transmis.⁶³ Une lettre sur 50 en Charente-Maritime et une

⁶³ Les chiffres sont issus des éléments statistiques fournis par le ministère de l'intérieur (éléments extraits sans retraitements du système d'information Indigo des préfectures) et des chiffres, différents, produits par la préfecture du Var. Ces chiffres sont, de 2004 à 2009 :

- pour les lettres d'observations : en Charente-Maritime, 988 lettres sur 153 032 actes d'urbanisme des communes reçus en préfecture, soit 0,65 % ; en Vendée, 121 sur 91 144, une année n'étant pas renseignée pour les actes reçus et deux pour les lettres, soit 0,13 % ; dans le Var, 647 sur 88 819 selon le système Indigo, soit 0,73 %, et 502 sur 136 333 selon les chiffres de la préfecture, soit 0,37 % ;

sur un peu moins de 8 en Vendée a été suivie d'un recours. Dans le Var, le taux est supérieur et s'élève à un recours pour quatre lettres.

Dans deux des trois départements, le contrôle sur les actes d'urbanisme apparaît plus faible que dans l'ensemble du pays. Le taux des observations sur les actes reçus de 2007 à 2009 s'établit à 1,20 % pour la France, alors qu'il se situe à 0,39 % en Charente-Maritime, 0,15 % en Vendée, 0,21 % dans le Var. Le taux de déférés par rapport aux actes transmis s'établit à 0,034 % pour la France entière, il est de 0,014 % en Charente-Maritime, de 0,010 % en Vendée ; seul dans le Var, ce taux (0,073 % selon les données préfectorales) serait supérieur au taux national⁶⁴.

Le recensement des personnels affectés au contrôle de légalité de l'urbanisme montre la faiblesse de leur effectif. De surcroît, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, celui-ci diminue sensiblement entre 2009 et 2011. De façon générale, les préfectures du Var et de Vendée sont, selon le rapport « administration générale et territoriale de l'Etat » de l'Assemblée nationale⁶⁵ parmi les moins bien dotées en effectifs de France, se classant respectivement aux 90^{ème} et 88^{ème} rangs des préfectures.

Les réorganisations du contrôle de légalité dans la période récente ont été marquées d'abord par un transfert de tâches des sous-préfectures à la préfecture, généralement sans augmentation des effectifs de celle-ci, ainsi que cela a été le cas en Vendée. Ensuite, dans le cadre de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat, les fonctionnaires chargés au sein de l'ancienne direction départementale de l'équipement de la première étape du contrôle des actes d'urbanisme ont parfois été transférés à la préfecture. Il en a été ainsi en Charente-Maritime et en

- pour les recours : 20 en Charente-Maritime, soit 0,013 % des actes reçus ; 16 en Vendée, soit 0,018 % ; 123 dans le Var, selon les chiffres de la préfecture, soit 0,09 %.

⁶⁴ Les chiffres sont établis :

- pour l'ensemble de la France, à partir des données du 21^{ème} « rapport du gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux » (années 2007, 2008, 2009), p. 20, 21, 23, 25. Ils sont les suivants : 3 337 344 actes d'urbanisme reçus par les préfets ; 40 124 observations, soit 1,20 % des actes reçus ; 1127 déférés, soit 0,034 %.

- pour la Charente-Maritime et la Vendée, à partir des éléments statistiques du système d'information Indigo des préfectures, fournis par le ministère de l'intérieur, et pour le Var, à partir des chiffres, différents, produits par la préfecture : en Charente-Maritime, 83 110 actes reçus des communes, 321 observations (0,39 %), 12 recours (0,014 %) ; en Vendée, 73 020 actes, 107 observations (0,15 %), 7 recours (0,010 %) ; dans le Var, 88 483 actes, 189 observations (0,21 %), 65 recours (0,073 %).

⁶⁵ Rapport annexé au rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2011.

Vendée, où les agents concernés ont été transférés le 1^{er} janvier 2010 ; en Vendée, chacun de ces agents contrôle, en 2008 et 2009, en moyenne, 7 000 actes dans l'année. Toutes ces réorganisations ont conduit à un amoindrissement des effectifs consacrés au contrôle de légalité.

Un autre élément touchant à l'organisation administrative est à évoquer. Le sénateur, président de la mission d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia, en soulignant, lors de l'audition du préfet de la Vendée, la très faible proportion des actes d'urbanisme finalement déférés au juge, a demandé « *si ce constat n'était pas lié au fait que les préfectures étaient "juge et partie", dans la mesure où elles étaient chargées à la fois de l'instruction des demandes des permis de construire pour les petites communes et de l'exercice du contrôle de légalité* ». Le préfet a répondu « *que la dualité de fonctions des services de l'Etat, souvent chargés de contrôler des autorisations d'urbanisme dont ils avaient eux-mêmes réalisé l'instruction, posait un réel problème dont le législateur devait se saisir en interdisant aux services de l'Etat d'intervenir dans l'instruction des demandes de permis* ».

Par-delà les questions de l'organisation et des moyens, celle de la volonté de l'Etat est centrale. Dans sa déposition évoquée ci-dessus, selon le compte rendu fait, le préfet de la Vendée « *a regretté que les instruments dévolus au contrôle de légalité soient utilisés de manière très inégale, et que la fréquence du recours à ces outils dépende largement de la personnalité et du style des préfets en place...* ». Plus loin, « *il a souligné que des directives orales incitant les préfets à exercer leur mission de contrôle de légalité avec moins de rigueur avaient été données par les membres de tous les gouvernements depuis plusieurs années, et que l'exercice du contrôle était complexifié par la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui avait provoqué une diminution drastique et brutale des effectifs consacrés à cette tâche sans pour autant atténuer la responsabilité de la puissance publique...* »⁶⁶.

Face à des pressions locales fortes, relayées souvent par des élus nationaux non dépourvus de relations avec des autorités gouvernementales, le préfet peut se trouver en position de faiblesse.

Les cas concrets, en Vendée et dans le Var, d'une urbanisation insuffisamment contrôlée, ont illustré cette faiblesse relative du représentant de l'Etat dans sa mission de contrôle. Pour que celle-ci soit exercée convenablement, il faut des directives claires et des moyens

⁶⁶ Audition de M. Jean-Jacques Brot, préfet de la Vendée, in Rapport d'information n° 647 de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia du Sénat : « *Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames* », T. II, Auditions, p. 60 à 65.

suffisants, mais surtout la volonté, à l'échelon gouvernemental, de faire respecter la loi, y compris lorsque cela peut déplaire à tel ou tel élu local, de façon que le préfet sache qu'il sera soutenu dans ses décisions, parfois difficiles, en matière d'urbanisme.

C - L'influence de la jurisprudence administrative sur le contrôle

Les préfectures, spécialement celles de la Vendée et du Var, évoquent l'impact sur la pratique du contrôle de légalité de décisions de la jurisprudence administrative désavouant l'Etat dans ses efforts pour faire respecter l'inconstructibilité en zone inondable à risques. L'observation peut surprendre, lorsque l'on considère que le taux de déférés gagnés par le préfet en 2010 dans le contrôle de légalité est plus élevé dans les trois départements que dans l'ensemble de la France : plus de 83 % en Charente-Maritime, plus de 94 % dans le Var, 100 % en Vendée.

Un examen plus précis de la situation passée en explique toutefois les raisons. Ainsi, par un arrêt du 26 décembre 2003, la Cour administrative d'appel de Nantes a rejeté une requête du préfet tendant à annuler un arrêté du maire de La Faute-sur-Mer de janvier 2001 autorisant une société civile immobilière à aménager un parc résidentiel de loisirs au lieu-dit « La Vieille Prise ». Le juge a considéré que le terrain d'assiette, bien que situé en bordure du Lay, en est séparé par une digue en terre, ainsi que de l'océan Atlantique par une distance de 700 m ; que la partie du terrain destinée à abriter les habitations légères de loisir se situe, d'après l'atlas de submersion marine, en zone d'aléa « faible à moyen » ; que la conjonction d'une rupture du cordon dunaire vers l'ouest et d'une rupture de digue vers l'estuaire « ne s'est jamais réalisée » ; que des travaux de surélévation de la digue amont sur le Lay et de consolidation de celle-ci par enrochements sur 130 m ont été réalisés. Le maire n'était donc pas réputé avoir « *commis, au regard des dispositions (...) du code de l'urbanisme, une erreur manifeste dans l'appréciation du risque effectif de submersion marine* ».

A compter d'avril 2006, le tribunal administratif de Nantes, puis la cour administrative d'appel, ont fait droit aux déférés préfectoraux fondés sur l'article R. 111-2, puis sur le plan de prévention du risque inondation, applicable par anticipation dès 2007. Toutefois, certaines décisions ont continué à aller dans le sens inverse.

Avant la tempête Xynthia, les directives nationales aux préfets ne manquent pas de souligner la nécessité de faire figurer dans les priorités du contrôle de légalité celui des documents et décisions d'urbanisme dans les zones à risque. Leur traduction opérationnelle montre cependant une grande faiblesse dans le contrôle des actes d'urbanisme.

Celle-ci est parfois expliquée en préfecture par la jurisprudence administrative ou par l'insuffisance des effectifs dédiés au contrôle. Si ces arguments reflètent une part de la réalité, l'examen de quelques dossiers sensibles montre que cette faiblesse tient surtout à une insuffisance de volonté préfectorale.

Après la catastrophe, les préfets des départements concernés ont fait preuve d'initiative pour une plus grande rigueur dans le contrôle et des directives à visée plus opérationnelle leur ont été adressées. Toutefois, pour que l'efficacité du contrôle de légalité soit améliorée dans la durée, il faut les moyens nécessaires en personnel qualifié et surtout une claire volonté de l'autorité préfectorale. Celle-ci sera d'autant plus forte qu'elle se saura soutenue par l'autorité gouvernementale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'examen des mesures de prévention prises avant les inondations montre leurs défaillances, qu'il s'agisse de l'établissement des documents d'information sur les risques, de la diffusion des atlas des zones inondables, de l'élaboration des plans de prévention, de l'obsolescence des documents d'urbanisme ou encore de la faiblesse du contrôle de légalité. Face à une véritable soif de construire, généralement relayée par les élus locaux, l'Etat n'a souvent pas su faire preuve, au plan départemental, d'une détermination suffisante pour empêcher des constructions dans des zones à risque.

Après les catastrophes de 2010, une volonté nouvelle s'est exprimée au sein de l'Etat en vue d'une politique de prévention plus efficace. Il reste à la consolider, d'autant plus qu'une politique de prévention bien conduite est peu coûteuse par rapport aux coûts considérables, humains et matériels, liés à des crises comme celles analysées dans l'enquête.

C'est pourquoi la Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

Pour l'Etat :

2.1 arrêter la stratégie nationale des risques d'inondation imposée par la loi « Grenelle 2 » et appliquer la directive européenne relative aux inondations, en respectant les délais fixés ;

2.2 veiller, dans l'application de la directive européenne, à ce que l'évolution des instruments existants ne retarde pas la mise en place urgente des dispositifs décidés après les catastrophes de 2010 ;

2.3 faire assurer la diffusion complète des cartes relatives aux risques et relancer le dispositif « information des acquéreurs et locataires » ;

2.4 faire aboutir dans le délai prévu les plans prioritaires de prévention des risques ;

2.5 conduire les communes à disposer de documents d'urbanisme actualisés, au besoin en fixant par la voie législative une obligation en la matière ;

2.6 soutenir l'administration préfectorale pour un contrôle de légalité efficace sur les décisions d'urbanisme des collectivités locales ;

2.7 instaurer un pilotage national, avec des objectifs et des remontées régulières d'informations de l'autorité préfectorale, sur les dispositifs les plus sensibles, comme l'établissement et la diffusion de la cartographie des risques, l'aboutissement des plans de prévention, l'actualisation du dispositif « information des acquéreurs et locataires ».

Pour les communes et intercommunalités :

2.8 arrêter les documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM) et bien informer les habitants sur les risques, selon les dispositions légales ;

2.9 apporter à l'autorité préfectorale une contribution positive pour l'adoption rapide des plans de prévention ;

2.10 remplacer les plans d'occupation des sols (POS) obsolètes, particulièrement là où existent des risques, par des documents d'urbanisme de nouvelle génération ; faire aboutir les schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Chapitre IV

La protection des zones bâties : une cohérence défaillante

Alors que la prévention suppose notamment que l'on évite d'urbaniser les zones à risque, pour, selon l'expression consacrée, « *ne pas ajouter du risque au risque* », la protection vise les zones déjà urbanisées et leurs populations. L'enjeu est particulièrement important pour le bâti dans les zones à risque très élevé, dont on mesure les dangers à la lumière des inondations provoquées par la tempête Xynthia et celles du Var.

La solution traditionnelle, souvent attendue et souhaitée, est une protection par des digues solides, bien conçues et suffisamment hautes, même si celle-ci ne peut jamais garantir totalement l'absence de risques. Pour les rivières, une solution peut consister en l'entretien voire l'aménagement des cours d'eau. Dans certains cas, le danger et les difficultés de protection sont tels que seul le rachat et la destruction du bâti peuvent s'envisager. Il s'agit alors de mettre en œuvre une logique de « *repli stratégique* ». Dans d'autres cas, la protection peut être obtenue par des aménagements du bâti, en particulier pour de nouveaux refuges.

Les inondations Xynthia et du Var ont montré l'importance et la difficulté de ce débat, et la nécessité qu'il soit posé de manière cohérente.

Ceci suppose d'en examiner les principaux aspects, en matière d'équipements de service public, d'acquisitions et de destruction de maisons, de construction et d'entretien de digues. Les décisions prises

doivent enfin s'appuyer sur un dispositif d'assurance applicable aux catastrophes naturelles qui joue un rôle incitatif beaucoup plus important.

I - L'inadaptation de certains équipements publics de bord de mer et de rivière

A - Les biens immobiliers publics

Certains dossiers d'aménagement montrent que le risque de submersion marine était connu avant la réalisation de l'équipement, mais n'a pas été pris en compte. Il s'agit, par exemple, de l'installation d'une estacade à Port des Barques, première tranche d'un programme plus vaste d'aménagement du front de mer (2,2 M€). L'ouvrage sera emporté lors de Xynthia, alors que le risque avait été souligné dans la notice d'impact et que les services de l'Etat, lors de l'instruction, avaient émis des réserves.

D'autres équipements étaient manifestement inadaptés. A Port des Barques, une digue de protection d'un peu plus d'un kilomètre sur les bords de la Charente réalisée en 2007, ainsi qu'une écluse électrique (travaux de 2 M€, avec une participation de la commune de 0,3 M€) ont été inefficaces, malgré la hauteur calée sur les plus hautes eaux connues (1999) et supérieure au phénomène d'occurrence centennale. La surcote a atteint un niveau jusque-là inégalé, et la longueur de la digue s'est révélée insuffisante pour éviter que l'eau ne la contourne. L'absence de clapets sur l'écluse, la protection insuffisante du système électrique et le non fonctionnement du système manuel de secours a maintenu l'eau dans les terres inondées pendant plus de 48 heures. La collectivité va continuer à payer jusqu'en 2013 pour des ouvrages dont l'inutilité et l'inadaptation ont été démontrées.

Ailleurs, l'implantation de certains bâtiments en bord de mer, sans adaptation de la configuration des locaux au risque de submersion marine, a entraîné des charges inutiles.

Tel a été le cas du siège du conseil général à La Rochelle et de la maison de la Charente-Maritime dans le port de commerce de Rochefort, ce qui, dans le premier bâtiment, a notamment entraîné la destruction des véhicules qui y étaient stationnés. Les permis de construire de ces deux immeubles ont été délivrés respectivement en février 1998 et août 1997, avant la réalisation de l'atlas des zones inondables, entreprise après la tempête de 1999. Ce dernier document, qui mentionnait le risque pour ces deux constructions, n'a cependant pas conduit à la mise en place de mesures de protection, telles des portes étanches.

Depuis, un dispositif de barrières étanches et amovibles a été prévu à La Rochelle et est à l'étude à Rochefort.

Le coût de remise en état et de rachat de matériel pour ces deux bâtiments peut être estimé à 4,5 M€, les remplacements ayant en partie fait l'objet d'indemnités versées par les assurances

A Draguignan, une clinique a subi des dommages estimés à 1,4 M€ en exploitation (remboursement aux familles du surcoût tarifaire supporté pour l'hébergement des résidents dans d'autres structures, non réalisation de journées de séjour) et de 3,9 M€ en investissement. La maison d'arrêt a été totalement inondée et est aujourd'hui fermée, les détenus ayant été transférés vers d'autres centres pénitentiaires. La construction d'une nouvelle prison est évaluée à 93 M€ hors coûts de démolition de l'ancienne structure. Dans la zone de Saint-Hermentaire, au-delà du centre de secours, plusieurs équipements publics ont été affectés, dont les ateliers municipaux de la ville.

Ces différents exemples illustrent les coûts pour les budgets publics d'une implantation dans une zone soumise au risque d'inondation ou de submersion marine. Il convient notamment, pour les équipements et bâtiments qui y sont implantés, de veiller à prendre des mesures avant une crise pour en limiter les conséquences.

B - Les terrains de camping

Selon l'article L. 443-2 du code de l'urbanisme, pour les terrains de camping, le maire est l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'aménagement, établir les prescriptions d'information, d'alerte et d'évacuation, et autoriser l'ouverture. Le préfet ne l'est qu'en cas d'absence de plan d'occupation des sols et de plan local d'urbanisme. Il a en outre le pouvoir, selon l'article R. 125-22 du code de l'environnement, de se substituer à l'autorité compétente en cas de carence de cette dernière et après mise en demeure non suivie d'effet dans un délai d'un mois.

Dans les trois départements, certains terrains étaient en situation de grave danger. Les préfets ont pris des mesures après la crise, mais de nombreuses situations restent à régler.

En Sud Vendée, le camping municipal de « la Baie » à L'Aiguillon-sur-Mer a été atteint par la submersion due à la tempête Xynthia. Ensuite, sa partie basse a dû être fermée pour travaux en 2010. Quant à celui de La Faute-sur-Mer, « Côte de Lumière », il était dans l'illégalité.

Le camping municipal « Côte de Lumière » à La Faute-sur-Mer

Ce camping, installé depuis 1972 dans l'estuaire du Lay lui-même, ne disposait que d'une autorisation temporaire d'occupation, parvenue à son terme en 1991. En 2004, la commune a pourtant renforcé la digue de ceinture de ce camping pour un coût de 0,42 M€, malgré l'article L. 321-6 du code de l'environnement, issu de la loi littoral, qui interdit clairement de porter atteinte à l'état naturel du rivage dans le domaine public maritime, notamment par endiguement, enrochement ou remblaiement.

Ce camping municipal, géré sous forme de régie et doté d'un budget annexe globalement équilibré, constituait le plus important satellite budgétaire de la commune avec 0,78 M€ de dépenses d'exploitation en 2009. La commune a réclamé 0,63 M€ à sa compagnie d'assurance pour indemniser les dégâts, mais, vétusté déduite, les dommages n'ont été garantis que jusqu'à 0,11 M€.

L'autorité préfectorale, soucieuse de rétablir le libre usage du domaine public maritime dans l'estuaire du Lay, a été confrontée depuis 2001 à de nombreuses oppositions, et n'a obtenu, partiellement, gain de cause que le 4 mars 2010 en imposant le démantèlement des installations fixes de ce camping.

Au total, la gestion du camping municipal de La Faute-sur-Mer a engendré d'importantes dépenses pour la commune aussi bien avant qu'après la tempête Xynthia, alors même que l'occupation de ce terrain ne respecte pas les dispositions réglementaires en vigueur.

En Charente-Maritime, trente-deux terrains ont été affectés par la tempête, dont dix ont été recouverts par au moins un mètre d'eau. Sept d'entre eux représentant 463 emplacements n'ont pas été autorisés à rouvrir. Si les maires de Fouras et de La Rochelle ont pris les arrêtés de fermeture définitive, le préfet a dû se substituer à celui d'Aytré pour cette décision.

Les trois campings d'Aytré, situés en zone de solidarité, ont fait l'objet de propositions de rachat amiable par l'Etat pour un montant total de 4,9 M€. Le refus de l'Etat d'une proposition d'un montant supérieur, incluant le fonds de commerce, a amené les propriétaires de deux des campings à saisir la juridiction administrative.

Les autres campings ont pu continuer leur activité, certains après des travaux. Il reste que sur les 25 maintenus, neuf seulement ont un cahier de prescriptions actualisé, tandis que pour quatre l'actualisation est en cours. 12 ont donc toujours un cahier de prescription très ancien, alors qu'ils ont été touchés par la tempête Xynthia. Sur les 282 campings de Charente-Maritime situés dans des communes à risque naturel ou

technologique, 157 disposent de cahiers de prescriptions approuvés depuis plus de cinq ans et 57 n'en ont pas.

Dans le Var, neuf campings ont été fermés et non exploités durant l'été 2010, et trois ont fait l'objet d'une fermeture partielle. Seuls certains d'entre eux détenaient un cahier de prescriptions, ceux-ci ne mentionnant pas, ou de manière insuffisante, le risque inondation ainsi que les mesures d'alerte et d'évacuation des occupants. Enfin, les liens avec les plans communaux de sauvegarde n'étaient pas clairement précisés.

Le préfet a écrit le 31 janvier 2011 aux maires des communes concernées, notamment de Fréjus, Roquebrune-sur-Argens et Les Arcs-sur-Argens, pour leur signifier les conditions d'une éventuelle réouverture en 2011 (notamment la mise à jour du plan communal de sauvegarde, la mention dans le cahier des prescriptions des mesures de prévention prises par l'exploitant, l'implantation des repères de crues).

Avant toute réouverture, chaque camping a été visité par la sous-commission départementale de sécurité pour vérifier que les dispositifs prévus étaient opérationnels. De nouveaux cahiers de prescription ont été proposés et approuvés. La préfecture a précisé aux maires, qu'à partir du moment où le dispositif de veille de Météo-France placerait les cours d'eau au niveau « orange » (crue génératrice de débordements importants), la règle, à inclure dans les plans communaux de sauvegarde, devait être l'évacuation préventive. Celle-ci a été appliquée lors des inondations de 2011.

Au total, la prise de conscience de la nécessité de faire strictement appliquer la réglementation en matière de camping est réelle, mais les résultats ne sont encore que partiels. L'exemple du camping de La Faute-sur-Mer montre pourtant, sans même évoquer des risques pour les vies humaines, le coût pour une collectivité locale des dégâts sur un terrain implanté de manière irrégulière.

II - Les zones à risque élevé : le rachat du bâti

Dans les zones où le risque est particulièrement élevé, une solution possible consiste à renoncer à une protection jugée peu réaliste, ce qui s'apparente à un « repli stratégique ». La pratique des zones de solidarité, avec le rachat amiable des maisons par l'Etat, pourrait se rapprocher d'une telle politique. Toutefois, le manque de cohérence de la démarche observée après la tempête Xynthia en relativise la portée.

A - Les zones de solidarité après Xynthia

1 - La procédure suivie

La méthode pour délimiter les « zones sinistrées qui ne pourront plus être réoccupées à cause de leur trop forte exposition aux risques » est fixée dans une circulaire signée par le directeur de cabinet du ministre chargé de l'écologie du 18 mars 2010. Après avoir rappelé que l'État doit prendre rapidement des positions, fondées au plan technico-économique, juridique et opérationnel et pouvant être expliquées et partagées par les collectivités locales et les habitants concernés, ce texte indique qu'en fine, une décision de sécurité publique « pourra devoir être imposée ». Il demande aux deux préfets de Vendée et de Charente-Maritime que soit adressé « d'ici le 21 mars au soir » au cabinet et aux administrations centrales concernées un projet de cartographie, afin de faire l'objet d'une concertation le 22 mars pour valider ces zones.

La première annexe de ce document fixe la méthode pour déterminer les zones de risques majeurs dans lesquels les bâtiments ne devront plus être réoccupés : l'aléa de référence⁶⁷ est constitué des niveaux d'eau atteint par la tempête Xynthia, sans surélévation pour cause de changement climatique ; la zone d'aléa fort⁶⁸ est délimitée à partir d'une hauteur d'eau de 1 m qui crée un danger très important pour la vie humaine ; une bande de précaution en pied de digues de 90 à 110 m est incluse dans le périmètre à cause de l'effet de vagues en cas de rupture. Cette disposition est présentée comme conforme à un « avis de la direction régionale de l'environnement de 2004 », alors que certains plans de prévention des risques prescrits ou approuvés (par exemple, les dispositions anticipées du plan de prévention du risque inondation de La Faute-sur-Mer) ne prévoient une zone rouge derrière les digues que sur une bande de 50 m.

À partir de ces règles, la circulaire précise qu'il faut établir au niveau local la cartographie des zones et des habitations touchées, en prenant en compte les possibilités de protection, l'existence éventuelle de refuges, mais aussi l'état des habitations. Elle indique cependant que doivent être considérés « la forme et l'impact de ces zones en termes d'urbanisme », afin de ne pas créer un mitage ingérable.

⁶⁷ Maximum des plus hautes eaux connues et de la submersion de fréquence centennale.

⁶⁸ Zone où la hauteur d'eau et la vitesse en l'absence de protection mettent la vie en danger.

L'ambiguïté de ce texte tient au choix entre une analyse du risque maison par maison ou une logique d'urbanisme sur des zones entières. Officiellement, la possibilité de protection des habitations est prise en compte, à la fois par une analyse globale de la zone et un examen des caractéristiques de chaque maison. Cette dernière démarche est toutefois subordonnée à une cohérence d'urbanisme.

Les délimitations des zones de solidarité ont finalement été annoncées les 7 et 8 avril 2010. Même s'il est vrai que le travail avait été engagé avant, le délai pour élaborer la cartographie des « zones de danger mortel » a été, à partir de la parution de la circulaire, étonnamment court (trois jours). Le premier zonage a été achevé le 21 mars et les expertises complémentaires des deux semaines suivantes n'ont porté que sur des ajustements limités. Ce délai n'a naturellement permis aucune véritable concertation avec les élus et la population.

La cartographie retenue fait apparaître des zones dites de solidarité de grande surface et d'un seul tenant, notamment en Vendée, privilégiant une analyse fondée sur une base collective (possibilité de protection d'une zone entière) plutôt qu'individuelle (niveau réel de construction de la maison, ou existence de niveaux refuges, par exemple).

En Vendée, 840 biens sont inclus en zone de solidarité, à La Faute-sur-Mer et L'Aiguillon-sur-Mer. En Charente-Maritime, 785 biens sont initialement concernés dans treize communes : Ile d'Aix, Aytré, Charron, Châtelailon, La Flotte-en-Ré, Fouras, Loix, Nieul, Saint-Georges d'Oléron, Saint-Pierre d'Oléron, Yves, Port des Barques, Saint-Trojan-les-Bains.

S'il est légitime que l'Etat ait voulu aller vite pour éviter de laisser des familles dans l'incertitude, une précipitation qu'on peut estimer excessive a conduit à une concertation insuffisante avec les collectivités locales et les habitants. Il est regrettable que la situation individuelle des maisons par rapport au risque n'ait pas été suffisamment prise en compte. De ce point de vue, la circulaire du 18 mars s'est révélée trop ambiguë, et n'a pas permis, contrairement à ses préconisations, de faire accepter par les élus et la population, les décisions prises.

2 - L'incertitude sur le statut de ces zones de solidarité

Face à la multiplication des protestations, l'Etat a eu du mal à fixer sa doctrine sur le statut des zones de solidarité. Des expertises complémentaires sont engagées très rapidement, avec des diagnostics de terrain et une meilleure prise en compte des remarques des élus locaux.

Le 15 avril 2010, le ministre chargé de l'écologie écrit aux maires concernés. Il leur indique qu'il « ne saurait être question de la démolition systématique des immeubles et des habitations dans les zones décidées par l'Etat et très improprement appelées zones noires. » La procédure d'acquisition amiable est justifiée par le souhait d'éviter que les sinistrés se retrouvent dans une impasse, avec l'impossibilité de se réinstaller dans leur maison et de la revendre. Il annonce que l'expropriation ne portera que sur une partie de ces zones.

Par lettre du 26 avril 2010 à tous les sinistrés, le préfet de Charente-Maritime leur indique pourtant qu'ils peuvent ne pas souhaiter souscrire à l'offre d'acquisition à l'amiable de l'Etat, et qu'« une déclaration d'utilité publique pour raisons de sécurité sera alors mise en œuvre, dans le cadre de laquelle sera effectuée une expertise contradictoire au cas par cas, de chaque parcelle, donc de chaque habitation, pour en évaluer les risques. Au terme de cette procédure, les juridictions compétentes se prononceront sur une éventuelle expropriation et, le cas échéant, sur une valeur d'indemnisation pour votre propriété. » Il n'est précisé nulle part dans ce document que certains biens figurant en zone de solidarité pourraient ne pas être soumis à cette procédure.

Le ministre écrit le 7 juin 2010 au préfet de Vendée en précisant que les périmètres de zone de solidarité n'ont plus vocation à évoluer « sauf exception dûment justifiée et d'ampleur limitée ». Les zones soumises à expropriation ont vocation à être incluses dans le périmètre des zones de solidarité, tout en évitant, là aussi, de créer des îlots « qui ne pourraient être mis en sécurité de manière satisfaisante ou n'auraient pas de sens en matière urbanistique ».

Il adresse une lettre similaire le 11 juin 2010 au préfet de Charente-Maritime. Il lui annonce qu'à partir de fin octobre 2010, un terme sera mis aux zones de solidarité et que les procédures d'expropriation seront engagées. Ces dates seront repoussées.

La délimitation des zones d'expropriation intervient à la suite d'études complémentaires effectuées par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Le rapport pour la Vendée (MM. Pitié et Puech) date de septembre 2010, à un moment où l'essentiel des dispositions et des décisions individuelles est déjà prise en matière d'acquisition amiable. C'est encore plus net pour la Charente-Maritime, où le rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (MM. Pitié, Bellec, Maillot, Nadeau, Puech) n'est publié qu'en février 2011, soit presqu'un an après l'événement. Ce dernier rapport n'est en outre pas conclusif pour un certain nombre de communes.

Les zones de solidarité ont été initialement créées à partir de la demande pressante d'habitants traumatisés par la submersion. La décision de tels rachats amiables s'est fondée sur un double objectif de protection et de solidarité nationale, ce qui a été une source majeure d'ambiguïté, en particulier vis-à-vis de ceux qui ne voulaient pas vendre leur maison. Celle-ci a été aggravée par les hésitations qui apparaissent dans les prises de position des représentants de l'Etat et le délai pris, en tout cas en Charente-Maritime, pour fixer les zones d'expropriation.

Même si plusieurs propriétaires ont finalement refusé l'acquisition, d'autres se sont très probablement sentis obligés d'accepter rapidement la proposition de l'Etat, alors que les études ultérieures ont montré que l'acquisition n'était pas toujours inévitable.

3 - Les conséquences d'un tracé différent des zones de solidarité et d'expropriation

A la différence de ceux ayant délimité les zones de solidarité, les travaux complémentaires des experts coordonnés par M. Pitié se sont appuyés sur des visites de terrain et une concertation avec les élus et les personnes concernées. Leurs rapports sont fondés sur une analyse des risques et des moyens de protection, en principe sans prendre en compte la position du propriétaire pour accepter ou non un rachat par l'Etat.

Un des changements importants de méthode est en outre la prise en compte de la présence d'un étage dans les maisons concernées, qui est dans certain cas la seule justification de la non inclusion dans la zone d'expropriation (exemples : Saint-Trojan-les-Bains en Charente-Maritime, sud du port des Yachts à La Faute-sur-Mer, secteur des Glaireaux et des Caves à L'Aiguillon-sur-Mer).

a) Pour la Vendée

Le rapport dit « Pitié » valide intégralement la délimitation d'une zone d'expropriation identique à la zone de solidarité dans certains endroits (secteur de La Pointe à L'Aiguillon-sur-Mer). Il définit ailleurs des zones d'expropriation plus réduites (quartiers sud de L'Aiguillon-sur-Mer, La Faute-sur-Mer). Pour La Faute-sur-Mer, le rapport propose en outre, d'inclure dans la zone d'expropriation 11 biens ne figurant pas en zone de solidarité. Cette dernière mesure n'est pas retenue dans le dispositif final annoncé par un communiqué du ministre chargé de l'environnement et du développement durable le 18 octobre 2010, compte tenu des protestations qu'elle suscite.

Alors que dans sa lettre du 7 juin 2010, le ministre indiquait qu'à partir de septembre, seuls les biens situés dans les zones soumises à expropriation, resteraient éligibles à la procédure d'acquisition amiable, le communiqué du 18 octobre 2010 annonçant le tracé de la zone d'expropriation précise que « la zone de solidarité (...) est maintenue » et que tous les habitants de la zone, qu'ils soient ou non en zone d'expropriation, disposent d'un délai d'un mois, soit jusqu'au 18 novembre, pour confirmer ou non leur intention de procéder à la vente amiable. Cette disposition est peu cohérente : soit les biens concernés sont dangereux, et ils auraient dû figurer en zone d'expropriation ; soit ils ne le sont pas, et il n'y a aucune raison de proposer une acquisition amiable.

Au total, 246 biens (sur 840) situés en zone de solidarité se retrouvent hors zone d'expropriation. Parmi eux, 167 ont été rachetés par l'Etat (121 à La Faute-sur-Mer, 46 à l'Aiguillon-sur-Mer), pour un montant de 49 M€ (coût net pour l'Etat, à partir de l'évaluation des domaines, majorée des indemnités de remploi et de déménagement et minorée des indemnités des assurances). Onze maisons dont la valeur dépasse 500 000 € sont dans cette situation, rachetées pour un montant total de 6,6 M€.

Trois exemples à La Faute-sur-Mer illustrent, parmi d'autres, le fait qu'une analyse précise de chaque bâti aurait dû être conduite avant de délimiter les zones. Une résidence située chemin des Pensées, rachetée 805 602 €, est, certes, implantée à quelques mètres de la digue, et donc en zone rouge de l'ancien plan de prévention du risque inondation, mais bénéficie d'un étage de grande surface (165 m²) et d'un grenier aménageable au-dessus (150 m²). Une autre située impasse des Chalutiers, rachetée 611 000 €, est constituée d'une maison avec un étage ; elle n'a subi aucune inondation et les indemnités d'assurance sont nulles. Une troisième située dans la même impasse, rachetée 556 000 €, n'a été inondée qu'à hauteur de 75 cm et surtout dispose de trois chambres à l'étage. Dans chacun de ces cas, les étages permettent aux habitants de se protéger.

b) Pour la Charente-Maritime

Dans une lettre du 11 juin 2010, le ministre indique au préfet qu'à partir de fin octobre 2010, un terme sera mis aux zones de solidarité et que seront engagées les procédures d'expropriation. Les premières décisions datent en fait du 9 février 2011, où un communiqué de la préfecture entérine les propositions du rapport « Pitié », tout juste rendues publiques.

A Charron, la zone d'expropriation inclut trois maisons non intégrées dans la zone de solidarité, mais exclut de la zone d'expropriation huit biens situés en zone de solidarité. Dans les autres communes concernées et pour lesquelles une décision est prise, les zones d'expropriation recouvrent les zones de solidarité soit totalement (à Nieul, Ile d'Aix, Port des Barques), soit partiellement (à La Flotte-en-Ré et Saint-Trojan-les-Bains, avec chaque fois quatre maisons en moins). Là où la zone d'expropriation est tracée, la préfecture précise que les propriétaires disposent jusqu'au 15 mars pour bénéficier de l'offre faite pour l'acquisition de leur maison à l'amiable.

Pour d'autres communes, la décision interviendra encore plus tard, après plusieurs études complémentaires, en particulier pour examiner les possibilités et le coût d'éventuelles nouvelles protections, et une autre expertise du conseil général de l'environnement et du développement durable, avec cette-fois-ci un raisonnement prenant explicitement en compte les caractéristiques de chaque maison, en particulier l'existence ou non d'un niveau refuge.

S'agissant du quartier des Boucholeurs (Châtelailon, Yves), la décision de renoncer à toute expropriation est prise en septembre 2011. L'exemple de cette zone est significatif d'un processus chaotique et de décisions contradictoires, inutilement coûteuses pour les finances publiques.

Le rachat de biens immobiliers dans la zone des Boucholeurs

Le quartier des Boucholeurs, à l'origine un ancien hameau de pêcheurs de Châtelailon, est devenu au cours de la deuxième moitié du vingtième siècle une station touristique. Plusieurs centaines de maisons ont ainsi été construites, dont le plus grand nombre sur la commune d'Yves. Ainsi, ce qui est désormais communément appelé "Les Boucholeurs" est un quartier réparti entre les communes de Châtelailon et d'Yves.

Il se caractérise par une zone en front de mer, très exposée et protégée par une digue de pierres, et une zone plus basse à l'intérieur des terres, inondable par contournement à l'Est, à proximité d'une réserve naturelle. Celle-ci, créée en 1981 sur des territoires appartenant au conservatoire du littoral et au conseil général et gérée par la ligue pour la protection des oiseaux (LPO), ne dispose face à la mer que d'un mince cordon sableux et soumis à l'érosion marine.

La tempête de décembre 1999 avait submergé le site jusqu'à la voie ferrée le longeant et avait inondé les quartiers bas du village. A la suite de cet évènement, une procédure de plan de prévention du risque inondation avait été lancée par l'Etat et une étude réalisée par le conseil général. Celle-ci prévoyait de construire une digue de protection en renforçant un ancien chemin sableux au cœur de la réserve. Ces initiatives n'ont pas eu de suite.

Lors de la tempête Xynthia, deux décès par noyade sont intervenus dans ce quartier, dans des maisons sans étage. Le village a été inondé de façon plus marquée qu'en 1999 : les digues en pierre et en maçonnerie ont été submergées et des maisons de bord de mer détruites par l'attaque frontale de la masse d'eau. 441 maisons ont été inondées, dont 91 à Châtelailon et 350 à Yves. Parmi elles, 270 ont été submergées par plus de 1 mètre d'eau, dont 200 ne disposaient pas d'un niveau refuge. La réserve naturelle a elle-aussi été submergée, ainsi que la voie ferrée, qui avait fait barrage en 1999.

Après la tempête, une bande de 50 m de large a été classée en zone de solidarité le long du front de mer, 49 « biens » (dont 4 commerces) à Châtelailon et 40 habitations à Yves étant compris dans cette zone. Ce zonage a été contesté par les élus et une partie des habitants.

Pour ce quartier, le rapport Pitié procède dès février 2011 à une analyse plus nuancée que celle ayant conduit à la décision initiale. Il considère qu'il est difficile de mettre ce quartier à l'abri des inondations, mais qu'il est possible de ramener le risque à un niveau compatible avec la sécurité des occupants à trois conditions : un endiguement du site, un dispositif de drainage et une organisation de la prévention. Ce rapport propose de retirer de la zone de solidarité les constructions qui ne sont pas en première ligne par rapport au rivage, mais de maintenir celles qui y sont. Aucune décision n'est cependant prise à ce stade.

Plusieurs solutions de protection sont possibles. S'agissant des flux de mer susceptibles de passer à travers la réserve naturelle, une digue est envisageable, soit en front de mer en s'appuyant sur le cordon dunaire, soit au milieu de la réserve conformément à l'étude du conseil général, soit le long des infrastructures routière et ferroviaire existantes, en utilisant la réserve comme lieu d'amortissement de l'onde de marée. Le conservatoire du littoral ne s'oppose pas à l'édification d'une digue sur sa propriété.

A l'initiative du département de Charente-Maritime, un scénario de protection du site accompagné d'un aménagement hydraulique des zones de marais est finalement proposé et accepté au printemps 2011 par les communes concernées. Il comporte une protection en mer, avec mise en place de quatre brise-lames de 150 mètres espacés de 50 mètres entre eux, et complétée, à terre, par un talus en enrochements et un mur chasse mer. Le coût des travaux envisagés est de 11,5 M€.

Lors d'une réunion au cabinet de la ministre chargée de l'environnement le 27 septembre 2011, les services techniques du ministère valident sa faisabilité et ses capacités de protection des zones habitées. Il reste à préciser les financements requis. Le ministre chargé de l'environnement avait, dans une lettre au préfet de Charente-Maritime du 11 juin 2010, demandé que le choix du maître d'ouvrage soit fait avant la fin de 2010, mais celui-ci vient seulement d'être constitué au dernier trimestre 2011 (syndicat intercommunal du littoral Yves et Châtelaillon).

Sur ces bases, le préfet décide fin septembre 2011 de ne pas définir de zone d'expropriation sur ce quartier pourtant classé initialement en zone de solidarité, même si l'incertitude subsiste sur la date et la bonne réalisation des travaux.

Le coût actuel de ces décisions contradictoires, à 18 mois d'intervalle, est au minimum de 11 198 289 €, correspondant aux 35 maisons rachetées inutilement si on considère la décision prise depuis d'exécuter des travaux pour, en principe, protéger correctement la zone.

Ce coût sera majoré des dépenses nécessaires pour régler le devenir de ces biens, qui pose problème dans le nouveau contexte. Leur destruction pourrait fragiliser les maisons mitoyennes et entraîner l'apparition de « dents creuses » peu satisfaisantes sur le plan de l'urbanisme. Toutefois la procédure de rachat de maisons interdit à juste titre une autre hypothèse que leur démolition. L'exposé préalable figurant dans tous les actes de vente indique qu' « *afin d'assurer la protection et la réinstallation du vendeur, ainsi que la sécurité de la zone, l'Etat garant des intérêts du peuple français et de la solidarité nationale acquiert à l'amiable et en l'état ledit bien et s'engage à procéder à l'entièvre démolition desdites constructions.* »

Pour la zone de solidarité de Boyardville à Saint-Georges d'Oléron, la décision définitive sur l'expropriation est prise par la préfète

en janvier 2012. Le critère retenu est l'altitude du seuil des biens concernés et l'absence de niveau refuge. Sur cette base, par rapport aux 119 biens existant en zone de solidarité et aux 37 biens ayant donné lieu à une acquisition amiable, 25 biens seulement restent à acquérir. Sur les 37 biens déjà acquis par l'Etat, 22 figurent en zone d'expropriation, mais ce n'est pas le cas pour 15 d'entre eux (valeur : 6,09 M€).

Pour la zone de solidarité de la pointe de la Fumée à Fouras, une première décision prise en décembre 2010 exclut 15 biens de la zone d'expropriation. La décision finale est prise en février 2012, après une analyse au cas par cas de chaque maison. Par rapport aux 116 biens existant en zone de solidarité et aux 44 biens ayant donné lieu à une acquisition amiable, 4 biens seulement restent à acquérir et 5 sont dans une situation incertaine. Sur les 44 biens déjà acquis par l'Etat, 13 figurent en zone d'expropriation, mais ce n'est pas le cas pour 31 d'entre eux (valeur : 12,31 M€).

Un des exemples les plus significatifs de dépenses pouvant être a posteriori considérées comme inutiles est celui du quartier de l'école de voile à La Flotte-en-Ré (quatre maisons). Le niveau de l'océan étant monté lors de la tempête à 4,5 mètres nivellement général de la France (NGF), cette zone a été incluse en zone de solidarité du fait d'un sol à un niveau inférieur en moyenne à 3,5 m (seuil applicable compte tenu de la hauteur d'eau de danger retenue de un mètre). En réalité, les experts concluent dans leur rapport de janvier 2011 qu'il n'est pas nécessaire que cette zone soit incluse en zone d'expropriation si le site est sécurisé par un muret de 150 mètres environ pour un coût estimé à 70 000 €. Les deux maisons qui subsistent dans la zone sont par ailleurs pourvues d'un étage. Il reste qu'au moment de cette décision sur la délimitation de la zone d'expropriation, deux maisons situées dans cette zone avaient déjà été rachetées pour une valeur totale de 2,4 M€, dont une résidence principale avec étage (achetée 1,5 M€, les indemnités d'assurances de moins de 27 000 € permettant de penser que les dégâts étaient relativement peu importants) et une résidence secondaire (achetée 0,9 M€). S'agissant au minimum de la maison avec étage, l'acquisition par l'Etat ne s'imposait manifestement pas.

A l'inverse, certaines maisons ne sont incluses ni en zone de solidarité ni en zone d'expropriation, alors qu'elles sont considérés par les experts coordonnés par M. Pitié comme plus dangereuses que d'autres qui se situent en zone de solidarité. C'est le cas par exemple à Loix, où trois maisons proches du bourg (quartier du Port) figurent en zone de solidarité (et où d'ailleurs les propriétaires refusent le rachat amiable). Le rapport Pitié indique que « certaines maisons du quartier Lavaud (situé hors zone de solidarité), exposées à une submersion supérieure à 1,50 mètres, sont

objectivement dangereuses alors que, en zone de solidarité, (...) l'une des maisons du quartier du Port l'est nettement moins ». Aucune décision n'a pourtant été prise pour le moment pour corriger cette situation.

Au total, 88 maisons en Charente-Maritime ont été acquises par l'Etat tout en n'étant pas incluses dans une zone d'expropriation, pour un coût total de 34 M€ : 35 aux Bouchereurs (pour un total de 11,2 M€), 15 à Saint-Georges d'Oléron (6,1 M€), 31 à Fouras (12,3 M€), et 7 dans d'autres communes (4,4 M€).

Le coût élevé des rachats des maisons situées hors zone d'expropriation (près de 50 M€ en Vendée, 34 M€ en Charente-Maritime) illustre le caractère précipité des décisions prises par l'Etat et ce qu'il faut appeler une utilisation inefficace des fonds publics.

S'il ne s'agissait que de protéger la population dans des zones à risque très élevé, les zones de rachat amiable auraient dû avoir pour délimitation celle, restreinte, des zones d'expropriation et la détermination des zones d'expropriation aurait dû interrompre la procédure amiable pour les biens situés à l'extérieur de ce zonage. La seule présence dans une zone inconstructible, déclarée rouge au plan de prévention des risques, ne suffit pas en effet à justifier un rachat de maison, qui doit, selon la loi et le bon usage des fonds publics, être limité aux cas où aucune mesure de protection moins coûteuse n'est possible.

