

COUR DES COMPTES

Synthèse du **Rapport public thématique**

Juillet 2012

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

Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.
Seul le rapport engage la Cour des comptes.
Les réponses des administrations et des organismes concernés sont insérées dans le rapport.

Sommaire

Présentation	5
1 Des risques accrus et oubliés	7
2 Les systèmes d'alerte et de secours : des progrès à poursuivre	9
3 La prévention : des insuffisances persistantes en matière d'urbanisme	13
4 La protection des zones bâties : une cohérence défaillante	17
5 Les indemnisations : très complètes mais avec des incohérences	23
Conclusion	27
Recommandations	29

Présentation

Deux catastrophes naturelles ont marqué les esprits en 2010 par leurs conséquences dramatiques.

La tempête Xynthia a atteint les côtes françaises dans la nuit du 27 au 28 février 2010, provoquant une submersion marine, brutale et étendue. Le bilan humain a été très lourd : vingt-neuf décès, concentrés à la Faute-sur-Mer, en Vendée ; douze décès en Charente-Maritime.

Des inondations hors du commun, provoquées par des débordements de cours d'eau ou des ruissellements, eux-mêmes générés par des précipitations exceptionnelles, ont frappé le Var le 15 juin 2010. Elles ont particulièrement affecté le secteur de Draguignan et les vallées de la Nartuby et de l'Argens. Vingt-trois personnes y ont perdu la vie, dont neuf à Draguignan, et deux ont été portées disparues.

En outre, des centaines de personnes ont été blessées, physiquement et psychologiquement, ont perdu leurs maisons et tous leurs biens.

En plus de leur tragique bilan humain, ces deux catastrophes ont imposé des coûts financiers considérables à la collectivité. Les dépenses publiques totales (Etat, collectivités locales, Europe) s'élèvent à 457 M€ pour Xynthia et 201 M€ pour les inondations dans le Var. Les indemnités versées par les assurances se chiffrent à 690 M€ pour les inondations de Xynthia et 615 M€ pour celles du Var, soit plus de 1,3 Md € au total, dont 640 M€ pris en charge par le système de garantie publique "catastrophe naturelle". C'est l'ensemble des contribuables qui finance par l'impôt les dépenses publiques et la quasi-totalité de nos concitoyens qui contribue par le paiement des primes d'assurance et de la prime catastrophe naturelle au financement des indemnités d'assurance.

Ces bilans ont suscité des mises en cause de l'action publique, 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 Loire, de Poitou-Charentes et de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont conduit en 2011, dans le cadre d'une formation interjuridictions, un ensemble de contrôles destinés à tirer les enseignements de ces terribles inondations. ■

1 Des risques accrus et oubliés

Des risques accrus

Les catastrophes ont touché des territoires vulnérables, où l'urbanisation a accru les risques pour les populations.

Jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle, c'étaient principalement des terres agricoles qui étaient menacées par le risque de submersion marine sur la côte atlantique ou de débordement des cours d'eau dans le Var.

Depuis, l'urbanisation a changé la nature du risque. Sous les effets de la pression démographique, forte sur les zones littorales et dans la partie la plus méridionale du pays, et de l'afflux considérable de population pendant la saison touristique, il existe sur ces territoires aux capacités limitées une véritable « soif » de construire, entretenue par les propriétaires et les promoteurs, puis relayée par les élus locaux.

Le secteur du Sud-Vendée comprend les communes de La Faute-sur-Mer, l'Aiguillon-sur-Mer et de la Tranche-sur-Mer. Fréquenté par 150 000 estivants, il a vu en un peu plus d'un quart de siècle sa population totale croître de 22 %.

Depuis 1982, en Charente-Maritime la population a crû de plus de 21 % et dans le Var de 43 %. En été, son chiffre

double quasiment, pour atteindre près d'un million de personnes dans le premier département et plus de deux millions dans le second.

Des risques oubliés, malgré certaines alertes

Des catastrophes ont précédé celles de 2010 mais ont été oubliées. Pourtant, des traces visibles par tous subsistent parfois : ainsi, à Trans-en-Provence, une plaque de marbre posée sur la façade de la pharmacie, face à l'hôtel de ville, rappelle la hauteur d'eau atteinte par l'inondation de 1827 et les dégâts provoqués par celle-ci.

Surtout, des alertes ont été données. Un rapport de 2008 a ainsi souligné la gravité, dans les communes de La Faute-sur-Mer et de L'Aiguillon-sur-Mer, du risque de « la conjonction de deux phénomènes, de crue dans l'estuaire du Lay et de submersion marine » et a précisé que « la zone de l'estuaire du Lay est la zone la plus dangereuse du littoral... ». Ce rapport n'a sans doute pas eu le retentissement souhaitable, mais la plaquette d'information relative au plan de prévention des risques inondation

(PPRI) de l'estuaire du Lay, diffusée plus largement en juillet 2007, a comporté les mêmes indications.

En définitive, une culture du risque très insuffisante a conduit les populations et les acteurs publics à ne pas prendre la juste mesure des menaces pesant sur certains secteurs des trois départements concernés.

