

N° 34

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 18 octobre 2001  
Dépôt publié au Journal officiel du 19 octobre 2001  
Annexe au procès-verbal de la séance du 23 octobre 2001

## RAPPORT

*de la **commission d'enquête (1)** sur les **inondations de la Somme** chargée d'établir les **causes** et les **responsabilités de ces crues**, d'évaluer les **coûts** et de **prévenir les risques d'inondations**, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 9 mai 2001,*

TOME I : RAPPORT

*Président*

M. Marcel DENEUX

*Rapporteur*

M. Pierre MARTIN

Sénateurs.

---

*(1) Cette commission est composée de M. Claude Biwer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Guy Branger, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courteau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Ambroise Dupont, Hilaire Flandre, Philippe François, François Gerbaud, Paul Girod, Georges Gruillot, Claude Haut, Pierre Martin, Jacques Oudin, Jean-François Picheral, Paul Raoult, Charles Revet, Henri Torre.*

**Voir les numéros :**

**Sénat : 278, 305, 306 et T.A 85 (2000-2001)**

---

**Risques naturels.**

## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE</b> .....                      | 8            |
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 13           |
| <b>PREMIÈRE PARTIE - CONNAÎTRE ET PRÉVENIR</b> .....                      | 16           |
| <b>CHAPITRE PREMIER - CONNAÎTRE POUR COMPRENDRE</b> .....                 | 16           |
| <b>I. LA SYNTHÈSE DES FAITS</b> .....                                     | 16           |
| <b>A. LE BASSIN DE LA SOMME</b> .....                                     | 16           |
| 1. <i>Un rés eau complexe d'eaux superficielles et souterraines</i> ..... | 16           |
| a) Les eaux superficielles .....  | 16           |
| (1) Un fleuve largement canalisé.....                                     | 17           |
| (a) <i>La Somme et ses affluents</i> .....                                | 17           |
| (b) <i>Le canal de la Somme</i> .....                                     | 17           |
| (c) <i>Le canal maritime</i> .....  | 18           |
| (2) Des liaisons avec d'autres bassins versants.....                      | 18           |
| (a) <i>Le canal de Saint-Quentin</i> .....                                | 19           |
| (b) <i>Le canal latéral à l'Oise</i> .....                                | 19           |
| (c) <i>Le canal du Nord</i> .....   | 19           |
| (3) Les échanges entre bassins versants .....                             | 20           |
| (a) <i>Des canaux essentiellement conçus pour la navigation</i> .....     | 20           |
| (b) <i>Des possibilités de transfert d'eau limitées</i> .....             | 21           |
| b) Les eaux souterraines .....  | 22           |
| (1) Les nappes phréatiques .....  | 22           |
| (2) Le sous-sol de la Somme .....   | 23           |
| (3) Un flux continu.....  | 24           |
| 2. <i>Un enchevêtrement de responsabilités</i> .....                      | 24           |
| a) La Somme.....  | 25           |
| b) Les affluents de la Somme et les étangs .....                          | 27           |
| c) Les canaux du Nord et de Saint-Quentin.....                            | 28           |
| <b>B. UN ÉVÉNEMENT DRAMATIQUE</b> .....                                   | 29           |
| 1. <i>Une crue exceptionnelle</i> .....                                   | 29           |
| a) Un phénomène récurrent.....  | 29           |
| (1) Les leçons du passé .....   | 29           |
| (2) Les inondations récentes.....   | 30           |
| b) Une ampleur et une durée inédites .....                                | 31           |
| (1) Chronique d'une inondation extraordinaire.....                        | 31           |
| (2) Un phénomène exceptionnel.....  | 32           |
| 2. <i>Des dégâts matériels considérables</i> .....                        | 33           |
| a) Les particuliers .....   | 33           |
| b) Les activités économiques .....  | 34           |
| (1) Les dommages aux entreprises.....                                     | 34           |
| (2) Les dommages agricoles .....  | 34           |
| (a) <i>Les dommages provoqués par les crues</i> .....                     | 35           |
| (b) <i>Les cultures situées en dehors de la zone inondée</i> .....        | 36           |

|  |           |
|--|-----------|
| c) Les équipements publics .....   | 36        |
| (1) La voirie.....   | 37        |
| (2) Les lignes ferroviaires .....  | 37        |
| (3) Les canaux .....   | 37        |
| (4) Les réseaux publics (eau, aménagement, énergie, télécommunications, etc).....        | 38        |
| <b>II. LA RECHERCHE DES CAUSES .....</b>   | <b>38</b> |
| <b>A. UN PHÉNOMÈNE NATUREL.....</b>  | <b>38</b> |
| 1. <i>Trois années consécutives d'intenses précipitations</i> .....                      | 38        |
| a) Trois années très pluvieuses .....  | 38        |
| b) Un redoublement d'intensité au cours de la période automne-hiver 2000-2001 .....      | 39        |
| (1) Cumul pluviométrique sur la période octobre 2000-avril 2001.....                     | 39        |
| (2) Données mensuelles .....   | 40        |
| (3) Répartition des pluies dans la vallée.....   | 41        |
| 2. <i>Une crue de nappe</i> .....  | 42        |
| a) Une saturation du sous-sol et des sols .....  | 42        |
| (1) Le cycle normal des nappes .....   | 42        |
| (2) Les événements du printemps 2001 .....   | 43        |
| (3) Un phénomène méconnu.....  | 44        |
| b) Des afflux d'eau supérieurs aux capacités d'évacuation.....                           | 44        |
| (1) L'augmentation des débits.....   | 45        |
| (a) <i>Des débits exceptionnels</i> .....  | 45        |
| (b) <i>Des débordements nombreux</i> .....   | 45        |
| (2) La lenteur de la décrue .....  | 45        |
| (a) <i>L'inertie de la nappe</i> .....   | 45        |
| (b) <i>Le faible relief et la complexité du réseau hydraulique</i> .....                 | 46        |
| (c) <i>L'accès à la mer</i> .....  | 46        |
| 3. <i>Un risque toujours présent ?</i> .....   | 47        |
| a) Le risque de nouvelles inondations dans les prochains mois .....                      | 47        |
| (1) Le calcul d'un temps de retour des crues et ses limites .....                        | 47        |
| (2) Les dangers d'un automne et d'un hiver pluvieux .....                                | 47        |
| b) Les conséquences à plus long terme du réchauffement climatique .....                  | 48        |
| (1) Un phénomène établi.....   | 49        |
| (2) Des conséquences encore incertaines .....  | 49        |
| <b>B. DES EFFETS AGGRAVÉS DU FAIT DES INTERVENTIONS HUMAINES .....</b>                   | <b>50</b> |
| 1. <i>L'occupation des sols</i> .....  | 50        |
| a) L'urbanisation du lit majeur de la Somme .....  | 51        |
| (1) Les conséquences de l'imperméabilisation des sols .....                              | 51        |
| (2) La situation de la Somme.....  | 51        |
| b) L'effet marginal du couvert végétal lors de crues exceptionnelles .....               | 52        |
| (1) L'influence du déboisement.....  | 52        |
| (2) L'impact des pratiques agricoles .....   | 53        |
| 2. <i>La gestion des eaux superficielles</i> .....                                       | 54        |
| a) Un entretien inégal des lits et des berges .....                                      | 54        |
| (1) Une obligation légale.....   | 54        |
| (a) <i>Les cours d'eau domaniaux</i> .....   | 55        |
| (b) <i>Les eaux non domaniales</i> .....   | 55        |
| (2) Les travaux effectués par le conseil général de la Somme.....                        | 56        |
| (a) <i>Un budget conséquent</i> .....  | 56        |
| (b) <i>Une maîtrise d'œuvre déléguée</i> .....   | 57        |
| (c) <i>Un entretien convenable</i> .....   | 57        |
| (3) L'entretien inégal et globalement insuffisant des eaux non domaniales .....          | 58        |
| b) Une rumeur persistante sur la régulation des niveaux.....                             | 59        |
| (1) La régulation du niveau des biefs sur le canal de la Somme et le canal maritime..... | 60        |
| (a) <i>Le canal de la Somme</i> .....  | 60        |
| (b) <i>Le canal maritime</i> .....   | 60        |

|  |    |
|--|----|
| (2) Les échanges par le canal du Nord et le canal de Saint-Quentin .....   | 61 |
| (a) La « rumeur d'Abbeville » .....  | 61 |
| (b) Une explication intenable .....  | 61 |
| (c) Une régulation insuffisamment coordonnée et parfois peu transparente du<br>niveau des eaux .....                           | 64 |
| <b>CHAPITRE II - RENFORCER LES AXES DE LA POLITIQUE DE<br/>PRÉVENTION</b> .....  | 66 |
| <b>I. AMÉLIORER LA PRÉVISION DES CRUES</b> .....   | 66 |
| <b>A. LES LACUNES DU SYSTÈME D'ANNONCE DES CRUES</b> .....   | 67 |
| 1. Clarifier le rôle de l'Etat en matière d'annonce des crues .....  | 67 |
| a) Des sommes importantes consacrées par l'Etat aux systèmes d'annonce des<br>crues .....                                      | 67 |
| b) ...en dépit de l'absence de compétence légale. ....   | 67 |
| 2. Des responsabilités fractionnées et incomplètes .....   | 69 |
| a) Une chaîne d'intervenants complexe et relativement inopérante .....   | 69 |
| b) Des sources d'information incomplètes et insuffisamment corrélées .....   | 71 |
| (1) Des sources d'information partielles .....   | 71 |
| (2) Une utilisation du BRGM inopérante.....  | 72 |
| c) Renforcer les compétences en matière d'hydrologie .....   | 73 |
| <b>B. LE DÉPARTEMENT DE LA SOMME, UN CAS D'ÉCOLE ?</b> .....   | 74 |
| 1. L'absence d'un service d'annonce des crues .....  | 74 |
| 2. Mettre en place un dispositif de surveillance innovant .....  | 76 |
| <b>II. PRIVILÉGIER UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION COORDONNÉE</b> .....  | 77 |
| <b>A. DÉFINIR UN NIVEAU DE RISQUE ACCEPTABLE</b> .....   | 78 |
| 1. Mieux informer la population .....  | 78 |
| a) Développer les retours d'expérience sur les inondations .....   | 78 |
| b) Mieux informer les citoyens.....  | 79 |
| (1) Une obligation légale forte.....   | 79 |
| (2) Un bilan décevant.....   | 80 |
| c) Conserver la mémoire des événements.....  | 81 |
| 2. Définir une méthode d'évaluation du risque acceptable .....   | 82 |
| a) La notion de risque acceptable .....  | 82 |
| b) Une méthode pour réduire la vulnérabilité au risque d'inondations .....   | 84 |
| <b>B. RENFORCER LA MISE EN PLACE DES PLANS DE PRÉVENTION CONTRE LE<br/>RISQUE INONDATION</b> .....                             | 85 |
| 1. Le plan de prévention des risques (PPR), instrument fondamental de la politique de<br>prévention des risques naturels ..... | 85 |
| a) Définition et contenu du plan de prévention des risques .....   | 85 |
| b) Un bilan encourageant mais une mise en oeuvre qui doit être améliorée .....   | 88 |
| (1) Une accélération du rythme d'approbation des plans de prévention des risques .....   | 88 |
| (2) Des moyens financiers supplémentaires .....  | 90 |
| (3) Un effort à accentuer .....  | 90 |
| 2. Améliorer l'efficacité du plan de prévention des risques .....  | 91 |
| a) Réaffirmer la nécessaire concertation avec les collectivités locales .....  | 91 |
| b) Encourager, en tant que de besoin, l'application anticipée du plan de prévention<br>des risques .....                       | 92 |
| c) Mieux prendre en compte l'existant dans les préconisations du plan de prévention<br>des risques .....                       | 93 |

|  |     |
|--|-----|
| C. INSTAURER LA COORDINATION DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES CONCERNÉES SUR UN PÉRIMÈTRE PERTINENT .....             | 95  |
| 1. <i>Mettre en place une véritable structure de coordination</i> .....  | 95  |
| a) Une coopération souple sur le bassin de la Somme .....  | 95  |
| b) Les règles de fonctionnement du syndicat mixte.....   | 96  |
| 2. <i>Délimiter un périmètre d'intervention pertinent</i> .....  | 97  |
| a) Périmètre envisagé pour le futur syndicat mixte.....  | 97  |
| b) Prendre en compte l'intégralité du bassin versant de la Somme.....  | 98  |
| 3. <i>Définir un programme d'aménagement de la Somme</i> .....   | 99  |
| a) Etablir un cadre de travail à travers le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Somme ..... | 99  |
| b) Trouver des financements supplémentaires et recourir à des outils de prévention nouveaux.....                 | 102 |
| (1) Des sources de financement supplémentaires.....  | 102 |
| (2) Des moyens d'action renforcés pour les collectivités publiques .....   | 103 |
| <br>   |     |
| <b>DEUXIÈME PARTIE - GÉRER LA CRISE ET RÉPARER</b> .....   | 105 |
| <br>   |     |
| <b>CHAPITRE PREMIER - RÉAGIR PLUS RAPIDEMENT AUX CRISES</b> .....  | 105 |
| <br>   |     |
| <b>I. UNE ORGANISATION CONFUSE DE LA SÉCURITÉ CIVILE</b> .....   | 106 |
| <br>   |     |
| <b>A. UN ENCHEVÊTREMENT COMPLEXE DES COMPÉTENCES</b> .....   | 106 |
| 1. <i>Le niveau départemental</i> .....  | 106 |
| a) La départementalisation des services d'incendie et de secours .....   | 106 |
| b) L'organisation des services d'incendie et de secours .....  | 108 |
| c) Deux autorités opérationnelles pour un même service .....   | 109 |
| 2. <i>Le niveau zonal, maillon faible du dispositif</i> .....  | 109 |
| 3. <i>Le niveau national</i> .....   | 111 |
| <br>   |     |
| <b>B. UN DÉFAUT DE PLANIFICATION DE LA GESTION DES CRISES</b> .....  | 113 |
| 1. <i>Le rappel de la législation sur les plans de secours</i> .....   | 113 |
| a) Les plans ORSEC.....  | 113 |
| b) Les plans d'urgence .....   | 114 |
| c) Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) .....                                  | 115 |
| 2. <i>La faiblesse de la planification de la gestion des crises dans le département de la Somme</i> .....        | 116 |
| <br>   |     |
| <b>II. UNE MOBILISATION TROP LENTE</b> .....   | 118 |
| <br>   |     |
| <b>A. UN DÉMARRAGE DIFFICILE QUI LAISSE UN GOÛT AMER AUX ÉLUS LOCAUX</b> .....                                   | 118 |
| 1. <i>Une communication déficiente en début de crise</i> .....   | 118 |
| a) Un retard habituel .....  | 118 |
| b) Un défaut de culture d'inondations.....   | 118 |
| c) La pré-alerte.....  | 119 |
| d) Placer l'information au cœur du dispositif de gestion de crise.....   | 121 |
| 2. <i>Des décisions trop tardives</i> .....  | 123 |
| a) Une mise en place laborieuse.....   | 123 |
| b) Le sentiment de solitude des élus .....   | 125 |
| <br>   |     |
| <b>B. LA MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DES SERVICES CIVILS ET MILITAIRES</b> .....                             | 126 |
| 1. <i>La création des cellules de crise</i> .....  | 126 |
| a) La cellule de crise du préfet .....   | 127 |
| b) La cellule interministérielle .....   | 127 |
| 2. <i>Les missions remplies par les principaux acteurs</i> .....   | 128 |

|   |            |
|---|------------|
| a) Les services d'incendie et de secours .....  | 128        |
| b) L'armée.....   | 129        |
| c) La direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) .....  | 131        |
| d) Les autres acteurs.....  | 133        |
| <b>C. L'ASSISTANCE ET LES AIDES D'URGENCE : UNE SOLIDARITÉ COMPLEXE À GÉRER .....</b>   | <b>134</b> |
| 1. <i>Un engagement financier limité de l'État</i> .....  | 134        |
| 2. <i>Le logement provisoire des sinistrés</i> .....  | 134        |
| 3. <i>L'absence de l'Union européenne</i> .....   | 136        |
| 4. <i>La difficile coordination des associations</i> .....  | 137        |
| a) Une forte mobilisation .....   | 137        |
| b) Mais une coordination délicate.....  | 138        |
| 5. <i>Les travaux d'urgence pendant la crise</i> .....  | 139        |
| <br>  |            |
| <b>CHAPITRE II - RECHERCHER UNE INDEMNISATION PLUS ÉQUITABLE DES DOMMAGES ET ENCOURAGEANT LA PRÉVENTION .....</b>                                 | <b>140</b> |
| <b>I. AMÉLIORER LES MÉCANISMES D'INDEMNISATION.....</b>   | <b>140</b> |
| <b>A. LE RÉGIME DES CATASTROPHES NATURELLES DOIT RESPECTER L'ÉQUITÉ ENTRE ASSURÉS ET MIEUX PRENDRE EN COMPTE LEURS EFFORTS DE PRÉVENTION.....</b> | <b>140</b> |
| 1. <i>Une prise en charge de 100 millions d'euros par le régime au titre des inondations de la Somme.....</i>                                     | <i>141</i> |
| 2. <i>Pour un régime plus équitable : résorber les dysfonctionnements constatés</i> .....   | <i>142</i> |
| a) Pour être couvert contre les catastrophes naturelles, il faut souscrire un contrat de dommages aux biens .....                                 | 142        |
| b) Des dysfonctionnements sont apparus à l'occasion des inondations de la Somme.....  | 144        |
| (1) Les personnes non assurées ne bénéficient pas de la solidarité nationale.....   | 144        |
| (2) Les agrandissements non déclarés à l'assurance ne seront pas couverts.....  | 145        |
| c) Pour une protection équitable des assurés .....  | 146        |
| (1) L'exigence d'un dommage matériel direct est trop restrictive .....  | 146        |
| (2) Des franchises d'ordre public .....   | 147        |
| 3. <i>Pour un régime plus préventif : utiliser l'indemnisation comme levier pour développer une véritable politique de prévention</i> .....       | <i>147</i> |
| a) Des plans de prévention des risques en trompe-l'œil .....  | 148        |
| b) Un régime qui n'associe pas les assureurs de façon assez active .....  | 148        |
| c) Les préconisations de la commission d'enquête : modulation, décote et certification .....  | 150        |
| (1) Agir sur la surprime d'assurance par la modulation.....   | 150        |
| (2) Agir sur l'indemnisation par la décote.....   | 152        |
| (3) Agir sur les travaux de prévention par la certification.....  | 152        |
| 4. <i>Pour un régime pérenne</i> .....  | <i>153</i> |
| a) Un régime qui demeure fragile.....   | 153        |
| b) Faut-il plus de rigueur et de transparence dans la définition de la catastrophe naturelle ? .....  | 155        |
| <br>  |            |
| <b>B. LE RÉGIME DES CALAMITÉS AGRICOLES A LA CROISÉE DES CHEMINS.....</b>   | <b>156</b> |
| 1. <i>Des dégâts importants en agriculture dans la Somme.....</i>   | <i>156</i> |
| 2. <i>Les calamités agricoles : un régime particulier pour les biens agricoles</i> .....  | <i>156</i> |
| a) Un régime particulier .....  | 156        |
| b) Des taux d'indemnisation exceptionnellement revalorisés pour la Somme.....   | 157        |
| c) Une bonne réactivité du ministère de l'Agriculture et de sa direction départementale .....   | 159        |
| 3. <i>Un financement déséquilibré au détriment des agriculteurs</i> .....   | <i>159</i> |

|   |     |
|---|-----|
| <b>II. LES AIDES PUBLIQUES ET PRIVÉES : UN UTILE COMPLÉMENT AUX MÉCANISMES DES CATASTROPHES NATURELLES ET DES CALAMITÉS AGRICOLES</b> ..... | 161 |
| A. L' AIDE AU LOGEMENT DES PARTICULIERS : DES INCERTITUDES DEMEURENT POUR LA RECONSTRUCTION HORS ZONE INONDABLE.....                        | 161 |
| B. L' AIDE AUX AGRICULTEURS : DES MESURES BIENVENUES MAIS PARFOIS TROP TARDIVES.....  | 162 |
| C. L' AIDE AUX ENTREPRISES : LE DOSSIER DE LA COMAP TOUJOURS EN ATTENTE.....  | 163 |
| 1. <i>L' implication des collectivités locales</i> .....  | 164 |
| 2. <i>Les actions de l' Etat et les fonds européens</i> .....   | 165 |
| 3. <i>Pour aller plus loin : aider les entreprises à établir des diagnostics de vulnérabilité et éventuellement à se délocaliser</i> .....  | 166 |
| D. L' AIDE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES : L' EFFORT EST-IL SUFFISANT ? .....   | 167 |
| 1. <i>Des dégâts importants pour les biens non assurables des collectivités locales</i> .....   | 168 |
| 2. <i>Les aides proposées sont-elles à la hauteur ?</i> .....   | 169 |
| 3. <i>Faut-il prévoir un fonds d' indemnisation spécifique des biens non assurables des collectivités locales ?</i> .....                   | 170 |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION -</b> .....   | 171 |
| <b>ANNEXE I - AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA COMMISSION D' ENQUÊTE AU SÉNAT</b> .....   | 173 |
| <b>ANNEXE II - AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA COMMISSION D' ENQUÊTE LORS DE DÉPLACEMENTS</b> .....  | 178 |
| <b>I. AUDITIONS RÉALISÉES LE 23 MAI 2001 A AMIENS ET ABBEVILLE</b> .....  | 178 |
| <b>II. AUDITIONS RÉALISÉES LE 15 JUIN 2001 A AMIENS</b> .....   | 180 |
| <b>III. AUDITIONS RÉALISÉES LE 20 JUIN 2001 A AMIENS</b> .....  | 180 |
| <b>IV. AUDITIONS RÉALISÉES LE 21 JUIN 2001 A AMIENS</b> .....   | 181 |
| <b>V. AUDITIONS RÉALISÉES LES 6 ET 7 SEPTEMBRE 2001 A LA HAYE ET A GORINCHEM (PAYS -BAS)</b> .....  | 182 |
| <b>ANNEXE III - ARRETEDE CATASTROPHE NATURELLE DU 26 AVRIL 2001</b> .....   | 184 |
| <b>ANNEXE IV - CARTE DU BASSIN VERSANT DE LA SOMME INONDÉ</b> .....   | 189 |
| <b>ANNEXE V - SCHÉMAS DE FONCTIONNEMENT DES CANAUX</b> .....  | 190 |

## PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

### I. CONNAÎTRE POUR COMPRENDRE

**Proposition n° 1 :** Mettre à profit les travaux de remise en état des infrastructures touchées par les inondations du printemps 2001 pour améliorer l'écoulement de l'eau et la protection des habitations.

*Il est ainsi possible d'envisager un rehaussement des berges et des ouvrages d'art, la création de contre-fossés ou de canaux de contournement, en particulier à Abbeville. Toute initiative doit cependant être précédée d'études approfondies dans la mesure où le rehaussement des berges et des digues peut les rendre plus fragiles, tandis qu'un creusement du canal risque de mettre directement en contact la nappe et le lit du cours d'eau.*

**Proposition n° 2 :** Veiller à ce que la mise en œuvre du projet « Baie de Somme » prenne en compte le risque d'inondations et la nécessité de faciliter l'écoulement vers la mer des eaux de la Somme.

**Proposition n° 3 :** Renforcer les services du conseil général chargés, au titre de la maîtrise d'ouvrage, de suivre le déroulement des travaux d'entretien du canal de la Somme et d'en assurer la réception.

**Proposition n° 4 :** Moderniser les ouvrages les plus vétustes, en particulier le déversoir d'Epenancourt, afin de permettre une régulation plus fine des débits, sur la base de mesures hydrométriques précises.

**Proposition n° 5 :** Mettre en place une coordination des informations et de la gestion des lâchures d'eau et rendre ces résultats accessibles à tous.

### II. PRÉVOIR

**Proposition n° 6 :** Reconnaître l'annonce des crues comme une compétence obligatoire de l'Etat, incombant à son représentant dans le département.

**Proposition n° 7 :** Fédérer, tant au niveau national que local, les compétences des météorologues, des hydrologues et des géologues.

- Orienter les travaux des hydrologues vers un suivi dynamique des nappes phréatiques et de leurs interactions avec les eaux superficielles.

- Renforcer la place des sciences hydrologiques dans les enseignements supérieurs spécialisés.

- Dans les départements concernés par les inondations, renforcer, au sein de la direction départementale de l'équipement ou du service du conseil général compétent, les personnels spécialisés en hydrologie.