Si les rachats amiables par l'Etat étaient motivés par un principe de solidarité nationale pour des personnes traumatisées, y compris lorsque l'expropriation n'était pas considérée comme justifiée en l'absence d'un risque très élevé ou en présence de solutions de protection à un coût moindre, d'autres méthodes auraient été nettement moins coûteuses et plus efficaces pour les biens hors zone d'expropriation, comme, par exemple, la prise en charge sur longue durée du coût du relogement en attendant la vente de la maison. Il est en outre regrettable dans ce cas qu'une distinction n'ait pas été clairement faite entre résidences principales et secondaires.

Il aurait été au total de bien meilleure gestion et de même effet au plan de la solidarité de limiter strictement les rachats amiables aux zones incontestables d'extrême danger où toute protection apparaît soit illusoire, soit très coûteuse, et de prévoir, par exemple, pour les victimes situées en zone intermédiaire et voulant vendre leur résidence principale une prise en charge du relogement sur une certaine durée, le temps que le bien puisse être normalement vendu.

B - La méthode différente suivie après les inondations du Var

La méthode suivie dans le Var est radicalement différente. Elle consiste à ne pas définir immédiatement après la crise des zones de rachat amiante, et à traiter le problème en deux phases en fonction de l'urgence.

La première phase concerne 20 biens immobiliers correspondant à des maisons ayant fait l'objet d'arrêtés de péril. Quelques demandes de rachat enregistrées sont alors refusées, en particulier au Muy dans des secteurs où les inondations sont récurrentes.

Dans la deuxième phase, une étude est prévue dans les périmètres les plus exposés des cours d'eau ayant connu des crues torrentielles ou à montée rapide : la Nartuby, la Florière et le Réal. Ces périmètres seront définis en concertation avec les élus. L'objectif est de mesurer le danger sur la base d'une analyse exhaustive des constructions. Les principaux critères utilisés sont le niveau de l'eau atteint lors de la récente crue, la vitesse d'écoulement, qui peut être rapide et donc dangereuse, et les possibilités de protection et de refuges. Un marché a été passé pour réaliser cette étude.

L'inventaire des constructions à acquérir dépendra en outre des décisions d'aménagement des lits mineur et moyen de la rivière, qui ne sont pas encore prises. Ces informations devraient être disponibles au cours du premier semestre 2012.

La méthode s'inspire de celle utilisée en 2005 dans le Gard. Il est en principe prévu de limiter l'acquisition des constructions aux seuls périmètres les plus exposés, identifiés et validés avec les élus, et, sauf exception particulière, de ne pas acquérir de bâtiments dans les centres-villes. L'examen de la situation de la basse vallée de l'Argens, qui représente un travail important, aura lieu dans une étape ultérieure, simultanément au réaménagement agricole de ce secteur.

Au total, ces différentes contraintes expliquent qu'aucune estimation fiable du nombre de constructions concernées n'existe, plus d'un an après les faits. Un premier diagnostic identifie 18 nouveaux cas. L'examen de certains d'entre eux montre l'existence de réels dangers, qu'il est peut-être regrettable de ne pas traiter plus rapidement.

Il s'agit, par exemple, de deux maisons à Chateaudouble. Les habitants de l'une sont décédés sur le terrain de leur propriété lors de l'inondation. Ces habitations sont situées au milieu du plan de Rebouillon, très proches de la rivière, alors que les autres constructions

anciennes du hameau ont été édifiées à sa périphérie, en pied du relief, et sont donc de ce fait moins exposées.

Les caractéristiques de la procédure suivie dans le Var garantissent en principe la prise en compte de l'ensemble des paramètres avant la décision de rachat et permettent d'éviter ainsi les acquisitions inutiles. Pour les biens non rachetés en urgence, la méthode a cependant l'inconvénient de ne pas traiter le problème « à chaud », de laisser un long délai pour statuer sur le cas de maisons, qui, pour certaines, restent dangereuses, et de rendre, le moment venu, plus difficile l'acceptation de la vente par le propriétaire.

Dans ce genre de crise, il n'est pas illégitime de vouloir réagir rapidement face aux traumatismes ressentis par les personnes sinistrées. Agir trop lentement a l'inconvénient, comme dans le Var, de ne pas répondre à la situation de détresse de certaines victimes et de rendre plus difficile le règlement final des problèmes. La rapidité ne justifie toutefois pas la précipitation dont l'Etat a fait preuve dans un premier temps dans le cas des inondations provoquées par Xynthia, ce qui a généré de multiples effets pervers et contribué à faire prendre en charge des rachats injustifiés de biens immobiliers et à alourdir le coût global de ces opérations.

C - Le financement des rachats de biens immobiliers

1 - La synthèse des dépenses

Les crédits ouverts et les dépenses en 2011 dans le cadre du fonds Barnier pour les rachats de maison dans le Var sont de 5 M€. 7,3 M€ de crédits supplémentaires ont été délégués le 25 mai 2012.

Les crédits ouverts pour les inondations provoquées par Xynthia sont beaucoup plus importants. Ils s'élèvent au total à 315,7 M€ de crédits délégués fin juin 2012, et 298,7 M€ de dépenses à la même date.

Leur montant total payé par le Fonds Barnier est proche de celui de la totalité des dépenses de ce fonds au cours de la période de quatre années 2006-2009 (331 M€). Elles en représentent 80 % en 2010, seuls 48 M€ subsistant pour les autres actions.

Outre l'utilisation du solde des opérations achevées, le financement en 2010 de ces acquisitions s'est effectué grâce

à l'accroissement des recettes de la prime⁶⁹ (163 M€ y compris les produits financiers), à l'utilisation des réserves du fonds (75 M€ de reliquat évalué au premier trimestre 2010), à un abondement versé début décembre en provenance du programme 181 du ministère de l'environnement (25 M€, financé par un redéploiement interne au programme 181 à hauteur de 8 M€, et par un abondement de 17 M€ dans le cadre du décret d'avance du 30 novembre 2010), à la restitution de crédits à hauteur de 10,2 M€ et à une diminution des autres lignes de dépenses du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Pour 2011, outre le produit du prélèvement (175 M€) et les reversements (5 M€), l'article 38 de la loi de finances a prévu que « le dividende versé en 2011 par la Caisse centrale de réassurance à l'État est affecté, dans la limite de 100 M€, au fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement, pour le financement des acquisitions immobilières, par voie d'acquisition amiable ou d'expropriation, rendues nécessaires à la suite de la tempête Xynthia ».

La Caisse centrale de réassurance a certes l'Etat pour actionnaire unique. Le texte de loi de finances décidant de cette opération se garde bien de fixer le dividende, ce qui serait irrégulier et indique que le dividende sera reversé au fonds de prévention « dans la limite de 100 M€ ».

Il reste qu'un tel dispositif doit rester exceptionnel, le dividende de la caisse centrale de réassurance n'ayant aucune raison d'être affecté a priori avant même de connaître son montant exact, qui est fixé par le conseil d'administration au moment de l'arrêté des comptes en avril.

2 - Le programme d'avances décidé en loi de finances pour 2011

Étant donné le quasi-assèchement de sa trésorerie fin 2010, le fonds n'est pas en mesure de disposer d'une trésorerie suffisante au premier semestre 2011 pour faire face aux besoins générés par les acquisitions amiables. 40 % des recettes du fonds Barnier sont perçues au premier trimestre, mais, en 2011, 80 % des dépenses ont eu lieu dans la même période. C'est pourquoi une avance de l'Etat d'un maximum de 100 M€ est décidée, celle-ci devant être remboursée par le fonds grâce au versement prévu du dividende exceptionnel de la caisse centrale de réassurance.

⁶⁹ L'augmentation du montant de la prime perçue en 2010 par rapport à 2009 s'explique par le fait que l'accroissement du taux en 2009 ne s'est appliqué qu'à partir du mois de mars.

La possibilité pour l'Etat d'accorder une avance au fonds Barnier est prévue par l'article L 561-3 du code de l'environnement.

Pour sa mise en œuvre, un nouveau programme 865 du compte de concours financier « prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » est créé par la loi de finances pour 2011. Il s'intitule « Prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels majeurs » et son responsable est le directeur général du Trésor. Il permet à l'État d'accorder des facilités de financement au Fonds Barnier en cas de besoins ponctuels de trésorerie. Ces facilités de financement donneront lieu à liquidation d'intérêts. Il est doté en 2011 de 100 M€, dont 65 M€ ont été utilisés.

L'imputation budgétaire de ce dispositif est contestable, puisqu'il s'agit d'un compte de concours financier réservé à des particuliers ou à des firmes privées, alors que le fonds de prévention des risques naturels majeurs est un fonds d'État sans personnalité morale.

D - La nécessaire définition d'une politique pour les biens immobiliers exposés à de graves dangers

Une politique globale et cohérente pour l'ensemble des situations à risque mérite d'être définie, ce qui n'est pas suffisamment le cas aujourd'hui.

1 - La protection définitive des zones où les maisons ont été rachetées

Il convient de gérer les zones où les maisons ont été rachetées, le danger qui les menace imposant qu'aucune reconstruction n'y intervienne. Compte tenu de la soif de construire, la pression risque cependant d'être forte dans l'avenir pour certaines de ces zones, une fois les évènements de 2010 en partie effacés des mémoires. Dans le Var, la direction départementale des territoires et de la mer envisage de transférer les terrains dans le patrimoine communal, avec un usage très restrictif, mais, dans cette hypothèse, nul ne peut être sûr de l'absence de reconstruction à l'horizon de quelques décennies, ce que la seule propriété de l'Etat et le classement en zone rouge du plan de prévention du risque inondation ne garantissent pas.

Une méthode offrant de solides garanties serait le rachat par le conservatoire du littoral. Cet établissement public possède déjà des terrains littoraux au fond de la baie de L'Aiguillon-sur-Mer (la ferme de la Prée Mizottière) et gère un ancien site ostréicole à La Faute-sur-Mer, à la suite d'une convention signée avec le préfet le 5 septembre 2008.

Le statut final des biens immobiliers acquis par l'Etat peut faire craindre un oubli progressif de l'impératif de non-construction sur tout ou partie de ces terrains. Au-delà du classement en zone inconstructible dans les plans de prévention des risques, la dévolution au Conservatoire du littoral constituerait une solution sur le long terme. C'est pourquoi celle-ci, actuellement envisagée pour certains terrains, est à recommander, à condition bien sûr qu'il s'agisse de sites cohérents sur les plans naturel et paysager et en prévoyant des projets de gestion conformes aux missions de l'établissement.

2 - L'identification et le traitement des zones concernées ailleurs

Les exemples des inondations Xynthia et du Var montrent que des zones d'habitation peuvent être très menacées. Il convient donc de les identifier de manière systématique et de rechercher des solutions adaptées aux menaces.

S'agissant des rivières à crues rapides et dangereuses, aucune identification précise n'a été menée depuis les inondations du Var.

Pour le littoral, une étude a été menée par l'observatoire de la mission « risque naturel » des entreprises d'assurance, pour déterminer le nombre de maisons et d'entreprises construites sur le littoral à une faible altitude. Alors que l'essentiel des habitations inondées de La Faute-sur-Mer et de L'Aiguillon-sur-Mer est construit à une altitude comprise entre 2 et 5 mètres, cette étude chiffre le nombre d'immeubles construits à moins de deux mètres d'altitude à 230 000 pour ceux à usage d'habitation et à 20 000 pour ceux à usage professionnel. Il s'agit naturellement d'un ordre de grandeur, toutes ces maisons n'étant pas menacées de la même façon. Mais l'ordre de grandeur a le mérite de montrer l'ampleur du problème potentiel.

Pour l'appréhender plus précisément, le ministère chargé de l'environnement a engagé, après la tempête Xynthia, un exercice d'identification des zones d'extrême danger. Par circulaire du 7 avril 2010, les deux ministres chargés de l'intérieur et de l'environnement ont demandé aux préfets littoraux d'identifier « les zones d'extrêmes dangers pour la vie humaine sans possibilité de réduire la vulnérabilité des bâtiments ». Trois critères ont été retenus : un mètre de submersion lors des inondations Xynthia ; une habitation à moins de 100 mètres derrière une digue ; une cinétique de submersion lors des inondations Xynthia représentant un risque pour les personnes. Leur portée est incertaine, en particulier pour savoir s'il s'agit de tirer les conséquences de la tempête Xynthia elle-même ou de mesurer les effets d'un phénomène de caractéristiques équivalentes ailleurs sur les côtes françaises.

Le recensement fait apparaître un engagement modéré des préfets pour délimiter ces zones et y mener des opérations. Plusieurs d'entre eux n'ont pas répondu. D'autres donnent des indications très générales. Par exemple, dans le Nord-Pas-de-Calais, 400 000 habitations jusqu'à 40 km dans les terres seraient concernées ; en Languedoc-Roussillon, 10 à 11 000 habitations le seraient, mais avec des incertitudes importantes ; en Bretagne, 74 sites seraient identifiés, leur caractéristique de zone d'extrême danger restant cependant à confirmer.

Certains préfets sont précis, pour indiquer parfois qu'aucune zone ne serait concernée, ainsi en Corse-du-Sud. Sinon les précisions apportées sont les suivantes :

- dans les Bouches-du-Rhône, entre 331 et 3 018 constructions seraient identifiées, en particulier à Port-Saint-Louis du Rhône, les Saintes-Maries de la Mer, Arles et plus ponctuellement Fos-sur-Mer ;
- en Pays de la Loire, plusieurs sites seraient particulièrement exposés hors le Sud-Vendée, tous en Loire-Atlantique dont La Baule-Le Pouliguen-Guérande, Batz-sur-Mer et Pornic, avec 409 biens concernés ;
- en Aquitaine, deux secteurs exposés ont été identifiés en Gironde (bassin d'Arcachon, estuaire de la Gironde), ainsi qu'un site répondant aux trois critères (Saint-Louis-de-Montferrand, 30 à 40 maisons).

Au total, en retenant les fourchettes les plus basses et en ne prenant en compte que les réponses précises, plusieurs centaines de maisons au minimum seraient d'ores et déjà concernées, mais celles-ci sont probablement beaucoup plus nombreuses si on prend en compte l'ensemble du littoral.

A partir de ce diagnostic, le ministère a établi un tableau de suivi et organisé en septembre 2010 des réunions par façade littorale, qui ont confirmé l'existence, dans chaque région, de zones d'extrême danger, mais aussi « le manque de données topographiques et la connaissance encore très partielle des ouvrages de protection ». C'est pourquoi, des études complémentaires ont été décidées, mais sans qu'un programme d'action ne soit mis au point, et sans qu'aucun budget ne soit prévu dans le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Il est essentiel que les zones dangereuses situées sur le littoral soient identifiées et traitées, soit par un rachat, soit par une réduction de la vulnérabilité. S'agissant d'un danger pour la vie humaine, cette politique devrait être prioritaire.

3 - Les choix à opérer

Dans le cas des inondations provoquées par Xynthia, le coût budgétaire des rachats de maison a été considérable. Il n'est ni possible, ni souhaitable de généraliser ce type de dépenses pour les habitations situées dans les zones de danger. Trois orientations semblent envisageables :

- l'adaptation des procédures. Des méthodes très différentes ont été utilisées pour les inondations Xynthia et celles du Var. En tout état de cause, le cadre législatif actuel permettant ces acquisitions, qui n'a pas été créé pour faire face à ce type de situation, souffre de nombreuses imperfections. S'il est logique que les procédures soient adaptées à des situations qui ne sont pas identiques, il est souhaitable que les règles d'action soient plus précisément fixées pour l'avenir ;
- la recherche effective et systématique de moyens de protection alternatifs au rachat et de moindre coût. Dans de nombreuses situations, la vulnérabilité des bâtiments peut être réduite par des travaux à l'intérieur ou à l'extérieur des bâtiments. Ceci exige cependant de procéder à des analyses au cas par cas, avec des moyens humains suffisants, et appuyée sur une volonté forte des acteurs publics ;
- la prise en charge des coûts de la réduction de la vulnérabilité ou du rachat. Il n'est ni sain ni possible que ces financements reposent exclusivement à l'avenir sur le budget de l'Etat. Il serait souhaitable qu'ils soient pris en charge pour partie par d'autres intervenants, en particulier les collectivités territoriales avec un montant à la charge des propriétaires eux-mêmes. Ceci suppose là aussi une adaptation de la législation en la matière.

Si l'Etat décide des plans de prévention du risque inondation, dispose du contrôle de légalité et parfois instruit les permis de construire, c'est le maire qui, *in fine*, les délivre, avec une obligation de respecter l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Il serait souhaitable que les collectivités territoriales contribuent au rachat de biens immobiliers dans des situations d'extrême danger, afin de les inciter à prendre davantage de précaution dans les autorisations de construire.

III - Les ouvrages et les travaux de protection

Les populations comptent sur l'efficacité des ouvrages de protection, digues fluviales ou ouvrages de protection contre la mer. Elles comptent également sur une gestion efficace par leurs élus des risques liés aux rivières. Or, les catastrophes de l'année 2010 ont montré l'insuffisance des dispositifs de protection existants.

A - La difficile identification des responsables

Durant la dernière décennie, l'Etat s'est efforcé de recenser les digues et les classer comme ouvrages intéressant la sécurité publique. Cette démarche s'est heurtée à de sérieuses limites, principalement liées à un système anarchique et déresponsabilisant de gouvernance. Celle-ci concerne à la fois la propriété de la digue, qui porte souvent sur un simple tronçon de digue⁷⁰, et la responsabilité de la gestion de la digue, qui devrait s'attacher à une digue complète ou un ensemble d'ouvrages hydrauliquement cohérent.

La circulaire du 28 mai 1999 de la ministre chargée de l'environnement demande aux services de l'Etat de recenser les digues d'ici à la fin de l'année 1999. Le décret du 11 décembre 2007, précise les catégories de digues à classer (4 classes : A, B, C, D, selon notamment le nombre de personnes protégées et la hauteur des ouvrages⁷¹) et impose au gestionnaire d'établir un bon état général des ouvrages.

1 - En Vendée

La direction départementale de l'équipement commence le recensement des digues de premier rang en 1999. Elle entreprend également une démarche de classement au titre de la sécurité civile avant même l'intervention du décret de 2007. La digue Est de la Faute-sur-Mer

⁷⁰Selon le centre européen de prévention des risques (CEPRI), les 8 600 km de digues en France, dont au moins 510 km contre les submersions marines, sont morcelés en 7 500 tronçons, c'est-à-dire en unités de 1,1 km en moyenne.

⁷¹ Digue de classe A = ouvrage d'une hauteur de 1 mètre ou plus et protégeant 50 000 habitants ou plus ; de classe B = hauteur de 1 m ou plus et protégeant entre 1 000 et 50 000 habitants ; de classe C = hauteur de 1 m ou plus et protégeant entre 10 et 1 000 habitants ; de classe D = soit hauteur de moins de 1 m, soit moins de 10 habitants protégés. Le préfet peut par décision motivée modifier le classement d'un ouvrage, s'il estime que celui-ci n'est pas de nature à assurer une protection adéquate des risques ; il peut ainsi surclasser un ouvrage.

est ainsi le premier ouvrage classé par un arrêté préfectoral de juillet 2005, avec des prescriptions de diagnostic et de surveillance. Toutes les digues exposées à la mer vont être classées.

De sérieuses limites marquent cependant cette démarche.

Elle ne concerne que certains types d'ouvrages et non les dunes. Elle n'englobe pas les remblais supportant des routes (et, en dehors de la Vendée où la question ne se pose pas, ceux supportant des voies ferrées).

Surtout, les obligations fixées par l'arrêté de classement ne sont pas forcément suivies d'effet : réalisation d'un diagnostic approfondi de l'ouvrage, création d'un dispositif d'entretien et de surveillance, établissement d'un rapport annuel de gestion. La question est de savoir si le propriétaire ou le gestionnaire de la digue, lorsqu'il est connu (ce qui est loin d'être toujours le cas⁷²), est capable de concrétiser les prescriptions fixées. Ce point n'a pas été prévu.

Si pour certaines digues jugées prioritaires un effort est fait, celui-ci n'est pas généralisé. Sur la digue Est de La Faute-sur-Mer, le diagnostic initial est réalisé par un bureau d'études à la demande de la commune, puis les travaux sont confiés par celle-ci à l'association syndicale de la vallée du Lay (ASVL), tandis que l'association syndicale propriétaire de la digue n'intervient pas. L'ASVL n'opère pas de diagnostic sur les autres digues dont elle a la charge et ne produit pas de rapport annuel de gestion. Le sous-préfet de Fontenay est obligé d'organiser des réunions pour mettre les propriétaires et les gestionnaires face à leurs obligations.

Par ailleurs, aucun dispositif n'est mis en place avant la catastrophe pour contrôler la mise en œuvre des obligations issues de l'arrêté de classement.

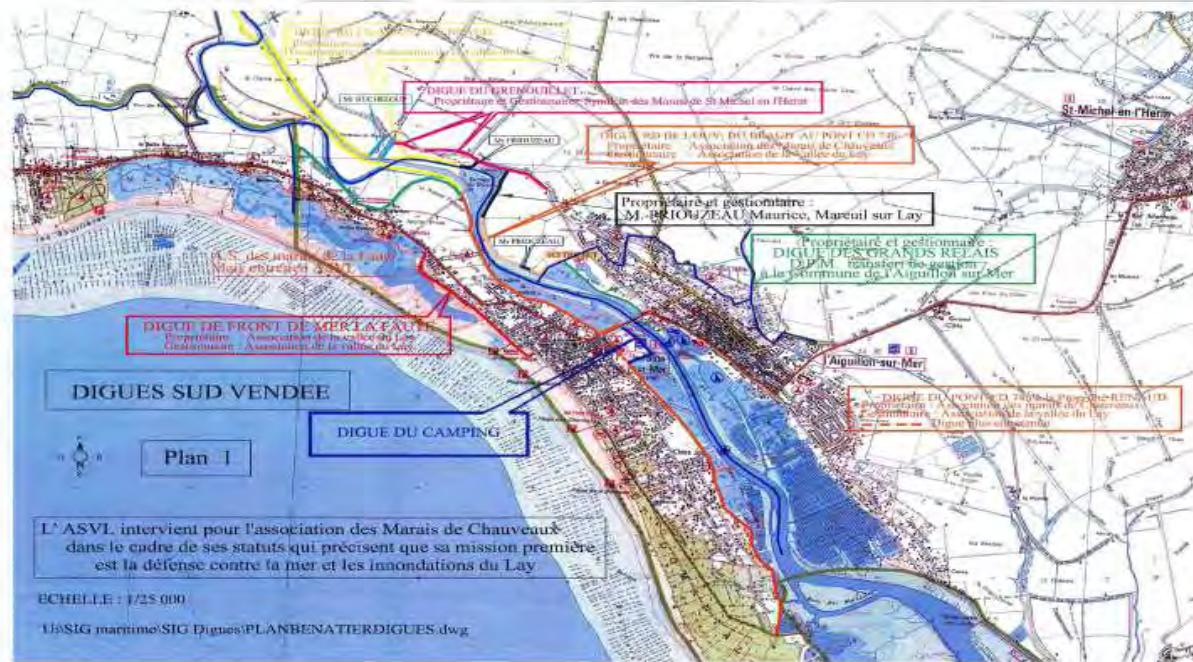
Enfin, point essentiel, cette démarche ne règle pas la question de la gestion des digues, sans laquelle les prescriptions fixées risquent de rester lettre morte, en tout cas de ne pas être durablement suivies. La situation d'avant la catastrophe est marquée par un enchevêtrement des responsabilités.

A titre d'exemple, la carte des digues du Sud Vendée fait apparaître que sur un linéaire de l'ordre de 20 km, on recense 11 digues, 7 propriétaires et 5 gestionnaires. Parmi les propriétaires, figurent des associations syndicales, des syndicats, un particulier, une digue se trouvant sur le domaine public maritime ; parmi les gestionnaires, se

⁷²Selon le centre européen de prévention des risques d'inondation, cité plus haut, sur les 8 600 km de digues en France, plus de 3 000 km sont sans propriétaire identifié.

trouvent des associations syndicales, un syndicat de marais, un syndicat mixte, un particulier, une commune, une digue étant identifiée comme n'étant de « *plus entretenu* ». Pour une digue, n'est indiqué ni le propriétaire ni le gestionnaire. Par ailleurs, quand il est connu, le propriétaire est souvent incapable d'entretenir la digue, et, parfois, s'en suivent des montages complexes, en vue d'un partage des compétences avec une autre structure et/ou la commune. L'exemple de l'association des marais de la Faute-sur-Mer, développé plus loin, est significatif.

Digues sud Vendée : détails pour l'estuaire du Lay



Source : DDTM de Vendée (2011)

Cette carte illustre l'enchevêtrement des responsabilités entre les propriétaires et les gestionnaires pour les digues de Sud Vendée

2 - En Charente-Maritime

La direction départementale de l'équipement initie en 2000 l'inventaire et tente d'identifier la domanialité des ouvrages. Elle lance un projet de système d'information géographique (SIG). Au total, 224 kilomètres de digues sont recensées, dont 135 km se trouvent sur le domaine public maritime. S'agissant de la domanialité des ouvrages, le service précise que « *cette indication, qui s'est appuyée plus sur la connaissance de terrain que sur une analyse juridique souvent complexe, doit être considérée comme définissant une présomption* ».

Le classement suppose toutefois d'identifier un responsable d'ouvrage, qui reste très généralement inconnu. En 2009, un questionnaire est envoyé à toutes les communes du département, en vue d'un recensement des digues dans le cadre du décret de décembre 2007. Aucun arrêté de classement n'est cependant pris avant la catastrophe et aucune opération de contrôle n'est organisée.

Le conseil général accepte en revanche depuis 1988 de prendre la maîtrise d'ouvrage de travaux, mais sans prendre la responsabilité pérenne de digues. Dès 1950, il avait créé l'Union des Marais de Charente Maritime (UNIMA), afin de mettre à disposition des moyens techniques et administratifs pour la gestion des marais. Cette initiative, utile pour les études et la prise de maîtrise d'œuvre, n'a pas cependant réglé le problème de la gouvernance. D'autres collectivités sont intervenues plus ponctuellement sur leur territoire, ou de façon systématique comme la ville de La Rochelle.

Pour désigner un gestionnaire⁷³, la direction départementale de l'équipement a mis en œuvre pour les digues du domaine public maritime une procédure de « titre domanial », avec la conclusion d'une « *convention de gestion conjointe* ». Une telle convention a été signée en janvier 2008 par l'Etat et la communauté de communes de l'île de Ré. Sur l'île d'Oléron, une procédure similaire a été appliquée.

Au terme de ces efforts largement dus à l'initiative locale des services déconcentrés faute de textes clairs relatifs à la détermination de la responsabilité des ouvrages, une partie des digues est susceptible de faire l'objet d'un classement : en février 2011⁷⁴, la direction départementale des territoires et de la mer, qui a succédé à la direction départementale de l'équipement, précise que « *le pourcentage de digues*

⁷³ Ce qui est indispensable pour entreprendre des travaux dans le cadre de la déclaration d'intérêt général prévue par l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

⁷⁴ Note du 9 février 2011 intitulée « *Inventaire, classement et contrôle des ouvrages de protection* ».

littorales que nous sommes en mesure de classer à brève échéance est de l'ordre de 5 % de l'ensemble du linéaire que nous devrions classer ».

En d'autres termes, pour 95 % du linéaire, il n'est pas possible d'identifier le responsable de l'ouvrage, en particulier pour les digues situées sur le domaine public maritime, propriété de l'Etat, sur lequel sont construits les quatre cinquièmes d'entre elles. L'une des possibilités serait, selon l'interprétation de la jurisprudence par les services de l'Etat, d'attribuer la responsabilité de la gestion au département, qui intervient depuis un certain temps pour assurer l'entretien des ouvrages. Le conseil général n'apparaît cependant pas prêt à accepter une telle charge.

Dans les deux départements atlantiques, l'Etat entreprend avant la catastrophe une action de recensement et de classement des ouvrages, qui se heurte à de très sérieuses limites.

Une grande confusion règne en effet dans l'identification de leurs responsables. Dans de nombreux cas, le propriétaire de la digue n'est pas connu et, quand il l'est, se montre souvent incapable d'entretenir l'ouvrage, faute de moyens et de volonté. Par-delà les propriétaires, les gestionnaires des digues sont également difficiles à identifier. Enfin, sur un même linéaire de digues, la multiplicité des intervenants potentiels crée une confusion rendant difficile, sinon impossible, le bon entretien des ouvrages.

3 - Dans le Var

L'article L. 215 du code de l'environnement s'applique aux quatre cours d'eau concernés (l'Argens, la Nartuby, la Florièye, le Réal), tous non domaniaux : leur lit appartient aux propriétaires des deux rives, qui sont tenus à un entretien régulier du cours d'eau. Les collectivités territoriales et leurs groupements ont la possibilité, mais non l'obligation, d'intervenir en substitution aux propriétaires riverains, dans le cadre, après enquête publique, d'une déclaration d'intérêt général (DIG).

Avant la catastrophe, les rivières ne sont pas entretenues par les riverains. L'intervention des collectivités est prévue sur la Nartuby à travers le syndicat intercommunal d'aménagement de la Nartuby (SIAN), qui bénéficie d'une déclaration d'intérêt général par un arrêté préfectoral de février 2004, prorogé par un autre de novembre 2008. Le conseil général prend en charge l'Argens jusqu'à la commune des Arcs-sur-Argens ; puis, le syndicat intercommunal pour l'aménagement du cours inférieur de l'Argens (SIACIA) a compétence de Puget-sur-Argens

jusqu'au débouché en mer. Cependant, au moment de la catastrophe, aucune de ces deux structures ne bénéficie d'autorisations valides pour intervenir sur les cours d'eau, les précédentes étant devenues caduques. Pour la Florière et le Réal, aucune structure n'existe.

B - Le mauvais entretien des digues et des rivières

1 - Les digues du littoral

a) En Sud-Vendée

Avant la catastrophe, le financement de l'entretien des ouvrages de protection en Vendée a été très insuffisant, malgré un effort limité après la tempête de 1999.

La « commission de gestion du trait de côte », composée de représentants des cofinanceurs, a affecté annuellement en Loire-Atlantique et en Vendée les subventions de l'Etat, de la région et des conseils généraux de ces deux départements. Le financement a d'abord été prévu dans le cadre du contrat de plan Etat-région 2000-2006, qui comportait une contractualisation de la « défense contre la mer ». Ce dispositif n'a cependant pas été maintenu dans le contrat de projets Etat-région (CPER) 2007-2013. C'est une convention triennale « relative à la gestion durable du trait de côte », signée en dehors du contrat de projets en avril 2008, qui a lié l'Etat, la région et les deux départements pour la période 2007-2009.

Dans la première période, 2000-2006, le taux de subvention de l'Etat a été de 50 %, et dans la seconde, 2007-2009, il n'a plus été que de 25 %. Cette évolution reflète la diminution de l'effort de l'Etat, marquée à partir de 2003 et soulignée par l'évaluation en 2005 de la mise en œuvre du volet « défense contre la mer » du contrat Etat-région. Par ailleurs, ce rapport d'évaluation a relevé l'insuffisante coordination du suivi financier des opérations entre les financeurs, défaut auquel il ne semble pas qu'il ait véritablement été remédié depuis.

La commission de gestion du trait de côte a vu régulièrement s'exprimer deux positions. Les élus demandaient majoritairement des travaux pour la réalisation de défenses « dures » contre la mer, tandis que la direction régionale de l'environnement, désormais direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, plaidait plutôt pour une « gestion douce du trait de côte ». Toutefois, la commission a financé des travaux réellement utiles : par exemple, la rénovation de la digue Jacobsen, à Noirmoutier, qui a résisté à la tempête Xynthia. Il est vrai aussi que son action a été dépendante de la mobilisation des

propriétaires et gestionnaires à agir pour entretenir leurs ouvrages, le dépôt d'une demande constituant un préalable. L'engagement en vue de la prévention pouvait aussi influencer le taux des subventions de l'Etat : celui-ci aurait pu être majoré si le plan de prévention du risque inondation de La Faute-sur-Mer et L'Aiguillon-sur-Mer avait été approuvé.

En définitive, le Sud-Vendée est resté le parent pauvre des interventions publiques en comparaison avec le marais breton et plus encore la presqu'île de Noirmoutier. Dans les trois communes du sud-Vendée, la subvention de l'Etat entre 2001 et 2009 s'est élevée à 1,7 M€ pour un montant d'études et de travaux de 5 M€. La dépense annuelle moyenne pour ces ouvrages n'a donc été que de 0,54 M€, et même moins, les crédits n'ayant pas été consommés en totalité. Sur la base d'un besoin annuel pour l'entretien des digues de 53 000 € à 70 000 € au km⁷⁵ et compte tenu de la longueur des ouvrages dans les trois communes, c'est un montant moyen annuel de 1,6 M€ à 2,1 M€ qu'il aurait fallu mobiliser, soit trois à quatre fois plus. En 2010, après la tempête Xynthia, 3,2 M€ de subventions sont dégagés par l'Etat en moins d'un an pour un montant de travaux de 4,8 M€.

⁷⁵ Dans une intervention du directeur du centre européen de prévention des risques d'inondation (CEPRI), citée dans le rapport sur « la gestion des digues de protection contre les inondations », dit rapport Doligé, de février 2011, l'entretien courant des digues est estimé à un coût de 2 500 à 3 500 € par km. Il faut y ajouter les gros travaux à réaliser sur 3 000 à 4 000 km de digues à conforter en 15 à 20 ans, soit 1 M€ par km sur cette période ; rapporté à l'année, le montant de ces gros travaux s'établirait donc entre 67 000€ et 50 000 € par km. Sur les digues les plus fragiles, comme celles du Sud-Vendée, on parviendrait donc à un coût total se situant approximativement entre 53 000 € et 70 000 € par an. Le directeur du syndicat mixte du Marais Poitevin, bassins de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes (SMMP) estime de son côté que les travaux sur les digues coûtent actuellement en moyenne, avec rehausse et compactage, de 50 000€ à 80 000€/an/km. Le coût du confortement de digues spécifiquement urbaines peut être bien plus élevé encore.

La digue Est à La Faute-sur-Mer : un exemple de travaux non réalisés avant la tempête

La protection de La Faute-sur-Mer contre les hautes mers est assurée par un cordon dunaire face à l'ouest, une courte digue au nord-ouest et surtout par une longue digue face à l'estuaire du Lay, la digue Est. Or, seul un tronçon de celle-ci a été rehaussé en 2001 à une hauteur de 5m – 5,50 m, le reste demeurant à une hauteur variable, allant de 4 à 5 mètres.

Selon le dossier de programmation établi en 2007 par la direction départementale de l'équipement, la plupart des secteurs de la digue protégeant des zones d'habitations n'a fait l'objet d'aucune opération de gros entretien depuis 2003. Lorsque la tempête survient, des travaux, estimés à 1 M€ HT en 2007, viennent de commencer sur deux secteurs. Le terrassement, notamment, a été fait dans l'un d'entre eux, mais dans l'autre, l'installation du chantier et le débroussaillage⁷⁶ sont seuls réalisés. Contrairement aux assurances réitérées des acteurs concernés, ces travaux sont loin d'avoir été terminés avant la tempête Xynthia. Or, la zone habitée enregistrant la plus grande hauteur d'eau et déplorant le plus de décès correspond à l'un de ces secteurs (l'Anse de Virly) et son voisinage.

Un « imbroglio juridique »

Les travaux sont commencés avant la tempête sous maîtrise d'ouvrage de la commune. Or, à ce moment, la digue appartient toujours à l'association syndicale des Marais de La Faute-sur-Mer (ASMF), dite des Chauveau, créée au XIXème siècle pour la protection de terrains agricoles. Celle-ci n'a pas les moyens de sa mission. En 2006, la cotisation annuelle de chacun des 2 600 propriétaires s'élève à 12 €, soit un produit annuel estimé à 31 200 € pour des dépenses de 32 000 €. En 2009, les recettes et les dépenses de fonctionnement sont respectivement de 36 000 € et de 29 000 €.

Selon les indications verbales de son président, un partage tacite de responsabilités existerait avec l'Association syndicale de la Vallée du Lay (ASVL), celle-ci se chargeant des gros travaux d'entretien et l'ASMF gardant seul l'entretien courant de la digue, à savoir le fauchage et la vérification des clapets. L'ASVL est une association syndicale autorisée, formée des propriétaires de terrains bâtis et non bâtis de 23 communes, dont L'Aiguillon-sur-Mer, La Faute-sur-Mer et La Tranche-sur-Mer. Elle « gère », selon des modalités variées, plus de 22 kilomètres de digues maritimes et 40 kilomètres de digues fluviales.

⁷⁶ Le maître d'œuvre Arcadis établit un certificat de début de travaux le 4 février 2010 pour les deux secteurs. La dernière facture de travaux avant la tempête, datée du 11 février, montre que le terrassement, notamment, a été fait pour un secteur, mais que, pour l'autre, ne sont réalisés que l'installation du chantier et le débroussaillage.

L'accord évoqué par le président de l'ASMF ne repose sur aucune convention, décision ou délibération conjointe. Selon les statuts de l'ASMF et ceux de l'ASVL, chacune des deux associations syndicales est responsable de l'entretien de la même digue. De plus, la commune, également sans base juridique, reverserait à l'ASVL des crédits pour le gros entretien et intervient comme maître d'ouvrage sur certaines portions de digue. La situation se caractérise donc par une imprécision juridique et financière, qui n'est conforme ni aux règles de droit ni à une bonne gestion et qui nuit à l'exercice d'une véritable responsabilité pour l'entretien dans la durée de l'ouvrage.

L'association syndicale des Marais de La Faute-sur-Mer a certes élaboré en 2007 une convention tripartite, acceptée par la commune et l'ASVL, mais ratifiée par aucun des trois partenaires. Les digues devaient être transférées à l'ASVL et la commune, l'association ayant effectué auparavant les travaux d'entretien. Par la suite, l'assemblée générale a décidé en octobre 2009 de dissoudre l'ASMF. L'arrêté préfectoral de dissolution intervient en avril 2012, deux ans et demi plus tard.

L'engagement de la commune comme maître d'ouvrage avant la catastrophe tient certes compte de l'impuissance de l'ASMF à faire face à ses missions et fait suite à des travaux lancés en 2006 par l'ASVL. Toutefois, cette démarche, qui préjuge du transfert de biens, fait courir un risque juridique à la commune.

C'est donc la confusion qui prévaut sur la digue, situation que le commissaire enquêteur, désigné pour l'enquête publique de décembre 2008 et janvier 2009, relève et qualifie d'« imbroglio juridique ».

b) En Charente-Maritime

La situation à la veille de la catastrophe est celle d'un état dégradé des ouvrages, faute d'entretien et de maîtrise d'ouvrage pour en assumer la charge. Après un léger effort accompli après la tempête de 1999, dans le cadre de l'avenant « tempête » au contrat de plan Etat-région, les financements consacrés aux digues se révèlent très insuffisants par rapport aux besoins.

De 2000 à 2009, la défense des côtes en Charente-Maritime bénéficie de 24 M€, avec une part de 40 % de l'Etat et d'un peu plus de 44 % du conseil général. Après Xynthia, en un peu plus d'une année, 29,5 M€ sont engagés pour la phase 1 des travaux d'urgence et la phase 2 des travaux de consolidation, avec une participation de l'Etat et de l'Europe de plus de 81 %.

Entre 2000 et 2009, l'Etat consacre au total 8,7 M€ aux travaux de défense contre la mer. Après Xynthia, l'Etat met en place une dotation de 22,5 M€ et engage 19,5 M€ (avec l'apport de fonds européens), soit 2,2 fois plus en un an qu'au cours des dix années précédentes.

Avant et après 2010 : le cas de la digue de Charron

A Charron, commune de 2259 habitants du Nord du département, les digues Ouest assurant une protection face à la mer sont des digues rurales, initialement à vocation agricole. Elles se trouvent en limite de la réserve naturelle de la baie de l'Aiguillon-sur-Mer. La tempête de 1999 ayant mis en évidence le caractère défaillant et fragile de cet endiguement en terre, long de 13 km, une réparation d'urgence, d'un coût d'environ 240 000 francs, est faite.

En février 2002, le directeur de l'union des marais de la Charente-Maritime écrit au maire pour l'inviter à déposer un dossier auprès de l'Etat afin de bénéficier de l'aide prévue dans l'avenant « tempête » pour des travaux plus substantiels de restauration et de renforcement des digues : « *Or, écrit le directeur, malgré le dossier technique ..., il est impossible de déposer une intention de travaux faute de maître d'ouvrage déclaré... Si les solutions font aujourd'hui défaut, je vous suggère que la commune se positionne - au moins provisoirement - en porteur du projet, et tout aussi provisoirement en confie la maîtrise d'ouvrage déléguée à l'UNIMA... Le temps de l'instruction du dossier nous laissera le loisir « d'ajuster le tir ».... Ainsi, le Syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique du bassin versant du Curé (SIAH du Curé) pourra, dans l'intervalle, réviser ses statuts* ». Le conseil municipal délibère pour se porter maître d'ouvrage, le temps que soient réglés les problèmes de statut. La délibération est complétée en octobre 2002, l'opération étant alors estimée à un peu moins de 720 000 € (en août 2004, l'UNIMA l'estime à 1 M€ HT).

Le 29 janvier 2004, le maire écrit au préfet : « Je constate, à ce jour, que le dossier est toujours dans une impasse, les questions des « qui fait quoi ? » et « qui paie quoi ? » étant sans réponse » ; il fait appel au préfet « pour une intervention en urgence, sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat ». La préfecture organise en septembre une réunion, lors de laquelle sont précisées les nouvelles compétences dont le syndicat (le SIAH du Curé) doit se doter pour réaliser les travaux, les procédures administratives à suivre, le montage financier à définir. En novembre, le dossier est exposé devant le comité de suivi de la réserve naturelle, qui lui réserve un accueil favorable.

Par ailleurs, se pose la question de la propriété des digues. Trois associations syndicales autorisées de propriétaires sont « compétentes », dans l'ambigüité : l'une d'elles a, par exemple, modifié ses statuts en 2009 pour exclure l'entretien des digues. Un recensement des propriétaires est fait par un cabinet mandaté à cet effet, puis le maire saisi informellement chacun des propriétaires d'une demande d'accord de principe pour la cession des emprises nécessaires au renforcement des ouvrages. Selon son témoignage, sur environ 200 propriétaires, seuls 5 à 6 auraient répondu.

En octobre 2007, le président du conseil général, saisi par des habitants, s'inquiète auprès du préfet de l'avancement du dossier. Celui-ci lui répond qu'aucun dossier permettant la mise en œuvre des procédures nécessaires n'a été déposé : « *Il semble, en effet, indique-t-il, que le maître d'ouvrage travaille à préciser certains aspects de ce dossier complexe, notamment pour ... les acquisitions foncières ou la nature et emprises des travaux prévus sur le DPM⁷⁷ dans le périmètre de la réserve naturelle...* ». Le contexte environnemental est en effet sensible et la question des matériaux nécessaires aux travaux s'avère compliquée : une opposition s'exprime à leur prélèvement sur le domaine public de la réserve, les propriétaires, de leur côté, étant hostiles à un prélèvement sur leurs terrains adjacents aux digues.

Concernant la maîtrise d'ouvrage, le Syndicat du Curé intègre dans ses statuts la compétence « études » par une délibération de septembre 2005, mais ne délibère qu'en décembre 2009 pour intégrer la compétence « travaux ». La majorité des communes adhérentes, qui doivent délibérer pour donner force juridique à cette délibération syndicale, n'est atteinte que le 26 février 2010, l'avant-veille de la catastrophe. Contrairement à la tempête de 1999, celle-ci touche plusieurs parties basses du village.

⁷⁷ DPM : domaine public maritime.

Cet exemple montre, par-delà la question du financement, la difficulté de conduire à bien un tel investissement, sans véritable responsable de la digue, qui soit capable de prendre en main la gestion du dossier, de veiller à l'accomplissement des procédures, de constituer le plan de financement, puis de réaliser l'opération. Il illustre ce que l'un des interlocuteurs des rapporteurs a qualifié de « nébuleuse de l'irresponsabilité collective », à laquelle l'Etat n'a pas su mettre bon ordre.

Aussitôt après la catastrophe, le dossier connaît une « *remise à niveau administrative* ». Le conseil général prend, fin 2010, la maîtrise d'ouvrage des travaux. A la mi-2011, ceux-ci ont démarré, le syndicat du Curé ayant fait l'acquisition du foncier et ayant accepté d'en être le gestionnaire. La première tranche (1,1 M€) est achevée à la fin de l'année 2011 et la seconde (estimée à 1,8 M€) devrait être réalisée à compter de l'été 2012. L'Etat intervient à 40 % et le conseil général à 20 % dans le financement des 7 kilomètres de digues concernés. Il s'agit des premiers travaux réalisés dans le département dans le cadre du « plan submersions rapides ». La commission mixte inondation, instituée au plan national, a examiné en juillet 2011 le dossier présenté par le conseil général et émis un avis favorable à une aide, avec quelques réserves et deux recommandations, visant le budget annuel réservé à la surveillance et l'entretien des ouvrages, qui paraît sous-évalué, ainsi que l'émergence dans les deux ans d'un projet de programme d'actions de prévention des inondations dans le secteur de la baie de l'Aiguillon-sur-Mer.

Sur la digue de retrait, dite digue du Bas Bizet, située au nord de la commune et qui ne fait pas face à la mer, le département a également accepté la maîtrise d'ouvrage de travaux, la commune acquérant les terrains d'emprise (avec une aide du département à hauteur de 80 % du coût) et l'UNIMA assurant la maîtrise d'œuvre. Cette opération, évaluée à 0,4 M€, devrait commencer en juillet 2012.

c) Le bilan des financements de l'Etat jusqu'en 2010

Si, en droit, l'entretien des digues relève des gestionnaires et propriétaires, dont l'Etat fait partie, celui-ci est également intervenu pour appuyer le financement des opérations par les collectivités locales, notamment à travers les contrats de plan Etat-région. Cependant, il n'existe pas avant la catastrophe de synthèse nationale de l'ensemble des financements consacrés aux ouvrages de protection contre la mer

28 M€ ont été inscrits dans les contrats de plan 2000-2006 au titre de la prévention des inondations. Dans cette somme, qui concerne à la fois la prévention face à la mer et aux débordements des cours d'eau, il est impossible de distinguer les crédits consacrés aux ouvrages.