Les mesures prises depuis ces événements

Les deux catastrophes ont fait l'objet de rapports parlementaires et d'inspections, ainsi que de nombreux retours d'expérience.

Par la suite, le gouvernement a pris plusieurs initiatives regroupées dans un "plan submersions rapides" (appelé parfois "plan digues"), rendu public le 17 février 2011. Ce plan vise à mieux

faire face aux submersions marines, aux crues soudaines et aux ruptures de digues.

Il anticipe la future stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, dont le cadre a été fixé dans la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », qui transpose la directive européenne du 23 octobre 2007, dite « inondation ». L'objectif, fixé par cette dernière, est l'établissement d'une vision stratégique du risque d'inondation d'ici 2015.

Certaines dispositions prises notamment en matière de prévision et d'alerte ont montré leur efficacité lors du nouvel épisode pluvieux exceptionnel dans le Var, en novembre 2011.

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

Les systèmes d'alerte et de secours permettent de sauver des vies humaines. De surcroît, ils sont d'un coût limité par rapport à leur impact en cas de crise. Encore faut-il qu'ils soient complets, cohérents et rationnels.

Les systèmes d'alerte

Des améliorations notables des prévisions météorologiques et des crues

Si, pour Xynthia, Météo France a prévu correctement la surcote, son ampleur a été sous-estimée dans le secteur de La Rochelle, où les prévisions l'établissaient entre 0,80 et 1 m alors qu'elle a atteint 1,50 mètre. Le dispositif de prévision comportait des carences connues, comme l'absence d'observatoire de type marégraphe ou d'installations du réseau d'observatoires du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) sur le pourtour de la baie de Bourgneuf et de l'anse de l'Aiguillon-sur-Mer. Ces

carences, qui concernaient la quasi-totalité des zones du littoral à très fort risque de submersion importante, sont regrettables, même si leur correction n'aurait eu d'effet qu'accompagnée de progrès substantiels des modèles océanographiques côtiers.

Depuis Xynthia, l'amélioration des outils visant à intégrer dans la prévision les caractéristiques des aménagements côtiers a été engagée, mais elle prendra du temps et comporte encore des insuffisances. Le nombre d'intervenants justifierait, en outre, la formalisation de la coordination pour la prévision des submersions marines.

Dans le Var, les pluies ont dévasté une zone peu étendue, de 40 à 50 km², autour de Draguignan, ce que les outils opérationnels de prévision de Météo-France ne permettaient pas de prévoir de façon suffisamment précise. Par ailleurs, la surveillance des rivières à risque que sont l'Argens et la Nartuby a été très insuffisante dans le cadre du service de prévision des crues (SPC), qui dépend du ministère chargé de l'environnement et dont les dépenses d'investissement avaient baissé.

Après la catastrophe, un effort substantiel d'amélioration des équipements a

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

été entrepris. Il doit être complété et poursuivi.

Des dispositifs d'alerte encore à améliorer

Dans la compréhension des messages d'alerte de Xynthia, le danger lié au vent a été prédominant par rapport à celui de la submersion, la tempête de 1999 étant la référence de la mémoire collective. Des insuffisances sont cependant à relever, comme la non-insertion par Météo-France du dispositif d'avis de très fortes vagues (ATFV) dans le dispositif de vigilance météorologique, ce qui a conduit à la moindre visibilité de ces avis. Ce défaut a été corrigé.

Dans le Var, même s'il avait été discuté au sein de Météo-France, le passage au niveau rouge de l'alerte n'avait pas été retenu, car jugé trop tardif par rapport à l'évènement. Depuis, la doctrine a été amendée.

Pour Xynthia, l'alerte des maires a été donnée au niveau rouge par des messages automatiques d'appel et de télécopie des préfetures. En Charente-Maritime, des maires ont été joints personnellement par des représentants des services de l'Etat. En revanche, les maires du Sud-Vendée, dont les communes étaient en cours de submersion, n'ont pas prévenu ou fait prévenir d'urgence le préfet, comme le prescrit le code général des collectivités territoriales.

Dans le Var, les messages d'avertissement aux maires ont vu leur portée atténuée par le non-passage en alerte rouge et les difficultés de transmission pendant la crise.

Quant à l'alerte aux populations, elle a été très insuffisante. Si des maires de Charente-Maritime sont allés prévenir individuellement les personnes les plus exposées, l'absence d'un véritable dispositif d'alerte opérationnel est à déplorer, tant dans les deux départements atlantiques que dans le Var. Depuis, des initiatives ont été prises, par exemple par les trois communes vendéennes, qui développent, mais de manière dispersée, des systèmes d'alerte par sirène, alerte téléphonique ou encore véhicules avec hauts-parleurs.

A l'échelon national, Météo-France et le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) développent de nouveaux systèmes d'information pour les pluies et les crues fluviales. Un nouveau système d'alerte et d'information des populations (SAIP) a été prévu dans le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, mais sa mise en œuvre prend du retard, aucun projet concret n'existant à ce jour, en dehors du recensement des sirènes et autres moyens d'alerte locaux. Par ailleurs, le partage ambigu de la responsabilité du système d'alerte entre l'Etat et la commune mérite une clarification.