**Proposition n° 8 :** Mettre en place un modèle numérique de prévision dans la Somme intégrant les données météorologiques, hydrologiques et hydrogéologiques.

### III. PRÉVENIR

**Proposition n° 9 :** Organiser un débat local sur les enjeux de la prévention contre les risques d'inondations.

**Proposition n° 10 :** Etablir pour les communes exposées, le dossier communal synthétique à partir du dossier départemental sur les risques majeurs.

**Proposition n° 11 :** Mentionner, dans des conditions adaptées, dans tout acte notarié ou sous seing privé concernant un immeuble ou une parcelle les dates des arrêtés de catastrophe naturelle ayant affecté la commune dans laquelle ils se situent.

- Prévoir l'inscription par le conservateur des hypothèques de la mention de ces risques dans le fichier immobilier.

**Proposition n° 12 :** Augmenter de 50 % le rythme d'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPR) approuvés pour atteindre et dépasser l'objectif de 5.000 PPR en 2005.

**Proposition n° 13 :** Recourir, en tant que de besoin, à l'application anticipée du projet de PPR, en concertation avec les collectivités territoriales.

**Proposition n° 14 :** Adopter de manière plus systématique dans le règlement du PPR des mesures relatives à l'habitat existant et faciliter le financement de celles-ci, en les rendant éligibles aux subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

**Proposition n° 15 :** Associer dans le futur syndicat mixte d'aménagement hydraulique du bassin versant de la Somme, le syndicat mixte d'aménagement de la côte picarde (SMACOPI), le syndicat gestionnaire des étangs de la Haute-Somme (Syndicat de la vallée des Anguillères) ainsi que Voies navigables de France (VNF).

**Proposition n° 16 :** Rendre obligatoire l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) pour les cours d'eau présentant un risque sérieux d'inondation.

**Proposition n° 17 :** Confier l'élaboration et le suivi du SAGE de la Somme au futur syndicat mixte d'aménagement hydraulique du bassin versant de la Somme.

### III. GÉRER LA CRISE

**Proposition n° 18 :** Créer sans délai dans la zone de défense de Lille un état-major de zone de sécurité civile et un centre interrégional de coordination de la sécurité civile (CIRCOSC), comme il en existe dans les autres zones de défense.

**Proposition n° 19 :** Prévoir l'élaboration, dans chaque commune et avec le concours du préfet, de plans de secours adaptés aux risques prévisibles ou, du moins, de «fiches réflexes». Ces documents devront être actualisés périodiquement.

- Etablir, en concertation avec les élus locaux, des plans de secours départementaux prenant en compte les plans de secours communaux.

**Proposition n° 20 :** Prévoir une information transparente de l'Etat à l'attention des élus et de la population et la placer au cœur du dispositif de gestion de la crise. Associer étroitement les élus à la gestion de la crise et former les préfets et les élus à cette gestion.

**Proposition n° 21 :** Doter le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) d'une cellule pouvant être chargée d'évaluer sur place la nature d'une catastrophe afin de déterminer sans délai, si nécessaire, la procédure exceptionnelle la plus adéquate.

**Proposition n° 22 :** Renforcer les effectifs des unités militaires de sécurité civile.

**Proposition n° 23 :** Conclure avec des entreprises spécialisées des conventions de mise à disposition urgente de logements provisoires.

**Proposition n° 24 :** Rétablir une ligne budgétaire spécifique au sein du budget de l'Union européenne pour permettre une réponse rapide en cas de catastrophe naturelle dans un État membre et affirmer une solidarité européenne.

#### **IV. INDEMNISER ET RÉPARER**

**Proposition n° 25 :** Prévoir, en liaison avec les assureurs, une meilleure information des populations résidant dans des zones à risques, sur la double nécessité de s'assurer et de réactualiser régulièrement ledit contrat.

**Proposition n° 26 :** Permettre aux entreprises dont le chiffre d'affaires sur l'année a baissé substantiellement en raison d'une catastrophe naturelle intervenue à proximité, même en l'absence de dommage physique direct, de faire jouer leur assurance « pertes d'exploitation ».

**Proposition n° 27 :** Permettre aux assurés ayant un contrat sous-jacent avec une franchise inférieure à celle prévue en catastrophes naturelles de bénéficier de la franchise prévue au contrat sous-jacent.

**Proposition n° 28 :** Rendre le taux de la surprime variable (dans une fourchette fixée par l'Etat), librement négocié par l'assureur et l'assuré en fonction des efforts de prévention entrepris.

**Proposition n° 29 :** Encourager l'assureur et l'assuré à se mettre d'accord sur un programme de petits travaux peu coûteux avec l'instauration

d'une légère décote de l'indemnisation s'ils n'étaient pas réalisés contrairement aux engagements de l'assuré.

**Proposition n° 30 :** Poursuivre le recensement des bonnes pratiques en matière de construction face au risque d'inondation. Engager une démarche de certification et subventionner les travaux correspondants sur le budget de l'Agence Nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

**Proposition n° 31 :** Obtenir de l'Etat qu'il s'engage sur le principe d'un financement à parité avec les agriculteurs du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles et rééquilibrer en contrepartie la contribution des agriculteurs.

**Proposition n° 32 :** Obtenir du Gouvernement le dépôt, sur les bureaux des assemblées, du rapport sur l'assurance-récolte qui aurait dû intervenir avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000, assorti de propositions concrètes sur la mise en place de cette assurance.

**Proposition n° 33 :** Elargir les missions du Fonds de prévention contre les risques naturels majeurs au financement des « diagnostics vulnérabilité » d'entreprises situées sur des sites exposés à des risques de catastrophes naturelles et, éventuellement, de leur délocalisation.

Mesdames, Messieurs,

Le 9 mai dernier, le Sénat a décidé la création d'une commission d'enquête sur les « inondations de la Somme afin d'établir les causes et les responsabilités de ces crues, d'évaluer les coûts et de prévenir les risques d'inondations ». Proposée par les parlementaires de la Somme, MM. Pierre Martin, Fernand Demilly et Marcel Deneux, cette résolution a été votée à l'unanimité par le Sénat.

La Haute Assemblée, suivant la Commission des Affaires économiques, a considéré qu'il fallait mener des investigations approfondies sur un événement, qui a profondément marqué le département, par une intensité et une durée exceptionnelles jamais constatées depuis 1920. En outre, cette crue faisait suite à des inondations à répétition subies dans l'Ouest de la France et était concomitante à des inondations enregistrées en plusieurs autres points du territoire.

Le périmètre de réflexion portait donc précisément sur les causes et les conséquences de ce phénomène dans le bassin de la Somme, avec le souci néanmoins, de tirer les leçons de cet événement, en ce qui concerne les dispositifs de gestion de crise, la politique de prévention des risques d'inondation, et les régimes d'indemnisation.

Votre commission pour répondre à sa mission a donc décidé de partager ses travaux entre les contacts sur le terrain et les auditions.

Elle a, ainsi, au cours de quatre déplacements effectués dans la Somme<sup>1</sup> et plus précisément à Amiens, Abbeville et en Haute-Somme, entendu les principaux responsables des services de l'Etat dans la Somme. Elle a également recueilli des informations auprès des acteurs économiques locaux et reçu les témoignages de maires des communes sinistrées, de représentants du conseil général, du conseil régional et des associations de sinistrés. Votre commission a, à ce sujet, particulièrement apprécié la qualité de l'accueil qui

---

<sup>1</sup> 23 mai 2001 à Abbeville, Amiens ; 15, 20 et 21 juin 2001 à Amiens, 12 juillet 2001 en Haute-Somme.

lui a été réservé et a souhaité tirer le meilleur parti de l'ensemble des informations ainsi reçues.

Parallèlement, elle a mené une cinquantaine d'auditions « plus généralistes » afin d'être éclairée sur tous les aspects de la réponse à apporter en cas de catastrophe naturelle.

Elle a d'abord entendu M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, Mme Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement et Mme Marie Noëlle Lienemann, Secrétaire d'État au Logement.

Elle a auditionné M. Claude Lefrou, président de la mission d'expertise interministérielle sur les inondations dans la Somme ainsi que M. Pierre Hubert également membre de cette mission et chargé d'un rapport sur le même sujet par le conseil général de la Somme.

Pour comprendre et analyser le phénomène des inondations, elle a entendu des représentants de Météo France, de l'Institut français de l'environnement, du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), du Centre d'études du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts (CEMAGREF), de Voies navigables de France et du Service de la navigation de la Seine.

Sur les questions de l'alerte et des secours, la commission a auditionné des représentants de la Direction de la défense et de la sécurité civiles et du centre d'opération interarmées.

En ce qui concerne les objectifs et les moyens de la politique de prévention contre le risque inondation, la commission, outre le Directeur de l'eau au ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, a entendu le Délégué au risques majeurs, le Directeur de l'espace rural et de la forêt au ministère de l'Agriculture, un représentant du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts et le président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture. Elle a également auditionné des représentants des établissements publics territoriaux de bassin, de France Nature Environnement, du Syndicat mixte pour l'aménagement de la côte picarde, du Syndicat de la Vallée des Anguillères, ainsi que la présidente du conseil d'administration de l'Agence de l'eau Artois-Picardie.

Par ailleurs, s'agissant de l'évaluation de l'indemnisation et de la réparation des dommages constatés pour les particuliers, mais également pour les agriculteurs, les industriels, les artisans et les commerçants, la commission d'enquête a auditionné, outre le sous-directeur des assurances à la direction du Trésor, des représentants de l'Assemblée française des chambres de commerce et d'industrie, de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles,

de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, de la Fédération française des sociétés d'assurance, de la Compagnie des experts agréés et des Mutuelles du Mans assurances.

Elle a souhaité également entendre des personnalités scientifiques ainsi que des auteurs de rapports récents sur le problème des inondations et la problématique de la prévention en France. Elle a recueilli, sur ce thème, le témoignage de M. Michel Barnier, Commissaire européen chargé de la politique régionale, ancien ministre, de Mme Corinne Lepage, ancien ministre et de M. Claude Allègre, ancien ministre et ancien président du BRGM.

Enfin, la commission a choisi d'effectuer un bref déplacement aux Pays-Bas, pays dans lequel la lutte contre le risque inondation constitue une question primordiale. Les contacts établis lors de cette visite et les déplacements sur le terrain ont permis à la commission d'enrichir sa réflexion sur les nouveaux outils à mettre en place pour améliorer la politique de prévention.

Le présent rapport ne prétend pas à l'exhaustivité et ne cherche pas à faire la synthèse de la multitude d'ouvrages disponibles sur le sujet. Il se propose, en suivant les axes de réflexion déjà évoqués, et à partir de l'exemple des inondations dans la Somme, de tirer des enseignements pour l'avenir, à travers des propositions concrètes.

Il n'a jamais été dans l'intention de ses auteurs de désigner des coupables ou de proposer de solutions miracles, mais d'améliorer, dans un avenir le plus proche possible, la définition cohérente et globale des moyens à mettre en œuvre pour parvenir à maîtriser un phénomène naturel dont les conséquences humaines et économiques peuvent être majeures.

**PREMIÈRE PARTIE**  
**CONNAÎTRE ET PRÉVENIR**  
**CHAPITRE PREMIER**  
**CONNAÎTRE POUR COMPRENDRE**

**I. LA SYNTHÈSE DES FAITS**

***A. LE BASSIN DE LA SOMME***

**1. Un réseau complexe d'eaux superficielles et souterraines**

La vallée de la Somme forme un ensemble complexe de cours d'eau, de marais, d'étangs, de fossés, de rieux<sup>1</sup>, de canaux et d'ouvrages hydrauliques les plus divers. Les nappes souterraines exercent une influence déterminante sur le niveau des eaux superficielles.

*a) Les eaux superficielles*

Longue de 245 kilomètres, la Somme structure, avec ses nombreux affluents et les divers canaux qu'elle rencontre, un bassin versant de 5.560 km<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Petits canaux.*

(1) Un fleuve largement canalisé

(a) La Somme et ses affluents

Le fleuve prend sa source à Fonsommes, à une dizaine de kilomètres à l'Est de Saint-Quentin, pour se jeter dans la Manche à Saint-Valéry-sur-Somme. Il traverse plusieurs grandes agglomérations, en particulier Saint-Quentin, située dans le département de l'Aisne, Péronne, Amiens et Abbeville, localisées dans celui de la Somme.

La Somme reçoit plusieurs affluents, dont les principaux sont : pour la rive droite, l'Omignon, l'Hallue, la Nièvre et le Scardon ; pour la rive gauche, l'Avre, la Selle, le Saint-Landon, l'Airaine et l'Ambroise.

Jusqu'à Amiens, le fleuve décrit de nombreux méandres ; sa vallée est étroite et encaissée. En aval de la ville, elle s'élargit et prend une direction nord-ouest.

Tout au long de son parcours, la Somme ne reste qu'assez peu à l'état naturel. Elle a en effet été canalisée<sup>1</sup> sur une grande partie de sa longueur, notamment pour relier la région de Saint-Quentin à la mer.

(b) Le canal de la Somme

La construction du canal de la Somme, entamée en 1770, s'est achevée en 1843. La voie a été mise au gabarit Freycinet<sup>2</sup> en 1880. Longue de 156,5 km, elle débute à Saint-Simon, où elle est en contact avec le canal de Saint-Quentin, et débouche dans la baie de Somme.

Durant les cinquante-trois premiers kilomètres, entre Saint-Simon et Froissy, le canal est latéral à la Somme naturelle ; sur le reste du parcours, il est établi tantôt en rivière, tantôt en dérivation.

A Abbeville, une dérivation scinde la boucle de la Somme. La voie se poursuit ensuite jusqu'à Saint-Valéry-sur-Somme, sous le nom de canal maritime.

---

<sup>1</sup> Une rivière canalisée est une rivière aménagée pour permettre la navigation. Des barrages permettent de maintenir à peu près constant le niveau de la rivière. Des ouvrages de franchissement (écluses) sont construits pour faciliter le passage des bateaux. Les méandres trop serrés sont élargis ou contournés par des coupures.

<sup>2</sup> Le gabarit d'une voie d'eau indique la taille des plus gros bateaux -longueur, largeur, tirant d'eau, tirant d'air- qui peuvent l'emprunter. Charles Louis de Saulces de Freycinet, ministre des travaux publics de 1877 à 1879, a fait normaliser nombre de règles du transport. Son nom reste attaché à un gabarit, appliqué aux bateaux et aux canaux. Ainsi, une péniche « Freycinet », longue de 38,50 m et large de 5,05 m, a une capacité de 350 tonnes. Une écluse « Freycinet » mesure 39 m de long et 5,20 m de large.

(c) Le canal maritime

Conçu à l'origine pour permettre la montée des navires de mer, le canal maritime relie Abbeville à Saint-Valéry-sur-Somme. Sur cette section, il remplace complètement le fleuve naturel.

Les deux ouvrages de Saint-Valéry-sur-Somme constituent l'exutoire du canal, et donc du fleuve, sur la mer. Leur rôle est d'assurer le passage des bateaux, désormais pour la plupart de plaisance, et de permettre l'évacuation du débit naturel de la Somme. Ils constituent en fait les têtes d'une écluse dont le sas est constitué par la section du canal comprise entre eux.

Le niveau du canal maritime est trop élevé pour assurer le drainage des terres riveraines et l'évacuation des affluents de la rive gauche de la Somme dans ce secteur. Aussi un contre-fossé a-t-il été établi sur toute sa longueur, dont la fonction essentielle est de recueillir les anciens affluents du fleuve et les eaux de ruissellement des terres voisines pour les rejeter à la mer.

L'exutoire de ce contre-fossé est constitué d'un ouvrage équipé de deux portes de flot, qui s'ouvrent et se ferment sans intervention humaine en fonction des niveaux d'eau.

(2) Des liaisons avec d'autres bassins versants

Avant d'être canalisée à Bray-sur-Somme, la Somme longe successivement la section du canal de Saint-Quentin comprise entre Lesdins et Saint-Simon, la section du canal de la Somme comprise entre le canal de Saint-Quentin (Saint-Simon) et le canal du Nord (Rouy-le-Grand), la section du canal du Nord comprise entre Rouy-le-Grand et Cléry et la section du canal de la Somme comprise entre Cléry et Bray-sur-Somme.

Les relations entre le fleuve, le canal de la Somme, le canal du Nord et le canal de Saint-Quentin sont assez complexes : ces voies se partagent les mêmes ressources en eau, la plupart du temps assez rares, leurs dispositifs d'alimentation varient en fonction des quantités effectivement disponibles et leurs tracés s'entrecroisent.

(a) Le canal de Saint-Quentin

Le canal de Saint-Quentin, long de 92,5 km et lui aussi au gabarit Freycinet, relie Cambrai, sur l'Escaut canalisé, à Chauny, où lui fait suite le canal latéral à l'Oise.

Comme il rencontre près de Saint-Simon le canal de la Somme, il réunit les trois bassins de l'Escaut, de la Somme et de l'Oise<sup>1</sup>. Il constitue ainsi l'artère par laquelle passent les bateaux reliant le nord à la région parisienne, à Lyon et à l'est de la France.

Une partie du canal fut creusée au XVIII<sup>e</sup> siècle (1738), sous le nom de canal Croazat, entre l'Oise et la Somme. Sa prolongation fut l'œuvre du Premier Empire, la liaison entre le nord et Paris ayant été inaugurée par Napoléon I<sup>er</sup> le 28 avril 1810.

Son alimentation en eau provient principalement de l'Escaut, de l'Oise, par l'intermédiaire de la rigole de l'Oise et du Noirrieu, de la Somme naturelle, au niveau de l'étang d'Isle, et de la nappe phréatique.

(b) Le canal latéral à l'Oise

Le canal latéral à l'Oise, dont la construction fut décidée en 1821, relie le canal de Saint-Quentin à l'Oise canalisée. Il constitue un tronçon, long d'environ 34 km, du grand itinéraire qui met en communication les régions Ile-de France et Nord Pas-de-Calais.

Il a son origine à Chauny (Aisne) et se termine à Longueuil-Annel (Oise). Il reçoit sur sa rive gauche, à Abbécourt, le canal de l'Oise à l'Aisne ; sur sa rive droite débouche, près de Noyon, la troisième section du canal du Nord.

(c) Le canal du Nord

Le canal du Nord permet de relier le bassin de la Sensée et le bassin de l'Oise en passant par celui de la Somme. Il a son origine à Arleux (canal de

---

<sup>1</sup> De Cambrai à Vendhuile, le canal de Saint-Quentin traverse la vallée de l'Escaut. Il franchit ensuite un seuil, empruntant les souterrains du Tronquoy et de Riqueval, et suit la vallée de la Somme jusqu'à Saint-Simon, où il rencontre le canal de la Somme. Le canal quitte alors la vallée de la Somme pour rejoindre celle de l'Oise jusqu'à Chauny.

la Sensée) et se termine à Noyon (canal latéral à l'Oise), après un parcours de 95 km et le franchissement de 17 écluses<sup>1</sup>.

Décidée en 1878, sa construction ne fut entamée qu'en 1908. Les travaux furent interrompus par les deux guerres mondiales de 1914-1918 et 1939-1945 et ne purent être achevés qu'en 1965.

### (3) Les échanges entre bassins versants

Ce réseau complexe de canaux est destiné avant tout à la navigation. Les quelques points de contact entre les différentes voies autorisent des transferts d'eau limités entre bassins<sup>2</sup>.

#### (a) Des canaux essentiellement conçus pour la navigation

Aucun des canaux n'a été conçu pour réaliser des transferts d'eau de grande importance. Leur aménagement a été guidé par le souci d'assurer le transport des bateaux de commerce.

Comme l'indiquait M. François Bordry, président de Voies navigables de France, devant la commission d'enquête : « *Ce canal (le canal du Nord) n'a pas été conçu pour effectuer des transferts d'eau, que ce soit des autres bassins vers la Somme ou de la Somme vers d'autres bassins. Très peu de voies d'eau ont été conçues pour ce type d'opérations. Il existe l'Ourcq, qui appartient à la ville de Paris, (...) et le canal de Dunkerque à Valenciennes* ».

Le transport marchand sur le canal de la Somme connaît une certaine stagnation depuis une vingtaine d'années : environ 250 péniches, de 60.000 tonnes au total, l'empruntent tous les ans. Le trafic est concentré entre le canal du Nord, Froissy et Corbie. Il est à peu près nul aux environs d'Abbeville.

La mise en valeur du site des hortillonnages et la création d'une base nautique ont contribué à l'essor du trafic de plaisance et au développement du tourisme.

En revanche, le trafic reste important sur les canaux du Nord et de Saint-Quentin.

---

<sup>1</sup> Avant d'atteindre Noyon, le canal du Nord, traverse le souterrain de Ruyaulcourt, passe au-dessus de la Somme naturelle puis se confond avec le canal de la Somme. Il franchit ensuite le souterrain de la Panneterie pour rejoindre le canal latéral à l'Oise.

<sup>2</sup> Cf. annexe V : schémas de fonctionnement des canaux.

### RÉPARTITION DU TRAFIC SUR LES CANAUX

|                                     | 1999     |           | 2000     |           | Avril 2001 |           |
|-------------------------------------|----------|-----------|----------|-----------|------------|-----------|
|                                     | Commerce | Plaisance | Commerce | Plaisance | Commerce   | Plaisance |
| Canal du Nord <sup>1</sup>          | 12 777   | 657       | 12 718   | 525       | 1 053      | 7         |
| Canal de la Somme <sup>2</sup>      | 37       | 237       | 36       | 218       | 1          | 10        |
| Canal de Saint-Quentin <sup>3</sup> | 4 876    | 733       | 5 955    | 808       | 453        | 18        |

*Source : Voies navigables de France – Service de la navigation de la Seine*

(b) Des possibilités de transfert d'eau limitées

La Somme franchit le canal de Saint Quentin à Seraucourt par un aqueduc souterrain dont le dimensionnement ne pose pas de problème pour l'évacuation des eaux, même en période de crue –le fleuve prend en effet sa source à quelques kilomètres de là et son débit n'est donc pas très fort.

Elle peut recevoir de l'eau de ce même canal, en amont de l'aqueduc, au niveau de l'écluse de la Fontaine-lès-Clercs, et, en aval, par un ouvrage appelé « retenue de la mère nourrice ».

Le fleuve longe alors le canal de la Somme dans une zone d'étangs et de marais, appelés « étangs de la Haute-Somme ».

Il passe ensuite par un siphon sous le canal du Nord, ce qui engendre parfois des difficultés en période de crue, dans la mesure où ce siphon peut alors faire barrage aux écoulements<sup>4</sup> et entraîner un relèvement du niveau des eaux en amont.

Le canal de la Somme, quant à lui, a pour origine le canal de Saint-Quentin à Saint-Simon. Une écluse assure la communication entre les deux voies.

Une prise d'eau, dite « prise de Dury », lui permet de recevoir de l'eau de la Somme naturelle qu'il longe –la prise d'eau ne fonctionne pas dans l'autre sens.

---

<sup>1</sup> Écluse de Cléry-sur-Somme.

<sup>2</sup> Écluse d'Offoy.

<sup>3</sup> Écluse de Chauny.

<sup>4</sup> Le siphon n'autorise un débit que de 25 m<sup>3</sup>/s.

Le canal est ensuite alimenté par les rivières la Beine, l'Ingon et l'Allemagne. Il se confond alors sur une trentaine de kilomètres avec le canal du Nord jusqu'à Sormont, où il reprend un cours indépendant le long de la Somme.

L'écluse de Sormont et ses déversoirs de contournement permettent de répartir l'eau entre le canal du Nord et le canal de la Somme. Un peu en amont, à Epenancourt, un autre déversoir peut être utilisé pour évacuer le trop plein d'eau des deux canaux vers la Somme naturelle et les étangs.

Enfin, des pompes ont été installées le long du canal du Nord pour alimenter en eau les biefs de partage<sup>1</sup> entre les bassins de la Sensée, de la Somme et de l'Oise, après chaque passage de bateaux. Leurs capacités sont faibles, comprises entre 2 m<sup>3</sup>/s et 4 m<sup>3</sup>/s.

#### *b) Les eaux souterraines*

Les eaux superficielles sont alimentées en permanence par les nappes souterraines, particulièrement importantes dans le bassin de la Somme.

##### (1) Les nappes phréatiques

Les nappes sont des roches gorgées d'eau. Elles n'existent que par défaut : c'est parce que la plupart des roches présentent des vides que l'eau peut s'y accumuler. Toutefois, à l'échelle d'une formation géologique, les quantités deviennent vite considérables. En outre, ces vides communiquent fréquemment entre eux, ce qui permet à l'eau de se déplacer.