Jusqu'en 2010, le financement des opérations de défense contre la mer est réparti dans le budget de l'Etat sur deux programmes, 113 (urbanisme, paysages, eau et biodiversité) et 181 (prévention des risques) de la mission « écologie, développement et aménagement durables ». Le premier, d'un montant de 4 M€ par an en moyenne, est alimenté à travers le Fonds de concours de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et concerne principalement entre 2000 et 2009 des travaux dans le cadre d'une stratégie de gestion durable du trait de côte.

Le programme 181 comprend une ligne « entretien des digues domaniales de protection », dont une partie tout à fait minoritaire des crédits va aux digues littorales, l'essentiel étant consacré aux digues fluviales. Les financements intervenus de 2007 à 2009 pour l'ensemble des digues (domaniales et fluviales) montrent des variations sensibles d'une année sur l'autre : pour les autorisations d'engagement, 19 M€ en 2007, 3 M€ en 2008, 11 M€ en 2009 ; pour les crédits de paiement, 11 M€, 18,5 M€, 14 M€.

Le suivi des crédits consacrés aux ouvrages de protection a été très insuffisant au plan national avant la tempête Xynthia, avec l'absence de toute vision globale. Les données disponibles illustrent par ailleurs la faiblesse et la discontinuité de l'intervention de l'Etat.

2 - Dans le Var

a) *L'insuffisance des travaux*

Le contrat de rivière de la Nartuby, signé en octobre 2007 pour la période 2006-2010, est approuvé à l'unanimité par le comité syndical du syndicat intercommunal d'aménagement de la Nartuby (SIAN). Dans son sous-vollet « protection des crues », l'importance du risque est soulignée, avec la précision que celui-ci est difficile à gérer, des zones urbanisées ou urbanisables étant situées en zone inondable en raison de l'accélération de l'urbanisation. Par ailleurs, dans sa partie titrée, « *une rivière souffrant d'un manque d'entretien*⁷⁸ », le constat suivant est fait : « *les berges sont peu, pas ou mal entretenues par les propriétaires riverains. Les accès à la rivière sont rendus difficiles et ... des bois morts perturbent les écoulements en période de crues* »

Créé en mars 2002, le syndicat associe sept communes et prend le relais du syndicat intercommunal à vocation unique de la Nartuby, avec pour objet l'aménagement, la restauration, la mise en valeur de la rivière et de ses affluents, la mise en œuvre et le suivi du contrat.

⁷⁸ Contrat de rivière, chapitre III.4, p. 50.

Le contrat prévoit pour la protection contre les crues des dépenses à hauteur de 4,4 M€ entre 2006 et 2010, dont 2,1 M€ issus du budget du syndicat, 2,3 M€ venant de subventions de la région et du département. Nulle aide de l'Etat n'est inscrite. Par ailleurs, s'il fait effectuer une étude sur la participation financière des riverains, le syndicat ne parvient pas à la mettre en œuvre.

Très peu des actions envisagées sont concrétisées. Avant la catastrophe, le syndicat effectue des travaux de restauration et d'entretien du lit et des berges, mais aucun des travaux de reprofilage des cours d'eau prévus. Les investissements de grande ampleur ne sont pas entrepris.

En 2009, selon son compte administratif, le syndicat a dépensé un peu plus de 165 000 € en fonctionnement et moins de 60 000 € en investissement. En 2010, les dépenses d'investissement se sont élevées à environ 361 700 €.

Un rapport d'expertise, postérieur aux inondations, relève en outre plusieurs anomalies de conception ou de réalisation des aménagements et des ouvrages dans le lit de la Nartuby et considère que certaines seraient à l'origine des dégâts constatés ou les auraient fortement aggravés. Quant à la préfecture, elle souligne que le manque de gestion au quotidien des rivières s'est traduit par une production d'embâcles importante et des débordements aux conséquences catastrophiques.

Les dépenses d'investissement inscrites au budget du syndicat pour 2011, année suivant la catastrophe, s'élèvent à moins de 243 500 €, soit un montant très éloigné des enjeux. En effet, le chiffrage des travaux de remise en état, selon l'estimation même du syndicat, se monterait à 8,2 M€ HT pour le bassin versant de la Nartuby. Des désaccords, nuisibles à son action, sont de surcroît apparus avec certaines des communes membres. Ainsi, la ville de Draguignan, principale contributrice à ses dépenses, a considéré que les actions engagées jusqu'alors lui ont bénéficié insuffisamment et s'est interrogée sur sa participation.

L'action publique jusqu'à aujourd'hui a été incapable de répondre aux exigences de la prévention des inondations de la rivière Nartuby.

b) Les remblais

De nombreux remblais existent en zone inondable, notamment dans la basse vallée de l'Argens, secteur soumis à un risque fort d'inondation. Leur réalisation résulte de la volonté de certains propriétaires riverains de se protéger d'une inondation par l'exhaussement de leurs parcelles ou de se débarrasser de matériaux de

chantier. Or, les remblais réduisent le volume des champs d'expansion des crues, modifient les conditions d'écoulement des eaux lors de celles-ci et déplacent les zones submersibles.

Leur réalisation s'effectue généralement en dehors des règles fixées par la loi sur l'eau, qui supposent une autorisation ou du moins une déclaration. Des procès-verbaux sont dressés par les services de l'Etat dans le cadre de la « coordination des polices de l'environnement », sous l'autorité du procureur de la République. Entre 2007 et juin 2010, selon les précisions fournies par la direction départementales des territoires et de la mer, 33 procès-verbaux ont été dressés, à l'encontre des actes répréhensibles au titre de la législation sur l'eau, près des deux tiers concernant la basse vallée de l'Argens. Après juin 2010, l'établissement de 15 procès-verbaux en moins d'une année a témoigné d'une vigilance plus grande des services.

Toutefois, la suite judiciaire donnée à ces procès-verbaux n'apparaît pas à la hauteur des enjeux et ne permet pas de faire régresser significativement le phénomène.

C - L'action conduite depuis les catastrophes

S'agissant des ouvrages et des travaux de protection, l'action s'inscrit notamment dans le cadre plus global du plan de submersion rapide (PSR).

1 - Les travaux sur les digues

Depuis la tempête Xynthia, les travaux entrepris sous l'impulsion de l'Etat pour les ouvrages de protection contre la mer sont sans commune mesure sur le plan financier avec ce qui s'est fait précédemment. Ils ont sollicité, outre les programmes 113 et 181, le programme 122 relevant du ministère de l'intérieur. Pour les trois départements concernés (Charente-Maritime, Vendée, Gironde), ils sont composés des travaux d'urgence, de phase 1 (10,2 M€), entièrement payés par l'Etat, afin de faire face aux grandes marées de fin mars 2010, et des travaux de remise à niveau et de confortement, de phase 2, réalisés en vue des marées d'équinoxe d'automne et cofinancés (12,9 M€ de crédits ouverts en 2010-2011, 7,2 M€ de dépenses effectivement payées). Au total, les autorisations d'engagements et les crédits de paiement mis en place en 2010-2011 par l'Etat pour les ouvrages de protection contre la mer s'élèvent respectivement à 27,9 M€ et 27,7 M€.

Ces chiffres comprennent, outre les phases 1 et 2, des travaux de pérennisation des ouvrages, prévus dans le cadre du plan submersions

rapides, parfois appelé « plan digues » et rendu public en février 2011. En 2010 et 2011, deux projets ont été labellisés à ce dernier titre pour une subvention de l'Etat de 4,2 M€ (total de travaux 21,6 M€).

Dans les années à venir, le plan submersions rapides prévoit un effort financier substantiellement augmenté, d'un total de 500 M€ de 2011 à 2016. Cette montée en puissance n'est toutefois qu'une prévision et devra être confirmée dans les faits. Il n'est pas acquis qu'elle soit compatible avec l'équilibre financier du fonds de prévention des risques naturels majeurs, sauf à y consacrer l'essentiel de ses ressources au détriment des autres actions.

2 - Le projet de décret « digues »

La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 introduit dans le code de l'environnement un nouvel article L. 562-8-1⁷⁹ relatif aux ouvrages de protection. Le projet de décret, dit décret « digues », prévu par ce texte est en cours de préparation et vise principalement à définir la notion même d'ouvrage de protection -en l'inscrivant dans une notion globale de système de protection associé à une zone clairement définie par le gestionnaire-, à préciser les conditions dans lesquelles ce gestionnaire fixe l'objectif de protection du système avec le niveau de sûreté requis et à expliciter le processus destiné à accompagner et faciliter la constitution de tels gestionnaires lorsqu'il n'en existe pas ou lorsqu'il y a une multiplicité d'intervenants.

Plusieurs textes accompagneront le décret, dont un arrêté technique « digues », basé sur un référentiel élaboré par un groupe de travail et représentant l'état de l'art au plan international de la conception et de la construction des systèmes de protection. Cet arrêté définira les principes techniques essentiels de la conception, la construction, l'entretien et la surveillance des digues.

La réflexion engagée sur ces normes techniques apparaît tardive et mérite d'aboutir sans tarder, en particulier pour garantir la prise en compte du reflux de l'eau en cas de submersion d'une digue et améliorer l'efficacité et la sûreté des ouvrages.

⁷⁹ Art. L. 562-8-1 du code de l'environnement : « Les ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions doivent satisfaire à des règles aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté... »

Un décret en Conseil d'Etat 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. »

3 - Les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) pour le littoral

Dans le « plan submersions rapides » (PSR), il a été demandé aux préfets d'identifier une liste de zones endiguées à risque important prioritaires et de rechercher des maîtres d'ouvrage. Ce plan a encouragé la mise en place de programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) portés par « un maître d'ouvrage public ensemblier » et pour lesquels un appel à projet a été lancé.

Dans la circulaire du 17 février 2011 du ministre chargé de l'urbanisme, qui a accompagné la transmission aux préfets du plan, le directeur général de la prévention des risques a précisé, s'agissant du financement des ouvrages de protection : «...vous noterez d'une part, les distinctions entre renforcement à niveau de protection constant et augmentation du niveau de protection (qui sera financée dans le cadre de PAPI), d'autre part le souhait de les intégrer le plus possible dans des projets globaux de prévention des risques, bâties sur un bassin de risque cohérent ».

Les services de l'Etat dans les deux départements atlantiques ont entrepris, sous l'autorité des préfets, de décliner ces directives nationales.

La DDTM de la Charente-Maritime a poursuivi l'inventaire des ouvrages, tout en continuant à se heurter à la question de leur responsabilité. Elle a proposé au préfet dès mars 2011 une stratégie conforme aux directives, avec la définition de neuf « bassins de risques cohérents ». Dans sa note, elle a souligné que « le point majeur pour satisfaire à l'objectif de mise en sécurité des systèmes d'endiguements... reste l'identification de gestionnaires assumant les responsabilités du maître de l'ouvrage : entretien & surveillance ». Elle a analysé la situation en matière de gouvernance bassin par bassin : en dehors des îles de Ré et d'Oléron, ainsi que, dans une moindre mesure, du secteur de La Rochelle, pratiquement tout restait à organiser.

Plusieurs réunions du préfet avec les élus des communes les plus sensibles ont été programmées, afin de définir des principes de protection, puis de les conduire à identifier une structure gestionnaire pérenne pour assurer la surveillance et l'entretien du système d'endiguement, à clarifier le montage financier, enfin à préciser un calendrier opérationnel. En mars 2012, sur les neuf bassins à risques, des lettres d'intention pour l'établissement d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) ont été signées par les partenaires dans six d'entre eux et des programmes d'intention ont été déposés dans deux des bassins. Un syndicat intercommunal vient notamment d'être créé pour la mise en

œuvre du programme des communes de Chatelaillon, Yves, île d'Aix et Fouras.

En Vendée, deux programmes d'intention ont été labellisés (pour l'île de Noirmoutier et le bassin du Lay), et un troisième devrait l'être au printemps 2012. Par ailleurs, la nouvelle convention de partenariat pour la période 2012-2016, entre l'Etat, le conseil régional des Pays de la Loire et les départements de Loire-Atlantique et de Vendée, ne porte pas seulement sur la gestion du trait de côte, mais aussi sur les risques de submersion marine, et précise les clés de financement pour l'aide aux projets.

Dans une circulaire du 5 juillet 2011 aux préfets, le ministère (direction générale de la prévention des risques) précise, pour la politique de gestion des risques inondations, la gouvernance nationale, qui est confiée à une commission mixte inondation, issue du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs et du comité national de l'eau. En 2011, cette commission a labellisé 14 projets de programme d'actions de prévention des inondations et 2 projets au titre du plan submersions rapides (PSR), ce qui témoigne d'une certaine dynamique.

Dans les deux départements de la côte atlantique, les préfets se sont engagés activement, avec les collectivités locales, dans l'élaboration de programme d'actions de prévention des inondations. Toutefois, si elle se veut rigoureuse dans l'élaboration de la réponse au risque, pour éviter les solutions inadaptées, et si elle vise à identifier les gestionnaires des digues, cette démarche prend du temps, alors que les attentes de mesures de protection efficaces sont fortes dans les localités exposées. Il s'agit d'une difficulté que les autorités de l'Etat doivent considérer et gérer avec leurs partenaires, en évitant de se laisser aller à des actions de protection qui ne seraient qu'un encouragement à poursuivre une urbanisation dangereuse.

4 - Dans le Var, des intentions de coordination à concrétiser

Au lendemain de la catastrophe, le préfet souhaite l'élaboration d'une stratégie globale. Le président du conseil général accepte en juillet 2011 de piloter un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) sur le bassin versant de l'Argens et s'engage, dans le cadre de l'appel à projet national, à déposer un programme d'intention, ce qui pourrait se faire avant l'été 2012. C'est ensuite un syndicat mixte, à créer, qui devrait arrêter le programme d'actions. Enfin, les travaux prévus par le programme d'actions de prévention des inondations seraient portés par chaque maître d'ouvrage selon ses compétences. Le préfet et le président

du conseil général ont saisi par un courrier cosigné les 72 collectivités territoriales et six intercommunalités concernées en leur demandant de délibérer pour adhérer au PAPI ; 25 délibérations d'adhésion ont été reçues par la préfecture à la mi-mars 2012.

La procédure du programme d'actions de prévention des inondations est cohérente, mais lourde et complexe et exige donc des délais de plusieurs années avant son aboutissement, alors que d'autres crues sont susceptibles de se produire d'ici là, comme en novembre 2011.

Des travaux urgents restent nécessaires. Un plan d'urgence a ainsi été décidé pour la Nartuby, d'un montant prévisionnel total de 15,5 M€, dans l'exécution duquel le SIAN interviendra. Des solutions devront être trouvées pour que les opérations d'urgence à réaliser ne soient pas en discordance avec la perspective globale du futur programme d'actions de prévention des inondations. Par ailleurs, une procédure d'aménagement foncier a été lancée dans la basse vallée de l'Argens avec pour objectif d'en maintenir durablement la vocation agricole.

Dans le Var, depuis les inondations de 2010, une volonté nouvelle s'exprime pour la gestion des rivières autour de la réalisation d'un programme d'actions de prévention des inondations. Cette démarche, positive, exigera cependant du temps et des solutions transitoires devront être trouvées d'ici son aboutissement. Il conviendra également que cette démarche inclue la lutte contre les remblais sauvages, pour laquelle des mesures plus fermes doivent être prises sans délai.

Une réflexion mérite, par ailleurs, d'être initiée par le gouvernement au sujet des textes régissant les rivières non domaniales, afin d'identifier l'autorité capable d'assurer la responsabilité de l'entretien.

D - La question non réglée de la gouvernance des digues

1 - Les difficultés financières de certains maîtres d'ouvrage

Certains organismes en charge de la maîtrise d'ouvrage de travaux sur les digues et les rivières se sont heurtés à des difficultés, qui ont mis en relief leur fragilité financière.

En Vendée, la deuxième phase des travaux d'urgence après Xynthia (2,3 M€ hors maîtrise d'œuvre) a pesé sur la trésorerie de l'association syndicale de la Vallée du Lay (ASVL), en raison du décalage entre le paiement des travaux (en 2010) et le versement des

subventions de l'Etat. La réfection de la digue Est sur le Lay (0,4 M€), confiée à l'association, a par ailleurs été payée par la commune de La Faute-sur-Mer sans qu'une convention ne formalise ce dispositif.

Pour le syndicat mixte du Marais Poitevin, bassins de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes, les travaux de remise en état (3,6 M€ fin 2011) représentent deux à trois fois son budget annuel (de 1,2 à 1,7 M€). Malgré des subventions qui couvrent en principe la totalité des financements, quelques dépenses restent à la charge du syndicat (les charges salariales, l'écart entre la charge de TVA et le remboursement du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), les coûts de trésorerie). Le syndicat a dû ouvrir deux lignes de trésorerie en octobre et décembre 2010, utilisées à hauteur de 1,5 M€.

Dans le Var, le syndicat intercommunal d'aménagement de la Nartuby (SIAN) dispose d'un budget très limité, consacré pour l'essentiel à son fonctionnement, comme cela a été vu précédemment. Pour qu'il puisse entreprendre les importants travaux à réaliser prochainement, un nouveau schéma de financement stable et cohérent sera à définir, l'intervention de l'Etat à hauteur de près d'un quart du coût et l'emprunt qui a été contracté pour 3 M€ ne suffisant pas à régler le problème de sa capacité financière, dans l'attente de la décision d'autres partenaires (région, département, agence de l'eau).

2 - La responsabilité de la gestion des digues

Dans leur retour d'expérience⁸⁰, les inspections générales ont examiné la question de la gouvernance et envisagé « *trois scénarios pour répondre au défi de la gestion des ouvrages de protection* » : le statu quo « aménagé » ; le transfert de compétences aux collectivités territoriales, intercommunalités ou départements ; la création d'un établissement national gestionnaire. La « synthèse de la concertation » faite autour du projet de plan submersions rapides, souligne bien, au sujet de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage des digues, que « *l'ensemble des parties prenantes... s'accordent à dire que c'est le point le plus essentiel pour l'application de ce plan* » (p. 10).

Sur le territoire, des initiatives sont apparues : ainsi, en Vendée, le « Syndicat mixte du marais poitevin, bassins de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes - Vendée Sèvres Autizes » (SMMP-VSA), regroupant, depuis 2004, 35 communes et le conseil général, a pris la propriété des digues,

⁸⁰ « Tempête Xynthia : retour d'expérience, évaluation et propositions d'action », conseil général de l'environnement et du développement durable, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration – mai 2010 – p. 57 et suivantes.

ainsi que d'une bande de terrain de 100 mètres cédée par les associations syndicales. L'objectif du syndicat est d'identifier un seul propriétaire afin de s'assurer de l'entretien à venir, seul gage de la pérennité des investissements. Cette initiative reste cependant isolée.

Le plan submersions rapides repose sur l'action des préfets pour identifier une autorité responsable, en incitant les acteurs locaux à devenir gestionnaire de digues dont ils ne seraient pas propriétaires. Ce système, ainsi que le souligne le ministère de l'intérieur, «*offre une souplesse d'action pour répondre de façon pragmatique aux situations locales très disparates*». Il n'est pas certain toutefois que les financements envisagés dans le cadre du plan suffisent à convaincre les collectivités concernées d'assumer une responsabilité, qui se révélera lourde dans le futur. A défaut, il est à craindre que l'Etat, face à certains travaux d'une urgence évidente, ne doive faire preuve de souplesse pour ne pas retarder leur engagement, même si un gestionnaire pérenne ne se dégage pas à leur issue.

Un bilan devra être dressé dans un délai raisonnable de l'action des préfets, pour qu'il en soit tenu compte dans les décisions, sans doute de nature législative, qui seront nécessaires pour régler la question de la gouvernance. Nombre d'acteurs de terrain ne manquent pas de rappeler la vétusté du dispositif légal actuel, qui est toujours régi par les dispositions de la loi du 16 septembre 1807 relative «*au dessèchement des marais*».

Il est peu probable, en effet, que la loi de 1807, en demandant à chaque riverain de se protéger contre les inondations, corresponde au contexte d'aujourd'hui. La préoccupation principale tenait alors à la mise en valeur de terrains agricoles, dans une approche d'initiative individuelle, la protection des agglomérations contre les inondations n'étant pas exclue, mais ne constituant qu'une préoccupation de second rang. Avec le développement de l'urbanisation, le besoin de cette protection s'est affirmé, rendant nécessaire une approche globale intégrant des systèmes complexes de gestion des eaux (ruissellement, évacuation des venues d'eau parasites, voire de surverse, stockages temporaires). La logique n'est plus celle d'une protection individuelle de biens matériels, mais devient celle d'un véritable service public à l'échelle locale ou intercommunale. La proposition de loi *Doligé*, déposée au Sénat en août 2011, a ainsi envisagé la création d'un « service public de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations ».

La question fondamentale de la gouvernance des ouvrages reste à régler. L'Etat, à ce stade, s'en remet aux préfets, pour faire émerger une

gestion responsable et durable des digues. Un bilan de leur action devra être dressé dans un délai raisonnable pour vérifier les résultats de cette démarche et en tenir compte dans les décisions, probablement de nature législative, qui devront intervenir à l'échelon national.

IV - Le rôle incitatif du régime d'assurance des catastrophes naturelles

Il est nécessaire que le régime des catastrophes naturelles contribue autant que possible à encourager les dispositifs et les comportements responsables.

La Cour des comptes, notamment dans une insertion au rapport public de 2009⁸¹, a déjà fait des observations en ce sens. Après Xynthia, le Président de la République, dans son discours de mars 2010 à la Roche-sur-Yon, a demandé une réforme du régime.

Les inconvénients du système actuel sont connus : l'imprécision du cadre juridique (par exemple, la notion d'intensité anormale), l'uniformité de primes additionnelles, qui ne jouent aucun rôle incitatif, la mise en jeu de la garantie pour des biens construits en violation des règles administratives de prévention ou de construction, et enfin la solidité financière du régime à terme, face à l'augmentation de la fréquence et du coût des catastrophes naturelles.

S'agissant de l'incitation à la prévention et à la protection, le seul mécanisme existant est l'application d'une franchise majorée dans les communes non dotées d'un plan de prévention du risque inondation, ou avec un plan de prévention du risque inondation prescrit depuis plus de quatre ans mais toujours pas approuvé, et déjà déclarées plus de deux fois en état de catastrophe naturelle en moins de 5 ans. Il pénalise des sinistrés, mais a un effet préventif discutable, puisqu'il fait peser sur des particuliers une responsabilité qui n'est pas la leur.

Un projet de loi a été adopté par le conseil des ministres le 3 avril 2012, prévoyant notamment la modulation de la prime catastrophe naturelle pour les entreprises et les collectivités locales en fonction du risque encouru, ce qui va dans le sens des recommandations de la Cour. Deux autres points mériteraient d'être traités dans un texte législatif :

- la portée de la garantie, pour qu'elle ne puisse plus jouer pour les biens construits sans base règlementaire ;

⁸¹ Rapport public annuel 2009, tome I, pages 645 et suivantes, « l'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations ».

- l'externalisation du prélèvement sur les primes du régime des catastrophes naturelles au profit du fonds de prévention des risques naturels majeurs (prélèvement direct sur les primes d'assurance), ce qui permettrait de rendre plus transparent pour les assurés et plus incitatif le financement de la politique de prévention.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La présence de bâti en zone de grave danger pose un problème spécifique qui mérite une approche globale. L'adaptation ou le déménagement de certains équipements de service public s'impose. Les incohérences dans la démarche d'acquisition amiable de biens immobiliers ont été grandes et ont empêché une gestion efficace de l'argent public. De très graves défaillances subsistent dans la gouvernance et l'entretien des ouvrages de protection et des cours d'eau non domaniaux.

C'est pourquoi la Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

Pour les collectivités territoriales et l'Etat :

3.1 déplacer, ou, si c'est possible, adapter à la situation les caractéristiques des bâtiments de service public en zone inondable ;

3.2 veiller à la stricte application de la réglementation des campings ;

Pour l'Etat :

3.3 identifier précisément les zones dangereuses sur l'ensemble du littoral et les traiter dans des délais rapides ;

3.4 faire contribuer les collectivités locales au rachat de biens immobiliers dans des situations d'extrême danger ;

3.5 engager, après établissement du bilan de l'action des préfets en matière de gouvernance des digues et des rivières, les modifications législatives nécessaires. Veiller à la mise en place des financements et à la continuité de l'effort ;

3.6 faire déboucher la réforme du régime des catastrophes naturelles dans les meilleurs délais, en particulier pour la modulation des primes pour les entreprises et l'exclusion des biens construits sans base réglementaire.

Chapitre V

Les indemnisations : très complètes

mais avec des incohérences

Le système d'indemnisation, très complet et d'un coût élevé, pose de nombreux problèmes de gestion et souffre d'incohérences.

I - Les indemnités des assurances

Les arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle sont intervenus très rapidement. Pour les inondations Xynthia, le premier a été pris le 1^{er} mars 2010, dans les deux jours suivant la tempête, puis a été complété par des arrêtés des 11 mars, 30 mars et 10 mai. Toutes les communes de quatre départements (Vendée, Charente-Maritime, les Deux-Sèvres et la Vienne) ont été reconnues en état de catastrophe naturelle et, au total, 1 555 dans 12 départements l'ont été. Xynthia se place au troisième rang au cours de la dernière décennie pour le nombre de reconnaissances au titre des inondations et chocs mécaniques dus à l'action des vagues (submersion marine). Pour les inondations du Var, 44 communes ont été reconnues en état de catastrophe naturelle par arrêté du 21 juin 2010. Pour les deux catastrophes, l'Etat a mis en place un médiateur pour les indemnisations des compagnies d'assurance.

1 - Les délais d'indemnisation

Dans le régime des catastrophes naturelles, l'assureur a l'obligation de verser l'indemnité dans un délai de trois mois à compter de la date de remise par l'assuré de l'état estimatif des biens endommagés ou de la date de publication de l'arrêté si elle est postérieure à la précédente. L'article 125-2 du code des assurances (loi du 30 juillet 2003) prévoit en outre qu'une provision sur les indemnités doit être versée dans les deux mois qui suivent la date de remise de l'état estimatif des biens endommagés ou des pertes subies, ou la date de publication, lorsque celle-ci est postérieure, de la décision administrative constatant l'état de catastrophe naturelle.

Les assureurs ont utilisé les moyens classiques pour accélérer les procédures grâce notamment à la mobilisation d'experts venus de toute la France et à des évaluations à dire d'expert et non sur devis.

S'agissant du règlement, selon les statistiques au 31 décembre 2010, soit dix mois après la tempête, sur un échantillon représentant environ 85 % des sinistrés, 75 % des dossiers Xynthia étaient totalement ou partiellement réglés. Ceci ne représente cependant que 49 % des montants. 86 % des dossiers pour les automobiles étaient réglés (87 % des montants), 74 % pour les habitations (39 % des montants) et 73 % pour les entreprises (61 % des montants).

Pour les dossiers d'entreprises, le pourcentage de montant soldé dix mois après est équivalent dans l'ensemble des départements touchés par la tempête (61 %) et les deux où prédominent des indemnisations catastrophes naturelles liées aux inondations (Vendée 63 %, Charente-Maritime 57 %). Pour les particuliers, le taux de 39 % masque en revanche une très importante disparité entre les montants indemnisés dans les deux départements de Charente-Maritime (70 %) et de Vendée (69 %) et ceux dans l'ensemble des départements touchés par la tempête.

Ces constats montrent que les assureurs se sont fortement mobilisés pour indemniser les particuliers, mais n'ont fait que peu d'efforts spécifiques pour les entreprises en matière de délais. Cette situation est paradoxale, alors que l'Etat a mis par ailleurs en place des aides pour permettre aux entreprises de surmonter cette phase difficile.

2 - La répartition des indemnisations

La tempête Xynthia a représenté pour l'ensemble des assureurs (FFSA et GEMA) environ 425 000 sinistres, pour l'essentiel des dommages aux particuliers (76,8 % aux habitations, 7,1 % aux automobiles), les entreprises et les collectivités en représentant 16,1 %.

L'essentiel des déclarations (391 770) correspond à des dommages dus au vent, pris en charge directement par les assureurs. Le nombre de déclarations relatives aux inondations, qui relèvent du régime des catastrophes naturelles, n'est que de 32 243. Chaque dossier d'inondations a en revanche un impact financier beaucoup plus important qu'un dossier tempête (coût moyen du sinistre 20 909 € contre 1 665 €).

Les indemnisations pour le risque inondation se répartissent entre les particuliers (habitations 408,8 M€ soit 60,6 %, automobiles 56,5 M€, soit 8,4 %) et les entreprises et les collectivités (208,9 M€, soit 31 %).

Pour l'activité agricole, les indemnités des assurances, qui viennent s'ajouter aux aides répertoriées infra, se sont élevées à 11,2 M€ dans le cadre du régime des catastrophes naturelles (véhicules, bâtiments et leur contenu), pour un total de 74,1 M€ en ajoutant l'indemnisation des dommages dus au vent).

Pour les inondations du Var, les indemnisations se répartissent entre les particuliers (habitations 37,9 %, automobiles 13,9 %) et les entreprises et les collectivités (48,2 %). Le coût total des indemnisations du Var est ainsi légèrement inférieur à celui des inondations de Xynthia, de même que le coût moyen du sinistre (16 788 € contre 20 909 €). Mais le coût des indemnisations pour les entreprises et les collectivités est en revanche supérieur (266,3 M€ contre 208,9 M€).

II - Les dons, l'aide et l'indemnisation des particuliers

A - Les dons reçus

Le total des dons reçus s'élève pour Xynthia à 5,65 M€ (3,7 M€ par les associations caritatives⁸², 1,95 M€ par les collectivités publiques) et pour le Var à 1,14 M€ (pour l'essentiel par les collectivités publiques). Compte tenu de la déduction fiscale de 66 %⁸³, ces dons représentent un coût pour l'Etat de 4,4 M€.

S'agissant de l'Etat, les dons ont été enregistrés par les directions départementales des finances publiques et imputés sur le fonds de

⁸² Selon les comptes-rendus publiés par les organismes principalement concernés, notamment la Croix-Rouge, le Secours Catholique, la Fondation de France, et le Secours populaire français.

⁸³ Prévues aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts.

concours « contributions diverses à l'aide d'urgence aux victimes de calamités publiques » géré par le ministère de l'intérieur.

Pour les collectivités locales, les modalités d'imputation et d'utilisation des dons sont moins précises. Une partie n'a pas été reversée directement aux sinistrés, mais a financé les dépenses de secours ou des travaux de remise en état. A Fouras, sur les 30 430 € de dons, 10 000 € ont été réaffectés au budget 2011 de la commune pour la réalisation d'infrastructures concourant à une meilleure protection de la population, et une autre partie a été consacrée à l'acquisition de matériels de sécurité et de secours, tels des défibrillateurs et un panneau d'alerte pour la population. Dans la communauté d'agglomération de Draguignan, les dons ont été imputés au compte 7 713 « libéralités reçues » sans affectation spéciale et il a été ensuite considéré qu'ils avaient participé au financement des travaux de déblaiement et d'enlèvement des encombrants sur la voie publique pour l'ensemble du territoire communautaire.

B - L'aide directe aux victimes

1 - Les montants concernés

En Vendée, l'Etat a versé 0,48 M€ aux victimes en secours d'urgence. La région et le département ont aidé les familles et les communes sinistrées à hauteur respectivement de 0,24 M€ et 0,41 M€. En Charente-Maritime, l'Etat, la région et le département ont respectivement versé 0,45 M€, 1,29 M€ et 0,38 M€. Dans le Var, l'Etat a dépensé 0,81 M€ pour l'aide d'urgence aux particuliers, la région 0,56 M€ et le département 0,23 M€. A ces montants s'ajoutent les aides fournies par les communes. Dans plusieurs d'entre elles, les budgets du centre communal d'action sociale (CCAS) ont été fortement majorés.

2 - Les aides versées par l'Etat

En Vendée, une commission a examiné chaque demande et fait une proposition d'attribution au préfet, avec certains critères en particulier de ressources. En Charente-Maritime, les aides ont été attribuées aux ménages sur proposition des centres communaux d'action sociale et après vérification de leur présence sur la liste des sinistrés validée par la mairie, mais sans condition de ressources. Les différences constatées dans les modalités des aides versées aux victimes par l'Etat sont surprenantes et a priori non justifiées.

3 - Les aides des collectivités locales

a) *Les différences de méthode*

Les modalités des aides directes aux victimes et la rapidité de leur versement ont été très différentes, par exemple entre les deux communes de La Faute-sur-Mer et de L'Aiguillon-sur-Mer, pourtant toutes proches et touchées de façon similaire par la tempête.

A La Faute-sur-Mer, les trois catégories de sinistrés, servant à fixer les points de base, ont été définies par référence au niveau d'eau dans les pièces de vie : catégorie 1 (pas d'eau), catégorie 2 (moins d'un mètre), catégorie 3 (plus d'un mètre). A L'Aiguillon-sur-Mer, les dons ont été versés par foyer selon le quotient familial et le nombre de personnes le composant. Dans les deux communes, un forfait a été ajouté suivant le nombre d'enfants à charge et la présence de personnes handicapées.

A La Faute-sur-Mer, la faible mobilisation du centre communal d'action sociale et le grand nombre de critères retenus ont occasionné une attente de l'ordre de trois mois avant des versements communaux de 625 € par bénéficiaire en moyenne (hors aide au relogement et hors centre communal d'action sociale). Les versements individuels varient de 300 € à 4 000 €. A L'Aiguillon-sur-Mer, la procédure a été plus pragmatique et plus rapide, mais pour des secours locaux de 240 € par personne en moyenne en 2010. Les versements individuels varient de 150 € à 650 € pour 417 dossiers. En 2011, le centre communal d'action sociale a apporté quelques aides nouvelles aux victimes pour lesquelles l'aide du fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU) avait expiré et pour les foyers disposant d'un quotient familial faible, soit au total 55 000 €

Certaines personnes n'ont apparemment pas sollicité ces aides, notamment des propriétaires de résidences secondaires. D'autres, habitant La Faute-sur-Mer, ont, dès le sinistre, afflué dans la commune voisine de L'Aiguillon-sur-Mer, où un centre de secours d'urgence avait ouvert en mairie.

Si les différences de méthode pour redistribuer les dons ne sont pas anormales, elles ont l'inconvénient de susciter des incompréhensions voire des sentiments d'injustice. Il serait utile que l'Etat élabore un guide qui serait porté à la connaissance des collectivités et recommanderait des règles à suivre pour les aides directes aux sinistrés de telles catastrophes.

b) *Les problèmes de gestion*

La gestion des dons n'a pas été homogène, et a parfois soulevé des difficultés d'inégale importance. Dans aucun des départements, une règle de non cumul n'a été mise en place.

En Charente-Maritime, les aides régionales ont transité par les centres communaux d'action sociale, alors que le département a appliqué ses propres critères. Dans quelques cas, comme à Fouras pour 13 personnes sinistrées, les victimes ont reçu une aide de l'Etat (7 600 €) sans passer par la commune ou le centre communal d'action sociale.

Il en est allé de même dans le Var, où l'aide d'urgence de la région a été attribuée sur la base de conventions conclues avec les centres communaux d'action sociale, alors que l'aide du département a été attribuée par ses propres services.

Les modalités de gestion de l'aide régionale en Charente-Maritime n'ont pas été pleinement satisfaisantes. Le total des virements pour les chèques d'urgence solidaire s'est élevé à 1,78 M€ pour un montant de chèques distribués de 1,29 M€. D'autres dépenses ont donc été prises en charge sur l'enveloppe attribuée à chaque commune, dans le prolongement de l'action engagée mais d'une nature différente de celle qui avait été initialement retenue par l'assemblée délibérante.

Les modalités d'attribution des aides dans certaines communes montrent enfin une dispersion à l'évidence excessive par rapport à l'objectif consistant à secourir les personnes qui en avaient le plus besoin. A Fréjus, par exemple, les dons reçus (0,08 M€) ont été redistribués par une commission spécifique créée au sein du centre communal d'action sociale, avec plusieurs distributions successives d'un montant très peu significatif⁸⁴.

Ces différents problèmes (possibilité de cumul, insuffisance de coordination, non affectation des sommes à leur destination prévue, dispersion des aides) méritent d'être à l'avenir corrigés.

4 - L'aide au relogement

Pour faciliter le relogement, les trois départements ont mis en œuvre des missions dites de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), financées par le programme 135. Les crédits effectivement engagés par l'Etat se sont montés à 0,36 M€ dans le Var, 0,16 M€ en Vendée et 0,25 M€ en Charente-Maritime.

⁸⁴ Immédiatement, 250 € pour un sinistré au titre de l'habitation principale, en fonction de la composition familiale et de l'urgence, 100 € par foyer pour les autres sinistrés ; en octobre 2010, 100 € de bons d'achat pour l'acquisition d'un appareil ménager pour certaines familles ; en avril 2011, 100 € pour ceux n'ayant pas bénéficié d'aide, les familles relogées qui n'ont reçu que des meubles usagés mais pas de bon d'achat, les familles dont les enfants sont scolarisés au collège de Villeneuve, enfin les retraités.

Dans le Var comme en Vendée, la prise en charge financière s'est effectuée à parité avec le conseil général. En Charente-Maritime où le conseil général a finalement engagé 0,69 M€, la mise en œuvre s'est toutefois effectuée avec retard et a comporté des difficultés. En février 2011, neuf sinistrés sur dix avaient trouvé une solution, mais 111 restaient à accompagner.

C - Les remises et les exonérations fiscales

Les dispositifs de remise gracieuse bénéficiant aux victimes ont été similaires pour Xynthia et le Var. Elles sont récapitulées dans des notes adressées par la direction générale des finances publiques à ses services datées respectivement du 2 mars 2010 (Xynthia) et du 25 juin 2010 (Var).

Au-delà de l'examen bienveillant des difficultés de recouvrement, il est prévu une exonération de la taxe foncière et de la taxe d'habitation en cas d'immeubles détruits ou voués à la démolition et, pour les autres logements, une révision de la valeur locative foncière pour les immeubles « ayant subi une dépréciation durable et significative ».

S'agissant des documents administratifs détruits ou perdus et des certificats d'immatriculation des véhicules acquis en remplacement de ceux détruits, ils sont remplacés ou établis sans perception daucun droit ni taxe (bulletin officiel des impôts du 21 avril 2005 confirmé dans une circulaire du 20 mai 2010 du ministre de l'Intérieur).

Le coût net de l'exonération des droits et des taxes sur les documents administratifs s'est élevé à 0,11 M€ en Vendée (553 dossiers), 0,17 M€ en Charente-Maritime (801 dossiers), soit au total 0,28 M€ pour Xynthia, et de 0,46 M€ pour le Var (1 631 dossiers).

Les autres mesures fiscales ont été évaluées sur la base des remises gracieuses et dégrèvements définitifs, hors effet du décalage de recouvrement de certains impôts. Leur coût s'est élevé à 1,14 M€ en Vendée, 0,31 M€ en Charente-Maritime et 3,63 M€ dans le Var.

Le coût des mesures fiscales de remises gracieuses aux particuliers dans le Var est quatre fois et demi plus élevé qu'en Vendée, alors que le coût des indemnisations au titre du régime des catastrophes naturelles pour les habitations n'est que légèrement supérieur. Il est en outre surprenant que le nombre de demandes ait été aussi élevé et que toutes aient été satisfaites. Au total, le coût direct des mesures fiscales est de 1,73 M€ pour Xynthia et de 4,09 M€ pour le Var.

Le parti apparemment retenu de donner satisfaction à toutes les demandes dans le Var a pu provoquer des situations inéquitables par rapport aux autres contribuables, dès lors qu'il n'est pas garanti que la remise gracieuse corresponde aux dommages réellement subis.

D - Les dépenses pour le rachat des biens immobiliers

Les procédures d'acquisition amiable de biens situés dans des zones de risques importants résultent de la loi du 30 juillet 2003 (article L. 561-3 du code de l'environnement). Le fonds de prévention des risques naturels majeurs peut, sur décision préalable de l'Etat, « contribuer au financement des mesures de prévention intéressant des biens couverts par un contrat d'assurance mentionné au premier alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances ». Le cas de la submersion marine a été ajouté par la loi du 12 juillet 2010, dite « Grenelle 2 », dont l'adoption est cependant intervenue plusieurs semaines après la finalisation des premiers achats.

1 - Les biens concernés

En Vendée, les 840 biens concernés par les zones de solidarité se décomposent en 595 maisons à La Faute-sur-Mer (142 résidences principales, 433 résidences secondaires, 234 à L'Aiguillon-sur-Mer (38 résidences principales, 196 résidences secondaires) et 11 commerces, dont 2 ont été finalement rachetés.

Pour les maisons d'habitation, 701 ont fait l'objet d'un accord de vente (524 à La Faute-sur-Mer, 177 à L'Aiguillon-sur-Mer ; 146 résidences principales, 555 résidences secondaires). Fin 2011, 699 dossiers avaient été effectivement payés pour une valeur de 151,5 M€ (incluant les frais de notaires).

Les 33 dossiers de rachats de biens d'habitation avec une valeur vénale évaluée à plus de 500 000 € sont tous situés à La Faute-sur-Mer et représentent un coût total pour l'Etat de 19,3 M€. 17 sont des résidences secondaires d'un coût total de rachat de 10,2 M€, le plus élevé atteignant 831 000 €.

En Charente-Maritime, les 788 biens concernés⁸⁵ par les zones de solidarité sont situés sur treize communes : Ile d'Aix (20), Aytré (93), Charron (212, dont 169 résidences principales, 19 résidences secondaires et 24 commerces), Châtelailon (49), La Flotte-en-Ré (12), Fouras (124), Loix (8), Nieul (13), Saint-Georges d'Oléron (133), Saint-Pierre d'Oléron (34), Yves (39), Port des Barques (41), Saint-Trojan-les-Bains (15).

⁸⁵ 785 initialement et 3 rajoutés ultérieurement.

718 sont des habitations, principales ou secondaires, et 70 des commerces.

Fin 2011, 458 biens ont fait l'objet d'un accord de vente (292 résidences principales, 163 résidences secondaires, 3 commerces) pour un coût total de 141,8 M€. A la même date, 443 dossiers sont effectivement payés, pour une valeur de 137,7 M€. Dans certains endroits, la proportion de ventes et donc d'acceptation est supérieure à 50 %, souvent là où les résidences principales prédominent A l'inverse les communes dont les zones ont une plus grande proportion de résidences secondaires connaissent des taux d'acceptation inférieurs à 50 %, parfois nettement.

Les onze dossiers de rachats de biens d'habitation avec une valeur vénale évaluée à plus de 1 M€ sont situés sur l'Ile de Ré (4), l'Ile d'Aix (2), à Aytré (3) et à Fouras (2). Huit de ces habitations sont des résidences principales. Le coût total de leur rachat par l'Etat est de 16,65 M€.

Dans le Var, les 20 biens concernés se répartissent entre six communes, La Motte (8, dont 7 rachetés fin 2011), Taradeau (5 dont 2), Le Muy (un dont un), Draguignan (2 dont un), Les Arcs-sur-Argens (3 dont 3) et Chateaudouble (un dont zéro).

2 - L'existence de deux procédures

Deux procédures sont possibles pour appliquer ces dispositions, qui ne diffèrent que par l'ampleur du sinistre. Si les indemnités sont supérieures à la moitié de la valeur initiale du bien et inférieures à un plafond (article L. 561-3-I/2° du code de l'environnement), aucune évaluation des coûts comparés de mesures alternatives n'est nécessaire, alors qu'un tel examen est indispensable sinon (L. 561-3-I/1°).

Les maisons rachetées avec une indemnité d'assurances de plus de 50 % de la valeur estimée du bien, donc selon l'article L. 561-3-I/2°, sont au nombre de quinze en Vendée, huit en Charente-Maritime et sept dans le Var. Les autres maisons l'ont été sur la base de l'article L. 561-3-I/1°.

Les deux procédures pour le rachat amiable ont des finalités similaires et des modalités proches mais pas identiques. Ceci complique la tâche des gestionnaires sans justification véritablement convaincante.

3 - Les problèmes fiscaux liés au rachat de biens immobiliers

Alors que les acquisitions réalisées dans le Var n'ont pas nécessité de dispositions fiscales particulières, celles consécutives à Xynthia ont été réglées par une note de la direction générale des finances publiques du 14 juin 2010, et précisées par une note aux directions générales des finances publiques des deux départements en date du 20 août 2010.

Pour les résidences secondaires acquises depuis moins de 15 ans, la plus-value était en principe imposable, sauf application de l'article 150 U-II 4° du code général des impôts (CGI). Cet article prévoit une exonération qui s'applique en cas d'expropriation et sous condition de remplacement. Les deux notes du 14 juin et 20 août 2010 valident ce dispositif, mais en étendant le délai maximal pour le remplacement à deux ans (au lieu d'un an seulement) et en indiquant que dans le cas où ce délai dépasserait 12 mois, la commune de remplacement devait se situer en Charente-Maritime ou en Vendée. Au cas où cette condition ne serait pas finalement remplie, un rôle supplémentaire serait émis.

Le coût de l'exonération sur la plus-value n'a pas pu être évalué, mais le temps écoulé depuis la date de construction des résidences secondaires rachetées est dans d'assez nombreux cas inférieur à 15 ans.

Dans quelques cas, l'application de cet article du CGI pour une acquisition amiable a eu des effets suscitant l'interrogation. Le dossier concernant un bien immobilier situé route de la pointe d'Arçay à La Faute-sur-Mer, en constitue un exemple parmi d'autres. Le coût total de rachat pour l'Etat est de 602 776 € après déduction des indemnités d'assurances s'élevant à 173 224 €, alors que le bien immobilier avait été acheté le 26 décembre 2007 au prix déclaré de 300 000 €. Des gros travaux ont certes été effectués depuis 2007, à hauteur d'environ 90 000 €. Le rachat par l'Etat permet en l'espèce au propriétaire de bénéficier d'une plus-value importante (plus de 300 000 €) totalement exonérée, contrairement à ce qui se serait passé dans le cas d'une transaction classique.