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

L'organisation des secours

Une planification à compléter et à actualiser

L'état des plans de secours avant la crise révèle des carences.

Les plans ORSEC (Organisation de la réponse de sécurité civile) de l'Etat n'étaient pas actualisés et les exercices relatifs aux inondations étaient inexistantes. Si le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) du Var envisageait le risque inondation, ceux des deux départements atlantiques ne traitaient pas vraiment celui de la submersion. Les corrections apportées depuis demeurent partielles.

Quant aux communes, celles ayant satisfait à l'obligation pesant sur elles de réaliser un plan communal de sauvegarde (PCS) étaient très minoritaires. Les efforts entrepris depuis la crise restent inachevés : fin 2011, en Charente-Maritime, 25 communes disposaient d'un PCS sur les 55 en ayant l'obligation ; en Vendée, 33 sur 69 ; dans le Var, 27 sur 47.

Par ailleurs, le contenu de ces plans n'est pas assez opérationnel et les plans intercommunaux sont trop rares, voire inexistantes comme à la Haute-sur-Mer et à L'Aiguillon-sur-Mer, où ils seraient pourtant justifiés.

Les secours : une utilisation et une coordination à améliorer

Les retours d'expérience ont souligné l'efficacité et le dévouement des secours, et des mesures ont été prises pour améliorer encore le dispositif. Demeurent toutefois des questions à ce jour sans réponse.

La gestion des moyens aériens, particulièrement importants dans ces crises, a été inégale selon les départements. Ainsi, la présence d'hélicoptères a été forte dès le début des opérations de secours dans le Var et en Charente-Maritime, mais plus faible et plus tardive en Vendée. De même, leur coordination a été variable ; dans le Var, elle a été facilitée par la présence d'écoles militaires. Enfin, la communication air-sol a été lacunaire.

Une planification nationale des moyens aériens, relayée à l'échelon des zones de défense et de sécurité, reste à réaliser.

L'inadaptation de certains équipements

Plusieurs casernes de sapeurs-pompiers ont été inondées pendant les catastrophes : en Charente-Maritime, trois centres de secours ; dans le Sud-Vendée, celui de l'Aiguillon-sur-Mer ; dans le Var, outre le centre de secours des Arcs, la direction départementale des services d'incendie et de secours (DD SIS), le centre de secours principal et le magasin

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

départemental à Draguignan. Ainsi, le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) a été mis hors service et 87 véhicules ont été perdus sur un total de 160 sinistrés dans le Var.

Les implantations des services de secours en zone inondable doivent être supprimées ou relocalisées.

3 La prévention : des insuffisances persistantes en matière d'urbanisme

Des décisions de construire lourdes de conséquences

C'est le cas notamment de la réalisation du lotissement « Les Voiliers » à La Faute-sur-Mer. Quant au projet immobilier dans le quartier du Valescure à Fréjus, après beaucoup de tergiversations de l'Etat, il n'a finalement pas été autorisé. Ces dossiers illustrent la volonté d'urbanisation des promoteurs et des collectivités locales, en ignorant les risques naturels, ainsi que la faiblesse de l'Etat face à cette volonté. Le contrôle de légalité ou la loi sur l'eau n'apparaissent pas avoir été appliqués avec la rigueur qui eût été souhaitable en de tels cas.

Les autorisations d'urbanisme dans les zones à grand risque, outre leurs conséquences tragiques sur les vies humaines, peuvent aussi au bout du compte coûter très cher aux finances de l'Etat, comme le souligne l'exemple de la zone de solidarité d'Aytré en Charente-Maritime.

L'information détaillée sur les risques

Le code de l'environnement affirme le droit à l'information des citoyens sur les risques majeurs. Avant les crises, celui-ci a cependant souffert de nombreuses imperfections, qui ne sont pas toutes corrigées.

Les documents d'information sur les risques

Le préfet établit le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM). Les dossiers des trois départements concernés ont un contenu trop général et n'ont pas été actualisés dans le délai réglementaire, qui est de cinq ans au maximum. Les initiatives prises depuis 2010 pour actualiser et rendre ces dossiers plus précis quant aux risques n'ont pas encore abouti.

Le maire élabore le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM). Une toute petite minorité de communes en était dotée avant les catastrophes. Par ailleurs, les documents existants n'étaient guère opérationnels. Depuis les crises, les pré-

La prévention : des insuffisances persistantes en matière d'urbanisme

fectures ont mis en place une aide aux communes pour réaliser ces documents, mais elles se heurtent au manque de moyens en personnel. Dans le Var, deux ans après la catastrophe, seuls 32 DICRIM ont été transmis à la préfecture alors que la quasi-totalité des 153 communes est concernée.