Selon les informations communiquées à la commission d'enquête par M. Thierry Pointet, ingénieur au Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM), la circulation de l'eau dans des roches s'apprécie à partir de deux grandeurs physiques : la porosité et la perméabilité. La première désigne le pourcentage de vides présents dans la roche. La seconde caractérise l'aptitude de ces vides à laisser circuler l'eau. Elle dépend de leur forme, de leur dimension, mais aussi de la viscosité et de la température de l'eau.

A titre d'exemple, un sable est à la fois poreux et perméable. Il contient environ 20 % de vides et l'eau y circule aisément. Il est dit aquifère.

---

<sup>1</sup> Le bief est la portion de canal ou de rivière située entre deux ouvrages –barrage ou écluse. Un canal de jonction permet de rejoindre deux voies navigables situées dans des bassins différents. On crée une succession de plans horizontaux séparés par des écluses ou des éleveurs à bateaux. Le bief le plus élevé s'appelle le bief de partage, parce que les eaux se séparent entre les deux versants.

Tout aussi poreuse, car elle contient autant de vides que le sable, une argile est quant à elle imperméable. Ses vides sont de dimensions si petites que l'eau, en raison de sa viscosité et de ses propriétés électriques à toute petite échelle, éprouve les plus grandes difficultés à se déplacer.

A proximité de la surface, l'apparition d'une nappe est soumise à deux conditions : d'une part un apport en eau, généralement de pluie, d'autre part l'action de la gravité terrestre qui provoque l'infiltration de cette eau dans le sol. Elle commence son parcours suivant la verticale, en n'occupant qu'une partie des vides disponibles ; c'est ce que l'on appelle la « zone non saturée ». En migrant dans le sol, l'eau va ensuite rencontrer des niveaux de perméabilité différents. Certains, résistant à son écoulement, l'obligent à s'accumuler et à occuper tout le volume disponible. En saturant les vides, l'eau va ainsi former une nappe et rendre aquifère le niveau géologique concerné.

La transition entre milieux non saturé et saturé s'appelle la surface libre de la nappe. C'est une surface au sens géométrique du terme. Sa forme et sa pente sont étroitement liées aux directions et au sens d'écoulement de l'eau dans la nappe. L'écoulement en nappe est généralement à dominante horizontale.

Selon qu'elles sont libres ou captives, les nappes ne sont pas situées à la même profondeur. Les premières communiquent avec la surface du sol et en reçoivent directement leur alimentation ou « recharge ». Les secondes sont des structures aquifères, saturées d'eau sur toute leur épaisseur et enserrées entre deux niveaux imperméables.

## (2) Le sous-sol de la Somme

Le bassin versant de la Somme est entièrement situé dans la craie, formation qui atteint 200 mètres d'épaisseur et repose sur un support argilo-marneux.

La craie se caractérise par une forte porosité, qui lui permet de stocker une grande quantité d'eau, et une certaine perméabilité, qui facilite les échanges entre roches.

En surface, les terrains crayeux sont propices à l'infiltration des eaux de pluie, principalement à l'automne et en hiver lorsque la végétation est plus rare et l'évaporation plus faible.

L'acidité des eaux de pluie altère la craie et donne naissance à un matériau meuble susceptible de fluer lorsqu'il est saturé d'eau et d'affecter les constructions.

Dès lors, les eaux souterraines qui constituent la nappe phréatique sont abondantes et leur circulation aisée. Cependant, l'écoulement est infiniment plus lent que dans le lit des cours d'eau superficielle car il est freiné par la roche. Les variations du niveau des nappes à la hausse ou à la baisse se caractérisent par une forte inertie.

Enfin, comme dans la plupart des vallées humides, la profondeur de la nappe est très faible dans la Somme. En cas d'afflux d'eau important, le sous-sol ne dispose que d'une faible capacité d'absorption.

### (3) Un flux continu

Les échanges entre les nappes et les cours d'eau sont constants. Dans la plupart des cas, c'est en effet dans les zones basses de la topographie, les fonds de vallée et le littoral, que les nappes trouvent leur exutoire. En l'absence de pluies, ce processus naturel de vidange est d'ailleurs seul à assurer les débits d'étiage<sup>1</sup> des cours d'eau. Parfois, l'agencement des niveaux géologiques et des reliefs qui les recourent amène une nappe à déborder au flanc d'une vallée et à donner naissance à des sources.

Dans le bassin de la Somme, des échanges invisibles entre la nappe de la craie et les eaux de surface se produisent ainsi toute l'année dans le lit des rivières et des étangs.

Selon le BRGM, 80 % du débit moyen des cours d'eau de la vallée est assuré par la contribution des eaux souterraines, et 20 % par le ruissellement hivernal.

De leur zone de recharge à leur exutoire, les nappes constituent une composante majeure du cycle de l'eau. On compte 6.500 nappes aquifères distinctes en France dont la ressource en eau est estimée à 2.000 milliards de mètres cubes.

## **2. Un enchevêtrement de responsabilités**

La situation juridique des cours d'eau de la vallée de la Somme est à l'image de son réseau hydraulique, complexe. Elle révèle un enchevêtrement de responsabilités.

---

<sup>1</sup> L'étiage est le niveau des basses eaux.

*a) La Somme*

Inscrite à la nomenclature des voies navigables, la Somme appartient au domaine public fluvial de l'État.

La partie du fleuve comprise entre l'écluse de Sormont, qui jouxte le canal du Nord, et celle de Saint-Valéry-sur-Somme a fait l'objet d'un transfert de compétence à la région Picardie par le décret n° 92-648 du 8 juillet 1992<sup>1</sup>.

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État autorise en effet les régions à assumer de plein droit l'aménagement et l'exploitation des voies navigables situées sur leur territoire, et les départements à faire de même pour les voies non navigables.

L'État conserve la propriété du domaine et la responsabilité de certaines missions régaliennes telles que la police de l'eau.

La région a ensuite concédé, pour une durée de cinquante ans, l'aménagement et l'exploitation des voies au conseil général de la Somme par une convention du 2 octobre 1992. Celui-ci est responsable de l'entretien et de l'exploitation de la voie navigable, de l'étude et de la surveillance des travaux neufs courants et des grosses réparations, ainsi que de la gestion administrative du domaine public fluvial. Il assure la mise en valeur paysagère des sites.

Ne disposant pas de services propres, le conseil général a signé avec l'État une convention prévoyant la mise à disposition des services de la direction départementale de l'équipement pour l'accomplissement de ces tâches. Sont ainsi concernés une cinquantaine d'agents de la subdivision navigation et six agents de la subdivision maritime.

**LE « PARTAGE IMPOSSIBLE »  
DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX DE L'ÉQUIPEMENT**

Selon, la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation<sup>2</sup>, le « partage impossible » des services techniques déconcentrés de l'équipement

<sup>1</sup> *Le transfert de compétence vise précisément le canal de la Somme, du mur aval de l'écluse de Sormont (point kilométrique 39,093) au point kilométrique 54,130, et la Somme canalisée, du point kilométrique 54,130 au mur aval de l'écluse de Saint-Valéry-sur-Somme (point kilométrique 156,448).*

<sup>2</sup> *« Pour une République territoriale », rapport n° 447 (Sénat 1999-2000) de M. Michel Mercier au nom de la mission commune d'information présidée par M. Jean-Paul Delevoye et chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales.*

illustre les obstacles à la partition des services, qui se heurte aux difficultés d'organiser les transferts de personnels correspondants.

Une première disposition<sup>1</sup>, restée lettre morte, prévoyait à la fois une partition des services ou parties de services en fonction de la répartition des compétences et la création d'une conférence du parc des ponts et chaussées, coprésidée par le préfet et le président du conseil général.

Puis, en 1987, a été retenue une solution sauvegardant davantage les intérêts de l'État que ceux des conseils généraux<sup>2</sup> : le transfert des parties de services intéressant les départements<sup>3</sup>, sans que les subdivisions territoriales soient transférées aux conseils généraux, en vertu du principe retenu par le législateur selon lequel ne doivent pas être transférées au département ou à la région les parties de services dont les communes auraient besoin pour assumer correctement leurs compétences. Ainsi, les subdivisions territoriales restaient simplement mises à disposition du conseil général en tant que de besoin. Pour la gestion du parc des ponts et chaussées, deux organismes<sup>4</sup> ont été créés, seul celui présidé par le préfet ayant une importance significative.

La mise en œuvre concrète de ce dispositif réglementaire n'a pas été homogène sur l'ensemble du territoire. En conséquence, la « non-partition » de la direction départementale de l'équipement concentre tous les défauts du dispositif :

– le principe de la loi du 7 janvier 1983, selon lequel la mise à disposition des services de l'État au profit des collectivités locales ne devait être que temporaire, n'a pas été respecté ;

– le décret du 13 février 1987 ne fait pas référence au droit d'option des agents défini par le législateur, compromettant ainsi la réalisation ultérieure de tout partage de services.

Après que les lois de finances pour 1990 et 1991 eurent fixé les modalités de recours des départements aux activités industrielles et commerciales des DDE, le dispositif, expérimenté dans onze départements, a été généralisé par la loi du 2 décembre 1992<sup>5</sup>.

Celle-ci avait deux objectifs principaux : elle organisait la mise à disposition des départements du parc et des subdivisions territoriales sous forme conventionnelle<sup>6</sup> ; elle clarifiait

---

<sup>1</sup> Décret du 31 juillet 1985.

<sup>2</sup> Décret n° 87-160 du 13 février 1987.

<sup>3</sup> Transports scolaires, services gérant les ports, voirie départementale, contrôle des subventions départementales.

<sup>4</sup> Le comité financier de gestion, présidé par le président du conseil général, et le comité des collectivités utilisatrices, présidé par le préfet.

<sup>5</sup> Loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services.

<sup>6</sup> Elle proposait principalement deux formules de conventionnement de l'activité départementale des directions départementales de l'équipement :

- soit les moyens humains et matériels consacrés aux compétences départementales restent communs avec ceux affectés aux missions de l'État et des communes, sous l'autorité du directeur départemental de l'équipement (application de l'article 6 de la loi du 2 décembre 1992) ;

- soit ces moyens sont individualisés dans des services qui se consacrent aux activités départementales, sous l'autorité du président du conseil général (application des articles 6 et 7 de la loi).

Dans les deux cas, le personnel conserve son statut antérieur, reste payé par l'État et placé sous l'autorité hiérarchique du directeur départemental de l'équipement.

les relations financières entre l'État et les départements en matière d'équipement et de fonctionnement.

Compromis entre des positions initiales opposées, cette loi a permis de maintenir l'unité du parc de l'équipement, défini comme « *un élément du service public de la DDE* » et d'éviter un démantèlement de cette direction départementale. Elle permet aussi à l'État de rester activement présent sur l'ensemble du territoire national. Cependant, selon la mission commune d'information du Sénat, elle est incontestablement en contradiction avec l'esprit et la lettre de la loi du 7 janvier 1983.

La commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy, qui a remis son rapport au Premier ministre le 17 octobre 2000, juge quant à elle nécessaire de permettre aux agents de l'État affectés dans les services départementaux d'opter pour la fonction publique territoriale, afin que la clarification intervenue en matière de structure administrative s'accompagne d'une clarification en matière de gestion du personnel.

Ainsi, la proposition n° 53 du rapport « Refonder l'action publique locale » dispose-t-elle que « *les agents de l'équipement placés sous l'autorité du président du conseil général doivent pouvoir opter pour la fonction publique territoriale* ».

Votre commission d'enquête note que le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 juin 2001, tend à ériger le département en collectivité locale compétente de droit commun en matière d'exploitation, d'entretien et d'aménagement des voies navigables et non navigables.

Il offre la possibilité de compléter le transfert de compétence par un transfert de propriété du domaine concerné, à l'exception des cours d'eau d'intérêt national dont la liste serait fixée par décret. Toutefois, la police de l'eau resterait de la compétence de l'État<sup>1</sup>.

#### *b) Les affluents de la Somme et les étangs*

Tous les autres cours d'eau du bassin sont non domaniaux. La responsabilité de leur entretien incombe aux propriétaires. La complexité du réseau hydraulique peut rendre difficile le partage entre domaine public fluvial et domaine privé.

L'Avre fait ainsi partie du domaine public fluvial sur son parcours entre Moreuil et Amiens, où elle rejoint la Somme. Il en va de même pour quelques tronçons très réduits de certains cours d'eau, par exemple l'Hallue, à leur rencontre avec la Somme.

---

<sup>1</sup> Articles 23 à 27 du projet de loi n° 3205 (Assemblée nationale, onzième législature) portant réforme de la politique de l'eau.

Inversement, les étangs de la Haute-Somme, qui se confondent avec le fleuve, appartiennent au domaine privé des communes riveraines et à des particuliers. Ces derniers sont propriétaires des vannages et des ouvrages hydrauliques et peuvent exercer les activités de pêche et de chasse en toute liberté, à titre dérogatoire, en vertu de droits acquis sous l'Ancien régime<sup>1</sup>.

*c) Les canaux du Nord et de Saint-Quentin*

Les canaux du Nord et de Saint-Quentin appartiennent également au domaine public fluvial de l'État. Leur gestion a été confiée à Voies navigables de France.

Créé par la loi n° 91-1385 du 31 décembre 1991 pour prendre la succession de l'Office national de la navigation, cet établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministère de l'équipement assure, pour le compte de l'État, la gestion d'environ 6.700 kilomètres de voies d'eau dans toute la France<sup>2</sup>.

L'une des directions régionales de Voies navigables de France, le service de la navigation de la Seine, est plus particulièrement chargée de la gestion des canaux du Nord et de Saint-Quentin. Sa compétence couvre l'ensemble du bassin de la Seine : Seine aval, Seine amont, Champagne, Picardie et Paris.

M. François Bordry, président de Voies navigables de France, a précisé devant la commission d'enquête que l'établissement « *a pour mission de gérer et d'exploiter le réseau de navigation et les ports ou de confier ceux-ci en concession, de réaliser éventuellement des infrastructures nouvelles, de s'occuper du domaine public (...), d'élaborer les statistiques et de favoriser l'animation sur les voies d'eau, ce qui a également permis de développer le tourisme fluvial* » mais que « *l'établissement public n'a pas pour mission de s'occuper des inondations* ».

Ses agents sont rémunérés par l'État. Ils « *exercent pour le compte de ce dernier, sous l'autorité du préfet, les missions régaliennes de police de l'eau et de la navigation et participent à l'annonce des crues* ».

Cet enchevêtrement de responsabilités dans la gestion et l'exploitation des cours d'eau de la Somme, que complique encore davantage la division des services, a eu pour conséquence, malgré la décentralisation voulue par le législateur de préserver le rôle prépondérant de l'État.

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, 21 février 1893, Decamps.

<sup>2</sup> L'État gère en propre 700 kilomètres de voies navigables et les collectivités locales 1.100 kilomètres. Le ministère de l'environnement est quant à lui responsable des cours d'eau non navigables.

## ***B. UN ÉVÉNEMENT DRAMATIQUE***

### **1. Une crue exceptionnelle**

Les inondations sont récurrentes dans la vallée de la Somme. Pour autant, rien ne laissait prévoir l'ampleur ni la durée de celles qui ont touché le département au début de l'année 2001.

#### *a) Un phénomène récurrent*

La Somme n'est pas considérée comme un fleuve sujet à des crues catastrophiques. Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) ne consacre d'ailleurs qu'une page aux inondations. De nombreux débordements ont néanmoins été recensés qui, pour la plupart, ne semblent jamais avoir dépassé deux semaines.

#### (1) Les leçons du passé

Dans sa compilation très exhaustive achevée en 1865<sup>1</sup>, M. Maurice Champion indique qu'antérieurement au XVII<sup>e</sup> siècle, aucun document ne fait mention de crues extraordinaires de la Somme. Mais, à cette époque, on en voit se produire trois en l'espace de moins de cinquante ans, aux cours des mois de février 1615, 1635 et 1658.

Après une forte crue de débâcle de la Somme en 1716, la ville d'Amiens fut affligée, en 1718, d'une telle inondation « *que les habitants des paroisses de Saint-Sulpice et de Saint-Leu restèrent huit jours sans pouvoir quitter le haut de leurs maisons*<sup>2</sup> ». En 1784, les inondations se firent sentir avec intensité en Picardie, comme dans la plus grande partie de la France, occasionnant de nombreux dégâts, en particulier à Amiens. Au mois de janvier 1799, il y eut un débordement de la Somme qui causa des dommages considérables aux environs d'Abbeville.

---

<sup>1</sup> *Les inondations en France du VI<sup>e</sup> siècle à nos jours, ouvrage de M. Maurice Champion réédité en 2001 par le Centre national du machinisme agricole du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF).*

<sup>2</sup> *Op. cit. page 167.*

De fortes crues furent enregistrées en 1820 et 1823, puis en janvier 1840, provoquant l'inondation des hortillonnages. En 1841, l'eau de la Somme canalisée s'éleva jusqu'au-dessus des digues et se répandit en plusieurs points de la vallée qu'elle submergea, causant d'importants dégâts. Enfin, M. Maurice Champion recense une crue sur la Haute-Somme en août 1850.

Aussi fortes fussent-elles, ces crues se caractérisaient par leur relative brièveté, comme l'a souligné devant la commission d'enquête M. Jean-Pierre Besson, président-directeur général de Météo France. Nombre d'entre elles furent des crues de débâcle, selon les propos de M. Paul Vialle, président de la section eau du Conseil général du génie rural des eaux et forêts.

## (2) Les inondations récentes

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques de la Somme constate que *« sans être un département sensible aux inondations comme ceux du Vaucluse ou du Gard, il est rare qu'une année ne soit pas touchée par de violents orages provoquant l'inondation de locaux d'habitation ou industriels, la coupure partielle ou totale de certains axes routiers, le débordement de mares... »*<sup>1</sup>.

Il arrive dans certains secteurs que des inondations atteignent 1,50 à 2 mètres d'eau dans les habitations et les locaux en contre-bas. Le long de la côte, des débordements ou des ruptures de la digue des Bas-Champs surviennent parfois à l'occasion des grandes marées.

Les principales périodes d'inondations survenues au cours des dix dernières années sont retracées dans le schéma : août 1987 (221 interventions dans le secteur du Vimeu), février 1988 (montée des eaux sur le secteur de Fontaine-sur-Somme et Warloy-Baillon), 26 février-2 mars 1990 (rupture partielle de la digue des Bas-Champs et dégâts importants dans le secteur de Cayeux), mai-juin-août 1992 (300 interventions des services d'incendie et de secours), décembre 1993 (353 interventions à la suite de crues de la Somme et de débordements de mares), mai 1994 (127 interventions à la suite de violents orages), mars 1995 (150 interventions sur le secteur côtier), décembre 1999 (évacuation de plus de 800 personnes à Doullens et Martainneville).

---

<sup>1</sup> Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques de la Somme, 1<sup>er</sup> février 2000, tome 1, page 52.

*b) Une ampleur et une durée inédites*

Les inondations qu'a connues la Somme au début de l'année 2001 constituent un événement exceptionnel en raison de leur ampleur et de leur durée.

(1) Chronique d'une inondation extraordinaire

Pendant un mois, de fin février à fin mars, la vallée connaît des inondations sporadiques et des mouvements de terrain localisés, qui nécessitent l'intervention des sapeurs-pompiers. Compte tenu de leur caractère habituel en cette période, ils ne suscitent pas d'inquiétude particulière.

A la fin du mois de mars, l'inondation commence à progresser lentement. 45 communes enregistrent à des degrés divers une montée du niveau des eaux. Les habitants relèvent peu à peu leur mobilier à l'aide de parpaings. Le 23 mars, les premières décisions d'évacuation sont prises dans trois communes : Boves, Gorenflos et Fontaine-sur-Somme.

Début avril, la hausse du niveau des eaux s'accélère. Le nombre d'habitations touchées passe de 60, le 28 mars, à 890, le 2 avril, mais les dégâts sont extrêmement variables.

A partir de la mi-avril et jusqu'au début du mois de mai, la progression se fait plus lente, quelques décrues sont mêmes enregistrées. Le 2 mai, pour la première fois, une baisse du niveau des eaux est constatée à Abbeville.

Dans les jours qui suivent, une décrue lente mais générale s'engage.

### CHRONOLOGIE DES INONDATIONS

| Dates                           | Communes inondées | Habitations inondées | Personnes évacuées | Routes coupées | Observations  |
|---------------------------------|-------------------|----------------------|--------------------|----------------|---|
| 18-23 mars                      |                   |                      |                    |                | Signalements localisés (mouvements de terrain, caves inondées)<br>Interventions limitées des services de secours<br>Premières évacuations le 23 mars. |
| 24-28 mars                      | <50               | <100                 | <100               | 16             |   |
| 29-30 mars                      | 51                | 125                  | 112                | 19             |   |
| 31 mars - 1 <sup>er</sup> avril | <55               | 337                  | 326                | 19             |   |
| 2-3 avril                       | 56                | 1 021                | 410                | 20             |   |
| 4-8 avril                       | 64                | <1 200               | >600               | 23             | Dégradation du réseau ferré le 6 avril  |
| 9-14 avril                      | 85                | 2 422                | 937                | 23             | Forte progression de la crue  |
| 15-21 avril                     | 113               | 2 560                | 1 029              | 24             | Stabilisation haute   |
| 22-25 avril                     | 117               | 2 800                | >1 000             | 23             | Stabilité sauf à Abbeville  |
| 26-30 avril                     | 125               | 1 500                | >1 100             | 22             | Révision du décompte des maisons inondées, stabilisation relative   |
| 1 <sup>er</sup> -4 mai          | 130               | <1 500               | >1 100             | 22             | Légère baisse   |
| 5-9 mai                         | 130               | <1 500               | <1 000             | 10             | Tendance générale à la baisse   |
| A partir du 10 mai              |                   |                      |                    |                | Poursuite et confirmation d'une baisse lente  |

*Source : rapport d'étape de la mission d'expertise présidée par M. Claude Lefrou sur les crues d'avril 2001 du bassin de la Somme.*

#### (2) Un phénomène exceptionnel

L'ampleur des inondations a été considérable : 108 communes touchées, 3.500 caves et habitations inondées, plus de 1.100 personnes évacuées.

Moins de dix communes concentrent l'essentiel des dommages et des difficultés.

Le 14 avril, Abbeville, Fontaine-sur-Somme, Mareuil-Caubert, Amiens, Cagny et Camon comptent 1.328 maisons inondées sur les 2.422 recensées dans l'ensemble du département, et 700 des 937 personnes évacuées.

Le 8 mai, Abbeville, Fontaine-sur-Somme, Mareuil-Caubert et Amiens totalisent 1.093 habitations inondées sur 1.400 et 847 personnes évacuées sur 1.000. A Fontaine-sur-Somme et Mareuil-Caubert, la population évacuée représente une part significative de la population totale de la commune.

La durée du phénomène en fait l'originalité mais aussi la gravité : plusieurs centaines de personnes sont évacuées pendant près de deux mois. A leur retour, leurs demeures ont été tellement inondées qu'elles en sont devenues parfois inhabitables. Le bilan des dommages subis par la population du département est lourd même si, fort heureusement, les inondations n'ont fait aucune victime.

## **2. Des dégâts matériels considérables**

Un peu moins de six mois après les événements, le bilan des dégâts ne peut encore être établi avec précision. Particuliers, entreprises, exploitants agricoles, collectivités publiques, tous ont été sévèrement touchés.

### *a) Les particuliers*

Au total, plus de 700 maisons ont été évacuées, 2.000 inondées dont 400 ont subi de graves dommages. Les dégâts les plus importants se concentrent dans les communes d'Abbeville, de Fontaine-sur-Somme, Mareuil-Caubert, Amiens, Cagny et Camon.

Selon les éléments communiqués à la commission d'enquête, le coût moyen des travaux par maison serait compris entre 100.000 et 150.000 francs. 32 demeures devront être détruites puis reconstruites totalement.

Le montant total des dégâts au titre des catastrophes naturelles était estimé, à la fin du mois de juillet, à 100 millions d'euros, soit plus de 650 millions de francs.

Indépendamment du préjudice financier qu'elles ont subies, nombre de personnes sinistrées ont également été profondément affectées par la perte de leurs biens, l'évacuation prolongée de leurs demeures, l'incertitude sur la possibilité de les réintégrer, l'angoisse de nouvelles inondations avec le retour des précipitations à l'automne.

Votre commission d'enquête s'est également inquiétée des risques sanitaires engendrés par l'ampleur et la durée des inondations. Les enquêtes de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale de la Somme n'ont relevé aucun problème majeur, M. Jean-Luc Desmet, directeur de ce service, ayant simplement indiqué que les contrôles de la qualité de l'eau avaient révélé une augmentation du taux de nitrates, prévisible mais peu inquiétante.