Dans un dispositif d'une telle ampleur et dans le cadre d'un rachat à l'amiable, ce qui n'a pas grand-chose à voir avec les cas ponctuels intervenus jusqu'à présent, l'exonération de toute imposition sur les plus-values pour les résidences secondaires n'allait pas de soi.

4 - La comparaison avec le coût d'autres moyens de sauvegarde

L'essentiel des biens immobiliers rachetés à l'amiable par l'Etat l'ont été sur la base de l'article L. 561-3-I/1° du code de l'environnement, qui autorise de telles opérations sous réserve que le prix « s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations ».

Alors que, dans le Var, l'examen des dossiers s'est opéré au cas par cas de manière satisfaisante, il n'en pas été de même pour Xynthia. L'examen ne s'est attaché en aucune façon à analyser la situation de chaque habitation, ni, a fortiori, de vérifier au cas par cas si d'autres moyens de protection n'auraient pas été moins coûteux. Cette carence est regrettable. Le droit à l'acquisition amiable aurait pu s'exercer sur la base de zones délimitées, mais en précisant qu'il était conditionné par une analyse complémentaire du coût comparé d'autres moyens possibles de protection.

La procédure suivie dans le cas de Xynthia et validée par l'administration centrale ne respecte pas les dispositions du code de l'environnement en matière de comparaison de solutions alternatives.

5 - Le contrôle des permis de construire

L'absence d'autorisation de construire constitue un délit dont le délai de prescription est fixé à trois ans par le code de procédure pénale (article 8). Il est interrompu lorsque l'autorité administrative compétente dresse un procès-verbal, ce à quoi elle est en principe tenue lorsqu'elle a connaissance d'une infraction (article L. 480-1 du code de l'urbanisme). La prescription n'entraîne pas la légalisation d'une construction, celle-ci nécessitant une autorisation de régularisation pour mise en conformité, mais l'irrégularité initiale ne peut plus être opposée à l'occasion d'une demande d'autorisation d'urbanisme ultérieure (arrêt de la Cour de cassation du 28 mars 2000). Le juge de l'expropriation ne tient en outre compte de l'absence de permis de construire qu'à condition que l'autorité compétente ait engagé une procédure contre la construction illégale, ce qui n'est possible que dans le délai de prescription (arrêt de la Cour de cassation du 6 octobre 2009).

Compte tenu de ces dispositions, les services de l'Etat n'ont pas, dans le cas de Xynthia, procédé à un contrôle systématique de la situation en matière de permis de construire (ou le cas échéant de régularisation) des biens rachetés. S'agissant non d'une autorisation d'urbanisme mais d'un rachat amiable, il aurait pourtant sans doute été possible et souhaitable qu'ils le fassent, afin de contribuer à la dissuasion de constructions irrégulières dans les zones de grave danger.

En Vendée, à l'Aiguillon-sur-Mer, la liste des propriétés rachetées par l'Etat dans le secteur de la Pointe et pour lesquelles aucun permis de construire n'aurait été délivré comporte 62 biens immobiliers. En Charente-Maritime, certains travaux effectués pour des biens immobiliers rachetés par l'Etat pourraient ne pas avoir fait l'objet d'extension de permis de construire, comme la création de piscines.

Un seul dossier d'absence de permis de construire a été signalé, à l'initiative de la mairie de Nieul-sur-Mer. Le recueil de cette information a conduit à interrompre la procédure en cours et annuler la proposition d'acquisition.

L'absence de contrôle systématique de la situation des biens au regard des règles d'urbanisme (permis de construire ou décision de régularisation) est regrettable, car elle prive l'Etat d'un instrument de dissuasion des constructions illégales notamment en zone de grave danger.

6 - Les interrogations soulevées par certaines évaluations

Les modalités de valorisation retenues dans certains cas, sans constituer une infraction à la réglementation, posent question.

Il en est ainsi dans certains dossiers de la valorisation du terrain attenant à certaines propriétés, alors que le prix du bien immobilier est déjà élevé.

Dans d'autres, le bien a été valorisé comme du terrain à bâtir, alors que la tempête Xynthia interdira à l'avenir d'y construire. La loi prévoit certes de ne pas tenir compte du risque pour l'évaluation des biens, mais, s'agissant de biens assurés, il ne peut s'agir en toute rigueur que du bâti et non de terrains nus. Ceux-ci auraient ainsi dû soit être exclus du rachat, soit être rachetés mais au prix d'un terrain non constructible.

Certains dossiers font apparaître un écart important avec des valeurs déclarées au service des impôts peu de temps auparavant, mais manifestement sous-estimées. Cette situation interpelle d'autant plus que les plus-values, normalement taxables pour les résidences secondaires, ont été en l'espèce exonérées d'impôt. De telles méthodes ne sont pas irrégulières au regard des règles de l'expropriation, mais celles-ci mériteraient d'être modifiées, en particulier en cas d'acquisition amiable.

De façon plus générale, la règle établie par le code de l'environnement selon laquelle le risque ne doit pas être pris en compte pose question. Autant ne pas intégrer dans l'évaluation les effets directs de l'évènement est compréhensible, autant ne prendre en compte aucune des données sur les risques, y compris celles préexistants avant la tempête, est discutable. Ne pas tenir compte de la situation de l'immeuble à l'égard des zonages préexistants du plan de prévention, de sa protection par des digues, voire de la vulnérabilité de la commune en matière de catastrophe naturelle (mesurée par exemple par le nombre d'arrêtés dans ce domaine) peut aboutir à survaloriser de manière injustifiée certains biens.

En matière d'évaluation des biens, il serait préférable à l'avenir de mieux distinguer la non prise en compte des effets directs de la crise, notamment en choisissant des références antérieures, et au contraire la prise en considération du zonage de risque d'avant la crise, souhaitable par souci d'équité.

Certaines modalités d'évaluation suscitent des interrogations, en particulier sur la valorisation du terrain attenant à une propriété, l'existence d'un écart important avec des valeurs déclarées peu de temps auparavant, ou l'absence de prise en compte des zonages du plan de prévention du risque inondation. Si elles ne constituent pas des infractions à la réglementation, ces constats posent des problèmes de principe ou d'équité, d'autant plus sensibles dans un dispositif d'une telle ampleur.

7 - L'obligation d'assurance et les terrains à bâtir ou en cours de construction

Le code de l'environnement (article L. 561-1) prévoit qu'en cas de risque prévisible menaçant gravement la vie humaine, l'Etat peut décider une expropriation même si le bien n'est pas assuré. Il en va différemment des acquisitions amiables préventives qui relèvent de l'article L. 561-3, dont le deuxième alinéa indique que le fonds de prévention des risques naturels majeurs peut « contribuer au financement des mesures de prévention intéressant des biens couverts par un contrat d'assurance mentionné au premier alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances ». Dans ce cas, la loi prévoit donc explicitement une obligation d'assurance.

La règle d'obligation d'assurance au moment de la crise pour un rachat amiable a été appliquée pour les constructions achevées, mais avec une exception dans le Var.

Les terrains nus ou en construction n'entrent pas en principe dans le périmètre de l'acquisition amiable, puisqu'ils ne peuvent justifier d'un danger affectant gravement la vie humaine. Par lettre du 25 janvier 2011 adressée au préfet de Vendée, avec copie au préfet de Charente-Maritime et au chef du service de France Domaine, le directeur général de la prévention des risques du ministère chargé de l'environnement donne l'autorisation de considérer comme éligibles les dossiers situés en zone de solidarité et bénéficiant d'une autorisation de permis de construire délivrée avant la tempête. Il justifie cette mesure par des raisons de sécurité, pour éviter que les propriétaires achèvent une construction à des fins d'habitation dans une zone à risque mortel. Une des motivations, non explicitées, est en outre de racheter ces terrains avant l'édition de construction, leur prix devenant plus élevé après.

De ce fait, en Vendée, deux terrains, sur lesquels la construction n'avait pas commencé avant la tempête, ont été indemnisés alors qu'ils n'étaient pas assurés. Dans le Var, apparaît une situation similaire.

L'autorisation de racheter une construction non assurée ou assurée seulement au moment de l'achat par l'Etat est pourtant contestable. La logique de l'article L. 561-3 du code de l'environnement est de permettre au fonds de prévention des risques naturels majeurs par des actions de prévention, de diminuer de futures éventuelles indemnités versées par le régime des catastrophes naturelles. Il est donc normal qu'il réserve l'acquisition amiable (et non l'expropriation) à des biens assurés au moment de la crise, qui ont déjà contribué par leurs primes à l'alimentation du fonds des préventions des risques naturels majeurs et du régime des catastrophes naturelles. Cette disposition, qui permet à l'Etat des économies à hauteur des indemnités versées par les assurances, n'aurait évidemment pas grand sens si l'obligation d'assurance ne s'appliquait pas forcément au moment de la crise, mais après. Lorsqu'elle n'est pas respectée, il y a de toute façon la possibilité de procéder à une expropriation.

Pour deux biens rachetés à l'amiable en Vendée et un dans le Var, aucun contrat d'assurance n'a pu être produit. Dans un autre cas, dans le Var, le bien a été assuré postérieurement aux événements. L'absence de contrat d'assurance n'aurait pas dû permettre le rachat à l'amiable dans la mesure où le code de l'environnement (article L. 561-3) prévoit que les acquisitions amiables par l'Etat concernent « les biens couverts par un contrat d'assurance mentionné au premier alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances ». La production comme justificatif d'un contrat d'assurance souscrit après la crise est contraire à la logique de la loi, sinon à sa lettre même. Ces différents cas constituent des précédents dangereux et sont source d'iniquité par rapport à ceux qui ont été refusés pour cette raison d'absence de couverture d'assurance.

8 - Le contrôle des indemnités des compagnies d'assurances

Dans les zones de solidarité, l'indemnité des assurances vient en déduction du coût de rachat par l'Etat des biens concernés. Pour les sinistrés vendant leur bien immobilier, le montant de ces indemnités n'a donc aucune conséquence concrète sur le prix qui leur est versé. Il en a en revanche pour l'Etat, puisqu'il vient en déduction des sommes consacrées au rachat des maisons.

Par plusieurs lettres du 14 avril 2010 aux organismes professionnels, la ministre des finances a demandé aux compagnies d'assurance d'étendre au cas particulier des zones de solidarité de

Xynthia la non application du coefficient de vétusté qui minore, en fonction de leur ancienneté, la valeur des biens et donc les indemnités. Cette mesure en principe acceptée par les assureurs n'a en réalité été mise en œuvre que lorsque le taux de vétusté théoriquement applicable était inférieur ou égal à 25 %, et non dans tous les cas.

Présentée comme un geste en faveur des sinistrés, elle n'a des conséquences que pour ceux dont le bien n'est finalement pas racheté. Pour les autres, le seul effet est de diminuer le coût du rachat par l'Etat. Cependant son efficacité sur ce plan peut être réduite, voire inversée si les assureurs, profitant de la nécessité qui en découle de connaître le statut de la maison par rapport à la zone de solidarité, anticipent et diminuent, sans conséquence pour les sinistrés, les indemnités qu'ils leur versent.

Cette tentation a d'autant pu exister que l'essentiel des évaluations s'est fait « à dire d'expert » et non sur devis, ce qui laisse aux experts une marge d'appréciation plus grande. La plupart des indemnités d'assurance ont en outre été décidées non seulement après l'annonce de la délimitation des zones de solidarité, mais aussi dans plusieurs cas après la transmission des propositions de rachat. Ce contexte, très différent de celui du Var compte tenu de l'existence de zones prédefinies de rachat amiable, justifiait un contrôle minimal de la vraisemblance des indemnités d'assurance, qui n'a été mis en œuvre qu'en Charente-Maritime et de manière non systématique. Un tel contrôle de vraisemblance aurait pourtant pu être effectué à partir de la carte faisant apparaître le niveau d'eau atteint.

Le contrôle des indemnités versées par les compagnies d'assurance pour les biens rachetés par l'Etat a été insuffisant, alors qu'un examen minimal de vraisemblance était faisable. Ceci est d'autant plus regrettable que ces indemnités viennent directement en déduction des montants payés par l'Etat.

9 - La prise en compte des travaux effectués depuis la tempête

L'article L. 561-3 du code de l'environnement prévoit pour les acquisitions amiables que sont déduites les indemnités versées par les compagnies d'assurance « non utilisées aux fins de réparation des dommages ». En fait, le message a été utilement transmis aux sinistrés par les autorités et les assureurs qu'il ne fallait pas faire de travaux dans ces maisons. Il a été globalement respecté.

Le fait que le dispositif réglementaire ne prévoit pas que le montant de ces travaux reste à la charge du propriétaire mérite cependant réflexion.

III - L'indemnisation des agriculteurs

En Vendée, les terres agricoles inondées du Marais Poitevin sont d'un bon rendement céréalier. Une vingtaine d'exploitations agricoles a été totalement sinistrée, et 140 autres exploitations partiellement endommagées. La surface agricole utile inondée est de 10 718 ha. En Charente-Maritime, les surfaces inondées sont estimées entre 22 000 et 23 000 hectares sur environ 800 exploitations. Dans le Var, environ 400 exploitations agricoles ont été sinistrées, majoritairement dans la viticulture, mais aussi le maraîchage, l'horticulture, les pépinières et l'élevage ovin (mais 259 dossiers seulement ont été déposés au titre de l'indemnisation des calamités agricoles).

A - Le dispositif d'aide

L'indemnisation des activités agricoles⁸⁶ a reposé pour l'essentiel sur des crédits d'Etat.

1 - Les aides d'Etat

Pour Xynthia, deux mécanismes d'indemnisations correspondant aux pertes de fonds et de récoltes ont été mis en place. Le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) dit « classique » a permis l'indemnisation des récoltes et des éléments de pertes de fonds habituellement indemnisés (nettoyage, clôtures, fossés, etc.). Un dispositif spécifique, dénommé FNGRA « ad hoc », a permis de verser une aide pour compenser les pertes de fonds et de participer au coût du gypsage suite au passage de l'eau de mer sur les terres cultivées (cf. infra). Le total de dépenses estimées pour le FNGRA devrait être de 21,8 M€, dont 10 M€ en Charente-Maritime, 10 M€ pour la Vendée, et 1,8 M€ pour la Gironde. Dans le Var, l'indemnisation serait comprise entre 2 et 2,5 M€.

Quant au fonds d'allégement des charges financières (FAC), il a autorisé la prise en charge des intérêts de prêts à court terme souscrits après le sinistre. 3,45 M€ ont été dépensés, 2,7 M€ pour la Charente-Maritime (343 dossiers) et 0,75 M€ pour la Vendée (136 dossiers). Pour le Var, l'enveloppe prévisionnelle de 0,5 M€ a été ouverte en juillet 2010. Les dépenses réelles n'ont concerné que 17 dossiers déposés et quatre éligibles pour un montant de 10 546 €. Ce dispositif est clos.

⁸⁶ Les aides d'urgence en agriculture ont déjà fait l'objet d'une insertion au rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes.

La mutualité sociale agricole (MSA) a pris en charge certaines cotisations sociales dans le cadre d'un programme pour aider les exploitants en difficulté. Pour Xynthia, elle a ainsi utilisé 2,5 M€ sur sa caisse d'action sociale (1 060 dossiers). Pour le Var, les dépenses de ce type ont représenté 0,88 M€ (200 dossiers).

Pour Xynthia, des aides particulières ont en outre été accordées aux conchyliculteurs et aux pisciculteurs pour la reconstitution du matériel détruit. Une enveloppe initiale de 20 M€ a été mise en place, les dossiers déposés ont représenté un total de 7 M€ (dont 583 examinés en Charente-Maritime), 3,46 M€ étaient payés à la fin de l'exercice 2011.

Les saliculcuteurs ont enfin été aidés pour la perte des stocks de sel entreposés sur les zones de production et des frais de nettoyage ou travaux sur les mêmes zones. Les dossiers éligibles ont été transmis à hauteur de 30 000 € mais aucun paiement n'était effectué fin juin 2011.

S'agissant des dépenses fiscales, un dégrèvement de la taxe foncière est prévu proportionnellement aux pertes de certaines récoltes au titre de l'article 1398 du code général des impôts (CGI).

2 - Les autres aides

Elles proviennent surtout des départements et abondent celles de l'Etat, pour le gypsage, la prise en charge d'une partie du différentiel entre le coût des dégâts et le remboursement des assurances (Vendée, Charente-Maritime), ou encore l'indemnisation des conchyliculteurs (Charente-Maritime). Celle-ci inclut une aide exceptionnelle pour compenser aux communes et établissements publics concessionnaires la décision d'exonérer les conchyliculteurs sinistrés de la redevance d'occupation du domaine portuaire départemental.

Dans le Var, le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) a été mobilisé dans le cadre de la mesure 126 du programme de développement rural hexagonal (reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles), en contrepartie du financement des collectivités (région et département). Un cofinancement du FEADER a ainsi pu intervenir à parité avec les interventions des collectivités locales dans la limite d'un taux plafond d'aide publique de 80 % (dépenses du FEADER : 0,19 M€).

Au total, le coût des inondations provoquées par la tempête Xynthia en matière agricole (plus de 33 M€ de crédits d'Etat) est élevé, même si, proportionnellement, il est plus faible à l'hectare que dans le Var. Le rapport entre les inondations du Var et Xynthia est de 1 à 50 pour les surfaces inondées (700 ha contre 35 000 ha), contre environ 1 à 10 pour les dépenses. L'importance des montants consacrés à

l'indemnisation des dégâts de Xynthia justifierait une réflexion, particulièrement en Vendée, sur les cultures à privilégier sur les terres agricoles menacées de submersion.

Des efforts ont été faits pour essayer de regrouper au maximum les dossiers à déposer, comme par exemple en Charente-Maritime entre l'Etat, la région et le département. Il reste que l'existence de plusieurs procédures, sans doute difficilement évitable compte tenu de l'ampleur de la catastrophe et de la diversité des filières concernées, a rendu d'autant plus nécessaire la coordination assurée par les directions départementales des territoires et de la mer.

B - Les problèmes d'application de certains dispositifs

Le bilan des dépenses fait apparaître un écart important entre les estimations initiales des dégâts et ceux réellement constatés. Dans le Var, par exemple, les pertes de récolte déclarées à la chambre départementale d'agriculture initialement évaluées à 43,6 M€ ont été ramenées à 11,6 M€ et l'enveloppe de crédits délégués s'est limitée à 3,5 M€.

Le montant initial des enveloppes d'aides a en outre été souvent surestimé. Le fonds national de garantie des calamités agricoles, initialement doté pour Xynthia en Charente-Maritime de 18 M€, n'a par exemple dépensé dans ce département qu'un peu plus de 9 M€ fin 2011. Pour le fonds d'allègement de charges dans le Var, des aides ont été ouvertes pour un montant substantiel, mais elles n'ont pas été dépensées.

Le paiement des aides est parfois intervenu assez lentement. Sur le littoral atlantique, par exemple, une enveloppe de 20 M€ a été ouverte pour les aquaculteurs sur la base des premières estimations fournies par la profession. Les dossiers déposés ont représenté un total de 7 M€. En mars 2011, 26 seulement étaient payés à hauteur de 0,3 M€. Il est vrai que pour procéder aux paiements, il a fallu attendre les décisions des assurances, les indemnités venant dans ce cas en complément de leurs versements.

La technique du gypsage des terres, déjà utilisée, notamment après la tempête de 1999, permet en principe de rétablir plus rapidement à leur niveau antérieur le rendement de terres ayant absorbé du sel. Les résultats obtenus apparaissent en effet très variables en fonction de la qualité et de la quantité de gypse apporté, des caractéristiques de la terre (labourée ou non avant la submersion) ainsi que de la pluviométrie après épandage. Certains agriculteurs ont fait état d'une efficacité du gypsage moindre qu'attendue, et en ont tiré argument pour demander des aides complémentaires, qui ont été refusées.

Un bilan sur l'efficacité du gypsage est à établir, ainsi que l'envisage le ministère chargé de l'agriculture, après la réalisation des derniers apports de gypsage à l'automne 2012.

Si le gypsage est une technique éprouvée, son coût aurait mérité qu'une analyse préalable plus précise de son intérêt économique soit effectuée. Celle-ci devra être faite a posteriori.

IV - L'aide aux autres acteurs économiques

A - L'indemnisation des activités économiques

1 - Le bilan des aides

Les crédits consommés au titre du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) se sont élevés respectivement à 0,74 M€ en Vendée, où les communes sinistrées comptent un nombre restreint de petites et moyennes entreprises, 2,3 M€ en Charente-Maritime et 4,83 M€ dans le Var.

Plusieurs aides complémentaires aux entreprises sont intervenues dans le Var (fonds national de l'emploi-formation, fonds national d'aménagement et de développement du territoire). 410 établissements concernant 3 201 salariés ont enfin été pris en charge au titre du chômage partiel pour un montant d'aides autorisées de 3,1 M€. Une exonération de 0,843 M€ des cotisations patronales s'y ajoute. Des aides ont également été accordées à hauteur de 0,768 € par la chambre des métiers du Var et 0,763 M € par le régime social des indépendants (RSI)

Là où le problème était le plus sensible, dans le Var, le bilan de ce dispositif est plutôt positif. Seulement neuf entreprises employant vingt salariés au total ont cessé leurs activités. Au 1^{er} février 2011, quatre établissements étaient toujours bénéficiaires du chômage partiel, qui concernait 111 salariés (aides estimées à 0,33 M€ en 2011).

L'importance de l'aide apportée via le chômage partiel mérite d'être soulignée. Il s'agit là d'une modalité particulièrement efficace lorsque l'entreprise emploie des salariés.

2 - La gestion du dispositif

En Charente-Maritime, un fonds d'intervention d'urgence (FIU) créé par la région et le département (3 M€ par chaque collectivité) et géré par ce dernier a permis la mise en place d'un dossier de demande d'aide

commun et la prise en compte des complémentarités entre les fonds d'État (FISAC, calamités agricoles) et le fonds région/département.

En revanche, en Vendée, la coexistence des systèmes d'aides, l'attente des décisions de l'Etat en matière d'aléa marin de référence et les incertitudes sur les montants remboursés par les compagnies d'assurance ont eu pour conséquence une consommation assez réduite des crédits en matière économique et pour la remise en état des infrastructures portuaires et routières. Les avances remboursables proposées par la région aux différentes entreprises et activités économiques (0,61 M€ initialement prévus dont 0,46 M€ mandatés fin 2011) ont rencontré un écho limité. Certains taux d'utilisation des crédits régionaux sont peu élevés (ex : 14,1 % pour les travaux de reconstruction des équipements portuaires). En février 2012, le conseil général avait liquidé 0,36 M€ de subventions aux aménagements et équipements touristiques, soit 52 % du total attribué dans ce domaine, et 0,61 M€ d'aides à la voirie communale, soit 61 % du total.

Il serait souhaitable de prévoir le mode de pilotage et de mise en œuvre de ce type d'aides d'urgence, avec une collectivité coordinatrice.

B - Le rachat par l'Etat des biens à usage professionnel en zone de solidarité

L'article L. 561-3-I/1° du code de l'environnement réserve la procédure d'acquisition amiable à « un bien exposé à un risque prévisible ». Cette formulation inclut donc les biens à usage professionnel mais ne précise pas si leur évaluation doit inclure la valeur du fonds de commerce. La note d'instruction de la direction générale des finances publiques, approuvée par le ministre, du 2 avril 2010 ne prévoit aucune disposition particulière pour ces biens.

Lors de trois réunions interministérielles en mai, octobre et novembre 2010, le cabinet du Premier ministre écarte le principe de l'indemnisation des fonds de commerce. La lettre du 19 octobre 2010 de la direction générale des finances publiques et de la direction générale de la prévention des risques au préfet de Charente-Maritime avec copie à celui de Vendée confirme la position. Il y est précisé que seuls les biens « à usage commercial abritant une activité nocturne dite de sommeil, et notamment les hôtels et les campings » pourront être rachetés.

1 - En Vendée

La procédure pour les biens professionnels a été engagée très tôt en Vendée, avant même la tenue d'une réunion interministérielle précisant le régime qui leur est applicable. L'administration centrale, sur

un sujet sensible et compliqué, n'aurait pas dû laisser sa direction départementale prendre si vite l'initiative, alors que parallèlement celle de Charente-Maritime décidait de ne traiter ce sujet que dans un deuxième temps, en se concentrant d'abord sur les biens à usage d'habitation.

Trois dossiers seulement ont été concernés, localisés à L'Aiguillon-sur-Mer. Le montant total à la charge de l'Etat s'élève à 896 863 €.

Pour une entreprise située à l'Aiguillon-sur-Mer dans des locaux annexes à son habitation principale, l'artisan s'est réinstallé dans la même commune et n'a donc perçu aucune indemnité de nature professionnelle. Le rachat par l'Etat s'est effectué sur la base de l'indemnisation des seuls murs, soit 99 500 €. Aucune indemnité d'assurance n'a été déduite et n'a donc été a priori versée au sinistré, ce qui est surprenant dans un secteur qui a été inondé.

La situation et la procédure suivie pour les deux autres biens professionnels concernés sont récapitulées dans l'encadré ci-dessous.

Le rachat de deux restaurants à L'Aiguillon-sur-Mer

Les deux restaurants (« l'Oasis » et « Les P'tits Bouchots ») sont situés respectivement route de la Pointe et 11 chemin de la Baie à L'Aiguillon-sur-Mer. Ils figurent en zone de solidarité.

Sur la base de la note d'avril 2010, qui prévoit une méthode pour l'acquisition amiable analogue à celle de l'expropriation, la DDFIP adresse en mai-juin 2010 des propositions de rachat y compris le fonds de commerce.

Pour L'Oasis, une évaluation est préparée par la DDFIP en mai 2010 pour le rachat des murs (200 000 €), mais aucune proposition n'est transmise, le terrain sur lequel est situé cet établissement étant la propriété d'un organisme public, le syndicat de travaux de défense contre la mer de L'Aiguillon-sur-Mer. La direction départementale des finances publiques envoie en revanche le 17 mai à la gérante, personne différente de la propriétaire, une proposition de rachat du fonds de commerce (196 000 € portés à 231 450 € par diverses indemnités), qui est acceptée le 18 mai.

Pour les Petits Bouchots, la direction départementale des finances publiques envoie à la propriétaire le 2 juin 2010 une proposition de rachat pour les murs du restaurant au prix de 280 000 €, auquel viendront s'ajouter les indemnités de remploi de 29 000 €. Parallèlement, la DDFIP lui adresse une proposition de rachat du fonds de commerce (230 000 €, portés à 277 911 € par diverses indemnités). Ces propositions sont acceptées par la propriétaire le 4 juin 2010. Selon les informations disponibles, les parcelles concernées n'auraient pas fait l'objet de permis de construire et l'avis du service des domaines précise que le bâtiment se situe en contrebas de la digue dans un terrain non constructible.

Le 26 mai, une réunion interministérielle écarte le principe du rachat des fonds de commerce. La procédure est dès lors suspendue lors d'un des contacts téléphoniques hebdomadaires de la direction départementale des finances publiques avec France Domaine. Le 19 octobre 2010, la lettre commune de la direction générale des finances publiques et de la direction générale de la prévention des risques sur l'indemnisation des biens professionnels précise que seuls les biens « *à usage commercial abritant une activité nocturne dite de sommeil* » pourront être indemnisés. Si l'existence dans le même bâtiment du logement de la propriétaire/exploitante du restaurant « Les Petits bouchots » est avérée, c'est plus discutable pour « L'oasis » où n'existe qu'une pièce sommaire en sous-sol pouvant servir occasionnellement à des salariés du restaurant.

Ces deux situations ne sont ensuite évoquées à nouveau qu'à l'approche du premier anniversaire de la tempête Xynthia. Le compte rendu de la réunion interministérielle du 21 janvier 2011 indique que « *le premier restaurant n'entre pas dans les critères permettant de bénéficier du fonds Barnier. Il décide que le second pourrait faire l'objet d'une indemnisation si l'usage d'habitation est avéré* ». Une indemnisation paraît donc exclue pour « L'Oasis » dès lors que le sol est une propriété publique. Pour « les P'tits Bouchots », le document ne précise pas si le fonds de commerce peut dorénavant être indemnisé.

La question est cependant tranchée par la réunion interministérielle du 25 février 2011. Son compte rendu rappelle que, dans ces deux dossiers d'indemnisation, des offres de rachat de fonds de commerce ont été formulées par les services de l'Etat, antérieurement à l'établissement d'une doctrine en sens contraire. Il indique que « *le cabinet du premier ministre estime qu'il serait inopportun de déroger à la règle générale ainsi fixée et renvoie à la procédure d'expropriation l'éventuelle indemnisation des fonds de commerce en cause* ».

Le 30 mai 2011, le conseiller chargé du développement durable du cabinet du Président de la République adresse un courriel au directeur de cabinet du préfet de Vendée. Ce document indique que la propriétaire du restaurant « L'Oasis » a été reçue à la présidence de la République à sa demande. Il précise qu'« *il lui a été indiqué que les difficultés juridiques qui faisaient obstacle jusque-là à son indemnisation seraient levés dans les prochains jours afin que l'Etat puisse mettre en œuvre la proposition d'indemnisation faite l'an passée à l'intéressée* ». Selon ce document, « *il restera à la procédure locale de se dérouler totalement* », étant précisé que « *l'objectif, au total, est que le règlement de cette affaire n'aille pas au-delà du mois de juin* » et que « *le ou les dossiers identiques bénéficieront du même traitement. A priori, il n'y en a qu'un seul en Vendée.* »

Ce document est suivi d'une lettre du directeur de cabinet du Président de la République à l'intéressée du 31 mai 2011 lui annonçant qu'« *il a été finalement été décidé de mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, la proposition d'indemnisation du 17 mai 2010* », en précisant que « *les instructions nécessaires ont été données aux différents services concernés* ». En réalité, les deux dossiers de la direction départementale des finances publiques transmis aux juridictions financières ne comprennent aucune pièce de ce type. Ce service indique d'ailleurs avoir utilisé le courriel précité comme instruction directement applicable.

Concernant « l'Oasis », la convention d'indemnisation du rachat de fonds de commerce est signée entre l'Etat et les exploitants le 15 juin 2011 (206 419 € après déduction d'une indemnité d'assurance de 25 031 €). L'indemnisation du propriétaire des murs, qui n'est pas l'exploitant, est en cours de finalisation et devrait s'établir à 205 900 €. Pour « Les P'tits Bouchots », elle s'est montée à 288 265 € pour les murs, après déduction de l'indemnité d'assurance, de 20 735 €. Celle du fonds de commerce s'élève à 162 304 € après déduction d'une indemnité d'assurance de 115 606 €.

En réponse aux critiques de la Cour sur cette procédure, la direction générale des finances publiques avance l'argument selon lequel les propositions formulées par l'Etat avant les instructions du premier ministre « *engageaient juridiquement les parties dans la mesure où il y avait accord sur la chose et le prix* ». Mais sa portée est fortement atténuée par le fait qu'il n'a été avancé ni dans les diverses réunions interministérielles concernées, comme le montrent leurs comptes-rendus, ni dans les différentes notes sur le sujet. Si ce constat juridique était pleinement démontré, ce qui n'est pas certain, il aurait dû conduire dès l'origine au respect de l'engagement de l'Etat, en suivant les procédures normales en la matière.

Au-delà des difficultés de procédure que soulève le déroulé des faits, ces dossiers posent deux questions : la régularité incertaine du rachat en fonction des caractéristiques des biens concernés (dans un cas une absence d'habitation permanente et une construction sur un terrain propriété d'un établissement public local dont l'objet est limité à la gestion du trait de côte, dans l'autre une incertitude sur la situation régulière en matière d'autorisation de construire), et la décision, contraire à celle prise pour tous les autres dossiers comprenant un fonds de commerce, de procéder au rachat par l'Etat de ce dernier, cette différence de traitement étant source d'iniquité.

2 - En Charente-Maritime

Outre les trois campings à Aytré (cf. supra) et une pharmacie à Charron, l'Etat a racheté un hôtel-restaurant à Aytré. Il s'agit de deux bâtiments, contenant l'un l'hôtel et l'autre le restaurant, reliés par une passerelle. Officiellement, il est impossible de les scinder, ce qui aurait permis de ne racheter que l'hôtel mais une visite sur place ne permet pas d'être certain de la réalité de cette impossibilité.

Les deux bâtiments ont fait l'objet d'une première évaluation en juin 2010, avant que les règles ne soient fixées. Celle-ci se monte à 4 180 000 €, y compris les deux fonds de commerce évalués au total à 2 120 000 €. Ceci aurait dû conduire à une proposition à 2 060 000 €, très éloignée de la demande des propriétaires (11 M€). Ce dossier a fait l'objet de plusieurs interventions de parlementaires et du syndicat national des hôteliers restaurateurs, cafetiers et traiteurs.

A la suite d'une expertise, la directrice de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) a adressé le 5 novembre 2010 au chef du service de France Domaine une nouvelle évaluation. Dès lors que le fonds de commerce n'est pas retenu, cette note estime qu'il faut évaluer les murs non occupés mais libres d'occupation, ce qui aboutit à une évaluation de 3 522 000 €, faite par l'Etat début novembre et acceptée (après diverses interventions ministérielles) le 4 mars 2011. Le montant net du rachat, payé le 10 mai 2011, s'est finalement élevé, en tenant compte des indemnités et déduction faite du versement des assurances, à 3 220 158 €.

Le rachat des biens professionnels, pourtant en nombre limité, a soulevé des difficultés. Les situations de blocage et de désarroi ont conduit à rechercher des solutions ponctuelles sur la base de modalités de traitement différentes selon les cas, ce qui est source d'iniquité. Il serait souhaitable pour l'avenir que les règles applicables dans ce genre de cas soient clarifiées et unifiées.

V - Le bilan financier pour les collectivités locales

Les trois régions ont mis en place des plans d'aide aux sinistrés, aux activités économiques et aux communes.

Le plan tempête de la région des Pays de la Loire, voté à la suite de Xynthia, s'élève à 20 M€ de crédits ouverts (11,2 M€ de dépenses fin 2011). En Vendée, déduction faite des dons et des subventions reçus, la région enregistre un coût net de 6,6 M€ en 2010-2011.

En Poitou-Charentes, la région a ouvert un montant de crédits de 15,3 M€ en 2010 (6,4 M€ de dépenses fin 2011). Les dépenses de fonctionnement ont consisté pour l'essentiel dans le versement de chèques d'urgence solidaire directement aux sinistrés.

Pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le total des crédits ouverts à la fin de 2011 s'est élevé à 4,57 M€, dont 1,71 M€ au titre des aides exceptionnelles aux sinistrés et aux agriculteurs et 2,86 M€ pour des dépenses d'investissement.

A - Les conséquences financières pour les communes et les départements

1 - Les collectivités départementales

En déduisant les subventions particulières de l'Union Européenne (FSUE, FEDER), de l'Etat (ex : MOUS, programme 122 cf. infra) ou d'organismes publics nationaux (ex : ANAH), ainsi que les dons perçus de particuliers et les indemnités d'assurance, le coût net final de la crise s'élève sur 2010-2011 pour les départements à 6,5 M€ en Vendée, 15,8 M€ en Charente-Maritime, et 25 M€ dans le Var, sans compter les investissements qui restent à programmer dans les années à venir.

Pour les collectivités départementales, les deux crises ont pesé sur leurs investissements, notamment pour financer les travaux d'urgence et remettre en état la voirie et les bâtiments départementaux. Il serait souhaitable que les choix faits dans les programmes futurs d'investissement prennent pleinement en compte les risques d'inondations.

2 - Les communes et les intercommunalités

Pour les communes, la charge nette par habitant (dépenses supplémentaires moins indemnités et subventions reçues) a été nulle ou très faible (moins de 150 €) dans le Var et en Charente-Maritime. Elle est

comprise entre 150 et 250 € dans les trois communes de Sud-Vendée. Lorsqu'il s'est avéré nécessaire, l'ajustement s'est le plus souvent opéré par un redéploiement des investissements. D'autres communes ont préféré recourir davantage à l'emprunt. La Faute-sur-Mer a relevé ses taux d'imposition.

Pour les communes ou intercommunalités de surface financière plus importante, les dépenses d'investissement supplémentaires ne sont pas négligeables (en 2010-2011, Draguignan 7,4 M€, communauté d'agglomération Dracénoise 3,2 M€, La Rochelle 9,9 M€) mais l'ajustement budgétaire s'est opéré sans difficultés majeures du fait des recettes supplémentaires (indemnités d'assurance, subventions de l'Etat, des autres collectivités locales et de l'Europe).

A La Faute-sur-Mer et L'Aiguillon-sur-Mer, Xynthia a détérioré l'équilibre budgétaire de manière limitée compte tenu notamment des dons, des subventions reçues et des indemnités d'assurance. Le coût net fin 2011 s'élève à 0,15 M€ à La Faute-sur-Mer et 0,58 M€ à L'Aiguillon-sur-Mer, hors impact du rachat de maisons par l'Etat.

Celui-ci a des conséquences non négligeables pour La Faute-sur-Mer (recettes fiscales 2011 à taux constant en diminution de 13 % environ par rapport à celles de 2010) et pour Charron (diminution de 2010 à 2012 de 17 % et 12,5 % des bases de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties). Ces données ne sont pas en outre définitives puisque des biens immobiliers restent à exproprier. La situation limite la marge de manœuvre de ces deux communes dans les années à venir.

B - L'indemnisation des collectivités locales par l'Etat

1 - Le dispositif

Les dommages subis sur les biens non assurables des collectivités locales sont subventionnés par l'Etat au titre du programme 122 « concours spécifiques et administration » au sein de la mission « relations avec les collectivités territoriales ».

Pour Xynthia et le Var, la liste des opérations éligibles a été étendue aux digues avec une maîtrise d'ouvrage de la collectivité, aux circulations « douces » et aux équipements touristiques et de loisirs, y compris à des espaces naturels à remettre dans leur état antérieur (plages, cordons dunaires, etc.). La liste comprend notamment la remise en état d'un cimetière (Trans-en-Provence), des pistes de défense de la forêt contre l'incendie (DFCI), des stades et des terrains de camping. La

circulaire du 7 octobre 2011 récapitule ces nouvelles règles en matière de biens éligibles.

Il serait souhaitable que la définition des biens indemnisable soit stabilisée. Une réflexion mérite par ailleurs d'être engagée entre l'Etat et les collectivités locales sur la possibilité d'accroître le nombre de biens assurés lorsque cela est possible.

2 - Les dommages et les subventions versées

Sur le littoral atlantique, les dommages éligibles au programme 122 (y compris les travaux de phase 2 sur les digues, mais non ceux de phase 1, financés directement par l'Etat sur les crédits d'urgence, et non ceux de phase 3) s'élèvent à 86,5 M€, dont 50 M€ en Charente-Maritime et 24,9 M€ en Vendée. L'essentiel est dû à la submersion marine, les dégâts sur les équipements publics non assurés liés au vent étant limités (7,7 M€, dont 5,9 M€ en Vendée et 1,6 M€ en Charente-Maritime).

Pour 2010-2011, et pour un montant de travaux de 24,4 M€, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ouverts se montent en Vendée à 9,3 M€ et 5,3 M€ (7,8 M€ d'autorisations d'engagement (AE) engagés et 4,2 M€ de crédits de paiement mandatés fin 2011). Les taux de subvention sur les biens hors protection varient de 10 % (équipements portuaires) à 25 % (voirie, réseaux). Toutefois, ce dispositif semble rencontrer des exceptions : les dommages de la voirie de La Faute-sur-Mer sont indemnisés à 22,5 %, alors que partout ailleurs le taux de 25 % s'applique, et les dégâts de pontons à La Faute-sur-Mer sont couverts à 25 % tandis que les équipements portuaires des autres collectivités le sont à 10 %. Le souci d'éviter un sur-financement peut constituer une explication, pas pleinement convaincante cependant.

En Charente-Maritime, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ouverts sur 2010-2011 se montent respectivement à 17 M€ et 9,6 M€ (12,9 M€ d'AE engagés et 7,6 M€ de crédits de paiement mandatés fin 2011).

Pour le Var, plus de 17,7 M€ d'AE⁸⁷ et 12,5 M€ de crédits de paiement ont été ouverts en 2010-2011 pour 50 collectivités. Sur la base d'un premier recensement effectué fin août 2010, des avances à hauteur de 2,3 M€ ont été versées à 25 collectivités. Fin 2011, 17,6 M€ d'autorisations d'engagement ont été engagés et 5,5 M€ de crédits de paiement mandatés.

⁸⁷ 23,7 M€ en intégrant l'annonce par le Président de la République de crédits supplémentaires à hauteur de 6 M€. La délégation d'autorisations d'engagement est arrivée en préfecture le 5 avril 2012.

L'écart d'évaluation des biens considérés comme non assurables des départements de la Vendée et de la Charente-Maritime témoigne d'une absence de critères suffisamment précis pour ce type d'estimation, ce que la circulaire de 2011 devrait à l'avenir régler. La différence de taux de subvention sur certains équipements, non liée à la richesse de la commune, reste difficilement compréhensible.

3 - L'enlèvement et le traitement des déchets

Pour ce genre de catastrophe, le nettoyage, l'enlèvement et le traitement des déchets constituent des actions indispensables. En Sud-Vendée, leur enlèvement par le syndicat mixte départemental a généré un coût supplémentaire limité (0,01 M€, pour l'essentiel des frais de personnel). Le coût de traitement sur les trois communes étudiées s'est élevé à 0,4 M€. En Charente-Maritime, le coût global s'est élevé 1 M€.

Dans le Var, les opérations de nettoyage et d'enlèvement des embâcles et des déchets divers ont eu des coûts plus élevés (2,8 M€), mais, contrairement à Xynthia, ont été aidées par l'Etat. 2,2 M€ ont été versés au titre des crédits d'extrême urgence du programme 128 par la direction chargée de la sécurité civile au ministère de l'intérieur, direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, ce qui laisse un coût net de 0,6 M€ à la charge des collectivités locales.

Si l'aide de l'Etat à l'enlèvement des déchets dans le Var peut apparaître logique compte tenu du coût élevé de ces actions, leur prise en charge sur des crédits d'extrême urgence de la sécurité civile est plus discutable. La nouvelle circulaire d'octobre 2011 prévoit explicitement que le programme 122 peut dorénavant financer ces opérations, ce qui devrait dans l'avenir constituer la règle.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le système d'indemnisation est très complet, mais il a souffert d'incohérence, en particulier des différences de méthode peu compréhensibles pour les victimes, des difficultés de procédure pour les rachats de biens immobiliers et d'un manque de coordination de certains dispositifs. Il serait souhaitable que ses dispositions soient, dans ses grandes lignes, davantage définies à l'avance.

C'est pourquoi la Cour et les chambres régionales des comptes formulent les recommandations suivantes :

Pour l'Etat

4.1 élaborer un guide définissant les modalités d'aides directes aux victimes ;

4.2 fixer à l'avance le mode de pilotage et de mise en œuvre des indemnisations, avec une collectivité locale coordinatrice ;

4.3 fusionner les deux procédures existantes pour le rachat amiabil de biens immobiliers dans des situations d'extrême danger en précisant leurs modalités et en les faisant respecter strictement, en particulier au regard de l'autorisation de construire ;

4.4 faire en sorte que les aides de l'Etat attribuées aux communes à la suite de ce genre de crise soient définies davantage en fonction des situations budgétaires réelles ;

Pour les collectivités territoriales et l'Etat :

4.5 conduire une réflexion conjointe sur l'accroissement de l'assurance des biens propriétés de ces collectivités ;

4.6 améliorer la lisibilité et l'efficacité du dispositif d'aides aux agriculteurs en réduisant le nombre des différentes procédures et de guichets utilisées.

Conclusion

La submersion marine provoquée par la tempête Xynthia et les inondations du Var de 2010 ont été de terribles catastrophes. Leur bilan humain est dramatique : 64 personnes ont perdu la vie, deux ont été portées disparues, des centaines d'autres ont été blessées, ont perdu leurs maisons et tous leurs biens. Leur bilan financier apparaît très lourd, près de 660 M€ de crédits publics et plus de 1,3 Md€ d'indemnités des assurances, dont 640 M€ pris en charge par le régime d'assurance des catastrophes naturelles qui bénéficie de la garantie de l'Etat. Plusieurs initiatives ont été prises pour en tirer les leçons, à partir de ce qui a été indiqué dans les rapports parlementaires et de retours d'expériences.

Face aux carences des dispositifs de vigilance, d'alerte et de secours, des progrès ont été accomplis depuis ces crises, mais il reste beaucoup à faire, en particulier pour disposer d'un réseau d'alerte de la population performant. Pour les secours, plusieurs situations insatisfaisantes subsistent, comme la localisation de locaux des services départementaux d'incendie et de secours en zone inondable ou la planification des moyens aériens. S'agissant de l'indemnisation, le dispositif s'est révélé très complet, mais parfois peu cohérent ou mal coordonné.

L'application de la décision de l'Etat, dans le cas de Xynthia, d'acheter un nombre important d'habitations dans les zones les plus dangereuses suscite de nombreuses observations. Le caractère précipité des premières décisions a entraîné de lourdes conséquences, avec des approximations, des compromis, voire des transgressions de la réglementation, et au bout du compte des dépenses se révélant redondantes ou inutiles. L'importance des dépenses a montré le coût des négligences voire des irrégularités constatées en matière d'urbanisme.

Le plus sage pour la protection des vies humaines et le moins coûteux pour les deniers publics serait d'empêcher les constructions dans des zones à risque fort non encore urbanisées. Face à la volonté de construire des populations, volonté relayée, voire encouragée, par leurs élus et les promoteurs immobiliers, l'Etat s'était montré souvent faible dans son action de prévention, comme le montrent les trop nombreux exemples analysés dans le présent rapport. La volonté nouvelle qui se fait jour dans ce domaine devra impérativement être complétée et prolongée dans la durée, sur la base d'un pilotage national.

Pour le bâti existant, la définition d'une stratégie reste à établir. Un effort a été accompli en urgence pour réparer et consolider les ouvrages

de protection contre la mer dans les zones littorales et le plan submersions rapides conduira à de nouveaux travaux plus ambitieux. Mais il faut rendre cohérentes les priorités, en privilégiant les zones les plus dangereuses du littoral, et en choisissant la méthode la plus efficace. S'agissant des digues, leur entretien, et donc leur fiabilité, ne seront assurés que si des responsables clairement identifiés les prennent en charge, mais la question de leur gouvernance n'est pas réglée.

