



MISSION D'INFORMATION SUR LES INONDATIONS DANS LE VAR ET LE SUD-EST DE LA FRANCE

Rapport d'information de M. Pierre-Yves Collombat, sénateur du Var

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

Une démarche pluridisciplinaire

Les objectifs de la mission :

- Etablir les faits pour comprendre ce qui s'était passé.
- Analyser comment avaient fonctionné les divers dispositifs de gestion de la crise, de l'immédiate après-crise et de prévention.

Les moyens :

- 64 auditions pluridisciplinaires de février à juillet 2012 (élus, scientifiques, administrations, universitaires, assureurs, responsables économiques, etc.).
- Un travail de terrain à l'écoute de toutes les parties prenantes, dans les départements du Var, des Alpes-Maritimes, du Gard, du Vaucluse et des Bouches-du-Rhône, ainsi qu'en Italie (région de Gênes et de La Spezia).

La mission a développé un champ d'analyse dépassant largement le cas varois et décalé par rapport aux problématiques classiques des « retours d'expériences » et des rapports qui suivent tout événement catastrophique majeur.

Des résultats inattendus

Des crises de natures différentes

- Les inondations de juin 2010 :
 - un phénomène intense ;
 - un phénomène limité dans l'espace et le temps ;
 - un phénomène imprévisible en l'état de l'art ;
 - un phénomène particulièrement destructeur.
- Les inondations de novembre 2011 :
 - un phénomène classique ;
 - un phénomène affectant un vaste territoire et s'étalant dans la durée ;
 - un phénomène plus prévisible ;
 - des dégâts matériels importants, mais un nombre limité de victimes humaines.

De par son caractère exceptionnel, la crue de juin 2010 a révélé des failles dans les dispositifs de gestion de crise : le défaut de prévisions et d'alerte

a ainsi conduit à la désorganisation des secours. A *contrario*, en novembre 2011, la mise en œuvre des procédures « ordinaires » de secours ont été rendues possibles par le bon fonctionnement des dispositifs de prévision et d'alerte face à une inondation répondant à des critères plus classiques.

Il y a donc bien crises et crises, celles dont on a la pratique régulière et celles, hors norme, dont l'intensité dépasse les modèles de prévision et empêche la mise en œuvre de procédures d'intervention normalisées.

Est-il alors envisageable de continuer à penser et à organiser la gestion de crise et l'organisation des secours sans tenir compte de cette dualité ?

La gestion de l'immédiate après-crise montre en revanche des insuffisances claires dans les régimes d'indemnisation ainsi que des lenteurs dans les procédures et le versement des crédits. C'est notamment le cas pour les collectivités locales et les entreprises sinistrées (agricoles et autres). Ces insuffisances aggravent inutilement les conséquences des sinistres et les souffrances qui les accompagnent.

Le cas varois : un retard plutôt qu'une exception

Le Var connaît d'incontestables faiblesses en matière de lutte contre le risque inondation d'où son impréparation manifeste face à la catastrophe de juin 2010. Ainsi ont pu être mis en évidence :

- une politique d'information des populations insuffisante ;
- une prévention par l'interdiction de construire aléatoire et mal comprise ;
- un entretien défailant des cours d'eau ;
- une faiblesse de la gouvernance de la prévention qui souffre d'un manque de soutien politique et de moyens financiers et humains ;
- une amnésie collective quant à l'importance du risque inondation sur le territoire varois, risque pourtant clairement avéré.

Des explications locales de cette situation existent :

- l'omniprésence du risque feux de forêts, ces 25 dernières années, qui a occulté les autres risques majeurs auxquels le département est confronté, en particulier l'inondation ;
- un sous-équipement, par rapport à d'autres départements, en matière de prévision et d'alerte inondation ainsi qu'une faiblesse de l'organisation de la prévention.