*b) Les activités économiques*

Les trois chambres de commerce et d'industrie d'Abbeville, d'Amiens et de Péronne, la chambre des métiers et la chambre d'agriculture de la Somme ont recensé les activités sinistrées et communiqué leurs premiers bilans à la commission d'enquête.

(1) Les dommages aux entreprises

Les entreprises sinistrées sont bien plus nombreuses que les entreprises inondées. Tous les secteurs ont été touchés, qu'il s'agisse de l'industrie, du commerce, de l'artisanat ou encore du tourisme.

Ainsi, à Abbeville, les crues ont contraint une cinquantaine d'entreprises à interrompre partiellement ou totalement leur activité. La plus importante d'entre elles, la COMAP, est une filiale du groupe Legris dont l'activité principale est la robinetterie. Elle emploie 250 salariés et réalise un chiffre d'affaires d'environ 200 millions de francs. Les inondations ont conduit le groupe à rechercher un nouveau site, éventuellement hors de la ville, ce qui a provoqué une vive inquiétude de la population.

Sans être physiquement touchées, un grand nombre d'entreprises ont subi une perte indirecte en raison d'interruptions des commandes et des difficultés de livraison dues à la coupure des routes.

Les difficultés sont d'autant plus grandes que la plupart des entreprises étaient convenablement assurées pour leurs biens immobiliers et leur matériel mais non pour leurs stocks et leurs pertes d'exploitation.

Les conséquences des inondations sur les activités touristiques ont été particulièrement sensibles. Le secteur concerne 2.800 entreprises et représente 9.000 emplois dans le département. Une trentaine d'établissements ont été inondés -terrains de camping, hôtels, etc- et une chute de la fréquentation de 10 % à 35 % a été enregistrée, pour une part du fait des mauvaises conditions climatiques, mais également en raison de l'image négative produite par les médias, dont se sont plaints les représentants des chambres de commerce et d'industrie.

(2) Les dommages agricoles

Les exploitations agricoles ont particulièrement souffert des inondations du printemps 2001, et ce sur l'ensemble du bassin.

Les évaluations établies par la direction départementale de l'agriculture et de la forêt dans le cadre de la procédure des calamités agricoles demeurent provisoires. Leur montant s'élevait à environ 23 millions de francs, sans compter le coût de la reconstitution des fonds pour les hortillonnages.

Toutes les personnes entendues par la commission d'enquête ont insisté sur la nécessité de dresser un bilan à l'issue des récoltes, qu'il s'agisse de M. Jean-Charles Catteau, président de la chambre départementale d'agriculture ou des représentants des syndicats d'exploitants agricoles.

(a) Les dommages provoqués par les crues

Les dommages spécifiques aux crues ont été circonscrits au lit majeur<sup>1</sup> des cours d'eau. Ils ont principalement affecté les prairies permanentes et les hortillonnages d'Amiens.

M. Philippe Caron, directeur départemental de l'agriculture, a indiqué aux membres de la commission d'enquête que quatre exploitants agricoles avaient dû être évacués à Fontaine-sur-Somme.

La submersion pendant plusieurs mois des prairies naturelles a détruit les cultures d'hiver, retardé les plantations de printemps et dégradé la structure des sols. Les terres ne retrouveront probablement leur production normale que dans deux ou trois ans.

L'approvisionnement en fourrage du bétail n'a pu être assuré que grâce à la solidarité d'autres départements, en particulier des Bouches-du-Rhône et de la Dordogne.

Vingt-cinq hectares des hortillonnages de la région d'Amiens ont été abîmés. Aux pertes sur récoltes subies par les maraîchers, estimées à 2,5 millions de francs, se sont ajoutées les pertes de fonds dues à la durée de la submersion. La dégradation des hortillonnages, qui constituent l'une des attractions du département, a également affecté le secteur du tourisme.

---

<sup>1</sup> A ses plus hautes eaux, lorsqu'elle déborde de son cours habituel, une rivière occupe son lit majeur. Le lit mineur se mesure entre les berges franches, où le cours d'eau coule la plupart du temps.

## LES HORTILLONNAGES

Trois cents hectares de jardins s'étendent au cœur de l'agglomération amiénoise. Ils sont entrecoupés de 55 kilomètres de rieux. La découverte de ce site ne s'effectue qu'en barque, ou à pied, depuis le chemin de halage. Les hortillonnages sont d'anciens marais composés à l'origine de treize bras de la Somme et de fossés. Les Romains donnèrent le nom « hortus » (jardin) à ces terres. Ils furent les premiers à drainer les marécages puis à y entretenir des cultures maraîchères pour nourrir leurs troupes. Les cultures se sont progressivement étendues sur le site et la culture maraîchère amiénoise connut son plein essor au XIX<sup>e</sup> siècle. Les paysans exploitaient aussi les hortillonnages afin d'extraire la tourbe qui, une fois séchée, servait de combustible.

Au début du siècle, on comptait encore un millier de maraîchers, appelés aussi les « hortillons ». Ils accédaient à leur parcelle en barque à cornet dont une extrémité relevée permettait d'accoster sans détériorer les berges. Ils vivaient de leur production, vendue au marché sur l'eau, quai Parmentier, puis revendue aux halles de Paris. Le marché se tient encore de nos jours, sur ce même quai, tous les samedis matins. Aujourd'hui, il reste encore quelques familles d'hortillons qui vivent de leur production. La richesse de la terre permet trois récoltes par an. Désormais, les parcelles servent principalement de jardins d'agrément.

*Source : Office du tourisme d'Amiens*

### (b) Les cultures situées en dehors de la zone inondée

Les dégâts sont également importants en dehors de la zone inondée, qu'il s'agisse de pertes de récoltes dues aux intempéries ou même de pertes de fonds.

La saturation des sols n'a bien souvent permis d'implanter les cultures qu'à partir du mois de mai. Ce retard risque d'affecter les rendements et les conditions de récolte.

### c) Les équipements publics

Les collectivités locales ont, elles aussi, été très touchées par les inondations du printemps 2001. Nombre de leurs équipements publics ont été submergés. Les dommages sont souvent bien supérieurs au budget annuel des communes.

Le maire d'Eaucourt-sur-Somme, commune de 400 habitants, s'inquiétait ainsi devant la commission d'enquête de ne pouvoir réaliser avec les seules ressources municipales la reconstruction du chemin vicinal et du terrain de football, très endommagés par les crues.

Par ailleurs, plusieurs communes tirent des ressources importantes de la location de terrains de campings et de huttes de chasse. Leur dégradation risque de compromettre l'équilibre des finances locales.

(1) La voirie

Selon M. Claude Lefrou : *« l'expérience des crues précédentes montrerait que les routes sont peu affectées par de longues périodes de submersion. En revanche, les hauteurs exceptionnelles atteintes ont provoqué des désordres parfois graves sur les ouvrages d'art. Il semble que trois ouvrages devront être reconstruits et d'autres confortés<sup>1</sup> ».*

D'après les témoignages des maires recueillis par la commission d'enquête, les voies communales, en particulier dans la région des étangs de la Haute-Somme, étaient semble-t-il plus fragiles. Leur restauration devrait nécessiter des travaux plus importants.

(2) Les lignes ferroviaires

La ligne Amiens-Abbeville et la gare d'Abbeville ont été submergées, mais le trafic des transports express régionaux a été rétabli à la mi-mai.

(3) Les canaux

Les crues ont provoqué une érosion exceptionnelle des berges mais, grâce aux travaux d'entretien, n'ont provoqué l'effondrement d'aucun ouvrage d'art sur le canal de la Somme, à l'exception d'une passerelle.

Selon M. Denis Harlé, directeur adjoint de l'équipement de la Somme, le coût des travaux de remise en état du canal devrait s'élever à 200 millions de francs.

**Proposition n° 1 : Mettre à profit les travaux de remise en état des infrastructures touchées par les inondations du printemps 2001 pour améliorer l'écoulement de l'eau et la protection des habitations.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'étape de la mission d'expertise sur les crues d'avril 2001 du bassin de la Somme, page 32.

Il est ainsi possible d'envisager un rehaussement des berges et des ouvrages d'art, la création de contre-fossés ou de canaux de contournement, en particulier à Abbeville.

Toute initiative doit cependant être précédée d'études approfondies dans la mesure où le rehaussement des berges et des digues peut les rendre plus fragiles, tandis qu'un creusement du canal risque de mettre directement en contact la nappe et le lit du cours d'eau.

(4) Les réseaux publics (eau, aménagement, énergie, télécommunications, etc)

Aucune estimation n'a été communiquée à la commission d'enquête.

## **II. LA RECHERCHE DES CAUSES**

### ***A. UN PHÉNOMÈNE NATUREL***

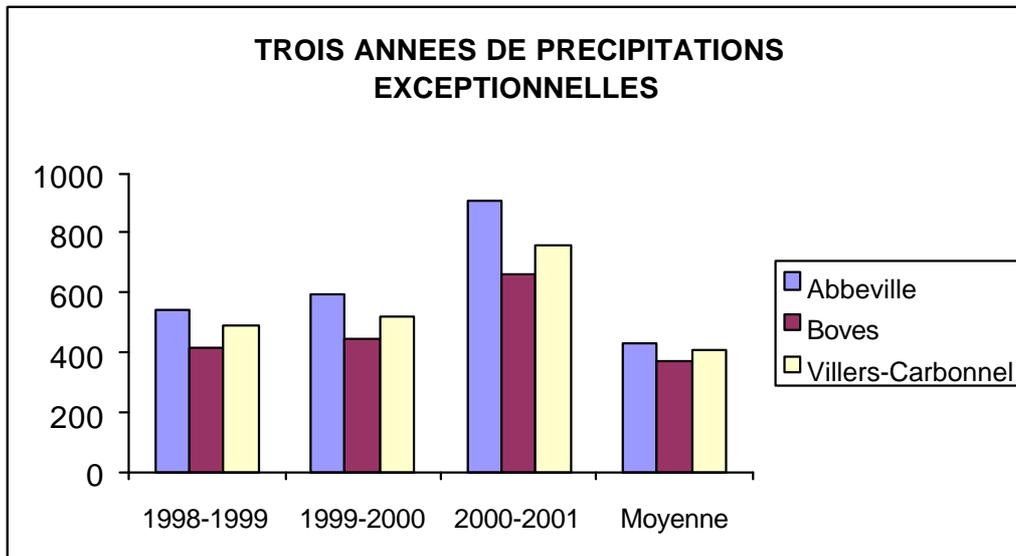
Tous les experts entendus par la commission d'enquête s'accordent pour analyser les inondations qu'a subies la Somme au début de l'année 2001 comme un enchaînement dramatique et exceptionnel de causes naturelles : les pluies intenses et continues qui se sont abattues sur la vallée ont entraîné une saturation du sous-sol et des sols et un afflux d'eau que n'a pu évacuer le réseau hydraulique.

#### **1. Trois années consécutives d'intenses précipitations**

Toute inondation a pour cause première, évidente et essentielle, la pluie. A cet égard, la vallée de la Somme a connu trois années consécutives de précipitations abondantes, qui ont redoublé au début de l'année 2001 pour atteindre des niveaux exceptionnels.

##### ***a) Trois années très pluvieuses***

Les pluies intenses reçues par la Somme entre le mois d'octobre 2000 et le mois d'avril 2001 faisaient suite à deux années extrêmement pluvieuses.



*Source : Météo France*

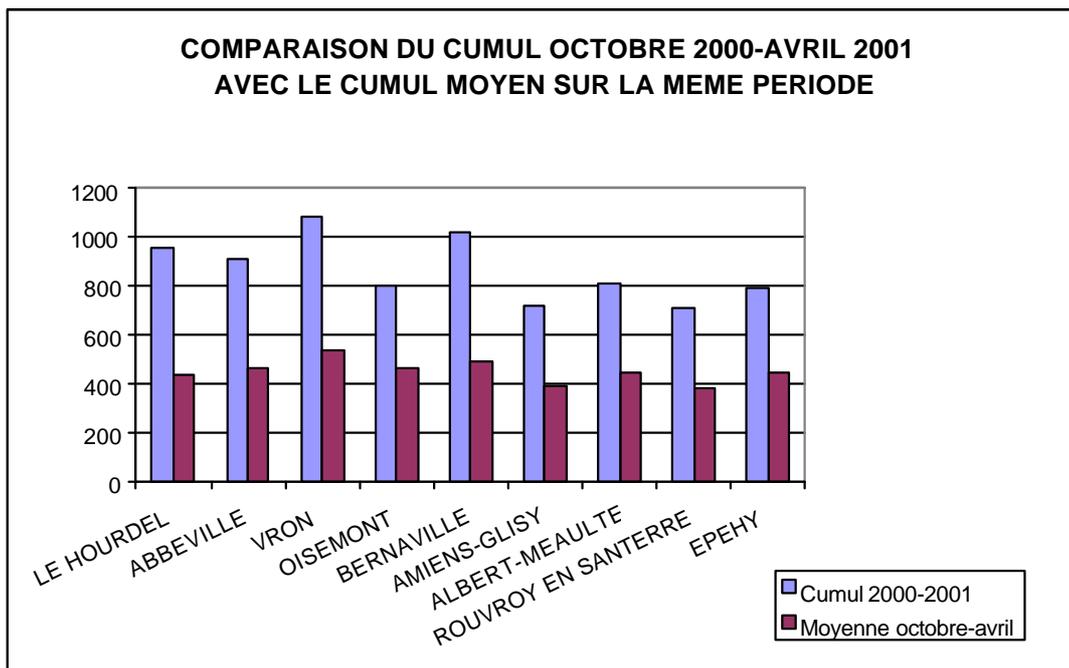
*b) Un redoublement d'intensité au cours de la période automne-hiver  
2000-2001*

Du mois d'octobre 2000 à la fin du mois d'avril 2001, la vallée de la Somme a été frappée, comme tout l'ouest de la France -en particulier la Bretagne, elle aussi victime d'inondations dramatiques- mais aussi la Grande-Bretagne et l'Espagne, par un grand nombre de perturbations atlantiques.

(1) Cumul pluviométrique sur la période octobre 2000-avril 2001

Celles-ci ne se sont pas traduites par une intensité anormale, mais par un nombre de jours de pluies tout à fait exceptionnel (26 jours de pluie en mars 2001) et un cumul de précipitations inédit.

Selon les données fournies par Météo France, « *les cumuls des précipitations des neuf stations automatiques du département, sur la période octobre 2000-avril 2001, représentent une fois et demi à deux fois le cumul moyen de la période et dépassent même les valeurs moyennes annuelles* ».

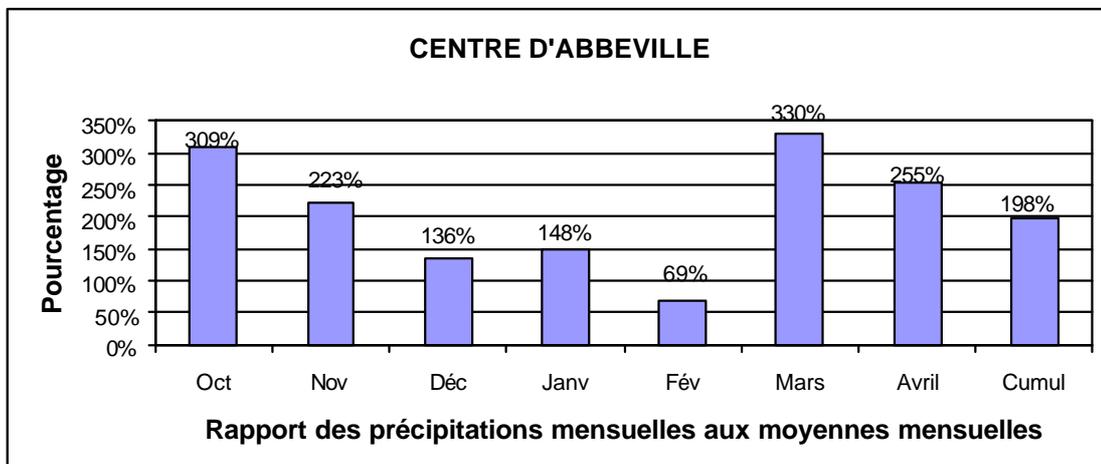


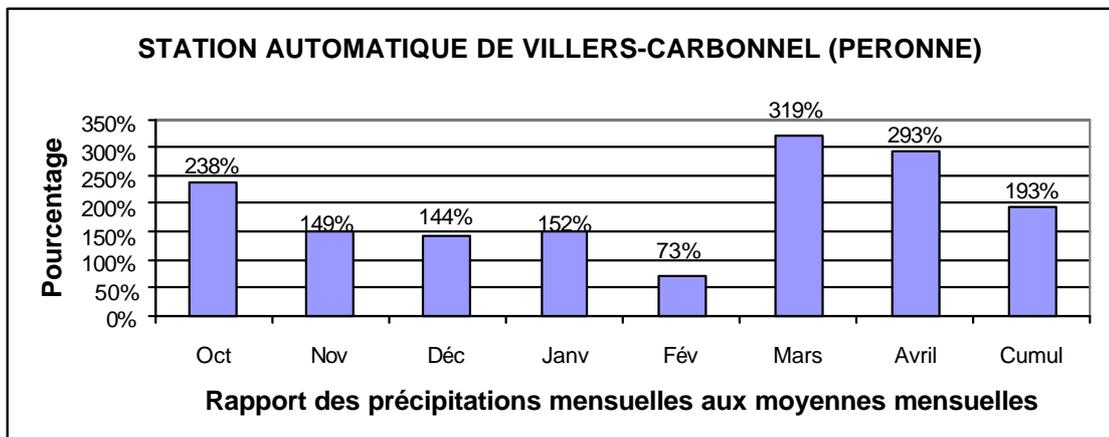
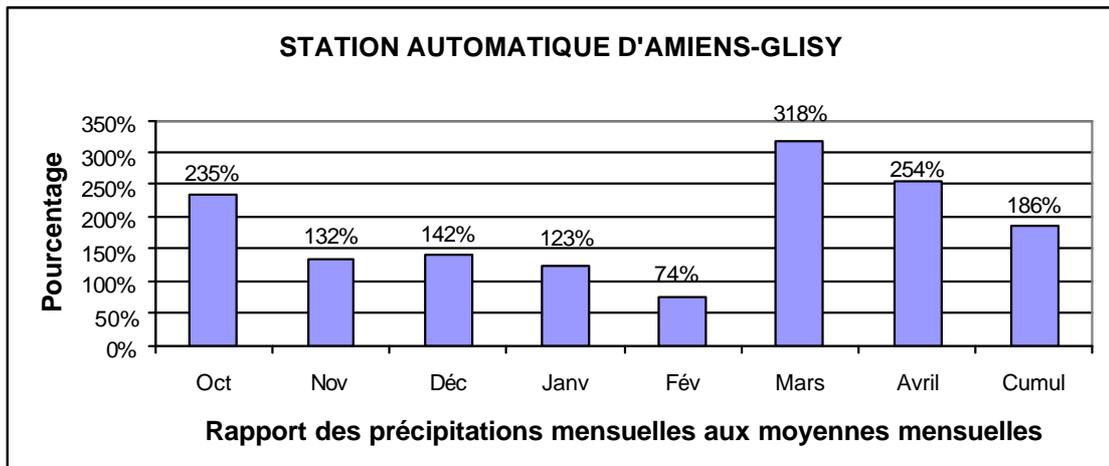
Source : Météo France

(2) Données mensuelles

À l'exception du mois de février 2001, les cumuls mensuels, systématiquement excédentaires, ont dépassé jusqu'à trois fois les normales, en particulier aux mois d'octobre et de novembre 2000 et en mars 2001.

Les précipitations journalières n'ont pas été exceptionnelles. Selon Météo France, « c'est donc l'accumulation de précipitations rapprochées comprises entre 10 et 30 mm qui est la cause des inondations ».



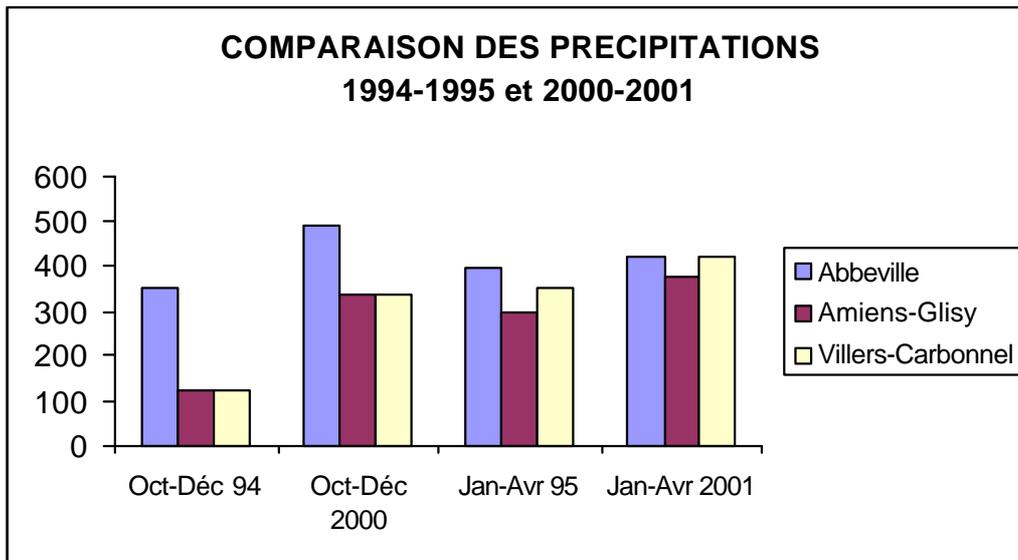


*Source : Météo France*

### (3) Répartition des pluies dans la vallée

Comme à l'accoutumée, les précipitations ont été plus abondantes le long des côtes, sur le Ponthieu au nord et le Vimeu au sud, que sur la région située au sud d'Amiens.

Cependant, à la différence des inondations de 1994-1995, qui avaient frappé particulièrement le littoral, l'ensemble du département a cette fois été touché par les pluies.



*Source : Météo France*

## 2. Une crue de nappe

L'accumulation des pluies pendant une longue période a entraîné une hausse exceptionnelle du niveau des nappes et leur « vidange » naturelle très lente dans le fond de la vallée. Le système hydraulique du bassin n'a pas été en mesure d'évacuer un tel afflux.

### *a) Une saturation du sous-sol et des sols*

#### (1) Le cycle normal des nappes

Ainsi qu'il l'a été dit, le bassin de la Somme est constitué presque uniquement de craie, recouverte de limons eux aussi très perméables. Le relief y est peu prononcé. Dès lors, le ruissellement est faible et la quasi-totalité de l'eau de pluie qui n'est pas reprise par l'évaporation s'infiltré dans le sol et le sous-sol.

En année normale, les précipitations d'automne, plus importantes que l'évaporation, contribuent à saturer le sol. A la fin de l'automne et en hiver, les pluies tombent sur un sol saturé. La plus grande partie des eaux excédentaires s'infiltré alors dans le sous-sol. Elle traverse verticalement la zone non saturée avant d'alimenter la nappe, dont le niveau monte. Le niveau de cette dernière étant plus haut sur les plateaux que dans la vallée, l'eau s'écoule alors horizontalement dans le sous-sol jusqu'aux sources qui drainent

la nappe et forment les rivières. Plus le niveau de la nappe est élevé, plus le débit des sources, et donc des rivières, est important. Il augmente ainsi normalement à l'automne.

Au printemps, l'évaporation devient plus importante que la pluviométrie et augmente encore en été. Les plantes puisent dans la réserve d'eau accumulée dans le sol et l'infiltration dans le sous-sol s'interrompt. En revanche, l'écoulement horizontal de la nappe se poursuit, contribuant à l'alimentation des rivières. Au fur et à mesure de cet écoulement, la nappe se vide progressivement ; son niveau baisse en même temps que le débit des rivières diminue, pour atteindre un minimum en début d'automne. Puis le cycle recommence.

## (2) Les événements du printemps 2001

Lors d'un hiver très pluvieux, la recharge de la nappe de craie peut être particulièrement importante. Cette situation a été observée en 1988 puis en 1994. Lorsque plusieurs hivers successifs sont très pluvieux, les effets deviennent cumulatifs. La nappe monte, le débit des rivières augmente.

Un phénomène supplémentaire se produit parfois, généralement en hiver ou à la fin de l'hiver. A la suite de pluies intenses et de la hausse du niveau de la nappe, la zone non saturée passe brutalement à l'état saturé ce qui provoque la mise en mouvement subite de la masse d'eau qui y était retenue.