Dans le Var, la défaillance de la gouvernance est également criante en ce qui concerne les rivières, qui, n'étant pas domaniales, appartiennent selon la loi à des riverains dans l'incapacité financière et matérielle de les entretenir. La mise en place indispensable d'une stratégie globale à travers un programme d'actions de prévention des inondations ne doit pas empêcher de prendre des mesures plus urgentes avant son aboutissement.

Conformément à la directive cadre européenne de 2007, une stratégie nationale face aux risques d'inondation doit être définie, en particulier dans les territoires à risque important. C'est en effet une stratégie cohérente, avec des mesures adaptées à chaque zone de risque, et l'organisation ainsi que les moyens correspondants, qui permettront de progresser.

Récapitulation des recommandations

Sur l'alerte

Pour L'Etat :

- 1.1 donner une cohérence d'ensemble aux mesures prises par les communes en matière d'alerte, en articulation avec le futur système d'information et alerte des populations (SAIP) ;
- 1.2 formaliser la coordination pour la prévision des submersions marines ;
- 1.3 mettre à jour sans délai les schémas de couverture des risques (SDACR) et les plans de secours (ORSEC) dans les départements les plus à risque ;
- 1.4 mettre en place une planification a priori de l'intervention des moyens aériens nationaux ;

Pour les conseils généraux et les services départementaux d'incendie et de secours dans les zones concernées :

- 1.5 supprimer ou relocaliser dans les meilleurs délais les centres de secours situés en zone inondable ;

Pour les communes dans les zones concernées :

- 1.6 mettre au point et actualiser régulièrement leur plan communal de sauvegarde ;
- 1.7 compléter leur système d'alerte, y compris sur une base intercommunale lorsque cela est nécessaire ;

Sur la prévention en matière d'urbanisme

Pour l'Etat :

- 2.1 arrêter la stratégie nationale des risques d'inondation imposée par la loi « Grenelle 2 » et appliquer la directive européenne relative aux inondations, en respectant les délais fixés ;
- 2.2 veiller, dans l'application de la directive européenne, à ce que l'évolution des instruments existants ne retarde pas la mise en place urgente des dispositifs décidés après les catastrophes de 2010 ;

2.3 faire assurer la diffusion complète des cartes relatives aux risques et relancer le dispositif « information des acquéreurs et locataires » ;

2.4 faire aboutir dans le délai prévu les plans prioritaires de prévention des risques ;

2.5 conduire les communes à disposer de documents d'urbanisme actualisés, au besoin en fixant par la voie législative une obligation en la matière ;

2.6 soutenir l'administration préfectorale pour un contrôle de légalité efficace sur les décisions d'urbanisme des collectivités locales ;

2.7 instaurer un pilotage national, avec des objectifs et des remontées régulières d'informations de l'autorité préfectorale, sur les dispositifs les plus sensibles, comme l'établissement et la diffusion de la cartographie des risques, l'aboutissement des plans de prévention, l'actualisation du dispositif « information des acquéreurs et locataires » ;

Pour les communes et intercommunalités :

2.8 arrêter les DICRIM et bien informer les habitants sur les risques, selon les dispositions légales ;

2.9 apporter à l'autorité préfectorale une contribution positive pour l'adoption rapide des plans de prévention ;

2.10 remplacer les POS obsolètes, particulièrement là où existent des risques, par des documents d'urbanisme de nouvelle génération ; faire aboutir les SCOT ;

Sur la protection dans les zones bâties :

Pour les collectivités territoriales et l'Etat :

3.1 déplacer ou, si c'est possible, adapter à la situation les caractéristiques des bâtiments de service public en zone inondable ;

3.2 veiller à la stricte application de la réglementation des campings ;

Pour l'Etat :

3.3 identifier précisément les zones dangereuses sur l'ensemble du littoral et les traiter dans des délais rapides ;

3.4 faire contribuer les collectivités locales au rachat de biens immobiliers dans des situations d'extrême danger ;

3.5 engager, après établissement du bilan de l'action des préfets en matière de gouvernance des digues et des rivières, les modifications

législatives nécessaires. Veiller à la mise en place des financements et à la continuité de l'effort ;

3.6 faire déboucher la réforme du régime catastrophes naturelles dans les meilleurs délais, en particulier pour la modulation des primes pour les entreprises et l'exclusion des biens construits sans base règlementaire ;

Sur le système d'indemnisation :

Pour l'Etat

4.1 élaborer un guide définissant les modalités d'aides directes aux victimes ;

4.2 fixer à l'avance le mode de pilotage et de mise en œuvre des indemnisations, avec une collectivité locale coordinatrice ;

4.3 fusionner les deux procédures existantes pour le rachat amiable de biens immobiliers dans des situations d'extrême danger en précisant leurs modalités et en les faisant respecter strictement, en particulier au regard de l'autorisation de construire ;

4.4 faire en sorte que les aides de l'Etat attribuées aux communes à la suite de ce genre de crise soient définies davantage en fonction des situations budgétaires réelles ;

Pour les collectivités territoriales et l'Etat :

4.5 mettre en place une réflexion conjointe de l'assurance des biens propriétés de ces collectivités ;

4.6 améliorer la lisibilité et l'efficacité du dispositif d'aides aux agriculteurs en réduisant le nombre des procédures et de guichets utilisés.

Liste des sigles

| | |
|----------|---|
| ACSÉ | Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances |
| ADPC | Association départementale de protection civile |
| ADS | Application du droit des sols |
| AFPCN | Association française pour la prévention des catastrophes naturelles |
| 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 | Avertissement sur les pluies intenses au niveau communal |
| ARS | Agence régionale de santé |
| ASA | Association syndicale autorisée |
| ASLV | Association syndicale de la vallée du Lay |
| ASMF | Association syndicale des marais de La Faute |
| ATFV | Avis de très fortes tempêtes |
| AZI | Atlas des zones inondables |
| BLS | Bateaux légers de sauvetage |
| BOP | Budget opérationnel de programme |
| CA | Communauté d'agglomération |
| CAD | Communauté d'agglomération dracénoise |
| CCAS | Centre communal d'action sociale |
| CAF (1) | Capacité d'autofinancement brute |
| CAF (2) | Caisse d'allocations familiales |
| CC | Communauté de communes |
| CCI | Chambre de commerce et d'industrie |
| CCR | Caisse centrale de réassurance |
| CDIF | Centre des impôts fonciers |
| CEMAGREF | Centre d'étude du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts |
| CEPRI | Centre européen de prévention du risque d'inondation |
| CEST | Contrat exceptionnel de solidarité territoriale |
| CET | Contribution économique territoriale |
| 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 |
| CGI (1) | Centre de gestion des interventions |
| CGI (2) | Code général des impôts |
| CGPPP | Code général de la propriété des personnes publiques |
| CIADT | Comité interministériel d'aménagement et du développement du territoire et d'attractivité régionale |
| CIS | Centre d'incendie et de secours |
| CM | Charente-Maritime |
| CMA | Chambre des métiers et de l'artisanat |
| CNAA | Comité national de l'assurance en agriculture |
| CNDS | Centre national de développement du sport |
| CNE | Commune |
| CNSC | Conseil national de sécurité civile |
| COD | Centre opérationnel départemental (préfecture) |
| CODERST | Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques |
| CODIS | Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (SDIS) |
| COGIC | Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises |
| COPOLEN | Coordination des polices de l'environnement |
| COS | Commandement des opérations de secours |
| COZ | Centre opérationnel de zone |
| CPER | Contrat de projets Etat-région |
| CPL | Commission de protection du littoral |
| CRC | Chambre régionale des comptes |
| CS | Centre de secours |
| CSP | Centre de secours principal |
| CYPRES | Centre d'information pour la prévention des risques majeurs |
| DCM | Défense contre la mer |
| DDAF | Direction départementale de l'agriculture et de la forêt |
| DDE | Direction départementale de l'équipement |
| DDEA | Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture |
| DDRM | Dossier départemental sur les risques majeurs |
| DDTM | Direction départementale des territoires et de la mer |
| DFCI | Défense de la forêt contre l'incendie |
| 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 |
| DGFIP | Direction générale des finances publiques |
| DGSCGC | Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises |
| DGPR | Direction générale de la prévention des risques |
| DICRIM | Document d'information communal sur les risques majeurs |
| DIG | Déclaration d'intérêt général |
| DIREN | Direction régionale de l'environnement (devenu DREAL) |
| DNID | Direction nationale des interventions domaniales |
| DPM | Domaine public maritime |
| DUP | Déclaration d'utilité publique |
| EAA | École d'application de l'artillerie |
| EALAT | École d'application de l'aviation légère de l'armée de terre |
| EHPAD | Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes |
| ENTPE | École nationale des travaux publics de l'État |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| EPF | Établissement public foncier |
| EPF PC | Établissement public foncier de Poitou-Charentes |
| EPRI | Évaluation préliminaire des risques |
| ETPT | Équivalent temps plein travaillé |
| FAC | Fonds d'allègement des charges |
| FARU | Fonds d'aide au relogement d'urgence |
| FC TVA | Fonds de compensation de la TVA |
| FEADER | Fonds européen agricole pour le développement rural |
| FEDER | Fonds européen de développement régional |
| FFSA | Fédération française des sociétés d'assurance |
| FIJ | Formation inter-juridiction |
| FISAC | Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat, et le commerce |
| FIU | Fonds d'intervention d'urgence |
| FNGCA | Fonds national de garantie des calamités agricoles |
| FNRGRA | Fonds de gestion nationale des risques en agriculture |
| FORMISC | Formation militaire de la sécurité civile |
| FPRNM | Fonds de prévention des risques naturels majeurs |
| FRIL | Fonds régional d'intervention locale |

| | |
|---------|---|
| FSUE | Fonds de solidarité de l'Union européenne |
| GEMA | Groupement des entreprises mutualistes d'assurance |
| GFE | Groupement foncier agricole |
| HLL | Habitation légère de loisir |
| IAL | Information des acquéreurs et des locataires |
| IDSC | Inspection de la défense et de la sécurité civiles |
| IGA | Inspection générale de l'administration |
| IGF | Inspection générale des finances |
| IGN | Institut géographique national |
| IHTS | Indemnités horaires pour travaux supplémentaires |
| INSEE | institut national de la statistique et des études économiques |
| ISF | Impôt de solidarité sur la fortune |
| LNHE | Laboratoire national d'hydraulique et environnement |
| LPO | Ligue pour la protection des oiseaux |
| MCP | Mission de coordination et de pilotage des services de l'Etat |
| MEDDAT | Ministère de l"écologie, du développement durable, de l'aménagement du territoire |
| MEDDTL | Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement |
| MEEDDM | Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer |
| MOUS | Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale |
| MSA | Mutualité sociale agricole |
| NGF | Nivellement général de la France |
| ONEMA | Office national de l'eau et des milieux aquatiques |
| ONF | Organisme national des forêts |
| ORSEC | Organisation de la réponse de la sécurité civile |
| PACA | Provence-Alpes Côte d'Azur |
| PACT | Propagande et action contre les taudis |
| PAPI | Programme d'actions de prévention des inondations |
| PC | Poitou-Charentes |
| PCS | Plan communal de sauvegarde |
| PEC MSA | Prise en charge de la mutualité sociale agricole |
| PGRI | Plan de gestion des risques inondations |
| PIG | Projet d'intérêt général |
| PHE | Plus hautes eaux |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| POS | Plan d'occupation des sols |
| PPI | Plan particulier d'intervention |

| | |
|----------------------|---|
| PPR | Plan de prévention des risques naturels prévisibles |
| PPRI | Plan de prévention des risques d'inondations |
| PPRL | Plan de prévention des risques littoraux |
| PPRN | Plan de protection des risques naturels |
| PRV | Point de rassemblement des victimes |
| PSR | Plan de submersion rapide |
| PSS | Plan de secours spécialisé |
| RETEX ou REX | Retour d'expérience |
| RGE | Référentiel à grande échelle |
| 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 |
| SAGE | Schéma d'aménagement et de gestion des eaux |
| SAIP | Système d'alerte et d'information des populations |
| SARL | Société à responsabilité limitée |
| SCHAPI | Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention des inondations |
| SCI | Société civile immobilière |
| SCOT | Schéma de cohérence territoriale |
| SDACR | Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques |
| SDAGE | Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux |
| SDHOP | Surface développée hors œuvre pondérée |
| SDIS | Service départemental d'incendie et de secours |
| SDPC | Schéma directeur de prévision des crues |
| SGAR | Secrétariat général à l'action régionale |
| SHOM | Service hydrographique et océanographique de la marine |
| SIACIA | Syndicat intercommunal pour l'aménagement du cours inférieur de l'Argens |
| SIAHC devenu SIEAHGC | Syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique du bassin versant du Curé |
| SIAN | Syndicat intercommunal d'aménagement de la Nartuby |
| SIDPC | Service interministériel de défense et protection civile |
| SIEAHGC | Syndicat intercommunal d'études, d'aménagement et de gestion hydraulique du Curé |
| SIG | Système d'information géographique |

| | |
|-----------------|---|
| SIVU | Syndicat intercommunal à vocation unique |
| SMACL | Société d'assurance mutuelle à cotisations fixes |
| SMICTOM | Syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères |
| SMMP-BL | Syndicat mixte du Marais Poitevin, bassin du Lay |
| SMMP / SMMP-VSA | Syndicat mixte du marais poitevin, bassins de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes |
| SNA | Système national d'alerte |
| SNSM | Société nationale de sauvetage en mer |
| SPC | Service de prévision des crues |
| SRHML | Service des ressources humaines, des moyens et de la logistique |
| SYNHA | Syndicat mixte de coordination hydraulique du Nord Aunis |
| TGAP | Taxe générale sur les activités polluantes |
| TGN | Tempête-grêle-neige |
| TH | Taxe d'habitation |
| TP | Taxe professionnelle |
| TRI | Territoire à risque important d'inondation |
| TRIVALIS | Syndicat mixte départemental d'étude et de traitement des déchets ménagers et assimilés en Vendée |
| UIISC | Unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile |
| UNIMA | Union des marais de la Charente-Maritime |
| ZA | Zone d'activités |
| ZAC | Zone d'aménagement concerté |

**RÉPONSES DES
ADMINISTRATIONS, DES
ORGANISMES ET DES
COLLECTIVITES CONCERNES**

Cour des comptes

Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var – juillet 2012
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

SOMMAIRE

| | |
|--|-----|
| Ministre de l'égalité des territoires et du logement et ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie | 193 |
| Ministre de l'intérieur | 200 |
| Ministre de l'agriculture et de l'agroalimentaire | 202 |
| Directeur du conservatoire du littoral | 205 |
| Président-directeur général de Météo-France | 206 |
| Présidente-directrice générale de la caisse centrale de réassurance | 209 |
| Co-Président d'ARTELIA | 210 |
| Président du conseil administration EGIS International | 211 |
| Président du conseil supérieur du notariat | 212 |
| Département de la Charente-Maritime | |
| Présidente de la région Poitou-Charentes | 213 |
| Préfète de la Charente-Maritime | 215 |
| Directeur de l'administration pénitentiaire, ancien préfet de la Charente-Maritime (2008-2011) | 221 |
| Président du conseil général de la Charente-Maritime | 222 |
| Maire d'Aytré | 226 |
| Maire de Saint-Trojan-les-Bains | 227 |
| Maire de Saint-Pierre d'Oléron | 228 |
| Maire de La-Flotte-en-Ré | 229 |

| | |
|---|-----|
| Maire de La Rochelle | 230 |
| Maire de Saint-Georges-d'Oléron | 231 |
| Maire de Châtelailleur-Plage | 232 |
| Maire de Loix | 233 |
| Maire d'Yves | 234 |
| Maire de Port des Barques | 235 |
| Maire de Fouras-les-Bains | 236 |
| Ancien maire de Charron | 237 |
| Président du syndicat intercommunal d'études, d'aménagements et de gestion hydraulique du Curé | 238 |
| Président du syndicat intercommunal du Littoral Yves-Chatelaillon | 239 |
| Président du syndicat mixte de l' union des marais de la Charente-Maritime | 240 |
| Président du syndicat mixte du marais Poitevin | 241 |
| Président du SDIS | 242 |
| Anciens propriétaires du restaurant « La suite » | 243 |
| Département de la Vendée | |
| Préfet de la Vendée | 245 |
| Préfet du Finistère, ancien préfet de la Vendée (janvier 2010 – janvier 2012) | 249 |
| Directeur général des services de la région Rhône-Alpes, ancien préfet de la Vendée (juillet 2007 - janvier 2010) | 250 |
| Préfet de la région Franche-Comté, préfet du Doubs, ancien préfet de la Vendée (janvier 2005 – juillet 2007) | 251 |

| | |
|--|-----|
| Ancien préfet de la Vendée (juillet 2002 - janvier 2005) | 252 |
| Présidente du conseil régional des Pays de la Loire | 253 |
| Président du conseil général de Vendée | 256 |
| Ancien président du conseil général de la Vendée | 257 |
| Maire de la Tranche-sur-Mer | 258 |
| Maire de L'Aiguillon-sur-Mer | 259 |
| Maire de la Faute-sur-Mer et adjointe à l'urbanisme | 260 |
| Président de l'association syndicale de la Vallée du Lay | 269 |
| Président de l'association syndicale des marais de La Faute-sur-Mer | 270 |
| Président du SDIS de la Vendée | 272 |
| Gérante du restaurant L'Oasis | 273 |
| Département du Var | |
| Préfet du Var | 274 |
| Prefet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône, ancien préfet du Var (juin 2009 - octobre 2010) | 276 |
| Directeur général de l'agence régionale de santé du Centre, ancien préfet du Var (juillet 2007- juin 2009) | 277 |
| Préfet du Val-de-Marne, ancien préfet du Var (juillet 2007-juin 2009) | 278 |
| Président du conseil général du Var | 279 |
| Président de la communauté d'agglomération dracénoise | 280 |
| Maire de Draguignan | 282 |
| Maire de Fréjus | 286 |
| Maire de Trans-en-Provence | 289 |

| | |
|--|-----|
| Maire de La Motte | 290 |
| Maire du Muy | 291 |
| Maire des Arcs-sur-Argens | 292 |
| Maire de Roquebrune-sur-Argens | 293 |
| Maire de Chateaudouble | 294 |
| Président du Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Nartuby | 301 |
| Ancien président du Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Nartuby | 301 |
| Président du SDIS du Var | 302 |
| Président-directeur général de ROXIM | 303 |
| Administrations, collectivités et organismes n'ayant pas répondu | 305 |

***REPONSE DU MINISTRE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU
LOGEMENT ET DU MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU
DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE***

Une présentation des principaux axes d'actions de l'Etat en matière de prévention des inondations et quelques observations sur les sujets liés à l'urbanisme, au regard en particulier des observations et préconisations faites par la Cour des comptes.

La politique de prévention des inondations

La politique de prévention des inondations fait l'objet d'une action construite dans la durée par l'Etat, en collaboration étroite avec les collectivités territoriales, conciliant la gestion globale de l'eau et des politiques locales d'aménagement et d'urbanisme.

Pour mener une politique efficace de prévention des inondations, tous les axes de la prévention doivent être développés : amélioration de la connaissance, vigilance-alerte, maîtrise de l'urbanisation, réduction de vulnérabilité de l'existant, mise en place ou renforcement d'ouvrages de protection, information de la population et amélioration de la culture du risque, organisation de la gestion de la crise pour la mise en sécurité des personnes et permettre un retour à la normale. Des mesures de délocalisation peuvent également être conduites lorsque aucune solution de protection ou de sauvegarde n'est possible techniquement ou financièrement atteignable.

Il serait en effet déraisonnable de s'appuyer sur un seul axe, par exemple en ne mettant en œuvre que des dispositifs de vigilance et d'alerte ou des dispositifs de protection, car d'une part ceux-ci restent faillibles, d'autre part les autres axes permettent également de diminuer la vulnérabilité des territoires et ainsi de les rendre plus résilients. L'action du gouvernement vise donc à développer l'ensemble de ces champs d'actions.

Les actions réalisées et en cours

Les principales mesures mises en œuvre par le gouvernement ces dernières années sont les suivantes :

- L'élaboration de plans de prévention des risques naturels (PPRN) pour maîtriser l'urbanisation, voire l'interdire, dans les zones à risque. Plus de 9 000 communes sont d'ores et déjà couvertes par un PPRN approuvé. Le rythme d'approbation est de 500 communes supplémentaires couvertes par un PPRN par an. 303 communes de la métropole ont été plus spécifiquement identifiées pour lesquelles un plan de prévention des risques naturels littoraux doit être établi en priorité, dans un délai de trois ans. Au 1^{er} juin 2012, 229 étaient d'ores et déjà prescrits. De manière générale, dans chaque région un programme de PPRN prioritaires a été établi, en particulier pour

les crues soudaines de type de celle connue dans le Var. La politique visant à empêcher les constructions dans des zones à risque fort non encore urbanisées constitue bien une priorité sur laquelle l'accent a été mis.

- La mise en place d'un système de vigilance crues-inondations sur un réseau de 23 000 kms de cours d'eau. Les services de prévisions des crues constituent un réseau resserré de 22 centres (ciblés sur les bassins hydrologiques), coordonnés par un service national du ministère, le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI). Le réseau est étendu chaque année, en particulier sur les estuaires ou des cours d'eau à réaction rapide (pour lesquels la prévision est techniquement difficile).

- Météo France a mis en place en octobre 2011, en partenariat avec le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), et en lien avec les ministères chargés de l'environnement et de l'intérieur, la nouvelle vigilance vagues-submersions marines, concept initié dès 2009 par la commission sécurité civile de Météo France.

- Le nouveau dispositif d'avertissement pluies intenses observées à l'échelle communale (APIC), fondé sur l'observation en temps réel des pluies grâce aux radars, mis en œuvre par Météo France est opérationnel depuis début décembre 2011, les préfets incitant dans le même temps les maires à intégrer ce dispositif dans leurs plans communaux de sauvegarde (PCS). Plus de 2 500 communes y étaient déjà abonnées fin mars 2012.

- Une convention pluriannuelle entre Météo France et le ministère de l'environnement vise à rénover et compléter le réseau de radars météorologiques et l'observation pluviométrique au sol, action nécessaire pour améliorer les performances des dispositifs de prévision et d'alerte.

- Le plan submersions rapides (PSR) lancé en février 2011, qui, couplé avec l'appel à projets PAPI (plans d'actions de prévention des inondations), permet de financer un ensemble d'actions cohérent sur un territoire et encourage l'émergence de gestionnaires uniques des ouvrages de protection sur ce territoire. Le plan submersions rapides a bien pour vocation de constituer un dispositif d'urgence pour augmenter la sécurité des populations dans les zones de danger. Il est doté de 500 M€ sur 6 ans (provenant essentiellement du Fonds de prévention des risques naturels majeurs) qui doit permettre de conforter 1 200 à 1 500 kms de digues. A ce jour, 19 programmes d'action de prévention des inondations, dont quatre concernent la Vendée et la Charente-Maritime, ont été retenus pour un montant total de 296 M€ dont une participation de l'Etat de 103 M€, ce qui est en ligne avec le rythme de financement prévu. Une vingtaine de projets sont en cours d'examen pour une décision de financement à l'été.

- Le contrôle de la sécurité des ouvrages de protection a été renforcé : les effectifs des services de l'Etat ont été portés à 80 personnes contre 30 personnes il y a quelques années (en 2008).

- Le recensement des digues, tant maritimes que fluviales, est quasiment finalisé, la ministre de l'écologie a demandé aux préfets, par circulaire en date du 20 octobre 2011, de finaliser ce recensement et d'aborder l'étape cruciale d'identification des points à enjeux pour faire émerger des gestionnaires compétents et des programmes de renforcement.

- Le projet de décret d'application de la loi Grenelle 2 sur la réglementation des digues et les limites de la responsabilité de leurs gestionnaires a fait l'objet de consultations approfondies, en particulier avec les associations de collectivités territoriales, et pourra être adressé au Conseil d'Etat à l'été 2012. Des réflexions seront également engagées, pouvant mener à des évolutions législatives, pour créer des services publics locaux de prévention des inondations s'appuyant sur les collectivités locales volontaires, et afin d'assurer la gestion pérenne de ces ouvrages de protection par des maîtres d'ouvrage compétents et de leur permettre de lever des recettes locales pour assurer le financement de ces ouvrages de protection.

- Afin d'améliorer l'information préventive et plus particulièrement le dispositif d'information acquéreur locataire, une mission sera confiée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur le sujet.

- La nécessité de veiller à la bonne application de la réglementation sur les campings est bien identifiée au sein du plan submersions rapides et fera l'objet d'une priorité particulière ces deux prochaines années.

Mise en œuvre de la directive Inondation et pilotage national

L'ensemble de ces actions s'intègre dans le cadre de la mise en œuvre de la directive Inondation. Ainsi les travaux menés ces dernières années pour identifier les communes devant faire l'objet de PPRN de façon prioritaire ou de plans d'action vont permettre d'alimenter les plans de gestion des risques d'inondation demandés par la directive. La directive demande également la mise en place de stratégies locales à mettre en place pour ces territoires, qui sont préfigurées par les démarches PAPI.

Il est à noter que les délais pour mener l'évaluation préliminaire des risques d'inondation ont été respectés. La stratégie nationale de gestion des risques d'inondation sera arrêtée d'ici mi 2013.

Les actions urgentes décidées en 2010 et traitées dans le cadre du PSR sont mises en œuvre sans délais : elles alimentent les futurs plans de gestion des risques d'inondation (PGRI).

Le pilotage national et local a été également renforcé avec notamment la mise en place de la commission mixte inondation, commission pluripartite rattachée au CNE et au COPRNM au niveau national, qui examine et veille à la cohérence des programmes d'action de prévention des inondations labellisés, et au sein de laquelle sont discutées les orientations stratégiques et

les évaluations de la politique de prévention. Au niveau des bassins, des instances de concertation sont également mises en place car le relais et l'implication des acteurs de terrain sont essentiels pour la réussite de cette politique. Enfin, une nouvelle feuille de route a été adressée aux préfets en février 2012, leur demandant d'élaborer des stratégies régionales assorties de plans d'actions départementaux et d'en restituer régulièrement l'avancement à l'administration centrale. Les actions prioritaires comme les PPR, les PAPI, le PSR font l'objet d'un suivi régulier par l'administration centrale, qui veille aussi à renforcer l'appui technique auprès des services déconcentrés.

Traitements des zones à risque élevé pour la vie humaine

En ce qui concerne plus spécifiquement les zones où il existe un risque élevé pour la vie humaine, il s'agit de constater que l'urbanisation de ces zones a été une erreur qu'il est indispensable de corriger aussi rapidement que possible, dans le respect des principes fondamentaux portant sur les libertés individuelles. Dans ce but, la politique s'inscrit dans l'esprit des articles L. 561-1 et suivants issus de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Si aucune solution de protection n'est possible techniquement ou moins onéreuse, alors la délocalisation des biens, par acquisition à l'amiable, puis si nécessaire expropriation, est recherchée. De telles démarches ont été effectuées par le passé (Séchilienne, Blois, Gard, Xynthia, Var), et une opération d'identification spécifique sur le littoral a été lancée en avril 2010. Elle nécessite des études complémentaires et ces situations sont actuellement examinées pour remédier aux situations identifiées.

Le rapport de la Cour des comptes souligne bien la difficulté à mettre en œuvre ces dispositions, notamment du point de vue de l'acceptabilité par les personnes concernées. Dans le cas de Xynthia, une approche effectivement volontairement rapide a été privilégiée afin de pouvoir apporter dans des délais courts une solution aux personnes et leur permettre de reconstruire leur cadre de vie quotidien. Dans un premier temps, des zones d'acquisition à l'amiable ont ainsi été définies. Puis dans un second temps, sur la base de rapports détaillés du Conseil général de l'écologie et du développement durable (CGEDD), le périmètre de ces zones a été affiné pour définir les habitations proposées à la procédure d'expropriation. Les experts du CGEDD ont pu également mener des entretiens de terrain plus approfondis avec les services locaux de l'Etat, les élus locaux, et des sinistrés.

Afin d'apporter une réponse rapide aux personnes concernées tout en traitant un nombre très significatif de biens, le principe de cette approche, en déterminant des zones initiales d'acquisition à l'amiable les plus restreintes possibles, semble rester le plus approprié. Néanmoins, l'expérience de Xynthia montre que cette approche doit être associée à une communication claire dès le début de sa mise en œuvre, vis-à-vis des populations et des élus.

Ces orientations pourront faire utilement l'objet d'un retour d'expérience formalisé.

Cette méthode a pu conduire à racheter des maisons qui in fine ne seront pas dans la zone finale d'expropriation (et inversement à l'étendre à quelques maisons qui initialement n'étaient pas identifiées dans la zone d'acquisition à l'amiable). Il n'en reste pas moins que les habitations qui ne seront finalement pas expropriées restent dans des sites dangereux, soumis à des risques d'inondation, potentiellement importants pour la vie humaine dans certains cas, qui entraînent chaque fois des dégâts matériels à indemniser. Le rachat conserve donc un intérêt en termes de diminution de la vulnérabilité et a permis de régler des situations individuelles difficiles, permettant à des victimes de se reconstruire.

La mission confiée dans un deuxième temps au CGEDD visait à préserver les habitations qui peuvent être protégées, que ce soit par des protections individuelles ou collectives. Ceci a notamment conduit à retirer des zones proposées à la procédure d'expropriation les maisons comportant un étage habitable, considérant que le risque pour la sécurité des personnes s'en trouvait réduit et pouvait devenir acceptable, au regard des habitants qui avaient clairement manifesté un désir de rester. En revanche, des espaces refuges accessibles via des échelles n'ont par exemple pas été acceptés, car l'expérience montre que si la submersion intervient pendant le sommeil des personnes, il est alors extrêmement difficile de rejoindre un tel espace refuge une fois le logement envahi par l'eau. Seuls les étages existants ont été pris en compte, car il serait inopportun d'augmenter les enjeux dans de telles zones dangereuses, le rehaussement avec des étages pouvant entraîner une augmentation de la population au cours du temps. En outre, la loi ne permet d'imposer (et de les subventionner en partie par le fonds de prévention des risques naturels majeurs) des travaux prescrits par le règlement d'un PPR que dans la limite de 10 % de la valeur vénale du bien. Or la construction d'un étage dépasse largement cette limite.

Une dernière difficulté réside dans l'acceptabilité et la crédibilité de solutions de protections collectives lorsque certaines sont identifiées pour sauvegarder des maisons. Car il convient de s'assurer que ces solutions seront bien mises en œuvre alors qu'elles reposent sur des maîtres d'ouvrage, quand ils sont identifiés, qui ne relèvent pas de l'autorité de l'Etat. Il est nécessaire pour accepter de telles solutions qu'un maître d'ouvrage soit clairement identifié, soit techniquement compétent et avec une assise financière permettant de raisonnablement garantir que ces travaux seront bien effectués et que les ouvrages resteront bien entretenus dans la durée. Dans certains cas, de telles solutions n'ont pu être assurées qu'à l'issue de délais assez longs, ce qui conforte la nécessité de mener une expertise plus approfondie via une mission type CGEDD dans une deuxième phase. Il est à noter que ces solutions sont très différentes d'un site à l'autre, en fonction de la topographie, et nécessitent un examen au cas par cas.

Enfin, la méthode déployée dans le Var, qui concernait un nombre potentiel de maisons plus faible, a visé à obtenir directement l'expertise définitive sur chaque maison. Les délais associés à ces études restent longs et sont aussi sources de mécontentements pour les habitants concernés, qui souhaitent généralement connaître au plus vite leur situation. Cette méthode peut être menée dans le cadre d'un nombre limité de biens potentiellement concernés.

Observations sur les sujets liés à l'urbanisme

La principale recommandation est de « faire en sorte que les communes disposent de documents d'urbanisme actualisés, au besoin en fixant par la voie législative une obligation en la matière ».

Il est exact, comme l'indique la Cour, qu'aucune disposition d'ensemble n'a été prise pour que les communes remplacent les POS obsolètes, même si diverses dispositions résultant soit du code de l'urbanisme, soit de mesures incitatives, conduisent à faire évoluer les POS et à les remplacer progressivement par des PLU.

Cette situation qui voit perdurer des POS, sans autre motif, le plus souvent, comme indiqué dans le rapport que « la volonté affichée de laisser se développer une urbanisation diffuse », plus de dix ans après la création des PLU par la loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, appelle à l'évidence une réflexion de fond, et nous prenons en conséquence bonne note sur ce point de la recommandation formulée par la Cour.

La situation concernant les SCOT nous paraît différente, puisque, d'une part, la loi du 12 juillet 2010 portant Engagement national pour l'environnement a prévu l'objectif de couverture du territoire français d'ici 2017 de schémas de cohérence territoriaux, et que, d'autre part, les anciens schémas directeurs seront tous frappés de caducité au 1^{er} janvier 2013.

La Cour demande par ailleurs à l'État de « soutenir l'administration préfectorale pour un contrôle de légalité efficace sur les décisions d'urbanisme des collectivités locales ».

Le contrôle de légalité a fait l'objet de plusieurs circulaires (circulaires des 17 janvier 2006, 1^{er} septembre 2009, 25 janvier 2012), qui toutes mentionnent clairement les actes d'urbanismes en zones à risques comme devant faire l'objet d'une vigilance particulière ; il appartient dès lors à l'autorité préfectorale, en charge de la mise en œuvre de ce contrôle de légalité, de savoir-faire pleinement usage des prérogatives qui lui sont conférées par la loi.

Nous prenons note à ce sujet de la réflexion rapportée par la Cour et touchant à l'organisation administrative, selon laquelle le fait que les préfets pourraient se trouver en charge à la fois de l'instruction des demandes de permis de construire pour certaines communes et de l'exercice du contrôle de légalité, pourrait être un des facteurs explicatifs de l'insuffisance du contrôle.

Concernant le rachat par l'Etat des biens sinistrés, la Cour note que « l'absence de contrôle systématique de la situation des biens au regard des règles d'urbanisme (permis de construire ou décision de régularisation) est regrettable, car elle prive l'Etat d'un instrument de dissuasion des constructions illégales notamment en zone de grave danger ». On ne peut bien entendu que souscrire à cette observation même si on ne peut ignorer par ailleurs la jurisprudence suivie en matière d'expropriation, au terme de laquelle, comme le rappelle la Cour, le juge ne tient compte de l'absence de permis de construire qu'à condition que l'autorité compétente ait engagé une procédure contre la construction illégale, ce qui n'est possible que dans le délai de prescription.

Vous trouverez, en outre, en annexe une note factuelle apportant des précisions sur divers points techniques, dont des actualisations de données chiffrées, et sur quelques rares points d'interprétation sur lesquels nous ne sommes pas totalement d'accord avec la Cour. Cette note n'a pas vocation à être publiée et est à l'usage de la Cour si elle souhaite ajuster son rapport.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Je souhaite insister plus particulièrement sur les éléments de réponse suivants.

S'agissant en premier lieu des systèmes d'alerte et de l'organisation des secours, le préfet de département a la responsabilité de mobiliser les moyens de secours relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics. La démarche portant sur l'amélioration globale de la cohérence d'ensemble des mesures prises par chacun des acteurs locaux impliqués est largement engagée. Elle s'appuiera notamment sur le déploiement du futur système d'information et d'alerte des populations (SAIP) dont les premières expérimentations doivent intervenir en 2013, en articulation avec les systèmes d'alerte existant.

La refonte des schémas de couverture des risques (SDACR) ainsi que celle des plans de secours (ORSEC) est prévue, mais ne sera optimale qu'à la condition qu'elle implique la réalisation d'exercices ainsi que la définition et la formalisation de protocoles.

Il faut rappeler également qu'un travail de clarification doctrinale de la coordination des moyens aériens est en cours sous la direction du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Ce travail qui associe mes services et ceux du ministère de la défense, vise à actualiser l'instruction interministérielle du 13 janvier 2004 relative à la gestion des moyens aériens en cas de crise localisée sur le territoire national.

S'agissant, en deuxième lieu, de la prévention des catastrophes, je tiens à souligner ma détermination à renforcer les outils à disposition des préfets en vue de garantir une meilleure prise en compte des risques dès l'élaboration des documents d'urbanisme. A cet égard, la proposition de loi issue des travaux des sénateurs RETAILLEAU et ANZIANI tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine, qui a fait l'objet d'une première lecture au Sénat le 3 mai 2011, comporte plusieurs mesures visant à assurer une meilleure articulation entre les documents d'urbanisme et les plans de prévention des risques.

Par ailleurs, le contrôle de légalité opéré par les préfets sur les décisions d'urbanisme des collectivités locales fait l'objet d'instructions précises et régulièrement renouvelées. Ainsi, la circulaire du 17 janvier 2006 avait initié la mise en place de stratégies locales et la définition de catégories d'actes prioritaires dont les décisions d'urbanisme. Elle a été renforcée par la circulaire du 1^{er} septembre 2009 et plus récemment par celle du 25 janvier 2012.

S'agissant, en troisième lieu, de la protection dans les zones bâties, la proposition donnant au préfet la faculté d'interdire la délivrance des permis tacites en zones inondables me paraît intéressante. Cette mesure a d'ailleurs été incluse dans la proposition de loi précitée.

A l'inverse, il me paraît difficilement envisageable de faire participer les collectivités locales au rachat de biens immobiliers, notamment lorsque la décision de déclaration d'utilité publique relève de l'Etat.

Enfin, j'ai bien noté votre proposition de réformer, au besoin législativement, le régime de gestion des digues. Des réflexions en ce sens sont menées par la direction générale de la prévention des risques, auxquelles mes services sont associés.

S'agissant en dernier lieu des indemnisations, je souscris à la recommandation de la Cour demandant que soit engagée une réflexion entre l'Etat et les collectivités territoriales sur l'extension du périmètre des biens assurés des collectivités.

Je souhaite par ailleurs rappeler que le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU) a été fortement mobilisé afin d'aider les communes ayant pris en charge le relogement des sinistrés de la tempête Xynthia et des inondations dans le Var. Le Parlement a depuis lors décidé de prolonger le FARU pour cinq années supplémentaires, jusqu'en 2015.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET
DE L'AGROALIMENTAIRE**

Sur l'intervention du fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) dans le cadre de la tempête Xynthia :

Le régime des calamités agricoles vise à indemniser par le biais du FNGRA les dommages résultant de risques non assurables dus à des phénomènes climatiques exceptionnels. Par construction, les biens considérés comme sinistrés au titre de cette procédure ne peuvent donc pas être assurés. En revanche, il est vrai que, pour être éligibles à la procédure des calamités agricoles, les exploitants agricoles doivent apporter la preuve que les éléments principaux de leur outil de production sont assurés.

En ce qui concerne la tempête Xynthia, deux types d'indemnisation ont été mis en place dans le cadre des calamités agricoles :

le dispositif d'indemnisation « classique » qui recouvre l'ensemble des pertes de récolte et de fonds habituellement indemnisées dans le cadre des calamités agricoles. En l'espèce, il s'est agi principalement :

≈ pour les pertes de récoltes, de dommages en maraîchage, viticulture et arboriculture ;

≈ pour les pertes de fonds, de dommages physiques au sol (nettoyage des parcelles agricoles, rectification du profil des sols,...) et aux ouvrages (clôtures, fossés ...).

le dispositif « ad hoc », validé par la Commission européenne, qui ne couvre que des pertes de fonds. Il s'agit d'une part de compenser les pertes de potentiel de production des sols submergés par la mer (potentiel agronomique diminué sur plusieurs années), et d'autre part, de participer aux frais de traitement au gypse de ces sols afin d'accélérer l'élimination du sel.

Sur le coût pour l'Etat des indemnisations suite à la tempête Xynthia et aux inondations dans le Var :

La Cour relève que le coût de la tempête Xynthia pour le secteur agricole a été nettement plus élevé que celui des inondations dans le Var. Elle estime que ce constat devrait conduire à une réflexion sur les cultures à privilégier sur les terres agricoles menacées de submersion marine.

Tout d'abord, les surfaces agricoles concernées pour chacun de ces deux sinistres sont significativement différentes. En ce qui concerne la tempête Xynthia, ce sont de l'ordre de 35 000 ha de terres agricoles qui ont subi des dommages. Pour les inondations dans le Var, seuls 700 ha ont été sinistrés, soit un rapport de 1 à 50 en termes de surfaces concernées (à comparer à un rapport de l'ordre de 1 à 10 en termes de dépenses).

Par ailleurs, même s'il s'agit dans les deux cas d'inondations, ces sinistres demeurent de nature très différente et ne permettent donc pas de comparaison directe pertinente. En effet, la submersion marine sur les terres agricoles suite à la tempête Xynthia constitue un événement plus grave qu'une inondation d'eau douce telle que celle survenue dans le Var.

Au-delà de la question des surfaces concernées évoquées précédemment, les inondations marines, si elles ne causent guère davantage de dommages directs que les inondations d'eau douce, elles ont en revanche pour spécificité de générer en plus des dommages indirects (dépérissage des cultures pérennes, diminution du potentiel agronomique des sols inondés).

Sur l'existence de plusieurs « guichets » concourant à l'indemnisation des agriculteurs sinistrés :

Concernant les dispositifs mis en place pour la tempête Xynthia et les inondations du Var, la Cour a observé d'une part, l'existence de plusieurs guichets, et d'autre part, une certaine lenteur dans le décaissement des aides mises en place.

Tout d'abord, il faut noter que ces événements climatiques ont pu affecter plusieurs filières distinctes au sein du secteur agricole, chacune connaissant des problématiques spécifiques. Ainsi, dans le cadre de la tempête Xynthia, trois types de populations (agriculteurs, conchyliculteurs et salicultrices) sont concernés avec la nécessité de mettre en place des dispositifs adaptés pour chacune d'entre elles.

Par ailleurs, en cas d'événement climatique exceptionnel, pour assurer la pleine efficacité de l'intervention publique, il est souvent nécessaire d'actionner plusieurs leviers, à la fois par le biais d'indemnisations mais aussi d'allègements des charges (financières, sociales, fiscales). C'est l'ensemble de ces mesures qui permettent de préserver l'avenir des exploitations sinistrées.

En outre, la mise en œuvre de ces dispositifs a reposé essentiellement sur les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM). Celles-ci ont coordonné la mise en œuvre de ces mesures dans le cadre de comités de suivi. Elles ont assuré une communication centralisée sur l'ensemble des mesures auprès des publics concernés, relayée par les organisations agricoles (en particulier les chambres d'agriculture). Elles étaient gestionnaires directes de la grande majorité de ces mesures. En pratique, aucune difficulté particulière n'a été remontée en matière de méconnaissance ou de difficulté d'accès aux dispositifs mis en place.

En ce qui concerne la vitesse de décaissement des aides mises en place, il faut noter, concernant la tempête Xynthia, que le paiement des aides à la compensation des pertes de potentiel de production des sols (dispositif FNGRA « ad hoc ») a débuté dès la fin juin 2010, soit moins de 4 mois après

la survenance du sinistre, alors que la seule notification d'un dispositif à l'Union européenne nécessite habituellement environ 6 mois de délai.

Par ailleurs, plus globalement, les constats de la Cour relèvent peut-être moins d'une lenteur de mise en œuvre des aides décidées que d'une différence notable entre prévision et exécution pour les dispositifs mis en place.

Sur le fond, il faut noter la difficulté technique des estimations de dommages réalisées généralement dans des délais contraints. De plus, il est souvent très difficile d'appréhender complètement l'effet de l'ensemble des critères d'éligibilité des dispositifs d'aides à un moment où, par construction, aucun agriculteur n'a encore déposé de dossier de demande d'aide.

REPONSE DU DIRECTEUR DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL

Je n'en ai que deux à formuler à la lecture de ces documents.

1. Rachat des biens immobiliers dans la zone des Boucholeurs (encadré)

Les trois solutions décrites et présentées comme possibles pour établir une protection contre l'envahissement par la mer ne sont pas équivalentes, ni sur le plan financier et technique, ni sur le plan de l'évolution hydro-sédimentaire, ni au regard du rôle propre de la réserve en matière de protection de la biodiversité, notamment avicole. C'est pourquoi le Conservatoire qui ne s'oppose pas à l'édification d'une digue sur sa propriété comme l'indique la Cour, dès lors qu'il n'en est pas constitué ensuite responsable, souhaite que les solutions possibles soient soumises préalablement à la Ligue pour la protection des oiseaux, gestionnaire du site, et au Conseil national pour la protection de la nature.

2. La protection définitive des zones où les maisons ont été rachetées

La Cour dit que « [seule] la dévolution au Conservatoire du littoral constituerait une solution offrant le plus de garanties sur le long terme. C'est pourquoi celle-ci, actuellement envisagée pour certains terrains, est à recommander, à condition bien sûr qu'il s'agisse de sites cohérents sur les plans naturel et paysager et en prévoyant des projets de gestion conformes aux missions de l'établissement ». Je voudrais seulement souligner l'importance de ces conditions complémentaires que la Cour prend soin, à juste titre, de mentionner. De leur prise en considération dépendent le respect de l'objet spécifique de l'établissement et la force même de la garantie foncière recherchée sur le long terme.

*En effet, la mission du Conservatoire s'inscrit plus naturellement et de manière beaucoup plus profitable lorsqu'il est associé à l'avance à la conception d'ensemble d'un projet de territoire que s'il devait simplement être appelé à garantir *a posteriori* l'inconstructibilité de parcelles sinistrées, éparses et dégradées. Dans le premier cas, le Conservatoire exerce sa vocation propre, au bénéfice des populations, de la nature et des paysages – en résumé, de la qualité du territoire – et contribue effectivement à limiter les risques à ce titre ; dans le second cas, si la mission spécifique de l'établissement était méconnue, le moyen (l'acquisition sans retour possible) risquerait de devenir une fin en soi, un palliatif de circonstance plus ou moins bien accepté socialement, affaiblissant les fondements de l'action de l'établissement public.*

La proposition finale de la phrase du projet de rapport public citant ces importants paramètres de l'opportunité de l'intervention de l'établissement public est donc indispensable.