Les atlas des zones inondables (AZI), élaborés par les services de l'Etat, établissent la cartographie des risques et peuvent aussi être utilisés, en l'absence d'un autre document plus précis ou plus contraignant, pour empêcher des constructions dans les zones dangereuses. Encore faut-il que ces atlas soient connus et donc diffusés. Or, si leur diffusion a été convenable dans les deux départements atlantiques, il n'en a pas été de même dans le Var, où les atlas de nouvelle génération n'ont pas été transmis par le préfet aux maires avant la catastrophe. Leur contenu s'est pourtant avéré proche des phénomènes constatés lors de celle-ci.

Les atlas diffusés sur la côte atlantique établissaient, en revanche, une cartographie des risques bien en-deçà des submersions marines de février 2010. En tout cas, reçus avec réticence dans les communes, ils n'avaient guère été utilisés dans l'examen des autorisations de construire.

Depuis 2010, les ministres concernés ont demandé aux préfets une diffusion complète des documents cartographiant les risques. La directive européenne « inondation » de 2007 imposera d'accroître l'action de cartographie.

Celle-ci devra être pilotée avec soin depuis les ministères.

L'information des acquéreurs et locataires (IAL)

L'information des acquéreurs et locataires sur les risques pesant sur un immeuble, décidée par la loi du 30 juillet 2003 et applicable depuis juin 2006, présente de sérieuses insuffisances : absence de couverture de tous les secteurs à risque, information généralement parcellaire et ne prenant pas en compte les risques dans toute leur ampleur, non-actualisation des arrêtés préfectoraux et de l'information sur les sites Internet des services de l'Etat consacrés à l'IAL, imprécision de l'« état des risques » dont le modèle a été établi par un arrêté ministériel et qui est joint aux promesses et actes de vente chez les notaires.

Si, dans le Var, l'IAL a été actualisée par les services de l'Etat en 2011 dans le cadre du contrôle de la Cour, cette actualisation est loin d'être générale sur le territoire national. Il convient qu'un bilan précis de l'existant soit dressé et que le dispositif soit relancé.

Les plans de prévention des risques inondation

Le plan de prévention des risques inondation (PPRi) est prescrit et adopté par le préfet, après enquête publique et, notamment, avis des conseils municipaux.

La prévention : des insuffisances persistantes en matière d'urbanisme

paux concernés. Délimitant en particulier les zones à risque, il a une valeur contraignante permettant de maîtriser l'urbanisation.

Des situations suscitent cependant l'interrogation : la façon dont le secteur de Saint-Hermentaire, où le centre de secours principal de la ville a été brutalement inondé, a été traité dans le PPRi de Draguignan ; en Vendée, le difficile et trop long cheminement du PPRi de l'estuaire du Lay, mis en application anticipée seulement six ans après sa prescription et finalement non adopté au moment de la tempête Xynthia ; s'agissant de ce plan, le contenu de ses dispositions anticipées, qui interpelle en ce qui concerne la zone située derrière la digue Est à La-Faute-sur-Mer, où le risque paraît avoir été minoré.

Les exemples analysés font apparaître qu'avant les crises :

- 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, comme dans le Var, ou s'est enlisée dans des discussions sans fin ;

- les maires se sont, de façon assez générale, opposés à l'adoption des plans ou ont retardé celle-ci autant que possible, y voyant 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.

Quant au contenu des plans, il a été 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 bien souvent a transigé.

Les dispositions prises depuis 2010 témoignent d'une volonté nouvelle de la part de l'Etat, avec le souci d'améliorer la couverture des zones à risque, dont certaines ont été fixées comme prioritaires, et ceci dans un délai bref. Pour autant, les oppositions locales, tant des habitants que des élus, n'ont pas disparu et, pour que les objectifs soient atteints, la volonté préfectorale doit s'affirmer en relais de celle du gouvernement.

Une doctrine nouvelle, qui prend en compte le changement climatique, a été fixée pour les plans de prévention des risques littoraux. La directive européenne « inondation » va introduire, par ailleurs, de substantielles modifications dans le dispositif français 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.

Les documents d'urbanisme

Les territoires touchés par les inondations de 2010 étaient souvent couverts par des documents d'urbanisme

La prévention : des insuffisances persistantes en matière d'urbanisme

obsolètes, peu contraignants quant à l'extension de l'urbanisation. Ainsi, douze 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.

Depuis les catastrophes, les collectivités locales n'ont pas vraiment pris d'initiative pour les remplacer par des documents de nouvelle génération, visant un développement équilibré et durable des territoires.

Quant aux ministères concernés, ils n'ont pas engagé d'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. Il serait opportun que l'Etat prescrive, par voie législative ou réglementaire, les dispositions contraignant les communes à actualiser leurs documents d'urbanisme.

Celle-ci est parfois expliquée en préfecture par la jurisprudence administrative ou l'insuffisance des effectifs. Si ces arguments reflètent une part de la réalité, l'examen des dossiers sensibles révèle 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.

Le contrôle de légalité

Avant 2010, 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.