Mais, fondamentalement elle est, sur bien des points essentiels, comparable à celle des autres départements du sud-est de la France. Il faut plus parler d'« un retard varois » en matière de lutte contre l'inondation que d'« une exception varoise ». Le Var partage ainsi avec les autres départements méditerranéens :

- une situation climatique identique, voire pour certains départements voisins, un risque accru par la présence du « système Rhône » ;
- un même développement démographique, allant de pair avec une « fièvre de construire » ;
- un développement économique proche et une même évolution des méthodes culturales et de l'agriculture ;
- des difficultés en matière de prévention de l'inondation, même si des efforts notables et des réalisations importantes ont déjà été réalisés dans certains territoires, particulièrement quand ils ont été touchés par des inondations majeures, comme le Gard en 1988 et en 2002 ;
- un même désir des populations, y compris celles qui ont été sinistrées, de pouvoir continuer à vivre là où elles vivaient avant la catastrophe ;
- des difficultés récurrentes dans la mise en œuvre des politiques de prévention de l'inondation qui ont quatre causes principales : la priorité largement donnée à la protection des milieux aquatiques, la conflictualité de la mise en place des PPRI et de l'équité entre les zones protégées et les autres (ZEC notamment), et l'éternelle difficulté de financement.

Une politique de prévention languissante

L'analyse comparée des modalités de mise en œuvre de la lutte contre les inondations dans le Var et dans les autres départements du sud-est de la France a conduit la mission à un triple constat :

1- Il s'agit partout, pour les pouvoirs publics, d'appliquer la même politique - une politique de protection des territoires et des populations, en principe stricte, fut-ce contre leur volonté - selon le même schéma :

- identification et mesure du risque, prévision de l'occurrence calamiteuse, remise en état et indemnisation, prévention ;
- dans ce contexte, les « Retex » et rapports post-crise se limitent à mesurer l'écart entre prescriptions et réalisations sans vraiment s'interroger sur les raisons, autres que morales, de ces défaillances.

2- La politique de prévention :

- repose essentiellement sur l'interdit en matière d'urbanisme, les investissements de protection et l'entretien des cours d'eau étant, de fait, bien que

de la pleine compétence de l'État et des propriétaires riverains, largement sous-traités aux collectivités territoriales, sans affectation de moyens à la hauteur des enjeux ;

- n'est que la roue de secours de la politique française de lutte contre l'inondation.

3- S'il est possible d'améliorer l'efficacité - déjà réelle - de la gestion de la crise et de l'après-crise, en restant dans la stricte logique de protection, il est en revanche impossible de le faire en matière de prévention.

Pour la mission d'information, sans intégration de la protection dans une logique plus large que celle de la seule protection, celle de l'aménagement des territoires inondables, la politique de prévention de l'inondation est condamnée à l'état de langueur qui, à quelques exceptions près, est la sienne aujourd'hui.

La prévention de l'inondation ne saurait se résumer à protéger les territoires inondables, fut-ce en les vidant de leur population, mais doit viser aussi à les aménager pour les rendre habitables avec un niveau de sécurité clairement défini.

Conclusion de la mission :

- **s'il est possible d'améliorer les dispositifs de gestion de crise (prévision, alerte, organisation des secours) et de l'après-crise sans sortir de la logique de la protection ;**
- **il est impossible de le faire substantiellement s'agissant de la politique de prévention sans intégrer la question de la protection dans une logique d'aménagement, autrement dit, sans changer la manière de poser le problème de la prévention, sans changer de paradigme.**

Améliorer la gestion de la crise et de l'après-crise

Sur ce premier volet de propositions, la mission préconise :

La prévision et l'alerte

- Prévision :
 - Compléter l'équipement du territoire.
 - Développer la recherche.
 - Renforcer la coordination entre les organismes.
- Alerte :
 - Faire remonter l'information du terrain.
 - Déployer le SAIP.
 - Rendre systématique l'information des élus en même temps que le préfet lors de l'alerte.

L'organisation des secours

- Adapter la direction des opérations de secours :
 - Redonner une place aux acteurs de terrain (maires, sous-préfets).
 - Adapter la doctrine aux évolutions administratives récentes.
- Améliorer la planification :
 - Poursuivre la mise en place des PCS.
 - Mettre à jour les plans ORSEC.
- S'assurer une meilleure disponibilité des moyens.

L'information et la communication

- Améliorer la connaissance sur le risque.