REPONSE DU PRESIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE MÉTÉO-FRANCE

Au vu des extraits du rapport public thématique relatif aux enseignements des inondations de Xynthia et du Var communiqués à l'établissement public, Météo-France partage assez largement les analyses de la Cour. Il convient toutefois d'apporter quelques nuances ou précisions importantes.

Prévision météorologique des événements marqués par des pluies intenses

En ce qui concerne les pluies intenses, la Cour évoque le nouvel épisode pluvieux exceptionnel qui est intervenu en novembre 2011 dans le sud-est de la France. Elle indique que la qualité des prévisions de Météo-France a permis une meilleure alerte en comparaison de 2010. C'est l'occasion de revenir sur la forte différence entre les événements de juin 2010 et ceux de novembre 2011. Dans le premier cas, il s'agit d'un événement de petite échelle, violent et très bref; dans le second d'un événement de plus grande échelle, long bien qu'intense. Ils conduisent tous deux à des précipitations très importantes, mais avec des modalités très différentes. Le premier se situe encore aujourd'hui à la limite des connaissances scientifiques en matière de prévision très fine, le second est en revanche beaucoup mieux maîtrisé. Cela explique la différence dans la gestion des deux crises et le meilleur préavis constaté dans la seconde. Au demeurant, la prévision de juin 2010, avec ses limites, était conforme à l'état de l'art.

La différence dans la prévision entre 2010 et 2011 ne correspond donc pas à une amélioration réalisée entre les deux années. La prévision très précise (intensité et localisation) d'un phénomène orageux stationnaire et très intense tel que celui de juin 2010 reste aujourd'hui encore largement hors de portée. Ainsi que la Cour le note, Météo-France conduit d'importants travaux de recherche sur les situations convectives du type de celle de juin 2010 et espère apporter d'ici quelques années des résultats en cette matière. Il faut enfin observer que le rôle de service de prévision des crues assuré par Météo-France dans le sud-est permettra une articulation étroite entre les progrès en matière météorologique et leur utilisation en matière d'hydrologie.

Submersions marines

La Cour semble lier l'amélioration à court terme de la prévision des surcotes à des progrès substantiels des modèles océanographiques côtiers. Il faut être très prudent sur ce lien. En effet, les modèles de surcote sont eux-

mêmes déterminés par les modèles atmosphériques (« forçage » de l'un par les données de l'autre). Or, dans le cas de Xynthia, deux modèles météorologiques de grande qualité pouvaient donner des prévisions induisant ensuite une fluctuation de la surcote entre 1 mètre et 1,50 mètre. Les incertitudes inhérentes aux modèles atmosphériques peuvent donc être dominantes, ce qui fait qu'aussi précis que soit le modèle côtier, le résultat final sur la surcote contiendra la part d'incertitude issue du modèle atmosphérique. Il faut donc avoir conscience que les progrès sur les modèles océanographiques côtiers, en lien avec la bathymétrie fine, pourraient de ce fait avoir une utilité limitée tant que les incertitudes sur les modèles atmosphériques n'auront pas, elles-mêmes, été réduites.

De surcroît, la Cour fait mention d'un potentiel défaut de coordination entre les acteurs sur le thème de la submersion marine. Ce constat mérite d'être nuancé. Les études en amont font l'objet d'une coopération fructueuse entre les divers acteurs. Le partenariat noué entre le service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) et Météo-France en est un exemple parmi d'autres. Concernant la gestion des avertissements, à l'instar de ce qui se fait pour les crues, l'existence d'une vigilance vagues submersions offre désormais l'outil approprié pour coordonner les progrès en la matière avec la prise en compte progressive dans le dispositif des avancées réalisées pour mieux connaître l'aléa (prévision) et la vulnérabilité (connaissance du territoire concerné) afin de définir au mieux l'avertissement associé (déclenchement de la vigilance).

Actions menées par Météo-France pour améliorer la situation actuelle

Depuis ces événements dramatiques, Météo-France a, en lien avec ses partenaires, mené deux actions principales : la mise en place de la vigilance « vagues-submersions », qui a notamment permis de rendre beaucoup plus visibles pour le public les avertissements relatifs aux surcotes marines, et le développement du service d'avertissement à destination des communes en cas de pluies intenses, fondé sur l'observation en temps réel des pluies en cours par les radars.

Au-delà de ces premières réalisations concrètes, les équipes de Météo-France sont mobilisées pour améliorer encore les systèmes de prévision numérique du temps. Cela se traduit par la priorité donnée, dans le contrat d'objectifs de Météo-France, signé fin 2011, à la recherche (physique de l'atmosphère, modèles numériques,...) et aux investissements associés pour la transcrire en avancée opérationnelle (réseau d'observation, supercalculateur pour les modèles numériques et leurs évolutions). C'est à ce prix que, sur le long terme, la qualité des prévisions météorologiques continuera de progresser comme elle l'a fait par le passé (la fiabilité de prévision a jusqu'ici gagné un jour par décennie, c'est-à-dire que les prévisions à trois jours sont aussi fiables que l'étaient les prévisions à deux jours il y a dix ans). Ces progrès, ainsi que la prise en compte du retour

d'expérience des situations réelles, permettront ainsi d'améliorer la pertinence des avertissements météorologiques.

Le fonctionnement de la chaîne d'avertissement et d'alerte appelle également une remarque. Il s'agit de trouver un équilibre, toujours délicat, entre la fiabilité des avertissements (message d'avertissement adressé à bon escient) et les fausses alertes. Météo-France s'attache à progresser sur les deux volets. Il faut avoir conscience qu'une démarche qui majorerait systématiquement l'avertissement par prudence conduirait à décrédibiliser ce dernier, ce qui explique pourquoi Météo-France s'efforce de contrôler strictement le déclenchement de vigilance de couleur orange ou rouge. De ce point de vue, une vigilance orange constitue déjà un signal d'avertissement fort pour la population que l'on ne saurait minimiser. Il faut également préciser que la vigilance, désormais bien connue des Français, est efficacement relayée par les médias et permet une sensibilisation du public avant même tout relais par les autorités qui, elles, interviennent en déployant toute la chaîne d'alerte.

En conclusion, Météo-France est convaincu que des marges de progrès existent, en particulier grâce aux avancées à venir de la recherche et de l'observation. Cela devrait se traduire par des prévisions plus fiables, assorties de seuils de probabilité et offrant un appui à la décision encore plus efficace pour les autorités publiques, gestionnaires de la chaîne d'alerte.

***REPONSE DE LA PRESIDENTE-DIRECTRICE GENERALE
DE LA CAISSE CENTRALE DE REASSURANCE (CCR)***

*J'ai l'honneur de vous faire savoir que je n'ai pas d'observations à
formuler concernant cet extrait.*

REPONSE DU CO-PRESIDENT D'ARTELIA

Nous n'avons aucune observation à formuler sur l'exposé des faits nous concernant.

***REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
D'EGIS INTERNATIONAL***

En réponse, nous souhaitons que soient prises en considération les précisions suivantes :

- *veuillez noter que :*
 - . *Egis BCEOM International est devenue Egis International depuis le 1^{er} janvier 2011,*
 - . *que l'activité Eau de Egis BCEOM International, qui a réalisé le schéma directeur le lutte contre les inondations de la Garonne, du Pédégal et du Valescure pour la Communauté d'Agglomération, a été apportée en juillet 2007 à la société Egis Eau, également citée dans le rapport ;*
 - *il nous semble utile de préciser : « Le risque d'inondation du site du projet est confirmé » juste avant le texte « Des travaux y sont prévus pour mettre hors d'eau la zone du projet » ;*
 - *il n'est pas fait état dans le rapport de la validation par le CEMAGREF de l'étude BCEOM (Egis Eau), ce qui semble être le cas puisque les hypothèses de pluie et de débit pour établir le dossier du Plan de Prévention des Risques inondation révisé sont issues des résultats de l'étude.*
-

***REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL SUPERIEUR DU
NOTARIAT***

*Après une lecture attentive de ce dossier, je vous indique que je n'ai
aucune observation à formuler quant au contenu de ce rapport.*

**REPONSE DE LA PRESIDENTE DE LA REGION POITOU-
CHARENTE**

Les observations de la Cour des comptes reprennent les actions mises en œuvre par la région pour venir en aide aux communes, aux personnes et aux entreprises sinistrées par la tempête. Il est intéressant à ce titre de noter que la région Poitou-Charentes a consacré plus de 15,3 M€ en affectations, principalement répartis comme suit :

Soutien à l'activité économique : 5 939 000 €,

Soutien aux collectivités (communes essentiellement) : 2 450 000 €,

Aides aux services publics régionaux : 2 616 000 € + 214 000 € pour le mode de transport de substitution,

Aides aux personnes sinistrées : 1 660 000 €.

Comme l'ont judicieusement relevé les magistrats chargés du contrôle, pourrait s'ajouter, au titre de l'engagement humain de la région Poitou-Charentes, la forte mobilisation de ses personnels en tenant notamment compte de l'installation d'une cellule régionale de solidarité à La Rochelle, dans les locaux de l'Agence régionale de la formation, dès le lendemain de la tempête et maintenue pendant plusieurs semaines auprès des maires et des populations sinistrées. Plusieurs dizaines d'agents régionaux ont ainsi parcouru les 37 communes sinistrées du littoral de Charente-Maritime pour apporter le soutien et l'écoute de la collectivité régionale et recueillir l'ensemble des besoins exprimés, tant auprès des élus que de la population.

Comme cela est évoqué dans le rapport, il convient également d'insister sur la solidarité de l'ensemble des représentants des administrations publiques pour que les aides régionales parviennent rapidement aux sinistrés. Ainsi, il faut saluer l'implication particulière du payeur régional et des payeurs municipaux qui ont été des acteurs essentiels dans le déploiement des aides aux communes et aux personnes. Il faut également relever la bonne coordination avec les services de l'État et les autres collectivités territoriales (le département de Charente-Maritime pour les aides économiques, les agglomérations de La Rochelle et de Rochefort ainsi que les communes pour l'aide aux personnes). Les modalités d'actions que nous avons retenues ont permis cette efficacité de la collaboration entre les différents acteurs qui pourrait être utilement transposée dans d'autres situations de crise.

De manière plus générale, dans le cadre d'une réflexion nationale sur la gestion des risques naturels, la région Poitou-Charentes est disponible pour apporter son témoignage et ses analyses sur l'action publique telle qu'elle s'est déployée durant les semaines qui ont suivi la tempête Xynthia.

Les rapports parlementaires du Sénat du 10 juin 2010 sur « Les conséquences de la tempête Xynthia » et de l'Assemblée nationale du 1^{er} juillet 2010 sur « Les raisons des dégâts de la tempête Xynthia », ainsi que celui de la mission interministérielle de mai 2010 sur « Tempête Xynthia : retour d'expérience, évaluation et propositions d'action », ont analysé les causes probables et les conséquences de cette tempête et émis des propositions d'actions dont il conviendrait d'examiner les conditions de mise en œuvre rapidement.

En conclusion, j'insisterai sur l'efficacité particulière du dispositif de cellule régionale de solidarité mis en place. C'est, en effet, dans un cadre innovant pour une collectivité régionale que cette cellule a démontré la pertinence d'une intervention régionale coordonnée avec l'État et les autres collectivités. Le sens de la solidarité et du service public a ainsi trouvé sa pleine concrétisation auprès des élus et des populations victimes de la tempête.

REPONSE DE LA PREFETE DE LA CHARENTE-MARITIME

Le rapport établi par la Cour des Comptes, à la lecture des deux catastrophes de Xynthia et du Var, confirme, si cela était nécessaire, que l'Etat reste le mieux placé pour gérer les épisodes exceptionnels de crise.

Même s'il évoque l'insuffisance de certains dispositifs, il reconnaît de fait, en soulignant les actions conduites et par les recommandations qu'il formule, le rôle essentiel que joue l'Etat dans les catastrophes majeures (prévention, gestion de crises) et sa capacité à tirer les leçons de chaque crise, en temps réel, pour adapter au mieux la réponse à l'aléa rencontré.

Cette « culture du risque » est en effet un fil conducteur de l'action de l'Etat sur le territoire national et répond à une demande sans cesse réaffirmée par nos concitoyens. Il n'en reste pas moins que la volonté de l'Etat à ce titre, pour atteindre sa pleine efficacité, doit se conjuguer avec celle des partenaires locaux, et que cela sous-entend de leur part une culture du risque commune et partagée.

Il semble nécessaire dans ce cadre de mettre l'accent sur trois considérations.

I - Les systèmes d'alerte et de secours : un outil indispensable

• La qualité de la diffusion de l'alerte est un des premiers exemples de cette nécessaire coordination entre l'action de l'Etat et celle des élus locaux. Le rôle des Maires est en la matière essentielle, comme le souligne le rapport, pour diffuser, auprès des populations, les messages d'alerte transmis par les préfectures.

On retrouve là cette notion impérieuse de culture du risque, évoquée ci-dessus, qui, lorsqu'elle est insuffisante, peut conduire certains élus à ne pas donner aux informations des préfectures toute la portée requise. Cela est d'autant plus vrai dans des communes littorales, où les épisodes de forts vents font partie de la culture ancestrale voire de la vie courante.

Par ailleurs, pour Xynthia, et le rapport le note, malgré leur teneur, les messages d'alerte de la préfecture de Charente-Maritime ont été compris à la lecture de la tempête Martin de 1999.

• S'agissant de la qualité des prévisions de Météo France, force est de constater qu'en l'absence d'une modélisation océanographique côtière adaptée à chaque territoire, les conséquences de ce type d'événement climatique sont difficiles à évaluer avec une absolue certitude.

Elles dépendent en effet non seulement des coefficients de marée et de la force du vent mais aussi de la distance à laquelle s'est formée la houle et, s'agissant du littoral charentais et de ses pertuis, de la direction des vents, ainsi que de la topographie des lieux.

Les mesures prises pour l'amélioration des outils de prévision comme la mise en œuvre de la procédure de vigilance « vague/submersion » sont de nature à éviter la répétition de ces difficultés.

• *Les documents de planification doivent, comme cela est rappelé, faire l'objet d'une actualisation et d'une adaptation constante aux nouvelles connaissances sur les aléas. Il en est notamment ainsi des plans communaux de sauvegarde, insuffisamment réalisés jusqu'alors par manque de prise de conscience du risque quelle que soit sa nature, et dont la réalisation s'est fortement accélérée depuis 2010.*

Ceci étant, l'expérience des crises passées démontre que la principale difficulté réside dans le fait que l'aléa peut toujours dépasser les prévisions les plus pessimistes et les mesures planifiées au regard de ces prévisions. Les dispositifs existants peuvent de ce fait, quel que soit leur niveau, se révéler insuffisants voire inadaptés.

II - Les dispositifs de prévention : une démarche permanente

• *La connaissance et la manifestation des risques est à la base de la conception et la réalisation des dispositifs de prévention. Il en est ainsi des documents à usage d'information des populations comme de ceux à caractère réglementaire.*

Pour atteindre leur pleine efficacité, ces documents doivent recevoir l'adhésion des élus, voire de la population. La difficulté réside dans le fait d'obtenir une adhésion sur des documents évoquant un aléa qui ne s'est pas, ou que peu, produit.

L'histoire des risques en Charente-Maritime a mis en exergue le risque « feux de forêt », notamment à partir de l'incendie de la forêt de la Coubre en 1976 et du risque récurrent d'incendie dans la zone boisée du département commune avec celui de la Charente. Elle a également souligné le risque « crues de la Charente » que ce soit en 1982 ou en 1994.

La prise de conscience, que la manifestation de ces risques avait générée au niveau des habitants, a naturellement conduit à l'élaboration des documents d'information (DDRM, DICRIM, Atlas) et des plans de prévention de risques correspondant à ces aléas, de même qu'à l'information des acquéreurs et des locataires à leur sujet.

Le risque « submersion », pour sa part, ne revêtait pas la même acuité dans la mémoire de la population, les submersions historiques, auxquelles

fait référence le rapport, ne mettant pas en cause à l'époque de lieux fortement habités.

La tempête Martin de 1999 a quant à elle tracé les contours de l'aléa de référence, sachant qu'il s'agissait plus de dommages créés par le vent que par la submersion.

Elle a toutefois conduit à une évolution des plans de prévention vers la prise en compte du risque submersion. Ceci étant, le travail de pédagogie auprès des élus a été plus ou moins difficile à conduire, car directement lié au ressenti de cet événement climatique, influant ainsi directement sur la rapidité de concrétisation de ces documents.

Ce n'est en fait qu'après Xynthia que la réalité du risque de submersion a commencé à être admise par les habitants des communes littorales. La volonté de l'Etat s'en est trouvée renforcée, puisqu'il est constaté depuis deux ans, le rapport en fait état, une forte progression dans la réalisation de ces documents, en lien avec les directives ministérielles, qu'il s'agisse de leur révision, de leur prescription ou de leur mise en application anticipée. L'information des populations et celle des acquéreurs et des locataires s'enclenche directement derrière ce processus.

• *S'agissant des documents d'urbanisme et du contrôle de légalité, le rapport souligne à juste titre la forte pression locale sur ce sujet, souvent relayée, comme cela est dit, par des élus locaux voire nationaux, et ce d'autant plus que le risque n'était pas reconnu.*

Dans le contexte immédiat de l'après Xynthia, alors que le traumatisme était encore vivace, les mesures prises ont pu être à la hauteur de la réponse à donner au risque puisque, simultanément avec l'information donnée aux maires de ne plus délivrer de permis de construire, les permis accordés ont été suspendus en vertu de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et les « porter à la connaissance » du nouvel aléa communiqués pour être intégrés dans les PLU et les SCOT.

Pour que cette fermeté se maintienne dans le temps, il est essentiel, ainsi que cela est recommandé, que l'administration préfectorale soit soutenue dans sa mission de contrôle de légalité sur les décisions d'urbanisme des collectivités locales.

III - La protection des zones bâties : une priorité pour l'avenir

Le rapport fait clairement apparaître la complexité de la problématique. Il n'est pas envisageable de réduire la protection à l'existence d'ouvrages et de digues en front de mer. La solution devra passer, dans les cas les plus sensibles, par un abandon de certains secteurs, mais se pose dans cette hypothèse la question de la gestion future de ces zones.

• *La mise en œuvre de protections de côtes efficaces sous-entend la convergence de moyens juridiques et financiers. Les réflexions qui ont suivies*

la tempête Xynthia ont amené l'Etat à définir neuf bassins de risque en Charente-Maritime. Les collectivités territoriales se sont appropriées ces bassins de risque pour élaborer huit programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), qui doivent notamment permettre la réalisation de défenses adaptées dans un horizon proche. Plusieurs projets sont labellisés ou en voie de l'être par la commission mixte inondation.

Si l'identification des maîtres d'ouvrage des travaux prévus dans les PAPI a pu se faire rapidement, la question de la responsabilité de la gestion et la gouvernance des ouvrages à l'avenir fait toujours débat et l'objet de réticences de la part des collectivités.

La principale difficulté vient de l'implantation des ouvrages sur le domaine public, maritime ou non, et d'une gestion autrefois assurée par l'Etat. A cela se rajoute par endroit la complexité d'identification des responsables et propriétaires d'ouvrages, la multiplicité des intervenants ne permettant pas de faire aboutir les classements alors même que le travail de recensement est très avancé.

Pour assurer la pérennité des protections, il semble indispensable que le législateur donne à l'Etat, et plus précisément aux préfets de départements, les moyens de désigner plus simplement le maître d'ouvrage et le gestionnaire des ouvrages de protection implantés sur le domaine public de l'Etat. Cela paraît le moyen le plus sûr d'aboutir à leur classement derrière un responsable clairement identifié.

• En parallèle, les moyens financiers nécessaires à l'amélioration et à l'entretien des protections doivent être fiabilisés. Si l'Etat, dans le plan submersion rapide, a prévu la hauteur de son effort financier, la question mérite d'être posée, en complément de la participation des collectivités territoriales, d'une intervention financière de l'Europe dans le cadre d'éventuels prochains contrats de plan, les territoires ainsi protégés contribuant à l'activité économique.

Bien plus, s'agissant des digues privées, leurs propriétaires devraient être associés à ces financements, puisqu'ils bénéficient à ce jour d'une protection supportée par les seules collectivités.

Indépendamment de l'efficacité des solutions qui pourraient être mises en œuvre pour leur gouvernance et leur entretien, il est nécessaire de rappeler que tout système de protection est faillible. S'agissant du risque submersion et inondation, les PAPI ne doivent pas créer une « fausse sécurité » tendant à persuader les populations qu'elles sont totalement à l'abri derrière ces ouvrages.

• Il est donc indispensable d'intégrer dans la réflexion la notion de « repli stratégique », et concevoir un nouvel aménagement des zones littorales. Pour assurer ce « repli stratégique », dans les zones où le risque

est particulièrement élevé, deux possibilités sont ouvertes : les procédures d'expropriation pour risque et l'acquisition amiable à titre préventif.

C'est cette seconde démarche qu'a souhaité développer l'Etat après Xynthia, pour répondre à la demande pressante des habitants ayant vécu le traumatisme de la tempête. Le périmètre de ces zones, défini à partir des critères contenus dans la circulaire du 18 mars 2010, a été validé dans sa grande majorité, et le tracé de la zone d'expropriation lui coïncide.

Les différences de zonage constatées dans le rapport résultent en fait de l'évolution de la doctrine retenue par la mission Pitié, dans la mesure où, pour les dernières d'entre elles, ont été introduites la présence d'un étage, ce qui n'était pas le cas auparavant, et la référence à une côte de seuil minimale.

Même s'il peut faire l'objet de critiques, du fait de ces évolutions, le recours aux zones de solidarité, probablement d'ailleurs à cause des débats que ces critiques ont suscité, a interdit que la tempête Xynthia ne disparaisse trop rapidement des mémoires des élus et des habitants, et a permis de maintenir, comme le souligne le rapport, une véritable « culture du risque ».

Ce risque se matérialise d'ailleurs dans quelques situations humaines difficiles qui perdurent. En effet, la démarche engagée par l'Etat au titre du « repli stratégique » ne permet pas de trouver de solution pour les personnes ayant acheté avant Xynthia des terrains à bâtir au prix fort, qui sont désormais inconstructibles et sans valeur.

Le contour des zones de solidarité a ainsi ancré dans les esprits l'existence du risque sur le littoral de la Charente-Maritime et, en parallèle, le caractère impératif des actions à mener pour l'avenir, qu'il s'agisse de la prévention ou de la protection.

*En tout état de cause, l'analyse *a posteriori* permet de conclure que toute démarche de « repli stratégique » rencontrera une forte opposition non seulement des élus mais aussi des citoyens. La démarche future engagée ne pourra réussir que grâce à une autorité sans faille de l'Etat, tant au plan national que local.*

Il conviendrait donc que l'Etat se dote des outils lui permettant de déterminer, dans des secteurs identifiés, et dans des proportions admissibles tant au niveau des territoires qu'au plan financier, les zones dans lesquelles devraient être conduites, avec un cofinancement Etat, collectivités territoriales, voire Europe, les acquisitions amiables rendues urgentes par la nécessité de ce « repli stratégique » face à un extrême danger.

• L'impossibilité de reconstruire devra également être garantie, question qui se pose actuellement pour les territoires où les habitations ont été achetées suite à Xynthia.

Au-delà du classement en zone inconstructible dans les plans de prévention des risques, la solution de long terme pour préserver l'avenir est certainement, ainsi que l'indique le rapport, la dévolution au Conservatoire du littoral. Cet établissement devra être doté pour ce faire de moyens juridiques et financiers adaptés.

*

Telles sont les réflexions que je souhaitais vous apporter à la lumière du vécu d'un événement « extraordinaire », qui, par-delà le traumatisme immédiat, marquera de manière irrémédiable l'action de l'Etat et des partenaires locaux, mais également l'esprit des habitants des territoires concernés.

***REPONSE DU DIRECTEUR DE L'ADMINISTRATION
PENITENTIAIRE,
ANCIEN PREFET DE LA CHARENTE-MARITIME***

*Je vous confirme que le projet de rapport public n'appelle pas en
l'état de réponse particulière de ma part.*

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DE LA CHARENTE-MARITIME**

Je souhaite apporter les observations suivantes :

1° – Sur le chapitre II - II - C - 1 « La localisation en zone inondable des centres de secours des services départementaux d'incendie et de secours »

S'agissant de la reconstruction de certains centres de secours du Service départemental d'incendie et de secours, situés en zone inondable, en particulier ceux du Château d'Oléron et de Rochefort, la Cour indique « qu'aucune décision n'a encore été prise sur ces différents projets ». Or l'Assemblée départementale réunie en session plénière le 17 décembre 2010 a décidé la construction de ces deux centres de secours, ainsi que ceux situés sur les communes de Jonzac et Courçon. A cet effet, une autorisation de programme de 9,6 M€ a été votée, ainsi qu'un crédit de 100 000 €, destiné à financer les premières études de maîtrise d'œuvre.

Depuis le 10 avril 2012, le département est propriétaire des terrains d'emprise, mis à disposition par la commune, afin de construire le centre de secours du Château d'Oléron. Le projet est aujourd'hui estimé à 2,05 M€.

S'agissant du centre de secours de Rochefort, les études sont en cours, le projet est estimé à 4,05 M€. L'acte d'acquisition n'a pas encore été passé avec la communauté d'agglomération du Pays Rochefortais, propriétaire des terrains. En effet, ceux-ci sont aujourd'hui occupés par des constructions qui nécessitent une démolition (estimée à 250 000 €), voire une éventuelle dépollution du site. La prise en charge de ces coûts supplémentaires est en cours de discussion avec la Communauté d'Agglomération. Il n'en demeure pas moins que les études sont bien engagées, au vu du pré-programme élaboré par le Service départemental d'incendie et de secours de la Charente-Maritime et que le département n'entend pas remettre en cause sa maîtrise d'ouvrage sur ce projet.

2° – Sur le chapitre IV - I - D « Les biens immobiliers publics »

Le rapport indique que, lors de la construction des bâtiments abritant le siège du département de la Charente-Maritime à La Rochelle et la maison de la Charente-Maritime à Rochefort, le risque de submersion marine était connu, mais non pris en compte. Cette affirmation n'est pas fondée car, contrairement à ce qu'écrit la Cour, le risque de submersion marine n'était pas avéré dans l'emprise des bâtiments concernés.

2-1 Construction de la Maison de la Charente-Maritime à La Rochelle

S'agissant de la Maison de la Charente-Maritime à La Rochelle, le permis de construire a été déposé le 7 novembre 1997 et accordé par l'Etat

le 23 février 1998. L'arrêté de délivrance du permis ne fait aucune mention du risque de submersion marine, ce qui n'est pas étonnant car l'administration ne disposait d'aucun élément permettant d'étayer un risque de submersion dans ce secteur. En effet, l'atlas des risques littoraux, qui n'avait d'ailleurs aucune portée juridique, établi pour l'ensemble du littoral charentais-maritime a été terminé fin 1999 juste avant la tempête Martin et diffusé en 2001. Le terrain d'assiette du bâtiment sur l'atlas se situe au nord-ouest de la zone submersible, et en dehors de cette dernière. Lors de la tempête Martin, le bâtiment alors en cours de construction n'a pas été inondé, ce qui explique que nous n'ayons pas été conduits à chercher des solutions techniques permettant de réduire la vulnérabilité du bâtiment.

Par ailleurs, pour les zones incluses dans le périmètre de submersion à l'atlas, dont je rappelle que le bâtiment du conseil général était implanté en dehors de telles zones, la submersion générée par Xynthia a été beaucoup plus importante et les laisses de mer relevées ont été significativement plus élevées (supérieures à 6 m NGF), ce qui explique l'inondation du sous-sol du bâtiment. L'importance de cette inondation ne pouvait donc être appréhendée, ni au moment de la délivrance du permis de construire, ni lors du passage de l'ouragan Martin pendant sa construction.

En outre, ce ne sont pas des portes étanches qui ont été mises en place à la Maison de la Charente-Maritime de La Rochelle suite à la tempête Xynthia, mais un système de barrières étanches et amovibles de type batardeaux, qui peuvent être installées en cas de risque de submersion.

2-2 Construction de la Maison de la Charente-Maritime à Rochefort

Quant à la construction des bureaux situés sur le port de commerce de Rochefort, le permis, plus ancien, a été délivré en 1997. Leur localisation a été choisie pour être en cohérence avec leur destination puisqu'ils abritent les services en charge des milieux maritime et fluvial, en particulier l'activité dragage des ports. De même que pour le siège du département à La Rochelle, l'atlas et le document mémoire de 1999 n'existaient pas encore au moment de l'instruction du permis et aucun élément relatif au risque de submersion n'était disponible à cette date. Au moment de Martin, le secteur du port n'a là encore pas été inondé et rien ne laissait présager l'inondation du bâtiment de Rochefort.

Un système de barrières étanches, identique à celui qui est installé à La Rochelle, est à l'étude sur le site de Rochefort.

Quant à la destruction des véhicules, si la flotte automobile en sous-sol a bien été submergée à La Rochelle, aucune voiture n'a été détruite à Rochefort.

3° - Sur le chapitre V - II - B - 4 - b) « Les problèmes de gestion »

Au sujet des indemnisations, la Cour note qu'aucune règle de non-cumul n'a été mise en place, s'agissant des dons versés aux sinistrés. Or

la cellule de crise mise en place par le département dès le lundi 1^{er} mars 2010, relayée par la Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) dès le 22 mars 2010, s'est attachée au contraire à examiner chaque situation de manière individuelle afin d'y répondre le plus efficacement et le plus justement possible. Une commission de coordination de l'aide au relogement, dénommée « relogement/accompagnement social » mise en place par le préfet de la Charente-Maritime, se réunissait deux fois par semaine. Cette instance, à laquelle participaient notamment, outre les représentants du département et de l'État, la caisse d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole, ainsi que des représentants de communes sinistrées et d'associations, a recensé les différents types d'aides, les bénéficiaires et les montants attribués, y compris les montants remboursés par les assurances. Les documents, mis à jour lors de chaque rencontre par les services du département, ont été communiqués à tous les participants. Chaque interlocuteur pouvait de la sorte connaître avec précision la nature et les sommes versées aux sinistrés.

4° - Sur le chapitre V - II - B - 5 « L'aide au relogement »

En ce qui concerne la mise en œuvre du dispositif MOUS, si la convention a bien été signée en mai 2010, il n'en reste pas moins vrai que dès le 1^{er} mars, lendemain de la catastrophe, tous les moyens humains, matériels et financiers ont été mobilisés pour secourir et assister les charentais-maritimes sinistrés afin de les reloger. Les délais inhérents à la formalisation du protocole d'accord n'ont en aucune manière affecté l'aide apportée aux habitants en détresse puisque les services du département avaient à ma demande mis en place une cellule d'urgence, dont l'efficacité et la pertinence ne sont plus à démontrer.

Enfin, la Cour recense 111 ménages en recherche de logement, identifiés comme restant à accompagner en février 2011. En réalité, nombre d'entre eux ont refusé de quitter leur logement situé en zone de solidarité et, à ma connaissance, seuls 34 ménages sur 1 629 recensés au moment de la catastrophe demeuraient en attente de logement.

Quant aux crédits effectivement consacrés au titre de la MOUS, la Cour a relevé que les crédits engagés au titre de l'Etat se seraient élevés à 250 000 €. Je souhaite qu'il soit également porté à la connaissance des lecteurs du rapport que le département de la Charente-Maritime a engagé à ce titre 692 211 €.

5° - Sur le chapitre V - IV - 2 « La gestion du dispositif »

La Cour souligne la nécessité de prévoir un mode de pilotage des dispositifs d'aide apportés par les différents partenaires ; je confirme effectivement que la gestion d'un fonds d'intervention d'urgence, commun au département et à la région, avait été expérimenté lors de la tempête Martin. Il a été réactivé pour traiter les dossiers liés à Xynthia et a donné entière satisfaction.

6° - Sur le chapitre V - V - A - 1 « Les collectivités départementales »

La Cour évalue le coût net final de la crise à 15,8 M€ ; si ce chiffre ne concerne que la seule collectivité départementale, les modalités de calcul doivent être précisées. En effet, pour le département de la Charente-Maritime, le solde net des dépenses réalisées et des recettes perçues est arrêté à 7,49 M€ au 31 décembre 2011 ; il se chiffre à 12,28 M€ au 31 mars 2012.

Enfin, la Cour insiste sur la nécessité que les collectivités départementales puissent prendre en compte à l'avenir le risque d'inondation dans les programmes futurs d'investissement. Cette recommandation, bien sûr appliquée dès lors qu'il s'agit de préserver des vies humaines, doit être analysée avec grand soin pour la réalisation d'infrastructures de type réseaux. Il est en effet nécessaire de trouver un équilibre entre la probabilité de survenance de ce type de risques et le surcoût engendré par sa prise en compte.

En vous faisant part de ma satisfaction quant à la qualité des échanges effectués,

REPONSE DE LA MAIRE D'AYTRE

Ce projet de rapport n'appelle de ma part aucune observation particulière tant il reflète de façon quasi exhaustive, la réalité des différentes interventions et notamment l'extrême célérité avec laquelle les représentants de l'Etat à cette époque, ont traité l'ensemble des protagonistes, à savoir : sinistrés, associations de victimes et représentants de la commune.

Le traitement de cette affaire, dramatique au demeurant, a été fait au détriment de toute concertation, écoute, partage d'information et je dois le dire, contre tout bon sens.

A titre d'exemple, outre l'incompréhensible « découpage » des zones dites de solidarité, et au vu du chiffrage figurant dans ce rapport que je découvre (environ 140 millions d'euros), pour l'ensemble des acquisitions, et au vu des chiffres annoncés (environ 8 millions d'euros), pour des défenses côtières envisagées sur le seul bassin de risques AYTRE - ANGOULINS, je m'interroge sur l'utilisation des deniers publics.

J'aimerais d'ailleurs connaître le montant précis des 93 acquisitions qui ont eu lieu sur Aytré.

La connaissance de ces chiffres ne peut rendre que plus amers les sinistrés, les habitants et les élus d'Aytré.

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-TROJAN-LES-BAINS

Aucune correction ou rajout n'est à apporter sur le fond.

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-PIERRE D'OLERON

L'extrait du projet de rapport public thématique n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

REPONSE DU MAIRE DE LA-FLOTTE-EN-RE

Je n'ai pas d'élément complémentaire à ajouter à ce rapport qui contient des remarques objectives sur la situation de la commune de La Flotte.

En outre, je vous précise que je serai le correspondant particulier désigné pour ce rapport.

REPONSE DU MAIRE DE LA ROCHELLE

Lors de la séance de travail qui s'est tenue en mairie de La Rochelle le 20 octobre 2011, et à l'occasion de l'examen du dossier que je vous avais remis au sujet de l'impact de la tempête Xynthia sur les finances de la Ville de La Rochelle, j'avais souligné le fait que pour la Ville, cet impact s'élevait à environ 20 millions d'euros, ce qui représente une année d'investissement. Même si la couverture financière de la réparation de ces dégâts a pu en effet être en partie assurée par des subventions ou par des indemnités versées par les assurances, il n'en demeure pas moins que la tempête Xynthia a contraint la Ville à différer d'un an des projets d'investissement importants.

La constatation faite en octobre 2011 est malheureusement encore plus vraie aujourd'hui au moment où la prise en considération des prescriptions de l'Etat à l'occasion de l'élaboration des Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) va conduire la Ville à réaliser dans les années qui viennent des travaux beaucoup plus importants que ceux qui étaient prévus initialement.

Dans l'état actuel des estimations, le montant du PAPI de la Ville de La Rochelle pourrait s'élever à 22 millions d'euros, montant qui s'ajoute naturellement aux travaux déjà réalisés dans l'urgence en 2010 et 2011, et dont le montant s'est élevé à 9,9 millions d'euros.

C'est pourquoi, au travers de la présente réponse, il m'apparaît important de souligner la nécessité de prendre en considération, dans toute leur ampleur, et dans une perspective pluriannuelle, les conséquences de la tempête Xynthia.

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-GEORGES D'OLERON

Je tiens à vous faire part des remarques suivantes sur le projet de rapport public thématique :

1. *La délimitation des zones de solidarité n'a pas fait l'objet d'une concertation minimale, mais seulement d'une information de la part du représentant de l'État dans le département, lequel n'a pas pris en compte les demandes répétitives des élus locaux de travailler en amont sur des protections éventuelles, afin de définir une zone de réel danger pour la population, qui aurait, qui plus est, eu un impact psychologique moindre pour les habitants.*
 2. *De par la précipitation dans les décisions, les rachats à l'amiable n'ont pas pu prendre en compte les préconisations de protection qui ressortent de l'étude EGIS-EAU commandée par le conseil général de la Charente-Maritime.*
Par conséquent, la zone d'expropriation telle que prévue conduit inévitablement à un mitage parcellaire auquel se rajoute les problèmes inhérents au non-entretien des habitations achetées par l'État (vols, squatts, déchetteries sauvages...).
-

REPONSE DU MAIRE DE CHATELAILLON-PLAGE

Je vous informe qu'après lecture des informations contenues dans le document joint au courrier, la mairie n'a pas de commentaire particulier à formuler.

REPONSE DU MAIRE DE LOIX

J'atteste ne pas avoir d'observations particulières à formuler.

REPONSE DU MAIRE D'YVES

J'ai l'honneur de vous informer que la lecture de ce rapport n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

REPONSE DU MAIRE DE PORT DES BARQUES

Je vous confirme que nous n'avons pas d'observations complémentaires à vous fournir.

RÉPONSE DU MAIRE DE FOURAS-LES-BAINS

Je vous informe que ce projet de rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE CHARRON

J'ai l'honneur de vous informer que je n'ai aucune observation à formuler sur ce rapport.

***REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL
D'ETUDES, D'AMENAGEMENT ET DE GESTION HYDRAULIQUE
(SIEAGH) DU CURÉ***

Dans cette lettre, vous m'invitez à vous faire part de ma réponse avant le 22 juin.

Ainsi, après lecture de ce document, je tiens à vous apporter les précisions suivantes : ce document n'appelle pas, de ma part, d'observations particulières.

***REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL
DU LITTORAL D'YVES CHATELAILLON-AIX-FOURAS (SILYCAF)***

Je vous informe qu'après lecture des informations contenues dans le document joint au courrier, le syndicat n'a pas de commentaire particulier à formuler.

***REONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE DE L'UNION
DES MARAIS DU DEPARTEMENT DE LA CHARENTE-MARITIME
(UNIMA)***

*Dans l'ensemble, ce document n'appelle pas d'observations, ni sur le fond, ni
sur les chiffres exposés.*

***REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT
MIXTE DU MARAIS POITEVIN***

Je tenais à vous informer que les informations nous concernant sont exactes et n'attirent de notre part aucune remarque.

***REPONSE DU PRESIDENT DU SERVICE DEPARTEMENTAL
D'INCENDIE ET DE SECOURS DE LA CHARENTE-MARITIME***

Après lecture, j'ai l'honneur de vous faire savoir que je n'ai pas de commentaire à apporter, la majeure partie des documents que vous m'avez fait parvenir étant de la compétence de l'Etat, s'agissant de la mise en œuvre des secours.

Je tiens néanmoins à souligner la clairvoyance et l'efficacité du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Charente-Maritime qui a, sous l'autorité de Monsieur le Préfet, prépositionné les secours sur une grande partie de la côte et des îles et réalisé de nombreux sauvetages de vies humaines.

J'ajoute que je suis favorable à ce que le SDIS travaille en étroite collaboration avec les services de l'Etat pour tout ce qui concerne la planification, la défense côtière et les plans communaux de sauvegarde afin d'améliorer sa capacité à anticiper, préparer et mettre en œuvre les secours.

**RÉPONSE DES ANCIENS PROPRIÉTAIRES DE L'HÔTEL
RESTAURANT LA MAISON DES MOUETTES A AYTRÉ –
RESTAURANT LA SUITE**

Comme vous l'indiquez dans l'introduction de votre projet de rapport, le bilan des inondations du mois de février 2010 est effectivement « dramatique » en ce qui concerne notre ancien établissement, la Maison des Mouettes à Aytré, qui est actuellement en cours de démolition.

Si la Maison des Mouettes a été durement touchée par Xynthia, il aurait été tout à fait envisageable d'entreprendre des travaux de rénovation dans la mesure où « seul » le rez-de-chaussée a été inondé.

L'annonce du classement en zone de solidarité de la Maison des Mouettes a alors été vécue comme un couperet puisque tous les efforts consentis depuis des années pour hisser notre établissement parmi les meilleurs hôtels restaurants de la région étaient réduits à néant.

L'annonce du classement en zone de solidarité de manière définitive a en outre été très mal vécue compte tenu des nombreuses tergiversations et revirements qu'il y a eus. Un moment donné il était question de « zones oranges » puis de « zones noires » et à la fin de « zone de solidarité ». Il y a eu indiscutablement un problème de communication dans la gestion de cette crise par l'État et les acteurs locaux.

Après l'amertume, c'est l'incompréhension qui domine aujourd'hui. Lorsque nous avons acheté le fonds de commerce de restauration en 1997, nous n'avons jamais été alertés du risque d'inondation sur la commune d'Aytré. De même, nous n'avons nullement été mis en garde lorsque nous avons engagé de lourds travaux en vue de l'édification de la partie hôtel de la Maison des Mouettes qui a ouvert seulement quatre mois avant la tempête.

Si le risque d'inondation est si important aujourd'hui au point que la commune d'Aytré a été classée en zone de solidarité, pourquoi avoir permis une urbanisation aussi proche du littoral ?

En ce qui concerne l'indemnisation de la Maison des Mouettes, plus encore que l'incompréhension c'est un sentiment d'injustice qui nous anime aujourd'hui.

Comme indiqué dans votre rapport, la Maison des Mouettes est évaluée à 11 millions d'euros. En revanche, ce montant n'a pas été fixé arbitrairement par nos soins mais par notre Notaire, Me Daniel NYZAN qui a évalué le bien et le fonds de commerce à 10 641 000 € :

- 6 661 000 € pour l'ensemble immobilier (murs de l'hôtel et du restaurant),
- 1 180 000 € pour le fonds de commerce de restaurant,

→ 2 800 000 € pour le fonds de commerce hôtel.

Une expertise est actuellement en cours pour une nouvelle évaluation et semble confirmer le montant retenu par le Notaire.

Pour autant, France Domaine a indemnisé les murs de l'hôtel du restaurant seulement à hauteur de 3 522 000 € au lieu des 6 661 000 € retenus par le Notaire.

En ce qui concerne le fonds de commerce, et comme vous l'évoquez dans votre pré rapport, aucune indemnisation n'a été prévue au motif que l'article L. 561-3 du code de l'environnement réserve la procédure d'acquisition amiable à « un bien exposé à un risque prévisible », ce qui exclut selon la Direction Générale des Finances Publiques et la Direction Générale de la Prévention des Risques, l'indemnisation d'un fonds de commerce.

Cette interprétation nous apparaît biaisée dans la mesure où, si l'article L. 561-3 du code de l'environnement ne prévoit pas expressément l'indemnisation d'un fonds de commerce, il ne l'exclut pas pour autant.

Quoi qu'il en soit, nous accusons aujourd'hui une perte sèche de près de 7 millions d'euros puisque notre établissement, évalué à 10 641 000 € avant la tempête, n'a été indemnisé qu'à hauteur de 3 522 000 €.

En outre, malgré cette perte sèche de 7 millions d'euros, le Trésor Public a considéré que nous avions réalisé une plus-value de 1 992 726 € (1 419 621 € en ce qui concerne la vente des murs du restaurant et 573 105 € en ce qui concerne la vente des murs de l'hôtel).

Cette plus-value étant imposable à l'IS, nous devons aujourd'hui reverser 664 242 € (1 992 726 / 3) sur les 3 522 000 € versés par France domaine.

Nous avons le sentiment aujourd'hui que nous avons été oubliés par l'État et les collectivités locales alors que ces derniers ont une part de responsabilité non négligeable dans le préjudice que nous subissons aujourd'hui. Nous rappelons qu'à aucun moment nous n'avons été dissuadés de nous implanter sur la commune d'Aytré.

Bien plus qu'une perte financière, c'est le fruit de 20 ans de travail et de sacrifices que nous perdons aujourd'hui.

L'Etat doit retenir l'échec de la gestion de cette crise et surtout reconnaître sa part de responsabilité et celle des acteurs locaux qui n'ont pas été en mesure d'appliquer une politique urbaine et de gestion des sols cohérente au vu de l'ampleur de la catastrophe Xynthia.

Nous espérons que ces éléments vous permettront de compléter votre rapport et d'envisager, pour l'avenir, une prise en compte plus aboutie des préjudices endurés par les sinistrés de Xynthia.

REPONSE DU PREFET DE LA VENDÉE

Concernant le chapitre consacré aux systèmes d'alerte et de secours, et plus particulièrement l'organisation des exercices, je tiens à préciser que depuis plusieurs années déjà la préfecture de la Vendée est engagée dans un rythme annuel de deux ou trois exercices. Aussi, je ne voudrais pas que la phrase « Contrairement aux années précédentes, en 2010-2011, deux exercices portant sur les inondations et la submersion ont été organisés » puisse conduire le lecteur à penser qu'aucun exercice n'était organisé en Vendée, précédemment à la tempête Xynthia. Par l'organisation d'exercices réguliers portant sur différentes thématiques, l'Etat affirme sa volonté de se préparer à la gestion des crises, de toute nature (incendie, pollution, explosion, ...).

Concernant le SDACR, les critiques sur l'insuffisante couverture en bateaux légers de sauvetage du Sud-Vendée me semblent parfaitement infondées. En effet, si la couverture en bateaux doit tenir compte de la surface du territoire submersible, elle doit prendre en considération beaucoup d'autres paramètres, parmi lesquels, à l'évidence, l'importance de la population exposée au risque.