4 La protection des zones bâties : une cohérence défailante

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

Plusieurs exemples témoignent du coût pour les contribuables de l'implantation d'un équipement public dans une zone soumise au risque d'inondation, sans que celui-ci, bien que connu, n'ait été pris en compte.

Dans les trois départements, de nombreux terrains de camping ont été affectés par les catastrophes, dont certains en situation de grave danger, comme, en Vendée, le camping municipal « Côte de Lumière » à La Faute-sur-Mer, qui de surcroît était dans l'illégalité, ou comme les trois campings d'Aytré en Charente-Maritime. Dans ce département, trente-deux terrains ont été inondés, dont dix par au moins un mètre d'eau. Dans le Var, neuf campings ont dû être fermés durant l'été 2010.

Depuis les crises, la prise de conscience s'est imposée de la nécessité de faire strictement appliquer la règle-

mentation en matière de camping, mais les résultats demeurent partiels.

Les zones à risque élevé : le rachat du bâti

Dans les zones exposées à un risque particulièrement élevé, la pratique des zones de solidarité, avec le rachat amiable des maisons par l'Etat, aurait pu se rapprocher d'une politique de « repli stratégique », c'est-à-dire de renoncement à une protection jugée peu réaliste. Toutefois, le manque de cohérence de la démarche observée en relativise la portée.

Les méthodes différentes suivies après Xynthia et dans le Var

Après Xynthia, dans une précipitation qu'on peut juger excessive, l'Etat a délimité des zones de solidarité sans concertation suffisante, entraînant la multiplication des protestations.

Dans un second temps, après des travaux complémentaires d'experts et

La protection des zones bâties : une cohérence défailante

une concertation plus poussée, il a délimité des zones d'expropriation. Le périmètre de ces dernières est souvent plus réduit que celui des premières.

La décision de rachat amiable de maisons par l'Etat s'est fondée sur un double objectif de protection et de solidarité nationale, ce qui a été une source majeure d'ambiguïté. 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.

S'il fallait protéger la population dans des zones à risque très élevé, la délimitation des zones de rachat amiable aurait dû être celle, restreinte, des zones d'expropriation. En revanche, si le principe à appliquer était celui de la solidarité nationale pour des personnes traumatisées, y compris lorsque l'expropriation n'était pas justifiée en l'absence d'un risque très élevé ou en présence de solutions de protection moins onéreuses, d'autres méthodes auraient été plus économiques.

L'exemple du quartier des Boucholeurs (Châtelaillon, Yves) est significatif d'un processus chaotique et de décisions contradictoires, inutilement coûteuses pour les finances publiques.

Dans le Var, selon une méthode radicalement différente, des zones de rachat amiable n'ont pas été définies immédiatement, le problème étant traité en deux phases : la première concerne 20 maisons ayant fait l'objet d'arrêtés de péril ; dans la deuxième, une étude est

prévue dans les périmètres les plus exposés, l'acquisition des constructions devant être limitée à ces seuls périmètres, en concertation avec les élus. Aucune estimation fiable du nombre de maisons concernées n'existe plus d'un an après les faits, même si un premier diagnostic en a identifié 18 nouvelles. Cette procédure évite les acquisitions inutiles, mais nécessite un long délai pour statuer sur le cas de constructions dangereuses et peut rendre, le moment venu, plus difficile l'acceptation de la vente par le propriétaire.

Une action trop lente présente aussi des inconvénients, sans que la rapidité, légitime, ne justifie la précipitation dont l'Etat a fait preuve dans un premier temps dans le cas de Xynthia.

Le financement des rachats de biens immobiliers

Les dépenses pour les rachats de maison, qui atteignent un montant de 316 M€ à la fin de juin 2012 dans les deux départements atlantiques, sont financées par le fonds de prévention des risques naturels majeurs, couramment appelé « fonds Barnier ». Ce montant est proche de la totalité des dépenses du fonds, soit 331 M€, dans la période quadriennale 2006-2009. Pour assurer le financement du fonds en 2011, l'Etat a été conduit à lui affecter par anticipation le dividende de la caisse centrale de réassurance, de même qu'il a dû lui consentir une avance pour lui garantir une tré-

La protection des zones bâties : une cohérence défailante

sorerie suffisante, celle-ci étant quasiment asséchée fin 2010.

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

Le statut final des biens immobiliers acquis par l'Etat reste à fixer, si l'on veut éviter le risque d'un oubli progressif de l'impératif de non-construction sur tout ou partie de ces terrains. Il est essentiel aussi que les zones dangereuses situées ailleurs sur le littoral soient identifiées et traitées, soit par un rachat, soit par une réduction de la vulnérabilité.

Enfin, il serait souhaitable que les collectivités locales, qui ont leur part de responsabilité dans l'urbanisation existante, 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.

En définitive, une politique globale et cohérente pour l'ensemble des situations à risque attend toujours d'être définie.

Les ouvrages et les travaux de protection

Si les populations comptent sur l'efficacité des ouvrages de protection contre la mer et sur une gestion efficace par leurs élus des risques liés aux

rivières, les catastrophes de l'année 2010 ont cependant montré l'insuffisance des dispositifs existants.