Selon M. Thierry Pointet, ingénieur au BRGM : *« le phénomène est encore mal connu, il est inconstant, sporadique (...). On pense qu'il est prévisible si des moyens ad hoc sont mis en place. Il peut donner à une crue une dimension catastrophique s'il coïncide avec de très hautes eaux de nappe. Cette coïncidence, bien qu'exceptionnelle, s'est produite en 2001 ».*

Les inondations ne sont donc pas dues, comme cela se produit sur d'autres bassins, à des intensités de pluies exceptionnelles, ni même à la seule pluviométrie trois fois supérieure à la normale du mois de mars, mais à l'accumulation de pluies depuis le mois d'octobre.

Au début de l'automne, la nappe d'eau souterraine atteignait déjà un niveau élevé en raison des nombreuses intempéries survenues au cours des deux années précédentes.

Les précipitations exceptionnelles qui se sont alors abattues sur la Somme et la hausse du niveau de la nappe ont provoqué non seulement une augmentation des débits des sources pérennes mais également l'apparition de sources temporaires dans des vallons habituellement secs, du fait de l'élévation de la nappe au niveau du sol.

En dépit de l'existence d'instruments de mesure du niveau des eaux souterraines, cette crue a pris tout le monde au dépourvu.

(3) Un phénomène méconnu

Le niveau des eaux souterraines est mesuré par des piézomètres. Il s'agit d'instruments de mesure -plus ou moins sophistiqués- utilisant des forages existants pour apprécier la profondeur de la surface de la nappe, c'est-à-dire l'épaisseur de sous-sol non saturé, susceptible d'emmagasiner des quantités d'eau supplémentaires. Le bassin de la Somme en compte soixante-trois.

Cependant, les dispositifs de suivi des nappes ne sont pas utilisés aux fins de prévision des crues ni d'alerte, mais de mesure de la quantité<sup>1</sup> et de la qualité des eaux souterraines.

Il faut reconnaître que le phénomène des crues de nappe est exceptionnel. Selon le BRGM, les inondations des affluents de l'Oise et de l'Aisne en 1995-1996 avaient des causes comparables mais la montée brutale de la nappe n'avait pas été aussi forte.

*b) Des afflux d'eau supérieurs aux capacités d'évacuation*

Lors de crues ordinaires, la Somme et son canal sont en mesure d'évacuer sans débordement les eaux de vidange de la nappe et les eaux de ruissellement.

Mais, lorsque la vidange de la nappe atteint un niveau exceptionnellement élevé, comme cela a été le cas en 1994 et 1995, et plus encore en 2001, des débordements se produisent dans le lit majeur du fleuve, et des sources nouvelles apparaissent.

---

<sup>1</sup> Selon le BRGM : « L'eau souterraine en France ne pêche pas par manque d'abondance. Certes on déplore des baisses de niveaux provoquées ou accentuées par des prélèvements qui se manifestent par des dénoyages d'ouvrages existants, des assèchements de sources ou le tarissement de petits cours d'eau alimentés par des nappes. De 1990 à 1998, la nappe de la Beauce a connu une baisse durable de niveau qui a alerté les gestionnaires, baisse due à la concomitance d'une augmentation des prélèvements et d'une période de recharge inférieure à la normale. A proprement parler, les effets directs ont été mineurs : une baisse de six mètres de la surface libre d'une nappe de 200 mètres d'épaisseur et quelques assèchements d'ouvrages peu profonds. Les effets indirects ont été plus importants et abondamment mis en évidence : assèchement et eutrophisation des cours d'eau périphériques, augmentation de la concentration en nitrate de la nappe. Depuis 1999, la recharge est revenue à un taux élevé, la nappe est remontée bien plus haut que sa hauteur moyenne... ».

Cette submersion du lit majeur de la Somme a commencé à la fin du mois de mars et s'est poursuivie tout au long du mois d'avril. Ce n'est qu'au cours du mois de mai, avec l'interruption des pluies et l'augmentation de l'évaporation, que la décrue s'est amorcée lentement.

(1) L'augmentation des débits

(a) Des débits exceptionnels

Les débits de la Somme ont progressivement augmenté à partir du début du mois de novembre, pour atteindre leur maximum en avril 2001 avec 24 m<sup>3</sup>/s à Péronne, 90 m<sup>3</sup>/s à Hangest-sur-Somme et 104 m<sup>3</sup>/s à Abbeville.

Les débits moyens par quinzaine ont été respectivement 3,6, 3,4 et 3 fois supérieurs aux débits moyens en période normale.

(b) Des débordements nombreux

En dépit d'une surveillance renforcée, des débordements se sont produits tout le long des berges et des digues de la Somme canalisée.

Le rapport d'étape de la mission d'expertise sur les crues du bassin de la Somme présidée par M. Claude Lefrou dresse la liste des zones touchées<sup>1</sup>.

(2) La lenteur de la décrue

(a) L'inertie de la nappe

La lenteur de la décrue résulte tout d'abord de la grande inertie des nappes souterraines et de la poursuite de leur vidange longtemps après l'arrêt des précipitations.

---

<sup>1</sup> « Celles-ci sont situées à la confluence du canal de la Somme et de la Somme naturelle à Fouilloy ; en rive gauche, entre l'usine Roquette et la commune de Blangy-Tronville ; en rive gauche du canal, dans le quartier habité de la rue de Verdun, à Amiens, et au droit du site des hortillonnages ; en aval d'Amiens, dans la zone maraîchère de l'île Sainte-Aragone ; en rives droite et gauche dans le secteur de Dreuil-lès-Amiens ; en rive droite, à l'aval de l'écluse d'Ailly-sur-Somme ; en rive droite, à l'amont et à l'aval de l'écluse de Picquigny ; en rive gauche de la rivière Somme, à l'usine hydroélectrique de Long ; en rive gauche, vers les marais de Fontaine-sur-Somme ; en rives droite et gauche, à la hauteur d'Epagne-Epagnette ; à l'amont d'Abbeville, le long du chemin du pâtis et sur le canal de transit ; en aval d'Abbeville ».

Le maintien d'un débit de la Somme de 100 m<sup>3</sup>/s à Abbeville au début du mois de mai en l'absence de pluie témoigne de la poursuite de cet apport des eaux souterraines.

(b) Le faible relief et la complexité du réseau hydraulique

L'écoulement des eaux est d'autant plus difficile que la pente de la vallée est faible -0,33 % en moyenne- et le réseau de rivières, de canaux, de rieux, de fossés, d'étangs et de marais complexe.

(c) L'accès à la mer

L'évacuation des eaux dans la Manche a été contrariée par la coïncidence de ces fortes précipitations avec les grandes marées d'équinoxe<sup>1</sup> qui impliquent la fermeture de l'écluse de Saint-Valéry-sur-Somme plusieurs heures par jour afin d'éviter la remontée de la mer dans le canal.

Votre commission d'enquête a recueilli des avis divergents sur le rôle de frein éventuellement joué par l'écluse. M. Claude Lefrou a estimé, quant à lui, qu'elle «*n'a pas été un facteur limitant du drainage de l'ensemble du bassin* ».

L'ensablement de la baie de Somme, provoqué par un afflux de sédiments en provenance de la mer que les effets de chasse ne parviennent à contenir, a lui aussi été mis en cause.

Le projet « Baie de Somme », engagé en 1992 par le conseil général et le syndicat mixte d'aménagement de la côte picarde, vise à préserver le caractère maritime de la baie et à développer les trois ports de Saint-Valéry, du Crotoy et du Hourdel. Après la parution des premiers résultats des études préalables, un programme de travaux doit être arrêté.

|   |
|---|
| <p><b>Proposition n° 2 : Veiller à ce que la mise en œuvre du projet « Baie de Somme » prenne en compte le risque d'inondations et la nécessité de faciliter l'écoulement vers la mer des eaux de la Somme.</b></p> |
|---|

---

<sup>1</sup> Le coefficient des marées s'est élevé à 105.

### 3. Un risque toujours présent ?

A court terme, le niveau encore élevé des nappes souterraines laisse redouter de nouvelles inondations en cas de fortes précipitations. A plus long terme, la fréquence des crues pourrait être affectée par le réchauffement climatique.

#### *a) Le risque de nouvelles inondations dans les prochains mois*

##### (1) Le calcul d'un temps de retour des crues et ses limites

Les experts cherchent à établir le risque de survenance des inondations. Pour cela, de mesures en études, ils tentent de calculer leur fréquence, ce qui permet de leur affecter une probabilité. Ainsi définit-on des crues de probabilité 1 (tous les ans), 0,1 (tous les dix ans), 0,01 (tous les cent ans), 0,001 (tous les mille ans). On parle de crues annuelles, décennales, centennales, millénales.

Toutefois, les mesures sur les fleuves et les rivières n'existent que depuis une centaine d'années. De ce fait, l'attribution d'une fréquence à un volume d'inondation est parfois sujette à révision. Par exemple, la fréquence de la crue de l'Oise de décembre 1993, d'abord considérée comme centennale, a été ramenée à trente ou quarante ans.

D'autre part, un événement millénal n'est pas forcément beaucoup plus grave qu'un événement centennal. Le caractère éventuellement dramatique d'une inondation est d'abord lié au potentiel de danger contenu dans la configuration des lieux.

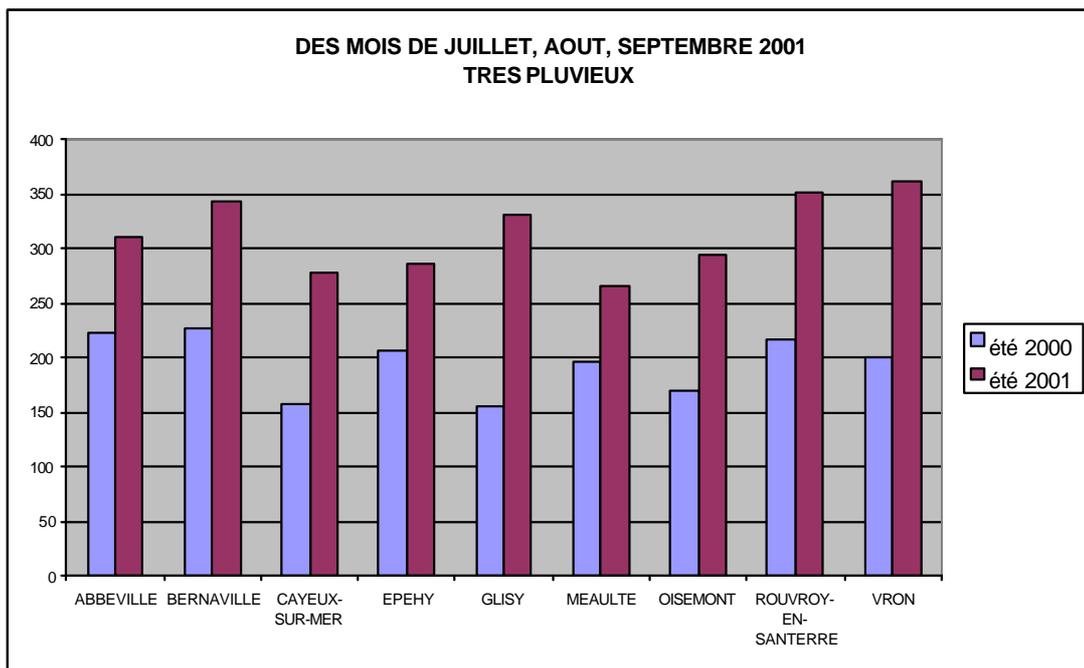
Enfin, il y a toujours distorsion entre la fréquence d'une crue et ses retours effectifs. Qu'une crue centennale vienne de se produire ne signifie pas que la prochaine ne surviendra pas avant cent ans. Il arrive que les événements pluvieux surviennent par série. Ainsi la Loire a-t-elle connu deux crues plus que centennales en 1846 et 1856.

##### (2) Les dangers d'un automne et d'un hiver pluvieux

Dans le cas de la Somme, les experts parlent de crue plus que centennale. M. Pierre Hubert, auteur d'un rapport sur la crue et les inondations de la vallée de la Somme en 2001, commandé par le conseil général, considère que « *son temps de retour est de l'ordre de 500 ans* ».

Le niveau encore très élevé de la nappe<sup>1</sup> pourrait cependant, en cas de forte pluviosité, provoquer de nouvelles inondations dès l'automne. Devant la commission d'enquête, M. Pierre Hubert en a estimé la probabilité à 20 %.

Les fortes précipitations enregistrées au cours des mois de juillet, août et septembre 2001 appellent donc à la plus grande vigilance, comme en témoignent les événements survenus au début de l'été dans l'est du département.



*Source : Météo France*

#### *b) Les conséquences à plus long terme du réchauffement climatique*

Le phénomène du réchauffement climatique de la planète est désormais établi. En revanche, sa mesure et ses conséquences demeurent incertaines.

---

<sup>1</sup> Selon le BRGM, l'écart entre les niveaux mesurés à la fin du mois de septembre 2001 et ceux relevés fin 2000 est en moyenne de l'ordre de 2 mètres sous le plateau picard, mais il croît entre les vallées et les crêtes piézométriques, limites du bassin. Ainsi, il atteint 4 à 5 mètres sur le haut des sous-bassins du nord amiénois, du sud amiénois et du Vimeu. Dans le Santerre, il dépasse par endroits les 8 mètres, le niveau continuant même de monter.

(1) Un phénomène établi

La température globale d'un corps dans l'espace est déterminée par l'équilibre entre les énergies reçue et émise par rayonnement. L'énergie émise est diminuée par la présence de certains gaz dits à effet de serre. Leur présence a pour conséquence un réchauffement. Or, on constate une augmentation continue dans la teneur de l'atmosphère d'au moins deux gaz à effet de serre : le dioxyde de carbone et le méthane. Cette augmentation s'accélère depuis le début de l'ère industrielle.

L'évolution observée du climat révèle une augmentation de la température moyenne de 0,3 à 0,6 °C depuis un siècle, avec de fortes disparités géographiques, et une élévation du niveau de la mer de 10 à 25 cm.

(2) Des conséquences encore incertaines

Les diverses modélisations du changement climatique laissent entrevoir un réchauffement du climat plus marqué aux latitudes polaires qu'aux tropiques, sur les continents que sur les océans.

Météo France a réalisé des études concluant à une élévation de 1 à 2 °C de la température hivernale et de 2 °C en été et en automne sur la plus grande partie de la France. Les résultats indiquent également une augmentation des pluies en hiver, une certaine diminution en été, ainsi qu'une plus grande variabilité du climat.

Une étude des conséquences du réchauffement climatique sur les eaux superficielles et souterraines du bassin de la Dole en Auvergne tend à conclure à l'occurrence de crues plus marquées et plus fréquentes en hiver et d'étiages prononcés en été. Cependant, chaque bassin versant présente ses caractéristiques propres.

Toutes les personnes entendues par la commission d'enquête sont donc restées extrêmement prudentes. Aucune ne rend le réchauffement climatique responsable des inondations qu'a connues la Somme au printemps 2001. En revanche, certaines se sont inquiétées de risques accrus à l'avenir.

C'est ainsi que M. Philippe Vesseron, directeur de la prévention des pollutions et des risques au ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, a indiqué : « *Nous nous posons tous la question de savoir si les changements climatiques sont susceptibles d'induire ou induisent déjà une modification sur les événements de ce type. Je considère qu'une réflexion salutaire a été menée depuis quelques années. Elle consiste à affirmer que le changement climatique, s'il est confirmé, ne se traduira pas par une variation homothétique de la situation sur l'ensemble de la planète. L'augmentation de*

*cinq degrés ne sera pas uniforme mais pourra se traduire notamment par l'apparition ou l'accroissement de phénomènes non linéaires, qui conduiraient à ce qu'il pleuve d'autant plus dans les régions où la pluie est d'ores et déjà abondante et qu'il pleuve beaucoup moins dans les régions arides. Cette évolution impliquerait une augmentation des phénomènes extrêmes. Il serait certainement erroné et scientifiquement non fondé de déclarer que les phénomènes que nous avons constatés en France depuis deux ou trois ans sont le signe d'un changement climatique global. En revanche, ce type d'événement est susceptible de se produire si le phénomène se confirme. A titre d'exemple, il a été calculé qu'à l'horizon de quelques dizaines d'années, le débit de la Tamise pourrait croître de 10 % ».*

Par ailleurs, lors de son déplacement aux Pays-Bas, une délégation de la commission d'enquête a constaté combien le risque d'inondations plus fréquentes et plus marquées en raison du réchauffement climatique préoccupait les habitants et les autorités politiques de ce pays.

## ***B. DES EFFETS AGGRAVÉS DU FAIT DES INTERVENTIONS HUMAINES***

A l'instar des nombreux experts qu'elle a entendus, votre commission d'enquête considère que les inondations survenues au printemps 2001 dans la vallée de la Somme ont des causes essentiellement naturelles.

Elle a cependant cherché à évaluer dans quelle mesure les interventions humaines avaient pu aggraver les conséquences de la crue, qu'il s'agisse de l'occupation des sols ou de la gestion des eaux superficielles.

### **1. L'occupation des sols**

L'urbanisation séculaire et progressive du lit majeur du fleuve explique l'ampleur des dommages provoqués par les inondations. Compte tenu du volume des précipitations, l'entretien du couvert végétal n'a pu avoir qu'un effet marginal sur la crue.

*a) L'urbanisation du lit majeur de la Somme*

(1) Les conséquences de l'imperméabilisation des sols

L'urbanisation et l'imperméabilisation des sols sont sans cesse citées comme facteurs à la fois causaux et aggravants des inondations.

L'imperméabilisation de grandes surfaces provoquée par l'édification de bâtiments et d'infrastructures -lotissements, parkings, routes, zones commerciales et industrielles- accentue le ruissellement, ce qui provoque une accélération des débits.

D'autre part, l'inadaptation fréquente des réseaux d'évacuation des eaux pluviales et l'implantation d'ouvrages tels que des grandes voies d'accès ou des ponts de chemin de fer gênent l'écoulement de l'eau et peuvent parfois se transformer en de véritables retenues.

Enfin, l'urbanisation croissante de la population s'est traduite par une occupation progressive, séculaire et massive du lit majeur des cours d'eau, exposant demeures et habitants à des risques d'inondations assumés, ignorés ou parfois refoulés.

(2) La situation de la Somme

L'urbanisation de la vallée de la Somme s'est, elle aussi, traduite par une occupation du lit majeur du fleuve et de ses affluents, dont les conséquences se sont avérées catastrophiques.

Des quartiers entiers d'Abbeville -notamment ceux des Planches et de Rouvroy- et d'Amiens -la rue de Verdun- sont ainsi régulièrement inondés, sans que ces inondations aient jamais atteint l'ampleur et la durée de celles du printemps 2001.

Ce constat ne constitue pas une condamnation d'une urbanisation, au demeurant ancienne, mais bien plutôt une invitation au développement d'une culture et d'une mémoire du risque : la vie en zone inondable comporte des agréments mais impose de prendre des précautions.

D'autre part, l'ampleur de la crue a été telle que certains ouvrages se sont transformés en de véritables retenues d'eau, aggravant les inondations en amont.

M. Claude Lefrou estime ainsi que : *« Les ponts sous la route départementale 925 et la route départementale 928, à Abbeville, franchissant le Doigt, affluent de la rive gauche de la Somme, présentent une ouverture insuffisante pour que toute la capacité d'évacuation de ce cours d'eau puisse*

*être mobilisée. Une opération combinée, comportant, d'une part la destruction et la reconstruction de ces ouvrages avec une ouverture convenablement dessinée, d'autre part le curage et le recalibrage du Doigt, est nécessaire pour améliorer les conditions de drainage du quartier des Planches et de la zone de Rouvroy »<sup>1</sup>.*

En mai, les militaires sont d'ailleurs intervenus pour dégager les obstacles à l'écoulement des eaux.

*b) L'effet marginal du couvert végétal lors de crues exceptionnelles*

(1) L'influence du déboisement

La forêt a un impact particulier sur le cycle de l'eau. Pendant une averse, elle intercepte et retient un pourcentage important des pluies dans son feuillage. En outre, elle produit des sols poreux et filtrants, qui peuvent stocker des volumes importants et favoriser l'infiltration. Selon le CEMAGREF<sup>2</sup>, le couvert forestier peut ainsi ralentir jusqu'à 20 % de l'écoulement de l'eau.

Pour autant, la question de l'impact de la déforestation sur les crues ne peut recevoir de réponse univoque. Potentiellement, les forêts ont un effet réducteur des crues en diminuant les volumes écoulés et en ralentissant les temps de transit des eaux sur le bassin versant.

Mais ce phénomène peut être observé avec d'autres modes d'occupation de l'espace, landes et prairies notamment, qui jouent un rôle comparable. Selon le CEMAGREF, « *l'opposition n'est vraiment évidente qu'en comparant des zones boisées à des zones non végétalisées : zones agricoles nues, zones urbaines* ».

Le type de sol doit aussi être considéré. L'effet réducteur est particulièrement marqué pour les bassins versants dont les sols sont peu profonds et peu perméables.

Enfin, toujours selon le CEMAGREF « *si l'impact de la forêt peut être sensible pour les crues de fréquence courante, il devient négligeable en cas de très fortes pluies* ».

---

<sup>1</sup> Rapport d'étape de la mission d'expertise sur les crues d'avril 2001 du bassin de la Somme, page 43.

<sup>2</sup> Forêt, crues et ressources en eau, dossier de presse réalisé par le CEMAGREF, mars 2001.

(2) L'impact des pratiques agricoles

Les pratiques agricoles sont elles aussi régulièrement incriminées lors d'inondations.

Il est vrai que le remembrement entraîne une augmentation de la taille des parcelles, la disparition de nombreux aménagements ayant une fonction hydraulique, tels que les fossés, les haies et les mares, la suppression des ruptures de pentes destinées à freiner l'écoulement des eaux et à favoriser les dépôts de sédiments (par exemple les talus), ou encore l'augmentation de la distance de parcours des eaux ainsi que de leur ruissellement.

L'extension des surfaces labourées au détriment des prairies et des pâturages situés au fond des vallées et sur les pentes les plus fortes constitue également un facteur aggravant, car ces surfaces enherbées ont une fonction de rétention de l'eau essentielle. De même, les parcelles en pente peu couvertes accentuent le ruissellement des eaux de pluie.

Les effets du drainage se vérifient essentiellement dans les zones humides où, en l'absence d'infiltration des eaux de pluies, le ruissellement est particulièrement rapide. De même, les techniques d'irrigation peuvent avoir des incidences sur le phénomène des inondations.

Cependant, à l'instar de la déforestation, les pratiques agricoles n'ont d'impact que sur les crues de faible ampleur et n'ont pu jouer qu'un rôle marginal dans les inondations de la vallée de la Somme du printemps 2001.

Cet impact sur l'environnement est d'ailleurs désormais davantage pris en compte.

M. Pierre-Eric Rosenberg, directeur de l'espace rural et de la forêt au ministère de l'Agriculture et de la Pêche, a reconnu devant la commission d'enquête que « *certaines opérations de remembrement ont pu être critiquées à juste titre. Des excès ont sans doute été commis* ».

Il a indiqué que, depuis les lois sur l'eau de 1992 et sur le paysage de 1993<sup>1</sup>, les opérations de remembrement doivent prendre en compte la prévention des risques. Elles sont désormais soumises à étude préalable et l'arrêté de remembrement permet de vérifier que les prescriptions ont bien été respectées.

M. Rosenberg a également rappelé que la politique agricole commune (PAC) comporte depuis 1992, outre le volet de gestion des marchés, un second volet d'encouragement des « mesures agri-environnementales ».

---

<sup>1</sup> Lois n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

L' « Agenda 2000 » a fait de ces mesures le deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC). Un règlement de développement rural<sup>1</sup> a été adopté qui vise à prendre en compte l'environnement technique et écologique des exploitations.

Cette préoccupation s'est traduite, en France, dans la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole et la création des contrats territoriaux d'exploitation. Ces contrats ont notamment pour objet de permettre aux exploitants de bénéficier d'aides à l'investissement et à la mise en œuvre d'une exploitation plus respectueuse de l'environnement.

M. Jean-Charles Catteau, président de la chambre d'agriculture de la Somme, a quant à lui souligné qu'une « charte agriculture-environnement » avait été signée en 1997 dans le département. Elle prévoit des actions de protection de l'eau -diminution des engrais, micro-irrigation, etc- et de lutte contre l'érosion des sols. Environ deux cents contrats territoriaux d'exploitation ont été signés, qui permettront de replanter des haies, d'introduire des cultures intermédiaires et de reconvertir des terres en prairies.

L'occupation des sols ne constitue donc pas une cause des inondations mais explique la gravité des dommages.