Au sujet de la planification, je souhaite insister sur le travail important réalisé en Vendée pour sensibiliser et accompagner les communes. Ainsi, dans les jours qui ont suivi la tempête, l'intérêt du DICRIM et du PCS a été rappelé à l'ensemble des maires du département par lettre du préfet avec une attention particulière pour les communes littorales. Plusieurs communes ont alors manifesté leur intention d'engager une démarche d'élaboration d'un plan, notamment sur le littoral. Les sous-préfets ont organisé des réunions d'information à l'intention des maires intéressés. Une équipe d'appui composée de représentants de la préfecture (cabinet - SIDPC), du SDIS, de la DDTM, et de la gendarmerie ou de la DDSP a participé aux différentes réunions de travail organisées dans les communes.

Le 7 octobre 2010, à l'initiative de l'association départementale des maires, en partenariat avec l'assemblée des communautés de communes de Vendée, plus de 150 élus ont participé à une rencontre d'information sur le thème « la gestion et la prévention des risques dans les collectivités ». Le dispositif départemental pour le développement des DICRIM et PCS y a été présenté.

En fin d'année 2010, l'association des maires de Vendée a décidé de recruter un chargé de mission pour accompagner les communes dans l'élaboration de leur Dicrim et PCS. Ce chargé de mission a pris ses fonctions en avril 2011. A la demande du président de l'association des maires, un comité technique d'appui a été mis en place avec des représentants du SDIS, de la DDTM et de la préfecture.

Par ailleurs, s'il est évidemment essentiel que les PCS de communes d'une même aire géographique doivent être cohérents, je suis beaucoup plus réservé quant au développement de plans intercommunaux. En effet, le maire doit être au centre du dispositif, comme le prévoit explicitement la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, notamment en son article 16.

Concernant la relocalisation du centre de secours de l'Aiguillon-sur-Mer, le choix d'un nouveau terrain d'implantation est conditionné par le zonage du PPRI qui devrait être approuvé dans le courant de l'été 2012.

Enfin, je souhaite porter à la connaissance de la Cour que le DDRM 2012 est achevé, conformément à l'ambition affichée et reprise dans le rapport. Sa maquette a été présentée par le prestataire au comité de pilotage le 10 mai dernier et une présentation aux maires et aux présidents des communautés de communes est prévue le 11 septembre 2012 à la maison des communes.

Concernant le chapitre consacré à la prévention et à l'urbanisme, il n'est pas juste, comme le fait le rapport à plusieurs reprises, de remettre en cause la rigueur des instructions menées au titre de la loi sur l'eau, notamment pour le lotissement des Voiliers, celles-ci, concernant le volet « risque », s'appuyant sur les études PPR qui prévalaient alors (bande inconstructible de 50m en arrière de la digue).

Par ailleurs, je souhaite préciser que les atlas des zones inondables sont systématiquement intégrés aux porter à connaissance du préfet, lors de l'élaboration des PLU. En outre, le préfet vérifie, dans l'avis des personnes publiques associées sur le projet de PLU, que les contraintes de l'atlas des zones inondables sont bien prises en compte. Et pour conclure sur le sujet des AZI, je me permets de rappeler que le déféré portant sur l'autorisation d'aménager le parc résidentiel de loisirs « La Vieille Prise » à La Faute-sur-Mer était fondé sur l'atlas, ce qui, comme le souligne le rapport public, n'a pas empêché la Cour administrative d'appel de Nantes de le rejeter le 26 décembre 2003.

S'agissant des moyens affectés au contrôle de légalité de l'urbanisme, ceux de la DDE ont été intégralement transférés à la préfecture au 1er janvier 2010 et les effectifs ont été maintenus depuis ce transfert, ne permettant nullement de conclure que « toutes ces réorganisations ont conduit à un amoindrissement des effectifs consacrés au contrôle de légalité ».

Concernant le chapitre consacré à la protection, et en particulier le périmètre des zones de solidarité, je voudrais redire que celles-ci ont été dimensionnées vis-à-vis d'un risque potentiel de submersion lié à un aléa de référence équivalent à Xynthia mais avec des conditions différentes et aggravantes comme par exemple la rupture de la digue Est.

S'agissant de l'implication financière de l'Etat dans l'entretien des digues, le taux de 50 % appliqué par l'Etat entre 2000 et 2006 l'a été à titre exceptionnel, suite à la tempête de 1999. En « droit commun », selon les principes généraux du fonds Barilier, l'Etat participe aux travaux de protection pour un taux compris entre 25 et 40 %, le taux maximum étant appliqué lorsque l'opération se situe sur un territoire où le PPR est approuvé (voire simplement prescrit par dérogation jusqu'en 2013). D'expérience, on a pu observer que la qualité des projets et de leur maîtrise d'ouvrage reste un facteur bien plus limitant que la disponibilité des crédits pour l'avancement des opérations. Ainsi, comme le souligne la Cour, les financements octroyés sont directement liés au nombre et à la qualité des projets présentés, qui dépendent des capacités techniques et financières des maîtres d'ouvrage. Le fort investissement de la Communauté de communes de l'île de Noirmoutier et d'autres maîtres d'ouvrage du nord de la Vendée en matière de « défense contre la mer » contribue ainsi à la disparité entre le nord et le sud du département.

Dans le sud, la question de la maîtrise d'ouvrage a, à l'évidence, progressé plus lentement. Pour autant, l'ensemble des études et projets présentés sur les communes de la Faute et l'Aiguillon-sur-Mer, à deux exceptions près (problème d'éligibilité à la convention s'agissant de travaux portuaires pour l'un et travaux partiellement liés à l'action de la mer pour l'autre), ont été subventionnés de manière prioritaire par la commission entre 2007 et 2009.

Au-delà de la participation financière de l'Etat, aurait pu être soulignée la bonne coordination des cofinanceurs (Etat, région, deux départements), assurée depuis 2007 dans le cadre de la commission d'attribution des financements sur les actions de confortement des ouvrages ou de prévention de l'érosion côtière.

Enfin, concernant les montants consacrés par l'Etat à l'entretien des digues littorales du Sud-Vendée, il peut paraître étonnant de mettre en regard les financements de l'Etat destinés aux grosses réparations des digues dans un programme pluriannuel défini par convention (0,54 M€ par an en moyenne) et les sommes mises en œuvre immédiatement après Xynthia pour réparer les ouvrages qui étaient hors fonction après la tempête (3,2 M€ en 2010).

Concernant le chapitre consacré aux indemnisations, je m'étonne que la Cour puisse avancer que 62 biens immobiliers, pour lesquels aucun permis de construire n'a été délivré, ont été achetés par l'Etat. Si la Cour n'a pas retrouvé trace de permis de construire pour ces 62 biens, cela ne signifie absolument pas, compte tenu des durées d'archivage de ces éléments et de l'ancienneté des biens en question, qu'aucun permis n'a été délivré. J'ajoute que ne pas procéder à l'acquisition des biens construits illégalement, comme le suggère le rapport aurait conduit, compte tenu des délais de prescriptions

en urbanisme, à maintenir en place des personnes soumises à un risque grave, et ce, en toute connaissance de cause.

Quant au contrôle de vraisemblance des indemnités versées par les assurances sur la base d'une « carte faisant apparaître le niveau d'eau atteint », celui-ci aurait été très complexe, la modélisation des niveaux d'eau concernant le terrain naturel alors même que les dégâts dans les habitations sont liés au niveau de leur seuil.

***REPONSE DU PREFET DU FINISTERE,
ANCIEN PREFET DE LA VENDEE (JANVIER 2010 – JANVIER 2012)***

*J'ai l'honneur de vous indiquer que ce document n'appelle de ma part
aucune réponse.*

***REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES DE LA
REGION RHÔNE-ALPES,
ANCIEN PREFET DE LA VENDEE (JUILLET 2007 – JANVIER 2010)***

*Je vous informe que je ne souhaite pas formuler d'observation à ce
stade.*

**REPONSE DU PREFET DE LA REGION FRANCHE-COMTE
PREFET DU DOUBS,
ANCIEN PREFET DE LA VENDEE (JANVIER 2005 – JUILLET 2007)**

Pour répondre à votre demande, je tiens à signaler à votre attention la formulation actuelle du rapport, concernant la délivrance, par mes soins semble-t-il, le 26 septembre 2005, d'une autorisation d'un projet de remblaiement en zone humide intéressant le lotissement « Les Voiliers » à la Faute-sur-Mer.

Le projet de rapport formule l'observation suivante : « Au total, il est permis de se demander si, dans le cadre de la loi sur l'eau, un refus ne devait pas être opposé à ce projet de remblaiement en zone humide, alors même que l'autorisation de lotir avait été accordée. En l'occurrence, cette loi a été interprétée d'une façon très compréhensive pour le lotisseur et la commune, avec une prise en compte insuffisante des exigences liées à la police de l'eau ».

Cette formulation exprime assez clairement le sentiment que l'autorisation n'a pu être accordée qu'avec une interprétation très compréhensive de la loi pour le lotisseur et la commune.

Je tiens à exprimer mes plus vives réserves sur ces affirmations et formulations, tout en signalant que je n'ai eu ni le temps ni l'opportunité de me référer aux pièces du dossier, aux avis formulés par les services et à leurs propositions de décisions, pour étayer une appréciation définitive.

Je me contente en conséquence de cette « réserve de principe ».

REPONSE DE L'ANCIEN PREFET DE LA VENDEE

J'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai quitté mes fonctions de Préfet de la Vendée le 9 janvier 2005 et que je ne possède, ni n'ai accès à aucun élément autre que celui figurant dans votre projet de rapport public. Par conséquent, je ne suis pas en mesure de lui apporter réponse.

***REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DES PAYS DE
LA LOIRE***

Compte tenu du caractère parcellaire des éléments transmis, la lecture et l'analyse du rapport de la Cour n'est pas aisée pour la région. Afin d'éclairer le débat public sur le traitement de la catastrophe générée par Xynthia, je vous transmets donc l'ensemble des précisions et réponses, que j'ai par ailleurs adressées au Président de la chambre régionale des comptes, en réponse aux observations de cette dernière.

1. Sur le coût pour les finances publiques de la catastrophe

La CRC des Pays-de-la-Loire considère dans ses observations que le coût pour les finances publiques de la catastrophe est « très élevé ». Or, il ressort de son rapport que près des trois quarts de ce coût (153 808 966 € pour l'Etat, sur un montant global dépensé par les pouvoirs publics de 208 916 574 €) est lié à la mise en œuvre dans l'urgence du rachat et de la destruction des maisons en zones de solidarité, dispositifs prévus dans le cadre du fonds dit Barnier.

J'observe que les magistrats constatent par ailleurs que des efforts financiers bien moindres, auraient permis de mettre en place de véritables outils d'alerte et de suivi utiles à la protection du littoral ; à ce jour ces dispositifs n'ont toujours pas été mis en œuvre.

S'il est apparu nécessaire d'intervenir rapidement pour déterminer des zones de danger et procéder à des premières acquisitions amiabiles puis démolitions, la région considère pour sa part que le plan de rachat et de destruction aurait dû être davantage concerté, et adopté dans un contexte moins médiatique. Cela aurait sans doute permis de réduire d'au moins 25 % les zones de solidarité (et donc le coût pour les finances publiques). Il sera à ce titre éclairant d'examiner les conclusions des enquêtes d'utilité publique de la phase actuelle des expropriations.

J'observe par ailleurs qu'il pourrait résulter de la définition précipitée des « zones de solidarité », où l'habitat existant a dû être partiellement déconstruit, un aménagement mité où des milieux naturels sensibles coexisteraient à proximité immédiate de territoires urbanisés.

2. Sur la coordination des pouvoirs publics

Tout en notant que la gestion de la crise n'a pas marqué de dysfonctionnement majeur, la CRC des Pays-de-la-Loire relève un manque de coordination des acteurs. La région aurait souhaité plus de précisions sur ce sujet.

En effet, si cela vise un défaut de coordination en matière d'aide à la protection du littoral, la région souhaite souligner son engagement continu depuis 2000 en la matière. La région regrette que dès 2006 l'action coordonnée des pouvoirs publics ait perdu en lisibilité, l'Etat n'ayant pas accepté, en dépit des demandes répétées des collectivités et de la région, de maintenir cette action dans le cadre du CPER. Elle déplore également qu'à cette occasion, au-delà de perdre en lisibilité, l'effort des pouvoirs publics pour la protection du littoral ait perdu de son efficacité notamment, du fait d'une diminution du taux d'intervention de l'Etat (rappelée page 35 du rapport de la chambre).

S'il s'agit d'un défaut de coordination des aides économiques, la région rappelle que s'il était bien dans l'intention du législateur que la loi du 13 août 2004 installe les régions en chefs de file de l'action économique, le Gouvernement de l'époque a préféré retirer cette orientation, laissant ce champ d'intervention sans pilote, ce que les régions n'ont cessé de regretter depuis.

S'il s'agit enfin du défaut de concertation des administrations énoncé par Monsieur le maire de la commune de la Faute-sur-Mer, l'ensemble des pouvoirs publics et des acteurs privés très fortement mobilisés dans la gestion de la tempête, seront sans doute comme moi surpris de ces propos, que l'on peut considérer comme déplacés, notamment au vu de ses propres difficultés de gestion, relevées par la Chambre, et de son manque de transparence motivé selon lui par le secret de l'instruction devant les juridictions pénales.

3. Sur les moyens engagés par la région dans le cadre de son plan tempête

La région prend acte des appréciations portées par la chambre régionale des comptes des Pays-de-la-Loire sur les moyens engagés par la région dans le cadre de son plan Tempête et sur leur taux de réalisation qu'elle considère satisfaisant. Elle souhaite toutefois préciser et compléter deux points.

S'agissant du calcul des coûts nets pour les budgets publics, repris dans le Projet du rapport public de la Cour, il peut paraître inexact de prendre en compte l'intégralité des dons reçus par la région, tous n'étant pas à destination des trois communes visées par l'analyse de la Cour.

Par ailleurs, le rapport de la CRC des Pays-de-la-Loire fait référence aux moyens supplémentaires en personnel déployés pour faire face aux conséquences de la tempête Xynthia, sans citer toutefois les dispositions prises par la région. La région précise simplement qu'en sus des emplois tremplins accordés pour les trois communes, elle a mis en place à son niveau une cellule « tempête » pour assurer l'orientation et la diffusion des demandes d'aides des victimes (habitants, entreprises, communes...) et coordonner les 20 mesures de son Plan Tempête.

4. Sur l'avenir des territoires touchés par la tempête

Au-delà de la gestion de la crise et de ses conséquences immédiates, la région considère qu'il est urgent désormais que l'Etat accepte, avec les territoires, de tracer des perspectives d'avenir, relatives à la gestion du trait de côte et à l'aménagement et au développement de ce territoire meurtri par ce sinistre.

Concernant la gestion du trait de côte, la région a approuvé en commission permanente du 6 février dernier, une convention d'objectifs 2011-2016 avec l'Etat et les départements de Loire-Atlantique et de Vendée, afin de développer une vision globale de la gestion du littoral. Elle a pour objectifs de bâtir un cadre et une stratégie régionale concertée relative à la protection des personnes et des biens exposés aux risques littoraux, en les inscrivant dans une perspective de gestion durable du trait de côte, respectueuses des espaces naturels littoraux et de leurs dynamiques ; de contribuer à la mise en œuvre de cette stratégie au travers d'actions d'information, de coordination, d'impulsion et de financement des démarches de gestion globale ; de favoriser l'approfondissement, la valorisation et le partage des connaissances entre acteurs du littoral.

Au-delà de cette convention, la région Pays-de-la-Loire confirme sa volonté d'une plus grande mutualisation des connaissances, notamment sur des éléments cartographiques communs qui pourraient être formalisés dans le portail GEOPAL et autour du projet de centre de ressources « Litoralis », qui a émergé dans le cadre du projet de contrat de solidarité régional du sud Vendée Littoral.

Lors des ateliers de concertation mis en œuvre par la région dans le cadre de ce projet de contrat régional, l'intercommunalité a été jugée nécessaire pour porter et coordonner les projets proposés et mettre en œuvre plus globalement le projet de territoire. La région se réjouit que la Chambre régionale des comptes des Pays-de-la-Loire recommande la mise en place d'une telle structure intercommunale. La région en ce qui la concerne a accompagné le territoire pour faire avancer la réflexion en ce sens.

Au-delà de ces évolutions, la définition d'un nouveau projet d'aménagement et de développement pour ces territoires constitue également un enjeu majeur, dans lequel l'Etat doit prendre toute sa part. A cet égard, la région considère qu'il est désormais important que l'Etat participe activement aux arbitrages de réemploi des zones de déconstruction qui ne peuvent être laissées à l'abandon.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA VENDÉE

L'analyse réalisée par la Cour à la suite de la tempête Xynthia appelle simplement quelques précisions de la part du Département de la Vendée.

Pour ce qui concerne la nécessaire coordination face au risque de submersion marine, il faut noter que le Département a contribué avec les services de l'Etat et de la Région à la mise en place d'une démarche de type (programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) sur l'ensemble du littoral vendéen (7 PAPI labellisés ou en cours de préparation actuellement).

Parallèlement, un travail concerté entre l'Etat, la Région et le Département a été engagé depuis 2000 pour soutenir des opérations relatives aux digues dans le cadre de plusieurs procédures contractuelles (convention, contrat de projets Etat-Région...). Les études et travaux ainsi réalisés, l'ont été dans le cadre d'un cofinancement coordonné entre l'Etat, la Région et le Département.

***REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DE LA VENDEE***

*Je vous informe que ce document n'appelle pas de commentaire
particulier de ma part.*

REONSE DU MAIRE DE LA TRANCHE-SUR-MER

Le présent document n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

REPONSE DU MAIRE DE L'AIGUILLON-SUR-MER

Mes observations portent sur les paragraphes et alinéas ci-dessous :

Chapitre III - B - 2 - L'alerte des maires : En tant que maire, je pouvais difficilement prévenir le préfet de l'état de submersion auquel était confrontée ma commune à 4 h du matin ; dès 3 heures j'étais à la mairie avec mon adjointe à gérer les conséquences de la submersion, en compagnie du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et un appel téléphonique des services de l'Etat m'avait été signifié vers 1 heure du matin à ce sujet.

Chapitre III - B - 3 - b) L'amélioration des dispositifs communaux d'alerte depuis la crise : au titre des systèmes d'alerte de ma commune, je tiens à préciser que l'acquisition d'un panneau d'information à LED implanté avenue Amiral Courbet, près de l'Office de Tourisme et du Port, est également en cours.

Chapitre III - A - 3 - c) Le format et le contenu des plans communaux de sauvegarde (PCS): Le PCS est de surcroît un document d'essence et d'efficience communal ; je vois difficilement comment il aurait pu être élaboré conjointement avec la commune de la Faute-sur-Mer, d'autant plus que nos deux communes en 2011 n'avaient pas encore opté pour leur intégration dans la Communauté de Communes du Pays née de la Mer - option aujourd'hui levée avec l'intégration prévue au 1^{er} janvier 2013.

Chapitre VV - A - 2 - Les communes et les intercommunalités : Concernant les recettes fiscales, je souhaite rappeler que la commune a subi une perte nette de ses ressources fiscales, hors réforme de la fiscalité faisant suite à la disparition de la taxe professionnelle.

Tels sont les éléments que je souhaitais soumettre à votre Cour en vue d'amender votre rapport avant adoption définitive.

**REPONSE COMMUNE DU MAIRE DE LA FAUTE-SUR-MER
ET DE SON ADJOINTE CHARGEES DE L'URBANISME**

Au titre de ce contrôle, la Cour des comptes a, en particulier, étudié la gestion de la tempête Xynthia par la commune de La Faute-sur-Mer.

La commune entend y apporter les précisions suivantes.

Au préalable, il convient de rappeler que la Chambre régionale des comptes (ci-après « CRC ») des Pays-de-Loire a également examiné la gestion de la catastrophe naturelle par les différents acteurs locaux, la commune de La Faute-sur-Mer en particulier.

Dans ses réponses au rapport d'observations provisoires de la CRC des Pays-de-Loire, la commune notait d'une part l'impossibilité de faire valoir, dans le cadre de cette procédure, certains éléments relevant du secret de l'instruction et appréciés par la juridiction pénale saisie sur ce dossier, d'autre part, le caractère extraordinaire de la tempête Xynthia dont la gestion excédait amplement la compétence de la commune.

Elle revenait également sur certaines présupposées déficiences dans la gestion de la tempête par la commune, supputées par la CRC. Certains de ces arguments ont été pris en compte par la Chambre, dans ses observations définitives. La commune de La Faute-sur-Mer a ainsi montré en quoi nombre des défaillances qui lui étaient reprochées ne relèvent, en fait, pas de sa compétence ou concernent des domaines dans lesquels elle n'a, en réalité que peu de prise.

1. Sur les systèmes d'alerte et de secours

Votre Cour relève des prétendus dysfonctionnements dans la gestion, par la commune de La Faute-sur-Mer des systèmes d'alertes d'une part (i) et dans l'organisation des secours d'autre part (ii).

(i) Sur les systèmes d'alerte

Ainsi, votre Cour déplore que le maire de La Faute-sur-Mer n'ait pas fait usage des pouvoirs de police qui lui sont reconnus par l'article L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales (ci-après « CGCT »). Il en aurait résulté une mauvaise information du préfet, gênant, par là-même, l'alerte aux populations.

Or, l'article L. 2212-4 du CGCT n'est pas applicable dans le cas d'une catastrophe naturelle telle que la tempête Xynthia. En ce sens, la gestion de celle-ci, y compris en matière d'alerte des populations, relève exclusivement de la compétence des services déconcentrés de l'Etat.

En effet, l'article L. 2212-1 du CGCT confie au maire la responsabilité de la police municipale sur le territoire de sa commune en ce

qu'il dispose que « le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs ».

Les pouvoirs de police conférés au maire sont détaillés par l'article L. 2212-2 du CGCT qui liste les composantes de la police municipale. Le cinquième alinéa de l'article L. 2212-2 prévoit ainsi que la police municipale comprend, entre autre, « 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, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

Dans cette hypothèse, le maire est en outre tenu d'adopter les mesures de sûreté nécessaires dans les conditions suivantes :

« 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.

Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites » (article L. 2212-4 du CGCT).

Ces articles consacrent donc la compétence du maire en matière de police municipale, de maintien de l'ordre public, de la sécurité, de la sûreté et de la tranquillité publique, notamment face à divers accidents dont l'ampleur n'excède pas le territoire de sa commune.

En effet, l'exercice des pouvoirs de police administrative générale est partagé entre le maire, le préfet et les ministres. Ce partage est strictement encadré, notamment par le CGCT. Ainsi, les compétences du maire rappelées ci-dessus sont limitées par celles reconnues à l'article L. 2215-1 du CGCT aux préfets ou aux ministres en matière de gestion de phénomène de grande ampleur, notamment.

Le troisième alinéa de cet article dispose en ce sens que « la police municipale est assurée par le maire, toutefois [...] le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ».

La jurisprudence administrative fait une application constante de cette répartition des compétences en matière de police administrative (voir par exemple, CE, 5 avril 2011, Mme Mina A., n° 347949).

La Cour administrative d'appel de Lyon a ainsi jugé, s'agissant de l'échouage d'une péniche « que l'opération [de secours] ne peut relever des pouvoirs de police générale du préfet intervenant au nom de l'Etat que si les conséquences de l'accident excèdent les limites du territoire communal ». Elle en a déduit que l'échouage de la péniche concernée n'excédait les limites du territoire de la commune où est survenu l'accident et que, dès lors, l'organisation des secours relevait des pouvoirs de police du maire (CAA Lyon, 7 juillet 2011, Société Lyon Parc Auto, n° 10LY00446).

En l'occurrence, il est bien évident que la tempête de Xynthia a touché un territoire excédant celui de la seule commune de La Faute-sur-Mer. Dès lors, l'exercice des pouvoirs de police ne relevait pas de la compétence du maire de La Faute-sur-Mer mais de celle du préfet de Vendée.

En outre, et en tout état de cause, en cas d'alerte de niveau rouge, la diffusion de l'information et l'actionnement des dispositifs d'alerte sont effectués par le Préfet, comme l'explique la circulaire interministérielle relative à la procédure de vigilance et d'alerte météorologique (NOR : IOCE1123223C).

A cet égard, il est manifeste qu'au-delà de l'évidente compétence du Préfet, lui seul disposait de la capacité, des réseaux d'information et des moyens pour diffuser efficacement l'alerte auprès des populations et déployer les mesures de sûreté adaptées.

Enfin, la commune rappelle que l'analyse des messages d'alerte donnés aux maires a révélé des dysfonctionnements qui ne sont pas le fait des communes.

Ainsi, le Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia (M. Jean-Louis Léonard, enregistré le 1^{er} juillet 2010), le Rapport d'étape du sénateur Alain ANZIANI Tempête Xynthia, Retour d'expérience, évaluation et propositions d'action (enregistré le 10 juin 2010) et le Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia soulignent que les messages d'alerte des 26 et 27 février 2010, diffusés par les services du Préfet, recommandaient le confinement aux populations et insistaient davantage sur les risques de forts vents que sur ceux de submersion marine.

Les victimes de la catastrophe seront précisément celles qui respecteront ces consignes de confinement.

L'évacuation des populations n'a jamais été clairement recommandée (par exemple Rapport de l'Assemblée nationale précité, p. 33).

Comme le souligne la mission d'information du Sénat au sujet des bulletins d'alerte :

« Il apparaît clairement que l'impact réel de la tempête sur les activités et équipements humains n'a pas été parfaitement anticipé dans sa nature (le risque « inondation » n'y est évoqué qu'accessoirement, parmi d'autres risques potentiels, alors qu'il s'est révélé être le principal risque), ni dans son intensité (il n'est aucunement fait état de l'ampleur majeure de l'évènement et de ses conséquences potentiellement catastrophiques.

De la même façon les conseils de comportement, qui certes ont été prodigués et ont eu le mérite d'exister, ne semblent pas totalement adaptés au degré exceptionnel du sinistre et à son caractère potentiellement meurtrier. Ils laissent plutôt entrevoir un phénomène d'importance certes substantielle, mais ne requérant pas pour autant les précautions fondamentales, notamment d'évacuation, qui auraient dû s'imposer pour un évènement de ce type » (Rapport du Sénat précité, p. 22).

Le rapport interministériel précité explique que la mission « a constaté que les conseils prodigués aux maires dans les messages d'alerte transmis par les préfectures, lors de l'élévation des niveaux d'alerte au cours de la tempête Xynthia, ne rappelaient que dans un seul cas l'opportunité d'ouvrir des lieux de regroupement prêts à accueillir les habitants en cas de nécessité » (Rapport interministériel précité, p. 19).

Il ajoute que « les évacuations étaient rendues très délicates par l'impossibilité de caractériser finement en temps et en lieu la survenance des phénomènes de submersion annoncés de manière générale dans les messages d'alerte, sauf aux préfets à ordonner et à organiser l'évacuation préventive de l'ensemble des zones menacées, mesure qui a semblé irréaliste à la mission dans cette circonstance, et que les vents violents annoncés auraient pu rendre dangereuse » (Rapport interministériel précité, p. 20).

En tout état de cause et d'un point de vue pratique, un maire, qui plus est d'une petite commune comme La Faute-sur-Mer, ne dispose ni des moyens nécessaires ni des compétences pour faire évacuer, dans l'urgence, toute une population, dans une situation telle que celle de la tempête Xynthia.

Ces derniers éléments doivent guider l'examen de la gestion de l'alerte aux populations de la commune de La Faute-sur-Mer, en gardant en mémoire que c'est l'ensemble du dispositif d'alerte qui a été remis en cause à la suite de la tempête Xynthia, confirmant son inadaptation à des phénomènes de telle ampleur.

(ii) Sur l'organisation des secours

S'agissant de l'organisation des secours, votre Cour regrette l'absence de plan communal de sauvegarde (ci-après « PCS ») sur la commune de La Faute-sur-Mer et l'absence de coordination entre la

commune de La Faute-sur-Mer et la commune de L'Aiguillon-sur-Mer pour l'élaboration de ces plans.

Votre Cour juge ainsi qu' « en tout état de cause, l'absence de plan communal n'a pas facilité le regroupement de la population dans des lieux sécurisés, en particulier à La Faute-sur-Mer ».

Or, comme le souligne votre Cour, l'absence de plan communal de sauvegarde (PCS) dans la commune de La Faute-sur-Mer résulte tout simplement du dispositif légal et réglementaire applicable (loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005, relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile). Il n'appartient pas à la commune de juger de l'opportunité de cette réglementation.

Ainsi, l'adoption d'un PCS est régie par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile précitée. Son article 13 dispose que :

« Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. Il peut désigner l'adjoint au maire ou le conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile. Il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours arrêtés en application des dispositions de l'article 14.

Il est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.

Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire de la commune et pour Paris par le préfet de police.

Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi en lieu et place du plan prévu au premier alinéa. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées.

La mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune.

Un décret en Conseil d'Etat précise le contenu du plan communal ou intercommunal de sauvegarde et détermine les modalités de son élaboration ».

Le décret n° 2005-1156 du 13 septembre 2005 relatif au plan communal de sauvegarde et pris pour application de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a précisé, dans son article 8, que « les communes pour lesquelles le plan communal de sauvegarde est obligatoire doivent l'élaborer dans un délai de deux ans à compter de la date d'approbation par le préfet du département du plan particulier d'intervention ou du plan de prévention des risques naturels, ou à compter de la date de publication du présent décret lorsque ces plans existent à cette date ».

La commune de La Faute-sur-Mer étant dépourvue de plan de prévention du risque d'inondation approuvé, elle n'était pas tenue de définir un plan. Il n'appartient pas à la commune de juger de l'opportunité de cette réglementation. L'absence de PCS dans sa commune résulte tout simplement du dispositif législatif et réglementaire.

Sur le fond, la Commune de La Faute-sur-Mer entend rappeler qu'elle a pris l'initiative d'informer dès 2006 l'ensemble des professionnels de l'immobilier exerçant sur son territoire - notaires, agents immobiliers, loueurs en meublés - des obligations d'information leur incombant au titre des risques naturels et technologiques identifiés et les invitant à prendre connaissance des documents complémentaires afférant à ces risques en mairie et en préfecture.

Par courrier du 26 juillet 2007 la commune a informé les services de la DDE de cette initiative et a sollicité auprès d'eux conseils et assistance, sur le point de savoir si ces mesures d'informations étaient suffisantes ou si elles devaient être complétées par d'autres, telles que signal d'alerte sonore, point de rassemblement sur un lieu élevé.

Pour seule réponse, les services de la direction départementale de l'équipement (DDE) transmettront à la commune de La Faute-sur-Mer un lot de plaquettes d'information préventive sur le plan de prévention du risque inondation (PPRI) de l'estuaire du Lay, qui seront effectivement mises à disposition des habitants.

En d'autres termes, la commune de La Faute-sur-Mer a bien interrogé les services de la DDE sur le caractère suffisant des mesures d'information et de sauvegarde prises ; l'ensemble des préconisations obtenues auprès de ces services à l'initiative de la commune - qui n'incluaient pas l'établissement d'un PCS - a été mis en œuvre.

En toute hypothèse, les missions d'information parlementaires ont souligné les difficultés que connaissent les communes, surtout celles de petite taille, pour établir ces PCS.

La mission d'information de l'Assemblée nationale rapporte au sujet de la définition des PCS que « quel que soit le département, certaines [communes] n'en ont ni les compétences ni les moyens. (...) La structure des

plans communaux de sauvegarde n'est pas adapté aux petites communes pour lesquelles il devrait exister une procédure simplifiée » (Rapport de l'Assemblée nationale précité, p. 36).

La commune de La Faute-sur-Mer compte environ 1 000 habitants.

Malgré ces difficultés, constatées sur l'ensemble du territoire français pour les communes de taille modeste, la commune de La Faute-sur-Mer a désormais approuvé son PCS, en février 2011.

Par ailleurs, l'absence de coordination locale entre les trois communes littorales dans l'élaboration du PCS actuel relève du pouvoir d'appréciation des communes. En ce sens, la coopération intercommunale n'est qu'une simple faculté et il n'est nullement établi qu'elle permette une meilleure efficacité en la matière.

2. Sur la prévention et l'urbanisme

Sur ce sujet, la commune de La Faute-sur-Mer rappelle qu'elle dispose d'une influence réelle restreinte, d'une part parce que les diverses demandes d'urbanisme sont également instruites ou contrôlées par les services déconcentrés de l'Etat et, d'autre part, parce que la commune dispose de moyens trop faibles, compte tenu de la taille réduite de son service d'urbanisme, pour évaluer le développement urbain sur son territoire et les risques encourus.

Ce constat doit être dressé, même si le maire de La Faute-sur-Mer est compétent pour délivrer les permis de construire.

Le contrôle de l'urbanisation du territoire municipal ainsi que de son adéquation aux risques encourus demande en effet une expertise et un investissement que l'on ne peut raisonnablement attendre d'une commune de 1 000 habitants.

C'est d'ailleurs ce que souligne votre Cour en rappelant que « de façon générale, le contrôle de légalité sur les décisions d'urbanisme s'est révélé trop faible », qu' « à La Faute-sur-Mer, au lieu-dit « l'anse de Virly », où le plus grand nombre de décès a été constaté lors de la catastrophe, trois autorisations de lotir avaient été accordées par le maire, avec l'avis favorable du préfet et de services de l'Etat », que le lotissement « les Voiliers » à La Faute-sur-Mer avait été autorisé par le maire « avec l'accord du préfet au titre de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme ».

Au contraire, les préfectures disposent des moyens nécessaires pour mettre en œuvre une politique d'urbanisation conforme aux risques encourus sur le territoire de communes tel que celui de La Faute-sur-Mer.

Ainsi, aux termes de l'article L. 422-8 du Code de l'urbanisme :

« Lorsque la commune comprend moins de 10 000 habitants ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale

compétent groupe des communes dont la population totale est inférieure à 20 000 habitants, le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'Etat pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.

En outre, une assistance juridique et technique ponctuelle peut être gratuitement apportée par les services déconcentrés de l'Etat, pour l'instruction des demandes de permis, à toutes les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents ».

L'existence d'un tel dispositif montre bien que le législateur a bien conscience que la politique en matière d'urbanisation ne peut être assumée seule par des petites communes.

En l'espèce, la commune de La Faute-sur-Mer compte environ 1 000 habitants et se situe bien en-dessous du seuil de 10 000 habitants posés par la loi.

La commune avait ainsi fait le choix de confier l'instruction de l'ensemble des demandes de permis de construire aux services de la DDE, également chargés de la vérification de la conformité des ouvrages aux permis accordés.

L'ensemble des permis de construire attribués sur le territoire de la commune l'a donc été sur avis conforme des services de la DDE, par ailleurs destinataire de l'étude des risques de submersion marine de décembre 2000 et auteurs de l'Atlas de l'aléa de submersion marine de juin 2002. Ces services ont été pleinement associés à l'établissement du PPRI ainsi qu'à son opposabilité immédiate.

En outre, d'autres moyens étaient à la disposition des préfectures pour sanctionner des autorisations d'urbanisme dangereuses, dans le cadre du contrôle de légalité par exemple.

En définitive, l'urbanisation du territoire de la commune de La Faute-sur-Mer, sans doute excessive, est donc le fait d'une conjonction d'acteurs et de responsabilités, sur lesquels la commune de La Faute-sur-Mer avait, somme toute, assez peu de prise.

3. Sur la protection des zones bâties

En sus de ce qui a été rappelé ci-dessus en matière d'urbanisation, parfois dans les zones dangereuses, la commune de La Faute-sur-Mer partage le constat selon lequel le dispositif réglementaire de protection face

au risque de submersion marine, et en particulier de gestion des digues, est vétuste et trop peu efficace.

4. Sur les indemnisations

Comme le rappelle votre Cour, la commune de La Faute-sur-Mer a décidé d'édicter des critères lors de l'attribution des aides aux victimes. Cela lui paraissait juste et nécessaire à la bonne gestion des deniers publics affectés à l'aide aux sinistrés.

La commune a ainsi versé des aides conséquentes aux sinistrés (en moyenne 625 € par victime), dans le délai de trois mois, ce qui constitue un délai tout à fait raisonnable.

Votre Cour ne relève d'ailleurs pas de défaut dans la gestion de ces dépenses.

Elle signale en revanche « la faible mobilisation par la commune de La Faute-sur-Mer de son CCAS ». Ce choix, qui relève de la seule appréciation de la commune, n'a néanmoins pas emporté de difficultés dans la gestion de l'aide aux victimes.

*

Tels sont les éléments de réponse que je souhaitais apporter à vos observations.

***REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION SYNDICALE
DE LA VALLEE DU LAY***

Ce projet de rapport conduit de ma part la formulation des observations suivantes :

Dans votre projet, vous indiquez que selon les indications verbales du président de l'Association syndicale des Marais de la Faute-sur-Mer (ASMF), il existerait un partage tacite de responsabilité avec l'ASVL, celle-ci se chargeant des gros travaux d'entretien et l'Association syndicale de la Vallée du Lay (ASMF), gardant seule l'entretien courant de la digue.

L'ASVL entend préciser qu'elle intervient sur demande expresse du président de l'ASMF. Elle est intervenue en 2002 pour la pose d'enrochements sur un linéaire d'environ 50 ml, sur commande expresse du président de l'ASMF.

L'ASVL entend dès lors contester un quelconque partage tacite de responsabilité entre l'un et l'autre de ces acteurs locaux. Cette intervention ponctuelle, sur commande, ne saurait se traduire en un partage de responsabilité.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION SYNDICALE
DES MARAIS DE LA FAUTE SUR MER**

Cette association ayant été dissoute le 5 avril 2012 par Monsieur Le Préfet de Vendée, c'est à titre personnel que j'y réponds.

De plus, une partie de ce rapport ne concerne pas l'ASA des Marais de La Faute, mais l'aménagement urbain de la commune qui n'est pas du ressort de l'ASA des marais de La Faute.

Vous trouverez ci-dessous mes remarques dont je vous remercie de bien vouloir tenir compte.

Vous indiquez que le lotisseur tente, en un premier temps, de contester le besoin d'une telle autorisation. Vous oubliez de préciser un point important figurant dans le rapport de la commission des sites ; à savoir la position de la direction départementale de l'agriculture : ce dossier ne se situe pas dans une zone humide. Cela figure en toutes lettres dans le rapport de la commission (intervention de M. COLLINÉAU). C'est cet avis que j'ai rappelé dans mes courriers au préfet. De plus, lors de la phase de préparation de ce lotissement, il avait été bien évidemment demandé la position du service chargé de l'application de la loi sur l'eau. Nous avions reçu un récépissé de déclaration le 28/02/2002, ce qui montre que nous avons respecté le formalisme. C'est le nouveau service instructeur de la police de l'eau qui a eu un avis différent du précédent et qui a classifié ce secteur en zone humide nécessitant une autorisation et non une simple déclaration. J'avais déjà indiqué cela dans mon courrier à la chambre régionale des comptes en date du 29/11/2011. Vous n'avez nullement tenu compte de mes remarques.

Votre rapport ne relate pas les faits tels qu'ils se sont produits, qui ont pour but d'orienter le lecteur de ce rapport. J'avais déjà dénoncé cela dans mon courrier du 29/11/2011 à votre direction régionale, mais je constate que cela perdure. Les aménagements de mise en place d'un clapet anti retour, d'un décanteur déshuileur et d'une pompe de relevage étaient prévus dans les travaux de la 2ème tranche. Les services de la DDE m'ont demandé de faire ces travaux dès ce moment-là, au cas où la 2ème tranche du lotissement ne serait pas réalisée. J'ai donc fait ces travaux comme demandé. Votre imprécision laisse supposer que je ne réalisais pas les travaux prévus.

Les propos indiqués relèvent de la diffamation. Comme je l'avais déjà indiqué dans mon courrier du 29/11/2011, je constate que la Cour des comptes succombe aux sirènes de l'acharnement médiatique. Premièrement, l'ASA des Marais de La Faute ne donne pas d'avis quant à l'aménagement de lotissements faits sur la commune. Il n'y a donc pas de lien entre les deux. Quant à la position de Mme BABIN Françoise, je vous rappelle que, comme vous l'avez indiqué, que l'instruction d'une demande d'autorisation de lotir se

fait par les services de l'État qui ont tous donné leur accord. L'enquête pénale n'a relevé aucune prise illégale d'intérêt. Est-ce que la Cour des comptes aurait des éléments montrant le contraire dont n'aurait pas eu connaissance la justice ? Je ne peux admettre ces propos « faciles » et dénués de fondement. Je transmets copie de ce courrier à mon avocat et me ferai un plaisir de donner une suite judiciaire si votre rapport définitif contenait une quelconque allégation diffamante à mon intention et à celle de ma mère.

S'agissant de la dissolution de l'ASA. Je ne sais pas comment vous avez pu déterminer que l'ASA n'était pas dissoute en mars 2012 aux motifs que de procédures judiciaires en cours avec des particuliers pour certains biens à transférer. Une fois encore, comme je l'ai dénoncé dans mon courrier du 29/11/2012, vous faites des raccourcis très hasardeux. Il y a eu par le passé des procédures faites par des particuliers qui ont eu pour conséquence d'empêcher la procédure de dissolution. Ces procédures se sont achevées en 2009, ce qui a permis de convoquer l'assemblée générale des propriétaires de l'ASA du 24 octobre 2009 qui a demandé la dissolution de l'ASA. A cause de la tempête, l'instruction de la procédure de dissolution a été mise en suspend et n'a été reprise qu'en 2011. Il a fallu attendre la clôture des comptes 2011 de l'ASA pour que la dissolution soit prononcée le 5 avril 2012.

S'agissant des liens entre les différents acteurs intervenants dans la gestion des digues. Il peut être facile de qualifier la situation d'« imbroglio juridique » mais cela n'a pas empêché que les actions engagées par les différents acteurs de ce dossier (Mairie, ASA Marais de la Faute, ASVL) suite à l'arrêté Préfectoral du 7 juillet 2005 demandant un diagnostic de l'état des digues et la mise en place d'un programme de travaux. En page 12, vous indiquez « un exemple de travaux non réalisés avant la tempête ». Le temps écoulé entre le diagnostic et le démarrage de la 1ère tranche de travaux est certes long mais si vous prenez la peine de lister toutes les actions, études, enquêtes publiques qui ont été réalisées avant de pouvoir donner le 1er coup de pelle, vous comprendrez mieux ce délai. D'ailleurs, il est curieux qu'aucune critique n'ait été faite de votre part sur ces procédures interminables, coûteuses et redondantes pour certaines qui ont abouti à ce que les travaux ne soient lancés que beaucoup plus tard. Je me permets de rappeler que ces travaux avaient pour but de se prémunir d'évènements climatiques pouvant arriver dans une centaine d'années du fait de la montée des eaux estimée.

Je constate à la lecture de votre rapport, que des omissions dans la chronologie des faits perdurent encore, ayant pour conséquence d'orienter le lecteur.

***REPONSE DU PRESIDENT DU SERVICE DEPARTEMENTAL
D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS) DE LA VENDEE***

Comme vous me le proposez le cas échéant dans votre courrier du 22 mai dernier, je vous informe de mon souhait de vous apporter ci-dessous la réponse au rapport de la Cour, sur deux éléments :

→ « 2 – *L'adaptation du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) »*

Le SDACR du SDIS de la Vendée a été approuvé par le préfet le 14 février 2011 après avis conforme exprimé par le Conseil d'administration du SDIS lors de sa séance du 13 décembre 2010.

Il s'agit d'un document d'orientation. Les études réalisées à ce titre qui étaient lancées lors de la tempête ne sont pas, à ce jour, obsolètes. Une mise à jour est toutefois en cours.

En ce qui concerne la couverture en bateaux, celle-ci tient compte non seulement de la surface du territoire submersible mais aussi, et surtout, de l'importance de la population exposée au risque. Tous les centres de secours du littoral sont équipés en bateaux pneumatiques pour la mer.

→ « 1 – *La localisation en zone inondable des centres de secours des services départementaux d'incendie et de secours»*

Le choix d'un nouveau terrain permettant la relocalisation du casernement du centre de secours de L'Aiguillon-sur-Mer est conditionné par le zonage du Plan de prévention du risque inondation (PPRI) en cours d'élaboration qui devrait être approuvé par le préfet de la Vendée d'ici la fin de l'année 2012.

REPONSE DE LA GERANTE DU RESTAURANT L'OASIS

Je n'ai aucune observation particulière, si ce n'est que le temps, entre la catastrophe et les indemnisations, a été très long (1 an et demi).

REPONSE DU PREFET DU VAR

Je tiens tout d'abord à souligner à nouveau le caractère tout à fait fructueux des échanges avec la Cour des comptes qui a contribué à conforter la stratégie partenariale que l'Etat doit poursuivre dans le département avec les collectivités territoriales, pour entreprendre des travaux visant à anticiper et à réduire les risques en matières d'inondations, en particulier sur le volet urbanistique.

D'une manière générale, les observations que vous formulez rejoignent les stratégies actuellement engagées dans le département pour rechercher toutes les pistes d'amélioration comme cela s'est déjà traduit dans la mise en œuvre par anticipation de 12 des 13 Plans de prévention du risque inondation (PPRI) des communes les plus touchées par les deux inondations.

Je souhaite toutefois apporter quelques précisions concernant l'exercice du contrôle de légalité sur les actes ADS (application du droit des sols) que vous évoquez dans le rapport global.

Dans cette partie du document, la pratique du contrôle des actes d'urbanisme est qualifiée d'insuffisante en raison du rapport entre les actes transmis au contrôle de légalité et le nombre de lettres d'observations et de déférés du préfet.

Ce nombre apparaît plus faible que dans le reste de la France pour les trois départements concernés en ce qui concerne les lettres d'observations et supérieur au niveau national pour le Var pour le taux de déféré.

Tout d'abord, il convient de préciser que les actes contrôlés comprennent la totalité des actes transmis, dont les certificats d'urbanisme qui, hormis les certificats d'urbanisme de type b(CU b), ne font pas l'objet de contrôle systématique, car ne figurant pas au nombre des actes prioritaires. Si le pourcentage de lettres d'observations et de déférés est par construction de l'indicateur nécessairement faible, en revanche le pourcentage de déférés gagnés (de 94 %) dans le Var démontre la réussite de l'action du contrôle de légalité.

Il est, d'ailleurs, important de signaler la progression des déférés et des référés du préfet de 2007 à 2011. Durant cette période, le nombre de déférés passe de 10 (en 2007) à 59 (en 2011) et les référés de 6 à 44.