La difficile identification des responsables

Dans les deux départements atlantiques, l'Etat a entrepris avant la catastrophe une action de recensement et de classement des ouvrages de protection contre la mer, qui s'est heurtée à de très sérieuses limites.

L'identification de leurs responsables s'est en effet révélée très compliquée. Dans de nombreux cas, le propriétaire de la digue n'est pas connu et, quand il l'est, il se montre souvent incapable d'entretenir l'ouvrage, faute de moyens et de volonté. Les gestionnaires des digues sont également difficiles à identifier. Ainsi, pour 95 % du linéaire en Charente-Maritime, il n'a pas été possible d'identifier le responsable de la digue.

Enfin, sur un même linéaire de digues, la multiplicité des intervenants potentiels crée une confusion rendant difficile, sinon impossible, le bon entretien des ouvrages.

Dans le Var, les quatre cours d'eau à l'origine des inondations sont tous non domaniaux, de sorte que leur lit appartient aux propriétaires des deux rives, en principe tenus à leur entretien régulier. Les collectivités territoriales et leurs groupements ont la possibilité, mais non l'obligation, d'intervenir en substitution aux propriétaires riverains, dans le cadre,

La protection des zones bâties : une cohérence défailante

après enquête publique, d'une déclaration d'intérêt général (DIG).

Dans les faits, les rivières n'ont pas été entretenues par les riverains et l'intervention des collectivités s'est révélée très défailante.

Le mauvais entretien des digues et des rivières

Sur le littoral atlantique, avant la catastrophe, le financement de l'entretien des digues a été très insuffisant, malgré un effort limité après la tempête de 1999.

Dans les trois communes du sud-Vendée, entre 2001 et 2009, la dépense annuelle moyenne pour les digues a été de 0,54 M€, alors que c'est un montant trois à quatre fois supérieur qu'il aurait fallu mobiliser. En Charente-Maritime, entre 2000 et 2009, l'Etat a consacré 8,7 M€ aux travaux de défense contre la mer et, après Xynthia, a engagé 19,5 M€, soit 2,2 fois plus en un an qu'au cours des dix ans précédents.

L'exemple de la digue Est à La-Faute-sur-Mer, en Vendée, et celui de la digue de Charron, en Charente Maritime, montrent, par-delà la question du financement, la difficulté de mener à bien un investissement sans qu'existe un véritable responsable de la digue. Ils illustrent cette « nébuleuse de l'irresponsabilité collective », à laquelle l'Etat n'a pas su mettre bon ordre.

Dans le Var, un contrat de rivière existait pour la Nartuby, mais le syndicat intercommunal d'aménagement de la

Nartuby (SIAN), chargé de sa mise en œuvre, n'a réalisé que très peu des actions envisagées pour la protection contre les crues.

L'action conduite depuis les catastrophes

Après la tempête Xynthia, les travaux sur les digues, entrepris sous l'impulsion de l'Etat - travaux d'urgence, de phase 1, et travaux de remise à niveau et de confortement, de phase 2 - ont été sans commune mesure sur le plan financier avec ce qui s'était fait précédemment. Dans les années à venir, le plan submersions rapides prévoit d'augmenter encore substantiellement cet effort financier.

Par ailleurs, un projet de décret « digues » est en cours de préparation et sera notamment accompagné d'un arrêté définissant les principes 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.

Dans le « plan submersions rapides » (PSR), les préfets ont été chargés d'identifier les zones endiguées à risque important, prioritaires, et de rechercher des maîtres d'ouvrage.

Dans les deux départements de la côte atlantique, ils se sont engagés activement, avec les collectivités locales, dans l'élaboration de programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI). Toutefois, si elle se veut rigou-

La protection des zones bâties : une cohérence défailante

reuse et 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. Les autorités de l'Etat doivent gérer cette difficulté avec leurs partenaires, en évitant des actions de protection qui ne seraient qu'un encouragement à poursuivre une urbanisation dangereuse.

Dans le Var, une volonté nouvelle pour la gestion des rivières s'exprime également autour de la réalisation d'un PAPI. Là aussi, cette démarche, positive, exigera du temps et des solutions transitoires devront être trouvées. Le gouvernement devrait par ailleurs initier une réflexion au sujet des textes régissant les rivières non domaniales, afin d'identifier l'autorité capable de vraiment assurer la responsabilité de leur entretien.

La question non réglée de la gouvernance des digues

Dans leur retour d'expérience, les inspections générales ont 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.

Le plan submersions rapides repose sur l'action des préfets pour identifier une autorité responsable, en incitant les acteurs locaux à devenir gestionnaires de digues dont ils ne seraient pas proprié-

taires. Si cette démarche est pragmatique, il n'est pas certain toutefois que les financements envisagés dans le cadre du plan suffisent à convaincre les collectivités d'assumer une responsabilité, qui se révélera lourde.