## **2. La gestion des eaux superficielles**

Votre commission d'enquête a également porté ses investigations sur la gestion, vivement mise en cause, des eaux superficielles, qu'il s'agisse de l'entretien des lits et des berges ou de la régulation des niveaux.

### *a) Un entretien inégal des lits et des berges*

#### (1) Une obligation légale

L'entretien des cours d'eau constitue une obligation légale qui s'impose aux collectivités publiques comme aux particuliers.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), complété par le règlement (CE) n° 1750/1999 de la Commission du 23 juillet 1999 portant modalités d'application de ce texte.

(a) Les cours d'eau domaniaux

Le curage des cours d'eau domaniaux et de leurs dépendances faisant partie du domaine public est à la charge de l'État. Néanmoins, un décret en Conseil d'État peut appeler à contribuer au curage les communes, les usiniers, les concessionnaires des prises d'eau et les propriétaires voisins qui, par l'usage exceptionnel et spécial qu'ils font des eaux, rendent les frais de curage plus considérables<sup>1</sup>.

Au terme du transfert de compétences à la région puis de la signature d'une convention de concession pour l'aménagement et l'exploitation de la Somme canalisée et du canal de la Somme, le curage du fleuve incombe depuis 1992 au conseil général.

Le service de la navigation de la Seine assure, au nom de Voies navigables de France, l'exploitation et l'entretien, la viabilisation et la modernisation des canaux du Nord et de Saint-Quentin.

On notera que l'extraction dans le lit des cours d'eau domaniaux de sables, graviers, pierres ou de tous autres matériaux est soumise à autorisation de l'administration en application du code du domaine de l'État<sup>2</sup>.

(b) Les eaux non domaniales

Aux termes de l'article L. 215-14 du code de l'environnement, *« le propriétaire riverain est tenu à un curage régulier pour rétablir le cours d'eau dans sa largeur et sa profondeur naturelle, à l'entretien de la rive par élagage et recépage de la végétation arborée et à l'enlèvement des embâcles et des débris, flottants ou non, afin de maintenir l'écoulement naturel des eaux, d'assurer la bonne tenue des berges et de préserver la faune et la flore dans le respect du bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques »*.

*« Il est pourvu au curage et à l'entretien des cours d'eau non domaniaux ainsi qu'à l'entretien des ouvrages qui s'y rattachent de la manière prescrite par les anciens règlements ou d'après les usages locaux. Les préfets sont chargés de prendre les dispositions nécessaires pour l'exécution de ces règlements et usages<sup>3</sup> »*.

Les propriétaires peuvent s'acquitter de ces tâches seuls ou se regrouper en associations syndicales, libres ou autorisées, dans le cadre fixé par la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales.

---

<sup>1</sup> Article 14 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

<sup>2</sup> Chapitre III du titre I du livre II du code du domaine de l'État.

<sup>3</sup> Article L. 215-15 du code de l'environnement.

Par ailleurs, la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, toujours en vigueur, dispose que la construction de digues à la mer ou contre les fleuves, rivières ou torrents navigables ou non navigables pourra être mise à la charge des riverains dans la proportion de leur intérêt aux travaux.

En cas de carence des propriétaires privés, l'article L. 211-7 du code de l'environnement habilite, sous certaines conditions, les collectivités locales à intervenir dans la gestion des eaux non domaniales. Celles-ci ne font cependant guère usage de cette faculté.

Votre commission d'enquête note que le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau<sup>1</sup> tend, dans son article 21, à élargir le champ de cette habilitation et à valider les servitudes permanentes d'entretien des cours d'eau non domaniaux instituées en application du décret n° 59-96 du 7 janvier 1959, invalidé par le Conseil d'État en 1996 et ces servitudes pourront donner lieu à indemnisation.

Il permet également d'instituer les servitudes de passage nécessaires à la mise en œuvre des interventions des collectivités locales en application de l'article L. 211-7.

(2) Les travaux effectués par le conseil général de la Somme

(a) Un budget conséquent

Depuis 1990, le conseil général de la Somme investit environ dix millions de francs par an dans le cadre de programmes quinquennaux de remise en état des voies d'eau qui lui ont été concédées en 1992.

Le montant des investissements réalisés sur le canal de la Somme au terme des deux premiers programmes –1990-1994 et 1995-1999– s'est ainsi élevé à 88 millions de francs.

Le troisième programme quinquennal, adopté le 20 octobre 1999, d'un montant de 42 millions de francs, affiche pour priorités la défense des berges et la modernisation des écluses et des barrages.

En 2000, le conseil général a dépensé 10 millions de francs, consacrés à la défense des berges (2,1 millions de francs), à la consolidation de digues (2,1 millions de francs), au curage du canal (1,1 million de francs) et à la restauration d'ouvrages (1,7 million de francs).

---

<sup>1</sup> AN (XI<sup>e</sup> législature) - n° 3205.

Parallèlement, un crédit de 1,2 million de francs a été ouvert chaque année pour faire face aux dépenses d'entretien courant et d'exploitation de la voie navigable (réparation des pompes des écluses, remplacement de vantelles<sup>1</sup>, etc).

(b) Une maîtrise d'œuvre déléguée

Aux termes de la convention signée en 1992 entre l'État et le département, la direction départementale de l'équipement élabore les programmes d'investissement, les soumet pour approbation au conseil général et en assure la réalisation.

M. François Bury, subdivisionnaire chargé de la navigation à Amiens a ainsi précisé que son directeur bénéficiait d'une délégation permanente du président du conseil général pour la conduite des travaux et leur réception. Le directeur des infrastructures du département peut, bien entendu, s'y associer.

(c) Un entretien convenable

Nombre de représentants d'associations entendus par votre commission d'enquête ont jugé que les voies navigables étaient en mauvais état.

M. Alain Gest, président du conseil général a souligné devant la commission d'enquête qu'avant 1992, l'État ne consacrait qu'un million de francs par an à l'entretien du canal. Désormais, il verse chaque année environ deux millions de francs à la région, dans le cadre de la dotation globale de décentralisation ; cette somme est intégralement reversée au conseil général.

M. François Bury a estimé qu'en période normale, le budget alloué était suffisant pour assurer la navigation tout en préservant l'aspect naturel du canal qui fait son attrait pour les touristes.

Enfin, M. Denis Harlé, directeur adjoint de la direction départementale de l'équipement, a indiqué que l'absence d'effondrement des ouvrages ou de rupture des digues témoignait d'un entretien suffisant.

---

<sup>1</sup> Une vantelle (ou ventelle) est une petite vanne en métal ou en bois coulissant dans un cadre et placée sur une porte. Elle se manœuvre au cric ou par une commande hydraulique ou électrique.

Il a en revanche déploré le manque d'entretien des cours non domaniaux et souligné les difficultés rencontrées par son service pour exercer la police de l'eau à laquelle les étangs ne sont d'ailleurs pas soumis.

Cette analyse est partagée par M. Claude Lefrou, président de la mission d'expertise constituée par le Gouvernement.

Votre commission d'enquête relève que les efforts budgétaires consentis par le conseil général depuis dix ans sont conséquents. Elle estime en revanche qu'à défaut de pouvoir demander la partition des services de l'équipement, le département devrait renforcer l'équipe d'ingénieurs chargés, au titre de la maîtrise d'ouvrage, de suivre le déroulement des travaux et d'en assurer la réception.

**Proposition n° 3 : Renforcer les services du conseil général chargés, au titre de la maîtrise d'ouvrage, de suivre le déroulement des travaux d'entretien du canal de la Somme et d'en assurer la réception.**

(3) L'entretien inégal et globalement insuffisant des eaux non domaniales

Le manque d'entretien des cours d'eau non domaniaux et des étangs a été abondamment critiqué. Cette condamnation globale, justifiée, ne doit pas faire oublier les réussites locales mais met en exergue la nécessité d'une action coordonnée sur l'ensemble de la vallée.

Le bassin de la Somme compte une vingtaine d'associations syndicales et sept syndicats intercommunaux.

Sur ces vingt associations, seules treize seraient véritablement « *actives* » alors que les sept autres n'auraient exercé aucune activité au cours des dix dernières années selon le rapport de M. Claude Lefrou.

De surcroît, la plupart des associations « *en sommeil* » se trouvent dans les secteurs sensibles aux inondations, notamment près d'Abbeville.

A Amiens, les travaux d'entretien des hortillonnages sont assurés depuis 1998 par la municipalité, subrogée dans les droits et obligations de l'ancienne association syndicale.

Dans son rapport, M. Claude Lefrou considère que les syndicats intercommunaux « *ont, de fait, une activité limitée* ». Cependant, votre commission d'enquête, lors d'un déplacement effectué en Haute-Somme, a pu

constater l'ampleur des travaux réalisés par l'un d'entre eux, le syndicat de la vallée des Anguillères.

Créé en 1989, ce syndicat intercommunal à vocations multiples fédère trente communes riveraines de la Somme entre Ham et Sailly-le-Sec, dans la région des étangs de la Haute-Somme. Il ne compte pas de propriétaires privés parmi ses membres mais les associe à ses activités par l'intermédiaire des communes.

Avec un budget de 40 millions de francs sur dix ans, le syndicat entreprend des études, réalise des travaux de réhabilitation et de mise en valeur des étangs de la Haute-Somme, entretient et rénove les vannages, consolide les berges et s'efforce de promouvoir les activités touristiques.

De telles initiatives restent trop peu nombreuses et insuffisamment coordonnées. La relative déshérence de la gestion des cours d'eau non domaniaux, qui fait intervenir une pléthore d'établissements aux statuts désuets, à l'activité inégale et aux compétences imprécises, affecte au demeurant l'ensemble du territoire national.

*b) Une rumeur persistante sur la régulation des niveaux*

En période de crue, les différents services de la navigation ont pour consigne de favoriser l'écoulement de l'eau tout en maintenant le niveau des biefs compatibles avec la navigation le plus haut possible afin qu'ils servent de réservoirs.

L'ampleur des inondations et la détresse qu'elles ont provoquée ont fait naître une rumeur selon laquelle la vallée de la Somme aurait été inondée volontairement afin de préserver Paris et son bassin.

Tout en réfutant cette thèse, votre commission d'enquête estime que la régulation des niveaux d'eau pourrait être plus transparente et mieux coordonnée.

(1) La régulation du niveau des biefs sur le canal de la Somme et le canal maritime

(a) Le canal de la Somme

Lorsque le débit dépasse 40 m<sup>3</sup>/s à Hangest-sur-Somme et 60 m<sup>3</sup>/s à Abbeville, la subdivision de la navigation de la direction départementale de l'équipement arrête la navigation, alerte les autorités compétentes, ouvre la plupart des ouvrages afin de faciliter l'écoulement de l'eau et s'efforce de protéger les zones de débordement<sup>1</sup>.

En fin de crue, des batardeaux<sup>2</sup> sont installés aux écluses précédemment ouvertes à courant libre pour permettre le retour à un fonctionnement normal de ces ouvrages. Puis des plongeurs assurent le nettoyage des chambres des portes des écluses avant la réouverture à la navigation.

(b) Le canal maritime

A Saint-Valéry-sur-Somme, les capacités d'évacuation des écluses sont utilisées au maximum en période de crue.

L'ouvrage amont reste ouvert en permanence, sauf en cas d'incident sur l'ouvrage aval pour la fermeture des portes ou de la vanne.

Les portes de la passe navigable et la vanne de la passe hydraulique ne sont fermées que pendant les périodes où cela est indispensable, c'est-à-dire quelques heures autour de la haute mer, en marée de vives-eaux et avec un niveau élevé dans le canal. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire de fermer les portes au cours du cycle de marée pour des coefficients inférieurs à 85.

Enfin, les portes de flot du contre-fossé fonctionnent normalement.

Toutes ces consignes ont, semble-t-il, été correctement appliquées lors des inondations du printemps 2001.

---

*1 Les consignes sont les suivantes : ouverture en grand de l'ensemble des barrages publics situés le long de la voie et, éventuellement, des vannes d'écluses ; ouverture de l'ensemble des barrages publics et privés de la ville d'Amiens ; surveillance renforcée des zones sensibles en vue de parer à tout débordement, en particulier dans les zones habitées ; ouverture à courant libre de l'écluse d'Abbeville si le niveau constaté en amont de l'ouvrage dépasse 5,30 m ; ouverture de l'écluse de Picquigny si le niveau constaté en amont de l'ouvrage dépasse 14,80 m (par rapport au niveau de la mer) ; éventuellement, ouverture d'autres écluses afin de favoriser l'écoulement des eaux vers l'estuaire ; mise en œuvre de cordons de digues aux différents points de débordement dans les zones sensibles.*

*2 Des batardeaux sont des montants verticaux (aiguilles) ou horizontaux destinés à isoler l'écluse du canal pour permettre les travaux d'entretien.*

(2) Les échanges par le canal du Nord et le canal de Saint-Quentin

(a) La « rumeur d'Abbeville »

L'inexorable montée des eaux à partir de la fin du mois de mars, puis la lenteur de la décrue ont suscité l'incompréhension, la peur et la colère des habitants de la vallée.

A la suite d'une réunion d'information infructueuse organisée à la préfecture, le 30 mars 2001, avec les services techniques de l'État, une rumeur s'est propagée, selon laquelle la vallée de la Somme serait volontairement inondée pour protéger Paris et son bassin, eux aussi soumis à la montée des eaux. Relayée de plus en plus par les médias, la rumeur prend de l'ampleur après la visite dans la Somme du Premier ministre, M. Lionel Jospin, le 9 avril.

Votre commission observe que ce type de rumeur est fréquent lors d'événements catastrophiques, à la suite desquels une partie de l'opinion publique est prompte à rechercher des responsables.

M. René Beaumont, député, président du conseil général de Saône et Loire, président de l'Institution Saône-Doubs, indiquait qu'après les inondations dramatiques survenues dans la vallée du Rhône en 1983 : *« La situation était particulièrement critique, puisque les rues les plus basses de Mâcon et de Châlon étaient envahies par un mètre d'eau et que le nombre des sinistrés était tout à fait conséquent. Comme d'habitude, de nombreuses rumeurs ont circulé à cette époque. La Saône se jetant dans le Rhône au sud de Lyon, cette ville a été accusée de ces inondations, au motif qu'elle aurait cherché à protéger son métro en ayant recours aux barrages en amont de Lyon ».*

En dépit de démentis unanimes et de multiples tentatives d'explication, la rumeur persiste encore aujourd'hui dans le département, se fondant sur les rares possibilités d'échanges entre les canaux du Nord, de Saint-Quentin et de la Somme, mais également sur « des maladresses » commises par les services de Voies navigables de France.

(b) Une explication intenable

Rendre la protection de Paris responsable des inondations de la vallée de la Somme est absurde, dans la mesure où l'Oise, qui constitue l'interface entre les deux bassins, se jette dans la Seine en aval de la capitale, à Conflans-Sainte-Honorine.

En revanche, comme votre commission l'a indiqué, les transferts d'eau entre les bassins de l'Escaut, de la Somme et de l'Oise sont possibles, habituels mais de faible ampleur car les canaux ont été conçus pour la navigation.

A la demande de votre commission d'enquête, le service de la navigation de la Seine a fourni un compte rendu de sa gestion des canaux du Nord et de Saint-Quentin depuis le mois de novembre 2000, ainsi que le relevé des factures d'électricité de plusieurs écluses.

Du mois de novembre 2000 à la fin du mois de mars 2001, des lâchures d'eau sont réalisées du canal du Nord dans celui de la Somme, par l'écluse de Sormont, et dans la Somme naturelle, par l'ouverture progressive du déversoir d'Epenancourt.

S'agissant du canal de Saint-Quentin, les prises d'eau de la rigole de l'Oise et du Noirrieu à Vadencourt sont fermées dès le début de l'hiver. En revanche, l'admission de la rigole dans le canal reste ouverte afin de permettre l'évacuation des eaux de la nappe phréatique.

De la fin du mois de mars au 26 avril 2001, face au débordement des étangs de la Haute-Somme et aux afflux d'eau en provenance de l'Ingon, de la Beine et de l'Allemagne, le service de la navigation de la Seine maintient les biefs au plus haut afin qu'ils servent de réservoirs. Pour éviter que les ouvrages cèdent, il effectue toutefois des lâchures d'eau à l'écluse de Sormont et ouvre au maximum le déversoir d'Epenancourt.

L'excédent d'eau du canal de Saint-Quentin en provenance notamment de l'étang d'Isle est quant à lui été évacué vers les bassins de l'Escaut et de l'Oise, l'écluse de Saint-Simon restant fermée<sup>1</sup>. Toutefois, un volume de 2m<sup>3</sup>/s est restitué de l'étang d'Isle à la Somme, à l'amont de l'écluse de Fontaine-lès-Clercs.

A partir du 26 avril, l'évolution favorable des crues sur le bassin de l'Oise permet de renforcer les dispositifs visant à alléger la pression subie par celui de la Somme.

L'évacuation de l'excédent d'eau du canal de Saint-Quentin vers les bassins de l'Escaut et de l'Oise se poursuit ; il est mis fin aux restitutions des apports de l'étang d'Isle à la Somme.

Le service de la navigation de la Seine interrompt les déversements à l'écluse de Sormont, ferme le déversoir d'Epenancourt et assure le renvoi du trop plein d'eau du canal du Nord, pour partie vers le bassin de la Sensée, pour partie vers celui de l'Oise, grâce au renforcement des pompes permanents (pompes de service des écluses) par des pompes mobiles.

*Source : Service de la navigation de la Seine*

Toutes ces mesures de gestion ont nécessité de réduire la navigation à six heures par jour sur le canal du Nord (10 heures – 16 heures). Les bateaux ont donc emprunté le canal de Saint-Quentin qui, équipé d'un double sas d'écluse, est en mesure de supporter la navigation en même temps que sont opérées des lâchures d'eau.

Votre commission d'enquête constate que le service de la navigation de la Seine s'est efforcé tout à la fois d'assurer l'écoulement de l'eau et le

---

<sup>1</sup> Sept bateaux de commerce vides ont toutefois emprunté l'écluse de Saint-Simon au mois de mars et un au mois d'avril, auquel se sont ajoutés dix bateaux de plaisance.

maintien des biefs au plus haut afin qu'ils servent de réservoirs, ce qui a permis de stocker plus de 300.000 m<sup>3</sup> d'eau sur le canal du Nord.

Un stockage d'eau plus important eût risqué de faire céder les digues et d'entraîner des débordements incontrôlables et bien plus dramatiques.

En l'absence de dispositif de mesure des échanges d'eau entre les canaux, il n'est pas possible de dresser leur bilan exact lors des inondations du début de l'année 2001.

Cependant, les transferts qui se sont produits sont sans nul doute insignifiants à l'aune du volume des précipitations et de l'ampleur de la crue des eaux souterraines.

M. Pierre Hubert, expert désigné par le conseil général de la Somme, considère qu'« *il est possible de se faire une idée de l'importance relative qu'auraient pu avoir de tels transferts, limités à quelques mètres cube par seconde par la capacité des pompes, s'ils avaient été réalisés<sup>1</sup>, ce qui ne fut jamais le cas, de façon systématique vers la Somme. Il faut pour cela comparer ces quelques mètres cube par seconde aux apports fluviaux. Les quelque 400 mm de pluie qui se sont abattus sur les 5.560 km<sup>2</sup> du bassin de la Somme au cours des quatre premiers mois de l'année 2001 correspondent à un débit d'apport de l'ordre de 200 m<sup>3</sup>/s, c'est-à-dire environ cent fois plus importants que ce que peuvent échanger la Somme et les canaux auxquels elle est reliée. Il apparaît donc clairement que cette explication des récents événements doit être définitivement abandonnée* »<sup>2</sup>.

Néanmoins, votre commission d'enquête soutient la proposition de M. Pierre Hubert de développer les mesures hydrométriques des échanges entre la Somme et les canaux avec lesquels elle est en communication. Elle a, de plus, constaté qu'un certain nombre d'ouvrages trop vétustes ne permettaient pas de réguler finement les débits.

**Proposition n° 4 : Moderniser les ouvrages les plus vétustes, en particulier le déversoir d'Epenancourt, afin de permettre une régulation plus fine des débits, sur la base de mesures hydrométriques précises.**

---

<sup>1</sup> Votre commission a pu examiner les factures d'électricité des écluses n° 7, 12, 15 et 16 du canal du Nord et vérifier qu'aucun pompage anormal n'avait été réalisé lors des inondations.

<sup>2</sup> Rapport sur la crue et les inondations de la vallée de la Somme de mars à mai 2001, page 11.

- (c) Une régulation insuffisamment coordonnée et parfois peu transparente du niveau des eaux

La rumeur d'Abbeville s'explique également par le manque de transparence et l'insuffisante coordination qui entourent la régulation des niveaux des eaux superficielles.

La complexité du réseau que forment les rivières, les canaux, les étangs et les marais de la vallée de la Somme, leurs interconnexions multiples et parfois vétustes, le grand nombre d'intervenants, éclusiers et propriétaires de vannages privés, rendent la régulation du niveau des eaux et sa coordination délicates.

Les éclusiers des canaux du Nord et de Saint-Quentin dépendent du service de la navigation de la Seine et sont censés suivre ses instructions. Mais, responsables de la régulation du niveau de leur bief, ils veillent avant tout à son bon fonctionnement.

C'est ainsi qu'au cours du mois de janvier, de l'eau fut déversée du canal de Saint-Quentin dans la Somme naturelle par « la retenue de la mère nourrice ».

Le service de la navigation de la Seine a indiqué qu'aucune instruction n'avait été donnée en ce sens mais que cette décision avait été prise à la suite d'une forte élévation du niveau d'un bief.

Il s'agissait d'une manœuvre ponctuelle, portant sur de faibles volumes, mais cet événement a ensuite contribué à alimenter la rumeur d'un déversement des eaux des canaux du Nord et de Saint-Quentin dans la Somme. Aussi, le vannage a-t-il été soudé dans l'urgence pour mettre fin aux polémiques.

Cet exemple illustre à la fois les difficultés de la coordination de la gestion des canaux et le manque de transparence qui l'entoure, dont se plaignent à juste titre les riverains.

Votre commission d'enquête citera également la vidange pour inspection du bief de Ham, le 12 mars, et du bief d'Offoy, le 19 mars. Prévues de longue date, ces opérations ne se sont globalement pas traduites par des apports d'eau supplémentaires mais ont provoqué l'incompréhension et la colère légitimes des riverains confrontés à des inondations dramatiques.

De la même façon, les propriétaires d'étangs manœuvrent leurs vannages afin d'éviter des débordements. Compte tenu de leur vétusté, ces vannages sont d'un maniement délicat et peuvent entraîner localement d'importantes variations du niveau des eaux.

N'étant pas des cours d'eau, les étangs ne sont pas soumis à la police de l'eau. Les propriétaires sont néanmoins censés se prévenir mutuellement des lâchures qu'ils réalisent. M. Denis Harlé, directeur adjoint de la direction départementale de l'équipement, a déploré devant la commission d'enquête que son service n'en soit pas informé.

Votre commission d'enquête relève que le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau tend à renforcer les moyens de la police de l'eau<sup>1</sup>.

Elle préconise, en outre, la mise en place d'une information accessible à tous sur les mesures de régulation des niveaux d'eau.

**Proposition n° 5: Mettre en place une coordination des informations et de la gestion des lâchures d'eau et rendre ces résultats accessibles à tous.**

---

<sup>1</sup> Les articles 54 à 59 du projet de loi tendent notamment à renforcer les pouvoirs des préfets en matière de sanction administrative et de consignation, à permettre l'accès des agents commissionnés aux locaux et installations pour la recherche et le constat d'infractions et à préciser les conditions de remise en état d'installations abandonnées.

## **CHAPITRE II**

### **RENFORCER LES AXES DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION**

Au-delà de la description du phénomène et de l'analyse approfondie des causes recensées, il convient également, à la lumière de ces événements, de vérifier la pertinence des objectifs poursuivis en matière de prévention des risques naturels liés aux inondations et de s'assurer que les moyens mis en œuvre sont suffisants.

Cette politique de prévention s'articule autour de trois axes qui sont la prévision du risque, la prévention et enfin la protection. Mais, pour être correctement mises en œuvre, les actions décidées, au titre de l'un ou l'autre de ces axes, doivent être impérativement coordonnées à un niveau pertinent.