Par ailleurs, le contrôle de légalité des actes d'urbanisme demeure un enjeu fort dans le département du Var avec un personnel affecté sur cette mission important : 7 agents en direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) et 2 agents en préfecture, dont un agent de la DDTM.

La DDTM exerce le contrôle technique des actes d'urbanisme et les propositions de lettres d'observation, et la préfecture établit les déférés,

référés-suspension et assure la représentation de l'Etat aux audiences devant le tribunal administratif.

Une collaboration entre les deux services permet le bon fonctionnement de cette mission avec le concours occasionnel, en cas de besoin, du service juridique de la DDTM.

Chaque année, la stratégie du contrôle de légalité est examinée par mes services avec la volonté permanente de conserver en première priorité la sécurité des personnes et des biens.

Tels sont les éléments que je souhaite mettre en évidence sur cet aspect de votre rapport, étant précisé que ma détermination est profonde à mobiliser mes services pour conseiller et venir en appui auprès des collectivités, pour les guider dans la réalisation de leur stratégie urbaine et environnementale.

***REONSE DU PREFET
DE LA REGION PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR,
PREFET DES BOUCHES-DU-RHONE,
ANCIEN PREFET DU VAR (JUIN 2009 – OCTOBRE 2010)***

La lecture de l'extrait transmis n'appelle pas d'observation de ma part, ni de réponse particulière aux éléments objectifs que contient ce rapport.

***REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE REGIONALE
DE SANTE DU CENTRE,
ANCIEN PREFET DU VAR (JUILLET 2007 – JUIN 2009)***

*Je vous informe que je n'ai pas d'observations à formuler concernant
l'extrait du projet de rapport public thématique.*

***REONSE DU PREFET DU VAL-DE-MARNE,
ANCIEN PREFET DU VAR (JUILLET 2007 – JUIN 2009)***

*Je vous informe que ce projet de rapport n'appelle pas
d'observation de ma part.*

RÉPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU VAR

Le rapport prend en compte les interventions aussi bien de l'Etat que des collectivités territoriales. Pour ce qui concerne le Conseil général du Var, je confirme le chiffre de 25 M€ qui correspond au coût net de la catastrophe des 15 et 16 juin 2010, sans compter les investissements qui restent à programmer dans les années à venir, comme le souligne la Cour des comptes.

Je préciserai à ce sujet que la réfection de la route des gorges de Châteaudouble est estimée à 37 M€ et que la reconstruction du pont de Taradeau est chiffrée à 3 M€.

La Cour des comptes souligne à juste titre que cette crise a pesé sur les investissements, notamment pour financer les travaux d'urgence et remettre en état la voirie et les bâtiments départementaux.

Ceci est d'autant plus préoccupant que les finances départementales ont à supporter dans le même temps l'augmentation importante des charges de fonctionnement, notamment dans le secteur social.

Par ailleurs, la Cour des Comptes a pris acte de la volonté du Conseil général du Var de piloter un Programme d'action de prévention des inondations (PAPI) sur le bassin versant de l'Argens afin de trouver des solutions pour les années futures.

Je rappellerai simplement en conclusion que le Conseil général a su être réactif lors de cette catastrophe aussi bien dans les jours que dans les mois suivants pour apporter une aide à la population, aux communes, aux entreprises, aux agriculteurs et remettre en état les liaisons routières qui avaient été endommagées.

Le département a aussi confirmé son rôle de proximité et de solidarité envers la population varoise.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DRACÉNOISE**

Je prends acte des observations et recommandations formulées par la Cour et vous prie de bien vouloir trouver ci-après nos éléments de réponse, intégrant un certain nombre d'évolutions à venir.

Chapitre II - les systèmes d'alerte et de secours : des progrès à poursuivre

II A 3c : le format et le contenu des plans communaux de sauvegarde

Le management des risques est abordé par la Communauté d'Agglomération Dracénoise (CAD), comme l'une de ses politiques publiques institutionnelles.

A cet effet, la CAD a placé l'ingénierie et l'appui aux communes comme fil conducteur de sa nouvelle organisation interne.

Ainsi, dans la direction Protection et valorisation de l'environnement, un service management des ressources et gestion des risques a été créé.

Parallèlement, une cellule de crise et gestion des risques majeurs a été créée et placée sous l'autorité directe de la direction générale des services et du Président.

C'est dans ce cadre que l'élaboration d'un plan intercommunal de sauvegarde (PICS) a été lancée.

La CAD souhaite ainsi résolument s'organiser en interne et en soutien de ses communes membres afin de pouvoir gérer au mieux ces épisodes météorologiques. Cette démarche ne s'arrête d'ailleurs pas au risque inondation, mais se veut plus globale au regard des risques majeurs potentiels auxquels est exposé son territoire.

Ainsi, l'ambition est une gestion des risques en réseau avec les communes et les différents services de la CAD concernés, dans l'objectif de créer un véritable système de management des risques au niveau intercommunal.

La cellule de crise, quant à elle, aura pour vocation d'apporter tout le soutien nécessaire aux communes en regard de leurs besoins dans le cadre des compétences communautaires.

Pour aboutir dans cette démarche, le directeur des transports suit, depuis le mois d'octobre 2011, une formation certifiée au Registre National des Certifications Professionnelles, spécialisée en gestion des risques sur les territoires.

Ce Mastère a pour objectif de former des « risk manager » des secteurs public et privé au terme d'une année de formation de 350 heures.

Chapitre V - les indemnisations : très complètes mais avec des incohérences

II - les dons, l'aide et l'indemnisation des particuliers

La Cour relève que les dons ont été imputés au compte 7713 « libéralités reçues » sans affectation spéciale.

Je souhaite préciser qu'à ce jour, la CAD a perçu 202 588,41 € de dons mais que, sur cette somme, 680 € provenaient de quatre particuliers, le solde émanant de collectivités, notamment la Principauté et la ville de Monaco pour un total de 111 500 € et de l'Association des Maires du Var pour 63 000 €. Même si aucune réglementation n'impose de rendre compte aux donateurs de l'utilisation de ces dons, un numéro « hors série » de la revue communautaire « Dracénie Mag », paru dès juin, et les numéros de l'automne 2010 et de l'été 2011 ont permis de remercier tous ceux, collectivités, associations, particuliers, qui ont participé, sous quelque forme que ce soit, et notamment par des dons, au relèvement de la Dracénie.

REONSE DU MAIRE DE DRAGUIGNAN

Je ne peux que constater comme vous, le dramatique bilan des inondations du 15 juin 2010 qui renouvelle le triste évènement de 1827 et la vulnérabilité des dispositifs publics.

La prévention et les documents d'urbanisme (PPRI, POS)

Le Plan de prévention du risque inondation (PPRI) de l'époque présentait des incohérences que la commune avait déjà soulevées dans un courrier adressé à la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) en date du 22 décembre 2000 et réitérées lors de l'enquête publique. L'avis défavorable du commissaire enquêteur précisait dans sa conclusion : « j'estime que le projet de PPRI présenté à l'enquête publique (...) comporte trop d'approximations, d'incohérences ».

En 1996, la commune demandait au bureau d'étude SOGREAH une étude sur les conditions d'écoulement de la Nartuby à Draguignan et sur les risques d'inondation pour une crue centennale.

Compte tenu des risques relevés, en 1998 une étude hydraulique complémentaire devait conduire à la définition des aménagements nécessaires pour réduire ces risques et à la détermination de leurs impacts sur la propagation des crues.

Le PPRI du 30 décembre 2005, annexé au Plan d'occupation des sols (POS) par arrêté du maire le 7 septembre 2006, a été appliqué dès son adoption par le Préfet. Ce document constitue une servitude d'utilité publique qui s'impose aux documents d'urbanisme. Par conséquent, le PPRI ayant été scrupuleusement respecté par la commune, la modification ou la révision du POS en vue de mettre le zonage d'urbanisme en cohérence avec les secteurs inondables du PPRI n'aurait eu pour seul avantage que de synthétiser sur une seule cartographie (zonage PLU) les contraintes appliquées à partir de deux (PLU + PPRI).

De plus, la révision générale du POS et sa transformation en Plan local d'urbanisme (PLU) décidée par délibération du conseil municipal n° 2008-126 en date du 15 octobre 2008, donc antérieurement à la catastrophe du 15 juin 2010 n'a pu aboutir du fait d'évènements exogènes.

Par ailleurs, le POS en vigueur datant de 1989 - et donc antérieur au PPRI - comporte des règles propres aux secteurs inondables. Ainsi, la zone UD du POS correspondant aux zones d'activités comprend un sous-secteur UDb « dans lequel, en raison des risques d'inondation, l'édification de nouvelles constructions ne peut être autorisée que si une mise hors d'eau de l'emprise des bâtiments a été faite au préalable ». Il en va de même pour la zone INA, dont le sous-secteur INAb est soumis aux mêmes dispositions.

Le POS de Draguignan avait donc intégré, bien avant l'adoption du PPRI par le Préfet, des dispositions réglementaires contraignantes destinées à limiter le risque d'inondation, principalement dans les zones d'activité.

Le futur PLU quant à lui, intégrera donc de fait au travers de son zonage, le nouveau PPRI.

Plan Local d'Urbanisme qui sera conforme à la « philosophie » d'aménagement de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, c'est-à-dire que le développement de la ville se fera « sur elle-même ». L'accroissement du nombre de logements s'effectuera en priorité par de la densification de l'habitat dans les quartiers non impactés par le risque inondation et ils sont nombreux.

L'atlas des zones inondables a été transmis au maire par le préfet du Var par courrier du 8 juin 1995. Le préfet rappelait à cette occasion qu'il n'existe alors aucun document opposable en matière de prévention des risques pour la commune de Draguignan.

Pourtant, dès le 14 février 1995, le Maire délivrait un certificat d'urbanisme négatif motivé entre autres par le fait que « le lot C est situé dans le lit majeur de la rivière la Nartuby où les constructions doivent obligatoirement faire l'objet au préalable d'une mise hors d'eau de l'emprise de tout bâtiment »

Les risques liés aux mouvements de terrains et aux thalwegs ont également été pris en compte dès la connaissance du risque, et avant la prescription du PPR le 7 janvier 1997.

Ainsi, tant le risque de crue de la rivière que celui de ruissellement des vallons ont été pris en compte dans les autorisations d'urbanisme, et ce avant la communication de l'atlas des zones inondables et avant la prescription des PPR, et alors même que le POS de 1989 délimitait déjà des zones inondables où les constructions étaient soumises à prescriptions particulières.

La commune entend également souligner le fait que, dès 1992, elle a imposé, dans la plupart des autorisations de lotir, des dispositifs de rétention des eaux pluviales issues des surfaces imperméabilisées.

Enfin, bien que le Maire soit l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme, l'instruction de ces demandes a été assurée par les services de l'Etat et en l'occurrence la DDE du Var jusqu'à la création de la Communauté d'Agglomération Dracénoise au début des années 2000.

Les services de l'Etat élaboraient donc les documents de référence en matière de gestion des risques, établissaient les POS pour le compte des communes (dont celui de Draguignan en 1989), et instruisaient les demandes d'autorisation d'urbanisme. Il en est ainsi du permis de construire délivré le

24 janvier 1956 d'habitations au quartier de la Clappe et du quartier du Dragon, bien avant les lois de décentralisation. Mais également du permis du centre pénitencier en date du 5 juillet 1979, modifié le 10 juin 1994, qui sont des permis « Etat », délivrés par le Préfet, sans instruction ou avis du Maire de la Commune.

Les documents d'information et de gestion de crise (DICRIM et PCS)

Lors de la survenance de la catastrophe du 15 juin 2010, la commune était en train de formaliser son DICRIM à l'attention de la population. Le PCS ne prenait en effet pas suffisamment en compte le risque inondation, puisqu'il se basait sur le PPRM transmis par le Préfet en 2005. Un travail de recherche historique, aurait pu, il est vrai, faire émerger cette problématique sous-estimée tant par la commune que par les services de l'Etat, garants de la sécurité des personnes et des biens.

Depuis juin 2010, et après la période de gestion opérationnelle post-crise, la Commune a engagé la mise à jour de son PCS et la finalisation du DICRIM.

En août 2011 a été présenté à Monsieur le Directeur de Cabinet du Préfet et à la mission d'appui aux collectivités locales un PCS et DICRIM amendés par l'expérience de 2010.

Suite à cette réunion de travail, il a été décidé, plutôt que d'amender le PCS de 2007 et son DICRIM, de refondre totalement ces documents, qui, il est vrai, n'étaient pas suffisamment opérationnels. Un chargé de mission ayant l'expérience de la mise en place d'un document similaire a été recruté dans cet objectif. Le PCS se présente donc aujourd'hui, conformément aux prescriptions de la Direction de la Défense et de la Sécurité Civile au travers du « guide pratique d'élaboration » et documents annexes, sous une forme plus opérationnelle tels les plans ORSEC des Préfectures. Le PCS inclut dorénavant par exemple, des fiches thématiques par aléa, d'émergence de personnes sinistrées accueillies sur les sites d'hébergement d'urgence, des modèles d'arrêtés.

Ce document est finalisé et de plus la décision a été prise de créer une réserve communale de sécurité civile, au sein de laquelle le CCFF de Draguignan sera intégré.

Dès présentation à la mission d'appui, ce PCS sera proposé à l'assemblée délibérante de la commune de Draguignan. Par la suite, le PCS sera mis à jour en fonction de l'évolution du PPRM et des moyens matériels et humains de la Commune et il est envisagé de procéder à des exercices « d'état major » afin de vérifier entre autre l'efficacité des procédures, la chaîne d'information ascendante comme descendante. Exercices qui pourraient d'ailleurs se dérouler en coordination avec les services de l'Etat à l'occasion d'exercices de gestion de crise organisés par le Préfet du Var.

Quant au DICRIM, sa forme pourra évoluer selon le retour des services de l'Etat sur le PCS.

L'alerte

Avant juin 2010, la commune n'avait recours en cas de crise qu'aux sirènes situées à l'hôtel de ville. Depuis, il est apparu indispensable de compléter ce dispositif par un système moderne pouvant diffuser des messages d'alerte, informer la population et délivrer des consignes précises à suivre impérativement. Fin 2011, le choix s'est porté sur une solution externalisée, pilotée depuis un simple accès internet afin de sécuriser son usage au maximum (un ordinateur, une tablette ou un simple smartphone permet de lancer les alertes).

Cette application permet de transmettre, sur ordre du Maire ou de son représentant, en quelques dizaines de minutes, des messages d'alerte, ou de retour à la normale, par SMS, email ou vocal, que ce soit vers des numéros fixes ou de portables. La base de données comporte à la fois des numéros issus des « pages blanches et jaunes » de Draguignan, ce qui statistiquement représente environ 75 % des foyers et entreprises et selon un principe déclaratif des usagers, par les numéros de portables et adresses email qui seront rentrés à partir d'une page web spécifique, accessible depuis le portail de la ville.

REPONSE DU MAIRE DE FREJUS

Ce point particulier du projet de rapport m'amène à apporter les réponses objectives liées à la chronologie administrative ci-après exposée :

. Le secteur de Valescure est couvert par un Plan de prévention du risque inondation (PPRI) approuvé par arrêté préfectoral du 6 mai 2002 qui classe en zone bleue, constructible sous conditions, le secteur en cause. Les services de l'Etat, à l'initiative de ce document, ont en effet estimé que la zone de Valescure n'était exposée qu'à des risques modérés qui pouvaient être traités par la mise en œuvre d'ouvrages nouveaux, ce qui justifiait alors la possibilité d'y autoriser des constructions nouvelles sous réserve de l'application de prescriptions particulières.

. De ce fait, la commune a institué un Programme d'aménagement d'ensemble (PAE) sur ce secteur par délibération du 29 novembre 2004 sur le fondement de l'article L. 332-9 du Code de l'Urbanisme afin de pouvoir financer une partie de ces équipements et ouvrages hydrauliques nécessaires à la réduction de la côte de la mise hors d'eau dans ce secteur passant, une fois les travaux réalisés, de la côte 4,60 à la côte 3,97 NGF.

. Au titre de ces équipements publics, il était ainsi prévu la réalisation sous maîtrise d'ouvrage de la Communauté d'Agglomération de Fréjus/Saint-Raphaël des travaux ci-dessous énoncés :

- réalisation d'un bassin d'orages au « Castellas » de 20 000 m³,
- recalibrage du « Valescure » et réalisation d'un bassin de rétention,
- acquisition de l'emprise nécessaire au recalibrage du « Valescure ».

Cette délibération n'a fait l'objet d'aucune observation de la part de la préfecture dans le cadre du contrôle de légalité.

Suite à l'institution de ce PAE, la société ROXIM Promotion, propriétaire de parcelles acquises sur le secteur de Valescure, a déposé en mairie de Fréjus, le 17 décembre 2004, un permis de construire pour la réalisation d'un ensemble immobilier composé de cinq bâtiments comportant 157 logements dont 40 en locatif social. Dans le cadre de son dossier de demande, le promoteur a produit une étude établie par le bureau d'études « Eau et perspectives » de Grasse (06) qui démontrait que le projet était strictement conforme aux prescriptions et mesures identifiées dans le PPRI en vigueur. Une attestation concernant le respect de la réglementation du PPRI était également produite, signée du concepteur du projet et du pétitionnaire.

La zone de Valescure était inscrite en zone à urbaniser 1 AU dans le Plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 19 janvier 2005. Cette classification n'a donné lieu à aucune critique de la part de la préfecture du Var ni dans le cadre de l'élaboration du document d'urbanisme ni dans le cadre du contrôle de légalité de ce même document.

C'est par arrêté du 23 février 2005 que le permis de construire est délivré, conforme aux prescriptions du PPRI opposable ainsi qu'au PLU en vigueur. Cet arrêté de permis de construire n'a fait l'objet d'aucun recours du préfet dans le cadre de son contrôle de légalité.

Le projet de rapport fait état d'une délivrance du permis de construire avant l'achèvement des travaux permettant, selon le PPRI de 2002, un aménagement de la zone. Le PPRI prévoyait que les travaux et aménagements devaient être réalisés par le SIVOM de Fréjus/Saint-Raphaël, substitué par la communauté d'Agglomération, dans le délai de cinq ans suivant l'autorisation délivrée au titre de la loi sur l'eau du 13 août 1999 et que ce n'est qu'après la réalisation de ces travaux que la côte de 3,97 NGF indiquée dans le PPRI pouvait être prise en compte. On notera que ces travaux ont bien été engagés par la communauté d'agglomération fin 2004 et ont été achevés au printemps 2005 puisqu'ils ont été réceptionnés sans réserve par les services de la DDE en avril 2005. Ainsi les travaux ont bien été réalisés dans le délai réglementaire prescrit. Par ailleurs, à la date du 23 février 2005, date de délivrance du permis de construire, ces travaux étaient en voie d'achèvement, étant précisé que le permis ainsi délivré à la côte de 3,97 NGF ne pouvait être mis en œuvre avant l'expiration du délai de recours, soit au plus tard le 23 juin 2005 donc deux mois après la réception des ouvrages.

Pour autant, le secteur du Valescure a subi une inondation le 2 décembre 2006 alors même que la communauté d'agglomération avait réalisé l'intégralité des travaux mis à sa charge conformément aux prescriptions du PPRI approuvé par l'Etat. Sans attendre, la communauté d'agglomération a pris l'initiative de rehausser la digue du bassin d'orages du « Castellas », augmentant la capacité de rétention à 32 000 m³ permettant d'obtenir 16 m³/seconde de débit de fuite en sortie d'ouvrage. En parallèle, la commune a installé des pompes de sécurité ainsi qu'un groupe électrogène et un transformateur lui appartenant (tarif vert), au niveau du cours d'eau du Valescure pour assurer un débit maximum compris entre 4 m³/seconde et 5,3 m³/seconde. Ces travaux ont fait l'objet d'études et de procédures réglementaires au titre de la loi sur l'eau.

En conclusion, Il est constant à l'exposé de ce rappel chronologique des faits, des études et des travaux entrepris par la communauté d'agglomération et la commune :

. que le maire de Fréjus n'a commis aucune faute en délivrant à la société ROXIM Promotion un permis de construire strictement conforme aux prescriptions du PPRI et du PLU en vigueur,

. que le permis de construire délivré le 23 février 2005, purgé du recours administratif au 23 juin 2005, avait bien respecté les prescriptions particulières de réalisation des ouvrages techniques hydrauliques réceptionnés sans réserve par la DDE en avril 2005,

. que l'Etat n'a déférée aucune des décisions administratives concernant l'urbanisme du secteur de Valescure,

. qu'au vu des inondations de 2006, c'est bien la communauté d'agglomération de Fréjus/Saint-Raphaël, sans attendre les nouvelles prescriptions de l'Etat, qui a lancé de nouvelles études et engagé des travaux supplémentaires sur le bassin d'orages du « Castellas » pour faire face à de futurs évènements pluvieux sur ce secteur.

Enfin, il sera noté que la mise en révision du PPRI n'est intervenue qu'en juin 2011.

•••

Pour ce qui concerne la prise en compte de l'aléa inondations dans le plan communal de sauvegarde (PCS), la commune entend confirmer à la Cour que dans le cadre de la révision de ce document cette problématique a été parfaitement intégrée. Les procédures concernant les campings, tant en matière d'information que pour les consignes d'évacuation ou de confinement ont été clairement définies. De plus, les exploitants sont invités à effectuer régulièrement des exercices en période d'ouverture afin de vérifier l'efficience des dispositifs mis en œuvre. Par ailleurs, la commune a développé un système d'information et de consignes par envoi de messages aux habitants résidant dans des secteurs identifiés à risque. Cette procédure est, bien évidemment, complétée par une présence sur le terrain d'agents communaux ou de membres de la réserve communale de sécurité.

Tels sont les éléments de réponse que je souhaitais porter à la connaissance de la Cour.

REPONSE DU MAIRE DE TRANS-EN-PROVENCE

Ce document n'appelle aucune observation particulière de ma part.

REPONSE DU MAIRE DE LA MOTTE

Je vous confirme que je n'ai pas de réponse à apporter à ce rapport.

REPONSE DU MAIRE DU MUY

Je vous informe ne pas souhaiter apporter de réponse au rapport concerné.

REPONSE DU MAIRE DES ARCS-SUR-ARGENS

Le projet de rapport appelle de ma part quelques observations :

Dans le chapitre intitulé les documents d'urbanisme on peut lire des généralités du type « au plan local, pour de nombreux élus, le document d'urbanisme est encore vécu comme le moyen de répartir des droits à bâtir ». Si c'est le cas il faut clairement nommer les communes sinon s'abstenir de mettre tous les élus dans le même sac.

Ou encore « la catastrophe de 2010 n'a pas influencé la prescription des révisions des documents d'urbanisme par les élus ». Nous avons après l'annulation de notre Plan local d'urbanisme (PLU) qui bien sûr tient compte des enseignements de la catastrophe de 2010 du point de vue du règlement, du zonage, du Plan de prévention du risque inondation (PPRI) prescrit en ce début d'année par M. le préfet. Par conséquent là encore cette généralité masque la réalité des Arcs. Pour information notre PLU sera arrêté en conseil municipal lundi prochain.

Dans le chapitre « l'inadaptation de certains équipements publics de bord de mer et de rivière » rubrique terrain de camping il est écrit en fin de chapitre « ... le coût pour une collectivité locale des dégâts sur un terrain implanté de manière irrégulière ». La commune étant citée en début de chapitre, on pourrait penser que le camping des Arcs est irrégulier, ce qui n'est pas le cas.

REPONSE DU MAIRE DE ROQUEBRUNE-SUR-ARGENS

*J'ai l'honneur de vous informer que nous ne souhaitons pas apporter
de réponse à ce sujet.*

REPONSE DU MAIRE DE CHATEAUDOUBLE

En ce qui concerne l'action publique quant à la gestion de la catastrophe du 15 juin 2010. Pour notre Commune, nous ne pouvons que féliciter tous les intervenants de leur rapidité de réaction, tant le 15 juin en soirée que dans les jours qui suivirent. Nous considérons que l'action publique a été largement à la hauteur de la situation lors de cette catastrophe. Le seul bémol qui ne concerne pas l'action publique et qui n'est pas spécifique aux inondations, ce sont les moyens de communication. Afin de s'affranchir de ce dysfonctionnement, nous sommes en cours d'acquisition de téléphones satellites.

En ce qui concerne la prévention : compte tenu des faits du 15 juin 2010, la seule action préventive efficace, nous concernant, aurait été l'entretien du lit de la rivière en amont de Rebouillon. En effet, depuis plusieurs années, les délégués de la Commune, auprès du gestionnaire de la rivière (le SIAN), dénonçaient la présence de plus en plus massive de végétation dans le lit mineur, principalement dans les deux branches des gorges (Nartuby d'Ampus et Nartuby de Châteaudouble).

Les faits du 15 juin 2010 vous sont résumés ci-dessous :

Afin de bien comprendre le mécanisme de montée des crues, il faut bien comprendre qu'en amont de Rebouillon, la Nartuby se divise en deux branches, l'une allant vers AMPUS pour débuter dans la partie plane des « Vergelins » et l'autre en direction de Montferrat. Sur son cheminement, elle rencontre une partie plane au niveau du quartier dit « Le Plan » sur le territoire de Châteaudouble. La configuration de ces deux bras est quasiment identique ; une grande surface plane, réceptacle des eaux de ruissellement des collines qui l'entourent, puis des gorges. Ces deux Nartuby se rejoignent au lieu-dit « Les Frayères » pour ne former plus qu'une seule gorge jusqu'à Rebouillon. En aval de ce village, la rivière serpente la nature jusqu'à Draguignan, puis continue pour rejoindre l'Argens.

Vers 10 h en ce mardi 15 juin 2010, des pluies commencent à s'abattre sur la Dracénie. Vraisemblablement plus prononcées au niveau de la Commune d'Ampus, dans un premier temps. Compte tenu que cette partie de rivière n'était plus nettoyée depuis plus d'une cinquantaine d'années et que les fortes précipitations étaient devenues rares, vu la végétation, des bouchons se forment occasionnant toute une série de retenues. Les habitants situés en aval voient l'eau monter très lentement, sans se soucier de quoi que ce soit. En temps normal, la rivière commence à rentrer en crue entre une heure et une heure et demie après les premières précipitations. En effet, selon les habitants, l'eau a réellement commencé à monter vers 15 h. Le principal bouchon de la branche Ampus 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 52, obstruant le pont et faisant trois victimes. En effet, les victimes connaissaient très bien le comportement de la rivière en cas de crue. Elles ont donc été surprises par cette vague qui leur a été fatale. 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, à la suite de la formation d'un embâcle conséquent au niveau du début des gorges, le quartier du « Plan » à Châteaudouble est totalement sous les eaux, avec des hauteurs allant jusqu'à 1,80 m (soit une retenue d'environ 350 000 m3). Lorsque le « bouchon » a cédé, vers 16 h 40 selon les témoins, ce fut une « vague » d'une telle énergie qui dévala dans les gorges, emportant tout sur son passage, allant même rogner, à chaque courbe de la rivière, un pan de la rive opposée (y compris celui du CD 955). Arrivée à Rebouillon, elle rencontra le bouchon du pont et se dévia en creusant un lit parallèle. L'eau a commencé à arriver vers 17 h 35 à Rebouillon pour atteindre son plus haut niveau vers 18 h. Cette masse d'eau augmenta ainsi le niveau de la retenue formée par le bouchon du quartier du « Clos » puis celui du quartier de la « Granégone ». Une brèche se créant dans cet embâcle occasionna la formation d'un nouveau lit. Puis une nouvelle retenue se créa au niveau du quartier de « la Clappe », ainsi de suite jusqu'à l'entrée de Draguignan. Au niveau du quartier du « Dragon », c'était un lac de plus d'un mètre de haut qui était délimité par les collines ; il faut rajouter l'eau de ruissellement des bassins versants concernés et les eaux des résurgences karstiques présentes en aval de Rebouillon. Arrivée aux portes de Draguignan, cette imposante masse d'eau a été dans l'obligation de se frayer un passage ; ce qui explique la très rapide et soudaine inondation de la ville.

Comme vous pouvez le constater, la prévention par l'entretien minimal du lit des rivières est primordiale. Le 15 juin 2010, en toute objectivité, si la rivière avait été entretenue, il y aurait eu des dégâts, notamment au niveau de Draguignan – Trans-en-Provence, mais certainement pas dans les proportions que nous avons connues sur notre Commune. En aval du village de Rebouillon, notamment après le secteur du quartier de « La Clappe », d'autres phénomènes sont venus se rajouter aux existants, comme des résurgences karstiques non négligeables. Depuis des enseignements ont été tirés.

En ce qui concerne l'information des acquéreurs et locataires : Nous sommes en cours de rédaction de Plans Communaux de Sauvegarde, car aujourd'hui nous focalisons sur les inondations, mais nous devons rester très vigilants quant aux incendies de forêts. Certes, par le passé, cette mesure ne concernait pas notre commune, puisqu'elle n'avait jamais été frappée par de telles inondations (y compris en 1827) ; le pont de Rebouillon, qui s'est bouché, date de 1926. Depuis cette date, il y a eu de nombreuses crues qui

ont provoqué des dégâts significatifs en Dracénie, mais jamais sur notre territoire. Le décès des trois personnes sur notre commune est principalement lié à « l'habitude » qu'elles avaient. Comme énoncé un peu plus bas, ces personnes connaissaient parfaitement le fonctionnement hydraulique de la rivière et ne s'attendaient pas à la formation de bouchons en amont, puis à l'arrivée d'une vague. Certes, l'information est importante et nécessaire ; dans le cas présent cela n'aurait rien changé à la situation.

En ce qui concerne la protection des zones bâties de notre commune : Il n'y avait pas de risque particulier si le lit de la rivière avait été entretenu normalement. Les zones qui ont été inondées l'ont été soit parce qu'il y a eu la formation d'embâcles plus ou moins importants liés à l'absence d'entretien, soit, dans le cas de Rebouillon, parce que le pont s'est bouché par la végétation présente en amont dans le lit de la rivière et qui, sous la masse d'eau, est venue s'amalgamer en quelques secondes au pont, provoquant un débord. Dans les prochaines semaines vont débuter des travaux visant à supprimer le pont, à rétablir la capacité d'écoulement de la rivière au niveau de Rebouillon (curage et élargissement du lit) et à réaliser un nouvel ouvrage de franchissement qui sera submersible (pour éviter qu'un bouchon se reproduise). A l'issue de ces travaux qui vont pratiquement doubler la capacité d'écoulement de la rivière, les zones construites dans le secteur de Rebouillon seront largement sécurisées, sans autres aménagements.

En ce qui concerne les deux maisons auxquelles vous faites référence, il est très important que nous vous apportions un certain nombre de précisions, car il n'y a pas de réel danger et un éventuel rachat au titre de la « solidarité » ne se justifie pas (ou plus).

Comme le montre leur implantation sur le plan ci-après, elles ne sont pas plus, si ce n'est moins, exposées que les habitations implantées en limite de rivière. Ces dernières ont accepté la crue de 1827 comme elles ont accepté toutes les autres crues et, pourtant, la rive opposée n'est distante que de 17 mètres de leurs façades, pour une profondeur de lit variant entre 4 et 5 mètres au premier plancher de ses habitations. La distance respective par rapport à la rive opposée est de 35 mètres pour la construction agricole (A), 55 mètres pour la première maison (B) et 80 mètres pour la maison des victimes (C) ; la profondeur moyenne du lit, avant sinistre et dans cette zone, était d'environ 5 mètres. Les constructions évoquées sont construites dans le périmètre du village de Rebouillon et ne sont pas dans l'axe de la rivière, ni trop près de cette dernière. Si le pont ne s'était pas bouché par la végétation présente dans le lit en amont, il n'y aurait pas eu d'inondation de toute cette zone. La suppression de ce pont, ainsi que les travaux de rétablissement de la capacité d'écoulement vont définitivement résoudre ce problème sans qu'aucune destruction ne soit justifiée.

Sur la Commune nous avons eu trois décès, ci-dessous les circonstances :

La première victime (70 ans), native du village et résidente sur la commune d'Ampus, connaissait bien la réaction du milieu aquatique lors des orages. Elle fut emportée par la première vague qui a totalement obstrué le pont, alors qu'elle traversait ce dernier. En effet, il pensait pouvoir faire cette traversée (16 m) puisque, lorsqu'il s'y était engagé, le niveau de l'eau sous le pont était d'environ 2,80 m. A ce moment-là, le « vide d'air » sous le pont était de près de deux mètres avant que l'eau n'atteigne le tablier et de près de 2,90 m avant que cette dernière passe sur le pont. Il souffrait de surdité de l'oreille gauche et n'a pas entendu la vague arriver.

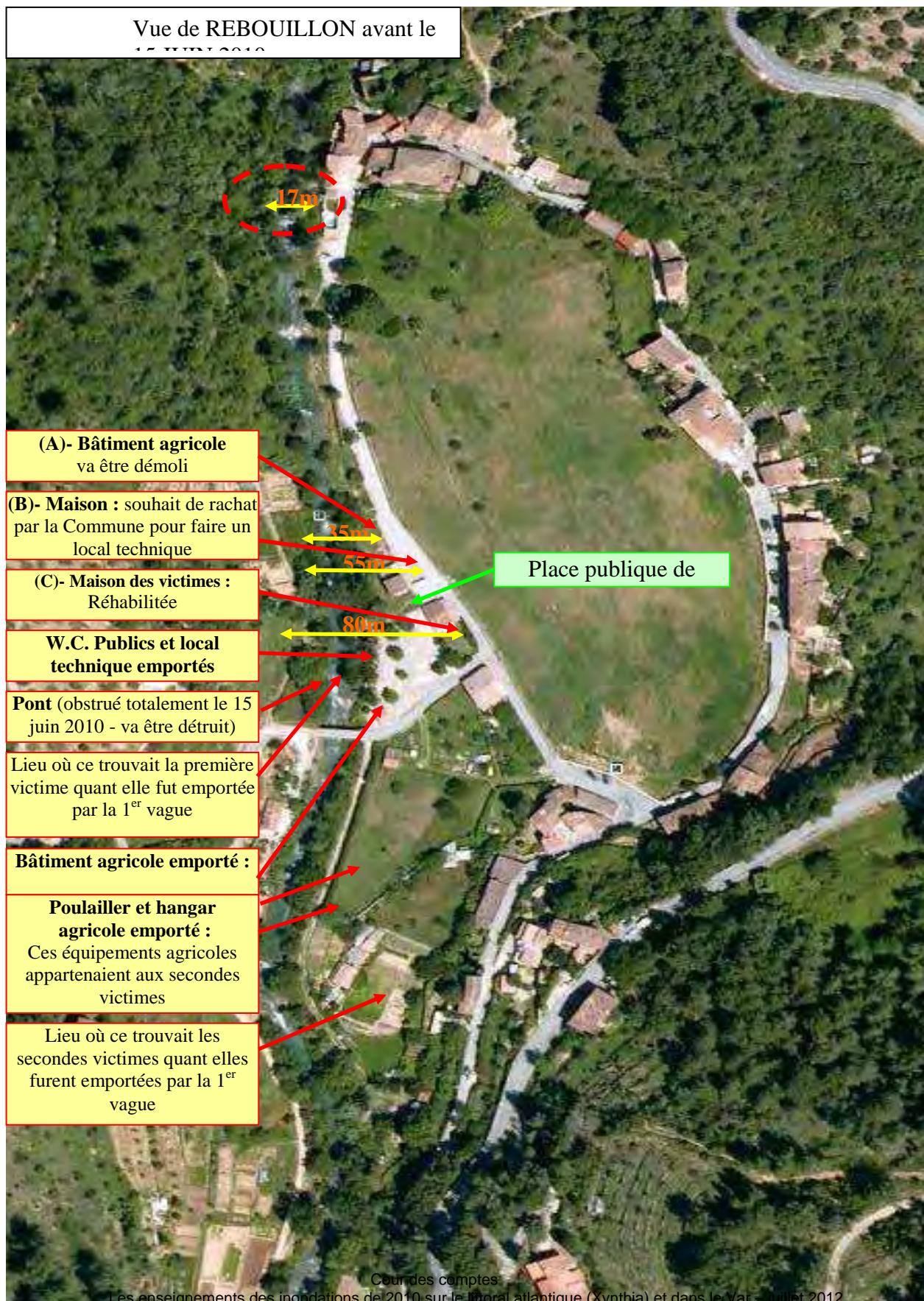
Les deux autres victimes (83 et 84 ans) furent emportées par cette même vague, alors que, profitant d'une accalmie et comme à leur habitude, elles s'affairaient dans leur jardin, occupées à déplacer des cochons d'inde qui étaient cantonnés dans une zone et qui risquaient de s'inonder par 0,30 m d'eau « morte ». Depuis près de soixante ans qu'elles étaient installées dans le village en qualité d'agriculteurs, elles connaissaient bien, tout comme la première victime, le comportement de la Nartuby lors des orages. Certes, lors de très violents orages, il n'était pas rare que la plus basse berge de leur jardin s'inonde (là où étaient les cochons d'inde). C'est pour ce fait que les bâtiments agricoles (poulailler et hangar) avaient été construits un mètre plus haut que les plus hautes eaux connues. C'est-à-dire en 1974 où « le tirant d'eau » passait, par moment, sur le pont. Elles n'ont pas, comme certains médias l'ont dit, été emportées avec le hangar agricole à 18 h. Si elles s'étaient réfugiées dans ce lieu, elles auraient largement eu le temps de sortir entre les deux vagues. Il n'y avait pas d'abri de jardin. Si les victimes étaient restées toutes les trois à leurs domiciles respectifs, elles n'auraient pas été emportées par la première vague...

La maison (C) des victimes a été construite en 1989 en lieu et place d'un bâtiment agricole dont le plancher était au niveau du terrain naturel. La construction, qui a été réalisée en traditionnel et selon des règles parasismiques, a le premier plancher situé à 1,20 m au-dessus du terrain naturel. Le 15 juin 2010, alors que la première vague n'avait pas pénétré dans la maison, la seconde vague l'a inondée avec une hauteur qui a varié entre 0,80 m et 1,25 m. Les combles sont porteurs et accessibles, pour être en harmonie avec le règlement du Pla de prévention des risques d'inondation (PPRI), il ne reste qu'au propriétaire à réaliser une ouverture sur le toit. A la suite des inondations qui n'ont fait que des dégâts « minimes » (peinture et électricité) cette maison a été intégralement réhabilitée. Son propriétaire souhaite la conserver en mémoire de ses parents et en faire son bureau. A noter qu'un certain nombre des habitations anciennes situées en pied de relief ont eu jusqu'à 1,75 m d'eau en rez-de-chaussée.

En ce qui concerne l'autre habitation (B), qui est de construction plus ancienne et qui a un peu plus souffert que la maison (C) ci-dessus, nous, commune, envisageons de la racheter en vue de la transformer en local technique avec des W.C. publics. En effet, les propriétaires de cette

habitation (résidence secondaire), grandement traumatisés par la disparition des trois victimes, ne semblent pas envisager sa rénovation. Notre précédente construction qui renfermait ces équipements et qui se trouvait près du pont a été emportée. Cet équipement public complétera, comme par le passé, la place du village que nous nous sommes engagés, auprès de la population, à rétablir, après les travaux sur la rivière.

En ce qui concerne le bâtiment agricole (A) : ce dernier avait bien résisté à la crue du 15 juin 2010. A la suite de cette dernière, nous avons construit un passage à gué provisoire, qui ne devait durer que six mois. A la suite d'un événement pluvieux, nous avions demandé au SIAN de réaliser un curage préventif du lit de la rivière en amont du gué. En effet, le lit, par la présence de l'ouvrage, s'était engravé sur une hauteur de près de 4 mètres par rapport au lit d'origine. En novembre 2011, les pluies des 5 et 6 n'ont fait qu'aggraver la situation. Par le manque de réactivité, l'angle nord-ouest de cette construction a été affouillé, provoquant une déstabilisation de l'ouvrage. Ce dernier va être démolie dans les prochains jours.



Vu notre volonté d'acquérir l'autre habitation (B) pour la transformer en local technique,

Vu notre volonté de reconstruire, presque à l'identique, la place du village afin de recréer une « zone vie » dans ce secteur, comme avant le 15 juin 2010.

Rien ne justifie plus la destruction de constructions dans cette zone, ni sur le restant de notre commune.

Comme vous le décrivez si justement, une action rapide, dans la situation ci-dessus, aurait été moralement désastreuse et financièrement injustifiée. En effet, dans notre cas, il a été important de bien comprendre les faits qui ont conduit au drame que nous avons vécu.

Ce n'est ni l'urbanisation, ni le bétonnage, ni une quelconque réduction de la capacité d'écoulement de la rivière qui a contribué à l'inondation de ces zones qui ne l'avaient pas été jusqu'à ce 15 juin 2010. C'est principalement la combinaison d'un lit de rivière rempli de végétation avec de très violentes précipitations ; ce cocktail détonnant a formé des embâcles en amont du village, puis un barrage au niveau du pont et a naturellement inondé Rebouillon. Quels qu'aient été les moyens de préventions mis en œuvre, rien n'aurait permis de prévenir la première vague meurtrière, la seconde vague n'ayant fait qu'aggraver la situation. Aujourd'hui, nous prenons les dispositions utiles pour que si, dans quelques années, de tels événements venaient à se reproduire, les conséquences ne soient pas identiques.

En ce qui concerne le rachat des biens d'habitation pour notre commune, seul un propriétaire a été concerné et son dossier est clos. Comme je l'ai confirmé à la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) du Var, sur notre commune il n'y a pas d'autre dossier qui justifie cette procédure.

Le pont qui a été obstrué par la végétation présente dans le lit de la Nartuby et qui généré tout ce désordre, va être détruit et la rivière élargie, le risque d'inondation par débordement sera largement minimisé voire supprimé, sécurisant ainsi tout le hameau.

***REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL
D'AMENAGEMENT DE LA NARTUBY***

Le présent document n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

***REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SYNDICAT
INTERCOMMUNAL D'AMENAGEMENT DE LA NARTUBY (SIAN)***

Je n'ai pas d'observation à apporter à ce rapport.

***REONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU VAR***

*A la lecture de ce projet, ce rapport n'appelle pas d'observation
particulière de ma part.*

REPONSE DU PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL DE ROXIM

Après avoir rappelé que vous assimilez notre dossier aux événements dramatiques des communes de la Faute-sur-Mer et de Draguignan, auxquels on ne peut être comparé faute d'inondations sur notre terrain en 2010, nous souhaitons vous faire parvenir des observations en réponse qu'appelle, de notre part, l'extrait de ce projet de rapport communiqué.

1) Il est regrettable que vous n'ayez pas pensé utile de relever que les services de l'Etat dans le compte rendu de la séance du CODERST du 16 mars 2011 considéraient que notre projet « est certes conçu pour s'adapter aux risques ... c'est le principe même de l'urbanisation de ce site très dangereux qui est contesté ».

C'est le fond du problème qu'il nous semble essentiel de soulever dans l'analyse des « enseignements » qui est la vôtre.

En effet, les constructeurs aménageurs sont à même de mettre en œuvre des dispositifs qui permettent d'assurer la sécurité des biens et des personnes dans des secteurs à crue lente.

D'autant que le deuxième critère d'évaluation du risque concerne la hauteur qui est interprétée selon les régions de manière plus ou moins aléatoire.

Ainsi, le principe de précaution est apprécié de façon différente :

- soit comme une incitation à ne rien faire (notre cas),*
- soit comme une incitation à agir en ayant pris la connaissance et la mesure du risque (différents exemples ont été cités dans notre dossier).*

Vous évoquez « la multiplication des interventions du promoteur qui a contribué à la longueur de la procédure loi sur l'eau ».

La lecture de vos écritures devrait vous inviter à conclure différemment.

En effet, vous avez pointé suffisamment de retard et dysfonctionnements des administrations dans ce dossier.

Par ailleurs, la « multiplication des interventions » nous semble un vocabulaire inapproprié d'autant qu'il n'est pas démontré.

Il ne peut nous être, semble-t-il, reproché :

- d'avoir fait part de nos observations aux différents projets d'arrêtés préfectoraux, comme le prévoit l'article R. 214-12 du code de l'environnement,*

- *d'avoir cherché à concevoir un projet qui répondait aux attentes des services de l'Etat qui nous invitaient à proposer un aménagement prenant en compte l'importance de la crue de décembre 2006, comme il a été accepté pour les établissements de plein air avec la construction de plateformes de sauvegarde alors que la quasi-totalité des tentes et des bungalows avait été sinistrée.*

Nous faisons référence à un article de presse paru dans le VAR-MATIN du 11/05/2012, dont nous relatons, ci-après, un extrait :

« Après les inondations de 2010 et 2011, les établissements de plein air doivent construire des plateformes de sauvegarde. Les dirigeants des campings qui ont subi les inondations de juin 2010 et novembre 2011 de plein fouet sont dans une situation de plus en plus difficile. L'Etat impose en effet aux établissements qui ont été inondés de construire des plateformes de sauvegarde, fort coûteuses. En gros, il s'agit de réaliser une terrasse à près de trois mètres de hauteur, sur pilotis, ronde pour que l'eau passe sans affecter le sens du courant ».

Nous vous rappelons que notre projet ainsi que les voies d'accès étaient conçus sur pilotis et sur des plateformes réalisées bien au-dessus du risque évalué par les services de l'Etat.

Egalement destinataires du projet de rapport de la Cour le ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur chargé du budget, le ministre délégué auprès de la ministre de l'environnement, du développement durable et de l'énergie chargé des transports et de l'économie maritime, l'ancien directeur de cabinet de la Présidence de la République, l'ancien conseiller développement durable, transports, aménagement du territoire auprès du Président de la République, l'ancien directeur du cabinet du Premier ministre, deux anciens préfets de la Charente-Maritime, le président de la communauté d'agglomération de Fréjus, les maires de Nieul-sur-Mer, de l'île d'Aix, de Taradeau, les anciens maires de la Tranche-sur-mer, l'ancien président du syndicat mixte du Marais Poitevin, bassin de la Vendée, de la Sevre et des Autizes, les propriétaires du restaurant « les ptis bouchots », ne lui ont pas adressé de réponse.