Un bilan devra donc 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. En effet, le dispositif légal actuel est toujours régi par les dispositions de la loi du 16 septembre 1807 relative « au dessèchement des marais ». Cette loi, qui demande à chaque riverain de se protéger contre les inondations, ne correspond guère au contexte actuel, marqué par le développement de l'urbanisation. 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 question fondamentale de la gouvernance des ouvrages reste donc à régler.

Le rôle incitatif à la prévention et à la protection du régime d'assurance des catastrophes naturelles mérite, par ailleurs, d'être affirmé.

5 Les indemnisations : très complètes mais avec des incohérences

Les aides et indemnisations

Les indemnités des assurances

S'agissant des délais, si les assureurs se sont fortement mobilisés pour indemniser les particuliers, ils n'ont guère fait d'efforts spécifiques pour les entreprises, alors que l'Etat a mis en place des aides pour leur permettre de surmonter cette phase difficile.

Si le coût moyen du sinistre dans le Var est légèrement inférieur à celui des inondations de Xynthia (16 788 € contre 20 909 €), le coût des indemnisations pour les entreprises et les collectivités y est en revanche supérieur (266,3 M€ contre 208,9 M€).

Les dons et l'aide aux particuliers

Le total des dons reçus s'élève pour Xynthia à 5,65 M€ et pour le Var à 1,14 M€, ce qui, compte tenu de la déduction fiscale de 66 %, représente un coût pour l'Etat de 4,4 M€.

Les modalités des aides directes des collectivités locales aux victimes et la rapidité de leur versement ont été très différentes, par exemple entre les communes de La Faute-sur-Mer et de L'Aiguillon-sur-Mer, pourtant voisines. Les différences de méthode pour redistribuer les dons ne sont pas anormales, mais ont l'inconvénient de susciter des incompréhensions voire des sentiments d'injustice. Il serait utile que l'Etat élabore un guide recommandant aux collectivités des règles à suivre pour les aides directes aux sinistrés de telles catastrophes.

Par ailleurs, la gestion des dons n'a pas été homogène. Les problèmes apparus - possibilité de cumul, insuffisance de coordination, non affectation des sommes à leur destination prévue, dispersion des aides - méritent d'être corrigés.

Les remises et les exonérations fiscales

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

Les indemnisations : très complètes mais avec des incohérences

catastrophes naturelles pour les habitations n'y 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.

Les dépenses pour le rachat des biens immobiliers

Les biens concernés

840 biens en Vendée (dont onze commerces) et 788 en Charente-Maritime (dont 70 commerces) sont concernés par les zones de solidarité.

En Vendée, 701 maisons, situées à La Faute-sur-Mer et L'Aiguillon-sur-Mer, ont fait l'objet d'un accord de vente et fin 2011, 699 dossiers ont été payés pour une valeur de 151,5 M€. 33 maisons, situées à La Faute-sur-Mer, dont 17 résidences secondaires, ont une valeur vénale évaluée à plus de 500 000 € et représentent un coût total pour l'Etat de 19,3 M€. Le coût de rachat le plus élevé atteint 831 000 € pour une résidence secondaire.

En Charente-Maritime, 458 biens, dans treize communes, ont fait l'objet fin 2011 d'un accord de vente pour un coût total de 141,8 M€. Onze habitations, dont huit résidences principales, ont une valeur vénale évaluée à plus de

1 M€, leur coût total de rachat étant de 16,65 M€.

Les problèmes qui sont apparus

Deux procédures ont été utilisées pour le rachat amiable, avec des finalités similaires et des modalités proches, ce qui a compliqué la tâche des gestionnaires, sans justification véritablement convaincante.

L'exonération de toute imposition sur les plus-values pour les résidences secondaires a été appliquée dans les deux départements atlantiques et a eu, dans certains cas, des effets suscitant l'interrogation. Ainsi, un bien immobilier situé à La Faute-sur-Mer a été racheté pour 602 776 € après déduction d'indemnités d'assurances de 173 224 €, alors qu'il avait été acquis en décembre 2007 au prix déclaré de 300 000 €. Des travaux à hauteur d'environ 90 000 € ont été effectués depuis. Le rachat par l'Etat permet, en l'espèce, au propriétaire de bénéficier d'une plus value de plus de 300 000 € totalement exonérée, contrairement au cas d'une transaction classique.

L'essentiel des rachats à l'amiable par l'Etat s'est fait sur la base d'un article 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, la comparaison avec le coût d'autres moyens de sauvegarde a été

Les indemnisations : très complètes mais avec des incohérences

faite, il n'en pas été de même pour Xynthia. La situation de chaque habitation n'a pas été analysée, et, a fortiori, il n'a pas été vérifié, au cas par cas, si d'autres moyens de protection n'auraient pas été moins coûteux.

Pour les biens rachetés, aucun contrôle systématique de l'existence d'un permis de construire (ou d'une décision de régularisation) n'a été fait, privant l'Etat d'un instrument de dissuasion des constructions illégales notamment en zone de grave danger.