#### **I. AMÉLIORER LA PRÉVISION DES CRUES**

Il est indéniable que l'annonce d'une inondation -de manière anticipée et adaptée- permet, si la chaîne de communication fonctionne correctement, d'atténuer les conséquences du phénomène. C'est une évidence dans le cas des crues torrentielles mais cela reste vrai dans celui des crues de plaine ; les personnes prévenues peuvent alors prendre des dispositions pour évacuer ou mettre leurs biens à l'abri. Il s'agit donc d'un élément essentiel de la politique de prévention à mettre en œuvre mais le dispositif actuel manque encore de cohérence.

## A. LES LACUNES DU SYSTÈME D'ANNONCE DES CRUES

### 1. Clarifier le rôle de l'Etat en matière d'annonce des crues

#### a) *Des sommes importantes consacrées par l'Etat aux systèmes d'annonce des crues...*

Dans le cadre du programme de prévention des risques naturels décidé en janvier 1994, **l'Etat consacre des sommes importantes à la surveillance et à l'alerte pour les inondations fluviales**, inscrites au budget du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et gérées par la Direction de l'Eau. Les crédits engagés s'élèvent, pour l'annonce des crues, à 223 millions de francs entre 1994 et 1999, à 40 millions de francs pour 2000 et à 53,8 millions de francs en 2001. Cette augmentation porte tant sur les crédits de fonctionnement que sur les investissements de modernisation. Ainsi, dans la loi de finances pour 2000, des crédits complémentaires ont été dégagés pour financer les réparations sur les réseaux, après les inondations dans l'Aude et les tempêtes de décembre 1999.

A ces dépenses s'ajoutent les coûts de rémunération des personnels mettant en œuvre la surveillance, ainsi que les prestations assurées par Météo France pour les services d'annonce des crues.

Actuellement, on recense 53 services d'annonce des crues couvrant 16.000 km de cours d'eau correspondant aux fleuves et rivières les plus importants.

Par ailleurs, plusieurs grandes villes, comme Marseille, Nîmes ou Bordeaux, ont mis en œuvre des réseaux de surveillance des crues urbaines.

#### b) *...en dépit de l'absence de compétence légale.*

Encore aujourd'hui, il n'existe aucune obligation réglementaire incombant à l'Etat ou à toute autre collectivité, s'agissant de la mise en place d'un réseau de surveillance des crues, même si, historiquement et de fait, l'Etat assure cette mission. Comme le souligne M. Paul-Henri Bourrelie<sup>1</sup>, cette action ne constitue pas une mission de police spéciale, et les services

---

<sup>1</sup> P-H Bourrelie - *Les catastrophes naturelles, le grand cafouillage*. Ed. SES (2000).

techniques de l'Etat lorsqu'ils la mettent en œuvre, sont seulement chargés de faciliter l'exercice de la mission de police incombant aux maires<sup>1</sup>.

Cette situation juridique est difficilement justifiable car, **faute d'obligation légale, la couverture du territoire par des systèmes d'annonce des crues ne répond pas à des critères objectifs définis a priori et connus de tous**. La décision relève de l'Etat, de façon quelque peu arbitraire, sachant que ce dernier a privilégié, avec raison, la couverture des zones où les risques humains, en cas d'inondations, étaient avérés.

Ainsi, aucun texte ne définit avec précision les objectifs poursuivis dans le cadre du programme décennal de modernisation des services d'annonce des crues mené depuis 1994.

Cette sorte d'« incohérence juridique », comme le soulignait M. Paul-Henri Bourrelier, lors de son audition par la commission d'enquête, est d'autant plus dommageable que des sommes importantes sont consacrées par l'Etat à ce dispositif.

Par ailleurs, cette absence d'obligation légale a des conséquences sur le régime de responsabilité de l'Etat, lorsque des riverains demandent la réparation de dommages subis. En effet, en cas d'inondation, les victimes incriminent parfois le service d'annonces des crues en dénonçant son absence, son défaut de fonctionnement ou encore ses lenteurs. Comme la création de cette structure reste facultative, la mise en cause de la responsabilité de l'Etat implique l'existence d'une faute lourde.

Plus précisément, un arrêt du Conseil d'Etat<sup>2</sup> délimite clairement les responsabilités respectives de l'Etat gestionnaire du service d'annonce des crues et des communes, notamment vis à vis des victimes : « *Considérant qu'il appartenait uniquement au service d'annonce des crues mis en place par l'Etat de communiquer aux communes toutes informations sur la montée des eaux en vue de faciliter l'exercice par lesdites communes de leur mission de police ; que, par la suite, la carence dont ce service aurait fait preuve dans l'accomplissement envers les communes ne peut engager la responsabilité de l'Etat envers les victimes* », étant entendu qu'en l'occurrence la ville de Rennes avait elle-même commis une faute lourde.

En définitive, comme le relevait encore M. Paul-Henri Bourrelier, on ne peut plus se satisfaire de l'absence d'équité du système actuel.

Compte tenu de la forte occurrence du risque inondations en France, votre commission souhaite voir modifier cette situation juridique confuse. Elle suggère en conséquence que l'annonce des crues soit reconnue comme une

---

<sup>1</sup> Articles L. 2122-24 et L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, 22 juin 1973, ministre de l'Equipement et du Logement.

compétence obligatoire de l'Etat, au titre de la sécurité et de la salubrité publiques.

Cette solution aurait l'avantage de rendre plus transparent le débat sur les objectifs et les critères à retenir dans le choix d'implantation de ces services.

**Proposition n° 6 : Reconnaître l'annonce des crues comme une compétence obligatoire de l'Etat incombant à son représentant dans le département.**

De plus, cette clarification juridique accompagnerait utilement le renforcement des moyens financiers annoncés lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire en date du 9 juillet 2001. Ces crédits doivent servir à compléter la couverture du territoire par des radars hydrométéorologiques et à mettre en place une assistance technique permanente associant experts en hydrologie et en météorologie.

**LES MESURES DÉCIDÉES PAR LE CIADT DU 9 JUILLET 2001**

La mise en œuvre par Météo France d'ici trois ans d'un programme de 5 nouveaux radars complétant les zones pour lesquelles la couverture actuelle, du sud-ouest au nord de la France est insuffisante et la modernisation de 5 radars existants pour en améliorer l'efficacité pour les besoins des services d'annonce des crues. Le coût de ce programme est évalué à **80 millions de francs**.

Pour rationaliser les implantations territoriales des services d'annonces des crues, **la création en 2002-2003 d'un centre technique national** d'appui à ces services rassemblant des experts en hydrologie et en météorologie, rattaché au ministre chargé de l'environnement et **implanté à Toulouse** pour faciliter les synergies avec les services de Météo France et les équipes scientifiques rassemblés sur ce site. **Ce centre qui pourra fonctionner 24 h sur 24 rassemblera en 2003 une équipe de 20 à 25 agents.**

*Source : CIADT du 9 juillet 2001*

## **2. Des responsabilités fractionnées et incomplètes**

### *a) Une chaîne d'intervenants complexe et relativement inopérante*

L'organisation du système de surveillance et d'annonce des crues illustre l'émiettement des responsabilités entre plusieurs services de l'Etat, ce qui nuit indéniablement à l'efficacité d'ensemble du dispositif.

Comme le relevait M. Claude Allègre, ancien ministre, ancien président du BRGM, lors de son audition devant la commission : « *en France, le cycle de l'eau concerne cinq ministères : l'eau qui tombe relève de la météorologie nationale, c'est-à-dire du ministère des transports ; l'eau qui ruisselle sur le sol, du ministère de l'agriculture ; l'eau collectée par les rivières, du ministère de l'environnement ; l'eau souterraine, du ministère de l'industrie. Enfin, le ministère de la recherche est également concerné à divers titres* ».

S'agissant du réseau d'alerte météorologique, Météo France a conclu depuis 1995 des conventions avec les différents services de l'Etat :

– la Direction de la défense et de la sécurité civiles pour les catastrophes de type météorologique ;

– la Direction de l'eau pour les services d'annonce des crues.

Les conventions précitées, en application de circulaires ministérielles, prévoient, lorsque certains seuils sont franchis pour différents paramètres météorologiques (vent, précipitations), l'envoi de messages d'alerte aux services officiels. Ainsi, Météo France envoie des bulletins d'alerte de précipitations (BAP) au niveau départemental dans les services d'annonce de crues. En ce qui concerne la Somme, comme le rapportait M. Jean-Pierre Besson, président-directeur général de Météo France, devant la commission : « *ces BAP doivent être envoyés lorsque le seuil de 20 mm d'eau sur 24 heures est franchi ou quand un seuil de 30 mm est atteint en 48 heures* ». Des BAP synthétisant la situation au niveau national sont également envoyés deux fois par jour à la Direction de l'eau, au ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, qui les centralise.

En cas de risque météorologique extrêmement grave de type orage très violent, pluies torrentielles, ou encore grêle, Météo France envoie des bulletins régionaux d'alerte météorologique (BRAM) au centre interrégional de coordination opérationnelle de la sécurité civile (CIRCOSC), qui relève du ministère de l'Intérieur.

Qu'il s'agisse de l'un ou l'autre de ces circuits d'information, le système souffre d'un **excès d'informations, non hiérarchisées et insuffisamment corrélées**, ce qui rend plus difficile l'anticipation et le déclenchement de l'alerte.

Ainsi, Mme Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement reconnaissait, devant la commission d'enquête, à propos des BAP : « *le brouillage de ces messages en raison de leur nombre. Nous n'avons pas de distinction, quant à la gravité de ces messages. Or, quand l'alerte devient-elle plus pressante ? Quand devons-nous prévenir les maires ?* ».

Le constat est quasiment identique concernant le circuit d'alerte à l'attention du CIRCOSC, qu'il émane de l'organisme émetteur -Météo France- ou des destinataires eux-mêmes. Lors de son audition devant la commission, M. Michel Champon, sous-directeur de la défense civile et de la prévention des risques, a reconnu que **le système des BRAM n'était pas non plus satisfaisant car il n'anticipait pas suffisamment, manquait de clarté dans les informations transmises et ne qualifiait pas la gravité de l'événement annoncé.**

Il a alors exposé que la procédure, en cours d'examen depuis dix-huit mois, allait être entièrement refondue pour remplacer, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2001, les BRAM par l'émission de cartes de vigilance. Celles-ci peuvent prévenir d'événements météorologiques avec douze heures d'avance au moins et sont diffusées deux fois par jour à tous les médias et gratuitement sur Internet.

Dans un deuxième temps, ces cartes seront assorties de bulletins de suivi.

Selon les précisions apportées par les responsables de Météo France, ces cartes établies pour chaque département déterminent quatre degrés de vigilance :

- le vert signifiant qu'il n'y a aucun risque ;
- le jaune annonçant qu'il faut faire attention et ne pas s'exposer ;
- l'orange suggérant que la situation est sérieuse ;
- le rouge témoignant d'une situation extrêmement sérieuse.

*Source : Météo France*

*b) Des sources d'information incomplètes et insuffisamment corrélées*

(1) Des sources d'information partielles

L'examen des sources d'information des systèmes de surveillance et d'annonce des crues fait apparaître des lacunes graves. D'une part, ces systèmes ne permettent pas de prendre en compte la diversité des types de crues recensés, qu'il s'agisse de crues rapides, de coulées de boues ou encore d'inondations de littoral.

D'autre part, les données en matière de pluviométrie ne sont pas corrélées avec celles résultant de l'observation des cours d'eau et encore moins avec les informations disponibles sur les eaux souterraines.

Ainsi, lors de son audition devant la commission d'enquête, M. Jean-Pierre Besson, président-directeur général de Météo France, a jugé que les BAP émis étaient « *en soi, totalement inutiles dans le cas des inondations de la Somme* ». « *Ces documents* » a-t-il ajouté « *informent de la quantité de pluie attendue. Mais l'élément majeur consiste à déterminer la*

*réaction du bassin, le temps de réponse du bassin et le niveau des nappes. Il est indispensable qu'une personne dispose d'une compétence hydrologique lui permettant d'utiliser ces documents ».*

**En matière de réseau d'alerte des crues, il est clair que la collaboration reste très insuffisante entre météorologues, hydrologues et géologues**, et qu'il n'existe pas de structure fédératrice, alors même qu'il s'agissait d'une recommandation forte de l'Instance d'évaluation de la politique publique de prévention des risques naturels, qui, sous la direction de M. Paul-Henri Bourrelier, a rendu ses conclusions en 1998.

(2) Une utilisation du BRGM inopérante

Il est ainsi apparu à votre commission que les compétences du BRGM n'étaient pas systématiquement exploitées dans les systèmes d'annonce des crues. Cet établissement public industriel et commercial, initialement chargé du suivi des mines, puis de la tenue des cartes géologiques, s'est plus récemment orienté vers les problèmes de risques naturels de sites pollués et de gestion de l'eau. Il a, à ce titre, reçu mission du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement d'assurer le suivi des nappes souterraines, pour en permettre une meilleure gestion. Actuellement, le BRGM exerce effectivement une mission de recherche -pour comprendre les phénomènes- et une mission d'appui aux politiques publiques, à travers ses implantations régionales. Mais, comme le reconnaissait son président M. Bernard Cabaret, devant la commission d'enquête : *« jusqu'à une date récente, les organismes en charge de la partie hydrographique et des eaux superficielles estimaient que notre rôle devait se limiter à l'examen des eaux souterraines, leurs agents pensant sans doute que l'indépendance relative des deux événements était suffisante pour justifier cette répartition des tâches ».*

M. Thierry Pointet, membre du BRGM, a encore plus nettement indiqué que : *« Le BRGM essaie depuis des années de faire accréditer la thèse de la contribution des eaux souterraines dans le déclenchement et l'entretien des crues, jusqu'à cette année sans aucun succès. Il lui fut parfois dit clairement de ne pas aborder le sujet qui relevait de l'hydrologie pure (les rivières). Les suivis sur le bassin de la Somme pour la prévision des crues ne tenaient compte que des écoulements de surface ».*

Compte tenu des événements récents et de la diversité des différents types de crues, **votre commission souligne l'incohérence de ce trop strict partage de compétences**. Elle regrette ainsi que, dans le cas de la Somme, le BRGM n'ait été sollicité qu'après l'apparition des inondations, non pas par les services de l'Etat, mais par les collectivités locales qui constataient des dégâts dus à la montée des nappes phréatiques.

Elle considère, de plus, que **les travaux du BRGM en ce qui concerne la gestion de l'eau restent utilisés de manière trop patrimoniale**, ce qui souligne, s'agissant de la gestion de l'eau en France, la prééminence d'une culture de la sécheresse et non des inondations. Comme le faisait remarquer à la commission M. Michel Sappin, directeur de la défense et de la sécurité civiles au ministère de l'Intérieur : « *aucun dispositif n'existe à l'heure actuelle pour mesurer la montée des nappes phréatiques, alors que le système d'alerte fonctionne en cas de sécheresse* ».

Il apparaît donc indispensable désormais de prendre en compte dans les systèmes d'annonce des crues orientés vers les grands fleuves et les zones de plaine la réalité des eaux souterraines, dans une démarche dynamique. Ceci implique de développer des prévisions à moyen terme sur l'évolution supposée des nappes phréatiques, compte tenu de paramètres aussi divers que la pluviométrie, la mesure de l'évapotranspiration, les effets du ruissellement, ainsi que le temps de recharge des nappes phréatiques.

Ainsi, les inondations de la vallée de la Somme vont-elles permettre d'accélérer la mise au point des techniques permettant un meilleur suivi des nappes phréatiques pour prévoir les crues. On peut citer, à titre d'exemple, la filiale Iris Instruments du BRGM qui lance sur le marché un équipement de suivi de montée en saturation des nappes phréatiques.

Initialement destiné à la recherche d'aquifères, ce détecteur dit Numis repose sur la technologie de la résonance magnétique protonique : une onde électromagnétique est envoyée dans le sol à l'aide d'une sonde. Le signal en retour permet d'évaluer le degré de liaison de l'hydrogène avec le matériau du sous-sol et, en conséquence, l'état de saturation de la roche. Cette solution est préférable à la mesure par forage, car le percement perturbe le sous-sol.

*Source : Le Moniteur Environnement, juin 2001*

### *c) Renforcer les compétences en matière d'hydrologie*

Enfin, et comme le recommandait M. Claude Allègre, il faut également renforcer, tant au niveau national que local, les compétences techniques en matière hydrologique, suivant en cela les Etats-Unis et le Royaume-Uni qui disposent d'une excellente couverture de leur territoire en matière d'hydrologie.

Ces propos rejoignent ceux de M. Pierre-Yves Givone, directeur adjoint du CEMA GREF lors de son audition devant la commission. Selon lui : « *autant en termes d'hydraulique, la science de l'écoulement dans les rivières, les connaissances sont bonnes, autant en matière d'hydrologie, qui décrit les relations entre la pluie et les rivières, la situation générale n'est pas bonne. Il existe un réel problème de compétences hydrologiques en général, aussi bien*

*au niveau des directions départementale de l'agriculture (DDA) que des directions départementales de l'équipement (DDE). L'hydrologie n'a certainement pas la place qu'elle devrait se voir accorder, ce qui se traduit ensuite dans toute la chaîne de décision ».*

Votre commission, partageant ce point de vue, suggère que les enseignements spécialisés soient renforcés en matière d'hydrologie et que -dans un premier temps- dans les départements les plus exposés à ce risque d'inondation, fasse venir en appui des personnels spécialistes de ce sujet dans les DDE ou les services des conseils généraux, si il y a eu partition des services.

**Proposition n° 7 : Fédérer, tant au niveau national que local, les compétences des météorologues, des hydrologues et des géologues.**

**Orienter les travaux des hydrologues vers un suivi dynamique des nappes phréatiques et de leurs interactions avec les eaux superficielles.**

**Renforcer la place des sciences hydrologiques dans les enseignements supérieurs spécialisés.**

**Dans les départements concernés par les inondations, au sein de la direction départementale de l'équipement ou du service du conseil général compétent, renforcer les personnels spécialisés en hydrologie.**

## ***B. LE DÉPARTEMENT DE LA SOMME, UN CAS D'ÉCOLE ?***

### **1. L'absence d'un service d'annonce des crues**

Dès les premières auditions auxquelles a procédé la commission d'enquête, il a été exposé que ni le département de la Somme ni la rivière Somme n'étaient couverts par un système d'annonce des crues.

Selon les critères apparemment retenus par l'administration pour décider de l'implantation d'une telle structure, **le bassin de la Somme ne constituait pas une priorité retenue dans le cadre du programme décennal de prévention engagé depuis 1994.**

Interrogée sur ce « non choix » par la commission, Mme Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du Territoire et de

l'Environnement a rappelé que la priorité du plan portait sur la préservation des vies humaines, ce qui privilégiait la couverture de zones densément peuplées et soumises au risque de crues torrentielles, soit environ deux millions d'habitants. S'agissant de la Somme, elle a insisté sur le fait que « *le risque d'une inondation était sorti de la mémoire collective* ».

En tout état de cause, elle a considéré que l'instauration d'un service d'annonce des crues « traditionnel », n'aurait sans doute pas été opérationnel pour anticiper correctement sur le début des inondations.

Devant la commission d'enquête, M. Bernard Baudot, directeur de l'eau au ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, a considéré « *qu'un tel service ne servirait à rien dans la Somme, car il ne traite pas des crues de nappe* ».

Si la commission d'enquête partage ce point de vue -par ailleurs largement exprimé- sur le dispositif tel qu'il fonctionne actuellement, elle note cependant que l'absence d'un système d'annonce des crues dans la Somme n'a pas contribué à clarifier les responsabilités de chacun au moment du déclenchement de l'alerte.

La transmission des informations, notamment à travers les BAP émis par Météo France, ne s'est pas faite dans des conditions satisfaisantes. M. Jean-Pierre Besson, président-directeur général de Météo France, a indiqué à la commission que la convention de 1995 signée avec le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ne prévoyait pas qu'en l'absence de service d'annonce des crues, les BAP doivent être envoyés au préfet.

Le responsable du centre départemental de la Somme de Météo France a confirmé que ces BAP n'étaient pas diffusés dans la Somme.

Il semble donc qu'il n'y ait pas de système « de secours » qui fonctionne en l'absence d'un véritable système d'annonce des crues.

Outre cette situation de « non droit » qui n'est pas très satisfaisante, il faut également tenir compte de la spécificité du bassin de la Somme concernant la surveillance des débits du fleuve et de ses affluents. Comme l'a rappelé M. Laurent Roy, directeur régional de l'environnement en Picardie, les trois stations hydrométriques qui mesurent les débits dans la Somme sont gérées par la direction régionale de l'environnement (DIREN) Picardie et non par la DIREN Nord-Pas-de-Calais. Comme il l'a exposé lors de son audition devant la commission, « *ceci remonte à la création des DIREN en 1991. Les services qui dépendaient du ministère de l'Équipement, qui s'appelaient alors les services hydrologiques centralisateurs, et qui géraient les stations sur les rivières de la Somme, ont été rattachés aux DIREN de bassin. Ici, ce n'est pas le bassin Artois-Picardie, mais le bassin Nord-Pas-de-Calais. Les stations de*

*mesures des débits dans les cours d'eau qui dépendaient du ministre de l'Agriculture de l'époque, les cours d'eau domaniaux, ont été rattachées directement aux DIREN de bassin ».*

En définitive, dans la Somme, c'est la DIREN Nord-Pas-de-Calais qui gère les stations de mesures de débits sur la Somme et la DIREN Picardie qui gère les stations de mesures de débits sur les affluents.

Enfin, M. Christian Nail, directeur du BRGM de Picardie, a confirmé qu'aucune réunion inter-services n'était organisée entre le BRGM et les services de l'Etat pour la surveillance du bassin de la Somme, à la différence des bassins de l'Oise et de l'Aisne.

**A la lumière de ces événements, votre commission ne saurait se satisfaire de cette organisation administrative qui ne prévoit aucune coordination entre les différents services déconcentrés.**

En effet, un système mettant en relation la pluviométrie, le niveau des nappes et le débit du fleuve, voire de ses affluents, a fait cruellement défaut, empêchant ainsi les autorités responsables de prendre la mesure -de manière anticipée- de l'importance et de la durée du phénomène. La cause principale de l'inondation n'a donc pas été identifiée suffisamment tôt.

## **2. Mettre en place un dispositif de surveillance innovant**

Face à ces dysfonctionnements révélés par un phénomène dont l'ampleur reste exceptionnelle, il faut expérimenter au niveau du bassin de la Somme un dispositif qui regroupe l'ensemble des informations disponibles. Sans créer de nouvelles structures, celui-ci pourrait être placé sous la tutelle de la DIREN et de l'Agence de l'eau.

Comme le soulignait devant la commission le professeur Henri Maillot, coordonnateur départemental des hydrogéologues agréés dans la Somme, « *il est possible d'améliorer la prévision en temps réel des causes des inondations en réalisant un modèle hydrodynamique, hydrologique et météorologique, utilisable aisément* ».

Il suggérait ainsi qu'un cahier des charges précis soit rédigé par l'Agence de l'eau en lien avec la DIREN. Il recommandait en outre que la procédure d'appel d'offres permette l'attribution au mieux-disant, en se fondant sur la compétence technique et scientifique des bureaux d'études.

Au-delà de ce travail de modélisation, qu'il est techniquement possible de mettre en place, il convient d'améliorer le circuit d'information

des autorités responsables, en élaborant des prévisions hebdomadaires et en accélérant la transmission des informations.

**Proposition n° 8 : Mettre en place un modèle numérique de prévision dans la Somme intégrant les données météorologiques, hydrologiques et hydrogéologiques.**

Votre commission se félicite de la mise en place, dès cet automne, sur la base des recommandations du rapport de M. Claude Lefrou, d'un modèle numérique de prévision des hautes eaux. Lors de la réunion d'information tenue par le préfet de la région Picardie, préfet de la Somme, il a été annoncé que la version élaborée du modèle serait opérationnelle fin 2002, mais qu'une première version sommaire pourrait fonctionner fin 2001. La coordination de ce modèle est confiée à la DIREN et la maîtrise d'ouvrage au BRGM.

Ce modèle, à partir de données relatives à la pluviométrie constatée, aux débits des cours d'eau, aux niveaux des nappes, ainsi qu'aux prévisions météorologiques devra fournir des informations sur les débits des cours d'eau et les hauteurs des nappes phréatiques. Ces dernières seront transmises par la préfecture aux collectivités territoriales concernées.

M. Denis Harlé, directeur adjoint de la DDE, lors de son audition devant une délégation de la commission, a souhaité que ce modèle numérique fonctionne par sous-bassin, rappelant que les crues de 1994-1995 n'avaient pas été identiques sur l'ensemble du bassin de la Somme.