- Développer l'Observatoire national des risques.
- Améliorer l'information de la population (DICRIM, IAL) et moderniser la communication sur le risque.
- Rendre la communication de crise plus efficace :
 - le durcissement des réseaux
 - la lisibilité des messages

La gestion de l'après-crise

- Créer un comité de suivi post-inondation.
- Rendre plus efficace la gestion du programme 122 pour mieux aider les collectivités territoriales.
- Recentrer le fonds « Barnier » sur la prévention active.
- Adapter les dispositifs assurantiels des entreprises et des exploitations agricoles.
- Réformer le régime « catnat » en responsabilisant les assurés et les assureurs.
 - Obligation d'assurance pour les propriétaires.
 - Exclusion des biens construits illégalement.
 - Bonus-malus en fonction des mesures raisonnablement prises par les assurés pour se protéger.
 - Déconnexion du montant des franchises de l'application d'un PPRI.
 - Identification du prélèvement destiné au fonds « Barnier ».

Repenser la politique de prévention de l'inondation

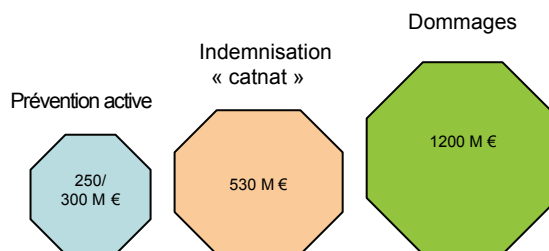
La politique de prévention relève plus aujourd'hui de la réglementation (PPRI) que de l'aménagement (PAPI, plan « grands fleuves »). Elle est un lieu de conflictualité permanente entre les experts, les élus et la population et pâtit d'une absence de stratégie claire et d'objectifs chiffrés, à la différence d'autres pays comme les Pays-Bas.

La leçon des Pays Bas

- « *Plus jamais ça !* », tel fut le mot d'ordre des Pays-Bas après la catastrophe de 1953 qui a causé la mort de plus de 1 800 personnes. L'organisation du pays en a été bouleversée, les lois modifiées en conséquence. La gestion de l'eau est devenue une question consensuelle.
- En 1960, la commission chargée d'évaluer le plan Delta avait estimé qu'il était acceptable pour le pays de consacrer 1 % de son PIB à la protection contre l'inondation, ce qui signifierait 5,4 milliards d'euros en 2010. Les deux grands programmes (le plan Delta et le plan Zuiderzee) menés à bien, les Pays-Bas consacrent aujourd'hui beaucoup moins à la protection contre l'inondation, les chiffres restant cependant importants.
- Globalement, un budget annuel de 5 milliards d'euros est consacré à l'eau, de l'assainissement à la gestion des canaux et des voies navigables, dont 500 millions sont affectés à l'entretien des digues et 700 millions à leur reconstruction et à la construction de nouveaux ouvrages (en 2011).

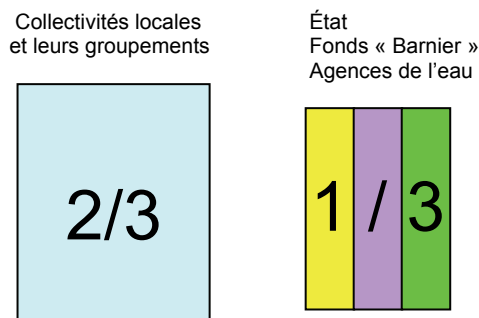
Les Pays-Bas ont défini par voie législative le niveau de sécurité qu'ils entendent assurer à la partie la plus peuplée et la plus industrielle du pays à une protection contre l'inondation d'une fréquence de retour de 10 000 ans, de 4 000 ans pour les zones soumises à la submersion marine mais moins peuplées, de 2 000 ans à 1 250 ans selon le type de zone soumise au risque de crue des rivières et fleuves.

Cette absence d'ambition se traduit par des dépenses (en moyenne annuelle) bien supérieures en matière d'indemnisation que de prévention.



Pour mémoire, le budget de la protection civile s'élève chaque année à 5,7 milliards d'euros, dont 4,7 milliards à la charge des collectivités.

Le budget, déjà réduit, consacré à la prévention souffre en outre d'un désengagement évident de l'État, qui limite essentiellement son action à la production réglementaire. De fait, les collectivités, les assurés via le fonds « Barnier » et les usagers via les agences de l'eau, sont les premiers contributeurs de la politique de prévention, même pour les cours d'eau domaniaux dont l'État a la responsabilité.



Le désengagement financier de l'État au profit, essentiellement, des collectivités territoriales, a pour autre conséquence de brouiller la répartition des compétences entre acteurs de la prévention : les collectivités locales, de plus en plus impliquées, se substituent de plus en plus aux propriétaires riverains et à l'État, également défaillants.