Pour deux biens rachetés à l'amiable en Vendée et un dans le Var, aucun contrat d'assurance n'a pu être produit. Dans le Var, un autre bien racheté a été assuré postérieurement aux événements. Il s'agit de précédents dangereux et de situations d'iniquité par rapport aux propriétaires de biens dont le rachat a été refusé pour cette raison d'absence de couverture d'assurance.

Le contrôle des indemnités versées par les assurances a été insuffisant, alors qu'un examen minimal de vraisemblance était réalisable. Ceci est d'autant plus regrettable que ces indemnités viennent directement en déduction des montants payés par l'Etat.

Les aides aux acteurs économiques

Ces aides ont concerné l'agriculture et les entreprises. L'efficacité de l'aide apportée à travers le chômage partiel mérite d'être soulignée.

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.

Le rachat de deux restaurants à L'Aiguillon-sur-Mer, examiné précisément, offre un exemple des difficultés et questions soulevées.

Il serait souhaitable pour l'avenir que les règles applicables dans ce genre de cas soient claires et unifiées.

La tempête Xynthia et les inondations du Var de 2010 ont été des catastrophes.

Face aux carences des dispositifs de vigilance, d'alerte et de secours, les progrès qui ont été enregistrés depuis ces crises restent à compléter, en particulier pour créer un réseau performant d'alerte de la population. Pour les secours, des situations insatisfaisantes subsistent, comme la localisation de casernes de sapeurs-pompiers en zone inondable ou la planification des moyens aériens. Quant au dispositif d'indemnisation, quoique complet, il s'est révélé parfois peu cohérent ou mal coordonné.

La mise en oeuvre, après Xynthia, du rachat par l'Etat de nombreuses habitations dans les zones les plus dangereuses suscite maintes observations. Le caractère précipité des premières décisions a entraîné de lourdes conséquences, avec des approximations, des compromis, voire des transgressions de la réglementation, et des dépenses se révélant, en définitive, redondantes ou inutiles. L'importance des dépenses a, par ailleurs, 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, est d'empêcher les constructions dans des zones à risque fort non urbanisées. Face à la volonté de construire des populations, volonté relayée, voire encouragée, par leurs élus et les promoteurs immobiliers, l'Etat s'est montré souvent faible dans son action de prévention. La volonté nouvelle, qui se fait jour dans ce domaine, devra 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.

Sur l'alerte

Pour L'Etat :

- ➔ 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) ;
- ➔ formaliser la coordination pour la prévision des submersions marines ;
- ➔ 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 ;
- ➔ mettre en place une planification a priori de l'intervention des moyens aériens nationaux ;

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

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

Pour les communes dans les zones concernées :

- ➔ mettre au point et actualiser régulièrement leur plan communal de sauvegarde ;
- ➔ 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 :

- ➔ 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 ;
- ➔ 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 ;
- ➔ faire assurer la diffusion complète des cartes relatives aux risques et relancer le dispositif « information des acquéreurs et locataires » ;
- ➔ faire aboutir dans le délai prévu les plans prioritaires de prévention des risques ;
- ➔ conduire les communes à disposer de documents d'urbanisme actualisés, au besoin en fixant par la voie législative une obligation en la matière ;
- ➔ soutenir l'administration préfectorale pour un contrôle de légalité efficace sur les décisions d'urbanisme des collectivités locales ;
- ➔ 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

Recommandations

prévention, l'actualisation du dispositif « information des acquéreurs et locataires ».

Pour les communes et intercommunalités :

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

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

- ➔ 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).

Sur la protection dans les zones bâties :

Pour les collectivités territoriales et l'Etat :

- ➔ déplacer ou, si c'est possible, adapter à la situation les caractéristiques des bâtiments de service public en zone inondable ;

- ➔ veiller à la stricte application de la réglementation des campings.

Pour l'Etat :

- ➔ identifier précisément les zones dangereuses sur l'ensemble du littoral et les traiter dans des délais rapides ;

- ➔ faire contribuer les collectivités locales au rachat de biens immobiliers dans des situations d'extrême danger ;

- ➔ 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 ;

- ➔ faire déboucher la réforme du régime Cat-Nat dans les meilleurs délais, en particulier pour la modulation des primes pour les entreprises et l'exclusion des biens construits sans base réglementaire.

Sur le système d'indemnisation :

Pour l'Etat :

- ➔ élaborer un guide définissant les modalités d'aides directes aux victimes ;

- ➔ fixer à l'avance le mode de pilotage et de mise en œuvre des indemnisations, avec une collectivité locale coordinatrice ;

- ➔ fusionner les deux procédures existantes pour le rachat amiable de biens immobiliers dans des situations d'extrême danger en précisant leurs

Recommandations

modalités et en les faisant respecter strictement, en particulier au regard de l'autorisation de construire ;

➔ 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 de l'Etat :

➔ mettre en place une réflexion conjointe sur l'accroissement de l'assurance des biens propriétés de ces collectivités ;

➔ améliorer la lisibilité et l'efficacité du dispositif d'aides aux agriculteurs en réduisant le nombre des différentes procédures et de guichets utilisées.