La mission, à l'issue de ses travaux, considère qu'il est donc urgent d'engager une politique ambitieuse de prévention du risque inondation, politique basée sur un changement de stratégie et d'objectifs. Ce changement est attendu aussi bien des élus locaux que de la population inquiète des lenteurs dans la mise en place d'une prévention active. Cette politique est possible, puisqu'il existe des exemples d'appréhension différente du risque inondation à l'étranger (Pays-Bas), mais aussi en France, comme on peut le voir à Sommières.

Il s'agit donc de substituer à un objectif de protection totale, jamais définie clairement, et à une gouvernance indéterminée et sans moyens suffisants, une politique d'aménagement territoriale aux objectifs précis, dotée de moyens financiers comme de gouvernance.



Repères de crues à Sommières

La mission propose ainsi de :

- Faire de la lutte contre l'inondation une priorité à laquelle seront subordonnés les autres objectifs.
- L'intégrer dans un projet global et équitable d'aménagement territorial afin de faciliter l'acceptation politique et sociale des contraintes par la création d'une dynamique de développement local.
- Définir un niveau d'aléa clair et se donner les moyens d'atteindre le niveau de protection permettant de protéger réellement les territoires inondables pour mieux les habiter.
- Mettre en œuvre des préconisations qui permettent de donner une cohérence à la politique de prévention.

Les préconisations de la mission pour refonder la politique de prévention des inondations s'articulent autour de quatre thèmes :

1- Créer un EPAGE/EPTB par bassin versant

- **Une création obligatoire**
- **Des compétences obligatoires :**
 - Entretien régulier des cours d'eau non domaniaux.
 - Gestion des ouvrages hydrauliques et de protection.
 - Études et travaux relatifs à la prévention des inondations.
 - Collecte, conservation et diffusion des données.
- Des compétences optionnelles :
 - Réseau d'alerte dans le cadre des schémas de révision des crues.
 - Information de la population sur le risque inondation.
 - Conseil des personnes publiques sur le risque inondation.
- **Un financement stable et pérenne, de nature fiscale**

2- Clarifier les compétences et renforcer les moyens

- Fixer par voie législative la notion de cours d'eau.
- **Clarifier les compétences et les responsabilités lors de la prochaine loi de décentralisation.**
- Instituer la région en chef de file des acteurs de la prévention.
- Mettre en place un tableau de bord du financement de la politique de prévention et assurer à chaque acteur les ressources nécessaires à l'exercice de sa compétence.
- Conforter la présence des élus locaux au sein des agences de l'eau.
- **Assurer une péréquation entre territoires inondables.**
- **Faire de la lutte contre les inondations une priorité de tous les services et opérateurs de l'État.**
- Maintenir une ingénierie publique de qualité dans les régions à risque.
- Associer davantage les élus à la gestion de crise.

3- Changer la conception des PPRI

- **Améliorer la participation de la population et des élus locaux au processus d'élaboration et de décision.**
- **Définir le niveau de protection visé.**
- Faciliter l'évolution des PPRI :
 - Fixer les règles d'élaboration et notamment de zonage au niveau national.
 - Introduire une procédure de révision simplifiée.
- **Imposer la mise en conformité des PLU aux PPRI.**
- Renforcer le contrôle de légalité.
- Réprimer les surélévations et modifications de terrain non autorisées.

4- Associer et impliquer la population

- Améliorer la transparence de l'information.
- Associer la population aux RETEX.
- Rendre obligatoire une information préalable sur le risque inondation et introduire un dialogue sur les règles de prévention.
- Moderniser la communication sur le risque.
- Donner un plus grand rôle aux volontaires à travers les réserves communales de sécurité civile.

La mission d'information sénatoriale propose donc une approche globale du risque et de sa gestion pour une politique globale de prévention des inondations.

Qu'il soit clair cependant que les collectivités territoriales et leurs élus ne sauraient accepter de nouvelles compétences et responsabilités sans les moyens juridiques, humains et financiers de les assumer efficacement.

Le rapport de la mission commune d'information sur les inondations qui se sont produites dans le Var et, plus largement, dans le sud-est de la France, en novembre 2011, est disponible dans son intégralité que le site Internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-775-notice.html>