## **II. PRIVILÉGIER UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION COORDONNÉE**

Pour renforcer l'efficacité de la politique de prévention conduite en France, sous la responsabilité principale de l'Etat, l'exemple de la Somme et les informations et témoignages recueillis au cours des différentes auditions auxquelles la commission a procédé font apparaître la nécessité de développer une « culture de risque », de renforcer l'utilisation des outils de prévention et de coordonner l'ensemble des programmes d'intervention sur une échelle pertinente.

## **A. DÉFINIR UN NIVEAU DE RISQUE ACCEPTABLE**

### **1. Mieux informer la population**

Au-delà de la gestion de l'information lorsque la crise se produit, il convient de renforcer l'information de la population et des acteurs économiques pour que se développe une véritable « culture de crise » prenant en compte l'impact possible des catastrophes naturelles.

Comme le notait M. Philippe Vesseron, délégué aux risques majeurs, lors de son audition devant la commission : « *un des risques, dû à notre culture, consiste à cesser de parler d'un événement catastrophique, lorsque celui-ci s'achève* ». En effet, force est de constater que la mémoire collective ne tire pas suffisamment parti des leçons du passé.

#### *a) Développer les retours d'expérience sur les inondations*

Il convient d'encourager plus systématiquement une politique de retours d'expérience lors d'une inondation, sur la base des recommandations du rapport de M. Yves Dauge<sup>1</sup>. Cette procédure réunissant toutes les parties concernées, y compris les citoyens sous l'autorité d'un médiateur, permet de rassembler des données objectives sur les événements passés et de définir ce qu'il est souhaitable de faire. Le rapport préconise aussi l'instauration d'un débat public au niveau local pour dégager un consensus sur les orientations à définir. M. Yves Dauge, devant la commission d'enquête, s'est ainsi déclaré en faveur « *d'un nouveau type d'aménagement fondé sur un nouveau mécanisme de décision, sur la connaissance scientifique et la mémoire ; en d'autres termes, un aménagement beaucoup plus transparent et objectif, afin de sortir du débat passionné et tendu du moment* ».

Partageant totalement ce point de vue, votre commission relève que le développement du retour d'expérience à un niveau interministériel est présenté, dans le rapport annuel du délégué aux risques majeurs pour 2000, comme l'un des axes importants de la politique de prévention des risques naturels. Cette prise en compte, très récente, prévoit :

- la collecte rapide, voire immédiate, des données après l'événement ;
- l'analyse complémentaire, après quelques mois, de l'événement et des enseignements à tirer ;

---

<sup>1</sup> *Rapport sur les politiques publiques de prévention des inondations en France métropolitaine et outre-mer, Yves Dauge, 1999.*

– le suivi de la mise en œuvre des mesures arrêtées permettant la réparation et l'évaluation du processus.

Le bilan fait état de trois retours d'expérience conduits en 2000 sur les inondations dans le sud de la France de novembre 1999, l'avalanche de Montroc sur la commune de Chamonix en Haute-Savoie et les tempêtes Lothar et Martin de décembre 1999. Les conclusions de ces rapports sont actuellement soumises à examen afin de déterminer des programmes d'actions pratiques à mettre en œuvre.

En 2001, les inondations en Bretagne et celles de la Somme donneront lieu à ce même processus.

Au-delà, votre commission considère qu'il faut également encourager la constitution d'une mémoire du risque et une culture commune au niveau local. En ce sens, elle s'interroge sur les modalités à mettre en œuvre pour faciliter la concertation et la participation des citoyens sur les enjeux de la prévention.

|   |
|---|
| <p style="text-align: center;"><b><u>Proposition n° 9</u> : Organiser un débat public local sur les enjeux de la prévention contre les risques d'inondations.</b></p> |
|---|

*Ce débat pourrait porter sur l'analyse des projets d'aménagement du territoire et d'urbanisme ou sur l'examen des coûts liés à la protection et à leur mode de financement.*

*b) Mieux informer les citoyens*

(1) Une obligation légale forte

L'information du citoyen sur les risques auxquels il est exposé est un droit reconnu par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

L'article L. 124-2 du code de l'environnement qui reprend l'article 21 de la loi précitée, prévoit que « *les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles* ».

Le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990 précise le champ d'application de cette disposition, les modalités de réalisation des documents devant servir à l'information des citoyens ainsi que les règles de publicité attachées à ces documents.

Cette action a été mise en œuvre au niveau départemental, à partir de 1994, sous le pilotage des préfets, sur la base des travaux de la commission d'analyse du risque et de l'information préventive (CARIP). Chaque département est désormais couvert par un dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM). Ce document doit servir à l'élaboration d'une information plus détaillée par l'Etat à destination des communes, sous la forme d'un dossier communal synthétique (DCS).

Enfin, au niveau communal, un dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) doit être porté, sous la responsabilité du maire, à la connaissance de la population locale.

## (2) Un bilan décevant

Le bilan qui peut être fait de ce dispositif montre que l'ensemble des départements est désormais couvert par un DDRM. L'analyse de ces documents laisse supposer qu'environ 22.000 communes seraient soumises à un ou plusieurs risques, dont la moitié environ avec de forts enjeux humains. **Or, à la fin 2000, seulement 4.000 DCS auraient été établis** et le rapport annuel du délégué aux risques majeurs pour 2000 relève, s'agissant de l'élaboration des DICRIM, que *«cet élément de la chaîne de l'information reste encore faiblement répandu»*.

Le cas du département de la Somme est à ce titre assez révélateur ; le DDRM qui a été établi traite largement du problème des inondations mais il n'y a aucun DCS recensé à ce jour. **Compte tenu de l'importance des inondations en 1994-1995, on peut légitimement déplorer ce manque de réactivité de la part des services déconcentrés de l'Etat.** M. Philippe Vesseron, délégué aux risques majeurs, a ainsi reconnu devant la commission *« qu'il aurait été souhaitable que l'Etat, c'est-à-dire les services, le préfet... se rendent plus rapidement compte, d'une part, que les inondations de 1995 ne représentaient pas le risque maximum que l'on pouvait rencontrer et, d'autre part, que tous ces évènements appelaient une réponse réglementaire »*.

La commission souhaite donc attirer l'attention sur la nécessité de mettre en œuvre le deuxième volet des mesures d'information destinées au public en application de la loi du 22 juillet 1987, sans oublier non plus la dernière étape de cette chaîne d'information dont la responsabilité incombe aux maires.

**Proposition n° 10 : Etablir pour les communes exposées, le dossier communal synthétique, à partir du dossier départemental sur les risques majeurs.**

*c) Conserver la mémoire des événements*

Au-delà de cette information générale à destination des élus locaux et des citoyens, **la commission d'enquête souhaite aller plus loin, pour conserver de manière tangible la trace des inondations.**

Afin d'informer les propriétaires ou futurs propriétaires des risques d'inondation ou d'autre catastrophe naturelle pesant sur leur bien immobilier ou foncier, deux mesures peuvent être préconisées :

– tout d'abord, prévoir que tout acte notarié ou sous seing privé concernant l'immeuble ou la parcelle mentionnera les dates des arrêtés de catastrophes naturelles ayant concerné la commune où est situé le bien ; cette proposition s'inspire de dispositions similaires votées récemment dans la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt et qui concernent les zones de prévention contre les incendies de forêts. L'article L. 151-38-1 du code rural, créé par l'article 33-XX de la loi précitée prévoit que « *les acquéreurs de biens immobiliers situés dans les zones où la prévention contre les incendies de forêts est imposée doivent être informés des contraintes qu'ils subiront. Celles-ci sont mentionnées dans tout acte notarié ou sous-seing privé* » ;

– ensuite, afin de conserver cette mémoire des catastrophes à disposition des notaires mais aussi de tout particulier, prévoir que le conservateur des hypothèques inscrira la mention de ces arrêtés dans le fichier immobilier.

Une recommandation similaire a déjà été formulée par le « rapport Dauge » en 1999 puis le « rapport Lefrou » sur les inondations en 2000. Lors de son audition devant la commission d'enquête, M. Philippe Vesseron s'est déclaré en faveur de telles mesures de publicité attachées aux transactions immobilières : « *il serait souhaitable que la loi prévoie que celui qui achète un bien soit informé des arrêtés de catastrophes naturelles antérieures. A l'heure actuelle, aucune obligation de ce type n'existe et cela me semble dommage* ».

**Proposition n° 11 : Mentionner, dans des conditions adaptées, dans tout acte notarié ou sous seing privé concernant un immeuble ou une parcelle les dates des arrêtés de catastrophe naturelle ayant affecté la commune dans laquelle ils se situent.**

**Prévoir l'inscription par le conservateur des hypothèques de la mention de ces arrêtés dans le fichier immobilier.**

Ces mesures complémentaires permettront à un acheteur potentiel soit de renoncer à une acquisition soit de lui permettre d'acheter en connaissance de cause et ainsi l'inciteront à réaliser les travaux de prévention adaptés au risque auquel il sait qu'il s'expose.

Dans le cadre des mesures de prévention annoncées par le CIADT du 9 juillet 2001, une réflexion ministérielle doit s'engager sur l'obligation d'information sur les risques liés aux catastrophes naturelles, dans tous les actes relatifs aux transferts de propriétés ou d'occupation des terrains et bâtiments.

## **2. Définir une méthode d'évaluation du risque acceptable**

### *a) La notion de risque acceptable*

Toute politique de prévention en matière de risques naturels doit s'appuyer sur la notion de risque acceptable qui constitue un préalable indispensable à la définition des moyens à mettre en place pour éviter ou atténuer les conséquences d'un événement naturel exceptionnel lorsqu'il se produit.

Ceci suppose notamment de définir l'aléa, c'est-à-dire d'évaluer la probabilité de survenance d'un événement naturel puis le risque occasionné par cet événement, c'est-à-dire les effets d'un aléa sur des biens ou des personnes vulnérables.

**L'appréciation de ce risque doit prendre en compte un accroissement important de la vulnérabilité qui résulte de plusieurs facteurs :**

– l'urbanisation et l'implantation d'activités humaines à proximité des fleuves et rivières et donc dans des zones potentiellement inondables ;

– l’augmentation du niveau de vie, le développement des infrastructures (transports, énergie, télécommunications, assainissement, approvisionnement en eau potable) qui ont accru la valeur globale des biens et la fragilité des activités exposées.

La connaissance de l’aléa et l’appréciation du risque encouru font intervenir les scientifiques pour comprendre les phénomènes, les techniciens qui appliquent le modèle théorique à la réalité et les experts qui constituent des médiateurs entre les milieux de la recherche et les décideurs.

Mais, force est de constater que l’articulation entre l’expert et le décideur public reste difficile à établir : aux difficultés de communication, s’ajoute parfois, pour le décideur politique, l’incertitude face aux opinions divergentes exprimées par les experts, en raison de la relativité de la connaissance de l’aléa et donc de l’appréciation du risque.

Il importe donc d’encourager la formation de réseaux d’expertise -y compris au niveau local- qui constituent un outil opérationnel d’aide à la décision pour les pouvoirs publics.

La commission partage l’avis de M. Bruno Ledoux, consultant et auteur du rapport «Les catastrophes naturelles » qui, lors de son audition, relevait « *l’accumulation des connaissances sur l’origine des phénomènes, leurs conséquences, les différentes modalités de la gestion du risque* » mais en pointait la difficulté « *à passer aux actes, à mettre en œuvre des mesures encore plus efficaces* ».

Selon lui, le problème est encore abordé sous un angle exclusivement technique « *en oubliant que la gestion du risque est également un problème de choix de société* », ce qui revient à dire que le réseau d’experts et de techniciens doit laisser sa place au politique, auquel incombe la responsabilité de la décision.

**D’où l’importance -relevée par la commission d’enquête- de donner une véritable place au débat public et à la concertation afin d’associer le citoyen à cette prise de décision.**

Au-delà des analyses et des préconisations formulées et hiérarchisées par les experts, il appartient donc au décideur public de fixer le niveau de risque acceptable ; comme le souligne M. Bruno Ledoux « *le risque zéro n’existe pas mais le degré de protection résulte d’un choix de société. A l’inverse, ceci suppose également l’acceptation d’une part de risque maîtrisé* ».

*b) Une méthode pour réduire la vulnérabilité au risque d'inondations*

Au sens strict, la vulnérabilité se traduit souvent comme la mesure des conséquences dommageables des inondations sur les enjeux, c'est-à-dire sur les éléments (biens, activités ou personnes) exposés ou concernés par une inondation.

Mais, les travaux récents des chercheurs ont élargi cette notion pour prendre en compte la fragilité d'un système socio-économique dans son ensemble face au risque.

L'analyse de la vulnérabilité a alors pour objectif de mesurer la propension de ce système à subir des dommages en cas de survenance d'un événement ou encore sa faculté à résister aux impacts.

Parmi les différentes méthodes employées, la méthode inondabilité, développée par le CEMAGREF de Lyon depuis 1996, apparaît comme particulièrement intéressante. Conçue comme un outil d'aide à la décision, cette démarche doit favoriser le dialogue entre les différents acteurs d'un même bassin versant et de négociation entre le milieu urbain et le milieu rural. Elle s'inscrit dans une logique d'aménagement d'un bassin versant, en appliquant la doctrine du « ralentissement dynamique » qui favorise les processus de stockage temporaire des crues partout où cela est physiquement possible.

**DÉFINITION DE LA MÉTHODE INONDABILITÉ**

*« La méthode vise une modélisation quantifiée de l'aléa et de la vulnérabilité, ainsi qu'une comparaison des deux variables afin d'aboutir à une évaluation du risque (en situation actuelle et/ou au regard de projets d'aménagement). Tout au long de la démarche, cette méthode mobilise des outils de calcul (modèle débit-durée-fréquence pour l'hydrologie, modèle numérique de terrain pour l'hydraulique). Elle propose une représentation cartographique de l'aléa, de la vulnérabilité et de leur synthèse en termes de risque. Cette cartographie fournit une représentation simplifiée de la situation qui se veut utilisable dans le cadre d'une concertation/négociation entre les acteurs d'un même bassin versant.*

*La principale originalité de cette méthode est de traduire les concepts d'aléa et de vulnérabilité en deux variables quantifiables selon une même échelle de valeur pour les comparer et obtenir une valeur de « risque maximal acceptable » au niveau de chaque parcelle d'occupation des sols. A l'inverse des approches classiques qui cherchent à quantifier les impacts socio-économiques directs des inondations en termes monétaires, la méthode « inondabilité » traduit la vulnérabilité par des données de nature hydrologique, et cherche à exprimer le risque maximal acceptable en termes économiques ».*

Source : *Le coût du risque, L'évaluation des impacts socio-économiques des inondations - Gilles Hubert et Bruno Ledoux (1999)*

Ainsi, dans une configuration de bassin versant où les zones rurales seraient situées en amont et les zones urbaines en aval, l'analyse du risque

montre que la vulnérabilité du milieu rural est moins forte que celle du milieu urbain et qu'il faudrait envisager d'inonder le premier pour protéger le second.

En conclusion, on peut relever que la méthode est opérationnelle et qu'elle a déjà été appliquée sur le terrain. Elle présente néanmoins certaines limites, notamment l'absence de volet économique.

Pour y remédier, il faut y associer une analyse coût-avantage des différents scénarios, et chercher à évaluer les flux monétaires à mettre en place. En outre, la méthode doit approfondir la définition de mesures de compensation à mettre en oeuvre, leur base de calcul et leur mode de prise en charge.

## ***B. RENFORCER LA MISE EN PLACE DES PLANS DE PRÉVENTION CONTRE LE RISQUE INONDATION***

### **1. Le plan de prévention des risques (PPR), instrument fondamental de la politique de prévention des risques naturels**

#### *a) Définition et contenu du plan de prévention des risques*

Le principe du plan de prévention des risques s'inscrit dans le cadre de la nouvelle politique de prévention des risques naturels définie par le comité interministériel du 24 janvier 1994.

La circulaire interministérielle (Intérieur-Equipement-Environnement) du 24 janvier 1994 relative à la prévention des inondations et à la gestion des zones inondables précise ainsi les objectifs à atteindre :

- interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses où la sécurité des personnes ne peut être intégralement garantie ;
- préserver les capacités d'écoulement et d'expansion des crues pour ne pas aggraver les risques ;
- sauvegarder l'équilibre des milieux dépendant des petites crues et la qualité des paysages.

Le PPR est régi par les articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement qui reprennent les articles 40-1 à 40-6 de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, modifiée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de

l'environnement. Les modalités d'application de cet outil réglementaire qui se substitue et reprend en partie les plans d'exposition aux risques (PER), les périmètres de risques délimités en application de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme ainsi que les plans de surface submersibles (PSS), sont fixées par le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995.

Le PPR a pour objet de délimiter les zones directement exposées à des risques, et d'autres zones qui ne sont pas directement exposées mais où certaines occupations ou certains usages du sol pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux (article L. 562-1 II du code de l'environnement).

*Dans ces zones, il régleme en tant que de besoin les projets d'installations nouvelles :*

*– avec un champ d'application étendu puisqu'il peut interdire ou soumettre à prescriptions tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, pour leur réalisation, leur utilisation ou leur exploitation ;*

*– avec des moyens d'action variés allant de prescriptions de toute nature (règles d'urbanisme, de construction, d'exploitation, etc.) jusqu'à l'interdiction totale.*

*Le PPR peut également définir des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques et par les particuliers.*

*Enfin, le PPR peut agir sur l'existant, avec un champ d'application équivalant à celui ouvert pour les projets nouveaux. Toutefois, pour les biens régulièrement autorisés, on ne peut imposer que des « aménagements limités » dont le coût est inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée de ces biens (article 5 du décret du 5 octobre 1995).*

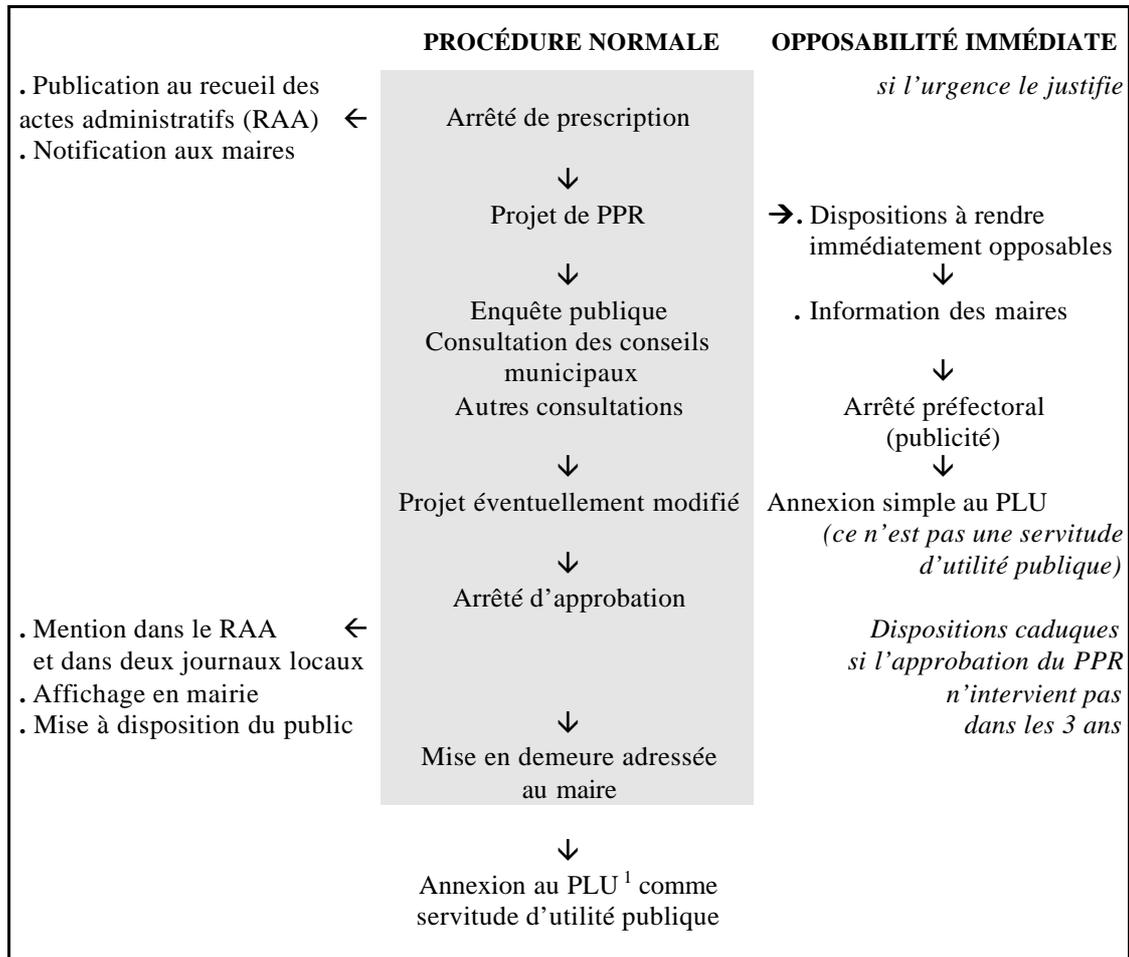
Source : Guide méthodologique - PPR Inondations - Documentation française

La procédure d'élaboration d'un PPR respecte les règles de concertation de droit commun en matière d'urbanisme : enquête publique, consultation des communes et d'autres organismes, dans certains cas particuliers, étant précisé que tous les avis non rendus au bout de deux mois sont réputés favorables.

La décision d'approbation du PPR est prise par le préfet de département.

Celui-ci peut également, en cas d'urgence et après information des maires, rendre immédiatement opposables certaines mesures du projet de PPR (article L. 562-2 du code de l'environnement).

## PROCÉDURE D'ÉLABORATION D'UN PPR



*Source : PPR Inondations - guide méthodologique - Documentation Française*

*Le dossier réglementaire du PPR doit comprendre, en application de l'article 3 du décret du 5 octobre 1995 relatif aux PPR :*

- *une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles compte tenu de l'état des connaissances ;*
- *un ou plusieurs documents graphiques délimitant le zonage réglementaire ;*
- *un règlement précisant en tant que de besoin :*
  - *les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables dans chacune des zones délimitées par les documents graphiques ;*
  - *les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, et celles qui peuvent incomber aux particuliers, ainsi que les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan. Le règlement mentionne, le cas échéant, celles de ces mesures dont la mise en œuvre est obligatoire et le délai fixé pour leur réalisation.*

*Source : Guide méthodologique - PPR - risques d'inondations - MATE*

---

<sup>1</sup> *Plan local d'urbanisme.*

Le PPR approuvé vaut servitude d'utilité publique. Lorsqu'il porte sur des territoires couverts par un plan local d'urbanisme (PLU), il doit lui être annexé, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme. De même, il doit être annexé au plan d'aménagement de zones (PAZ) lorsqu'il porte sur un territoire couvert par une zone d'aménagement concerté (ZAC) en application de l'article R. 311-10 du code de l'urbanisme.

Les dispositions du PLU ou du document d'urbanisme en tenant lieu doivent, le cas échéant, être adaptées pour tenir compte de celles du PPR.

Par ailleurs, les manquements à l'application des dispositions d'un PPR sont passibles des sanctions pénales mentionnées à l'article L. 562-5 du code de l'environnement.

*b) Un bilan encourageant mais une mise en oeuvre qui doit être améliorée*

(1) Une accélération du rythme d'approbation des plans de prévention des risques

**Depuis sa mise en place en 1995, le PPR est considéré par le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement comme l'instrument fondamental de la politique de prévention des risques naturels en France.**

Mais jusqu'à fin 2000, on peut considérer que le nombre de documents validés était globalement insuffisant, puisqu'il s'élevait à 2.200 pour 10.000 communes à risques.

*Il n'existe pas de liste officielle des communes à risques, si bien que certains spécialistes estiment que ce chiffre de 10.000, avancé par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement sur la base d'une enquête réalisée en 1982, est en fait sous-estimé. En 1989, les services de l'environnement avaient mentionné 15.000 communes à risques, chiffre confirmé en 1997 par l'Institut français de l'environnement (IFEN) et les DIREN. L'analyse des dossiers départementaux sur les risques majeurs fait apparaître plus de 17.000 communes à risques. Enfin, depuis 1982, 16.000 communes ont été déclarées au moins une fois en état de catastrophe naturelle. **Le nombre de communes à risques est donc probablement plus proche de 15.000 que de 10.000.***

Néanmoins, d'après le recensement établi en juillet 2001, on peut noter une nette accélération du rythme d'élaboration des PPR depuis le début de l'année 2000, tant en ce qui concerne les approbations que les prescriptions de PPR.

Au 1<sup>er</sup> mai 2001, il y avait :

- 2.639 communes couvertes par un PPR approuvé ;
- 3.863 communes concernées par un PPR prescrit.

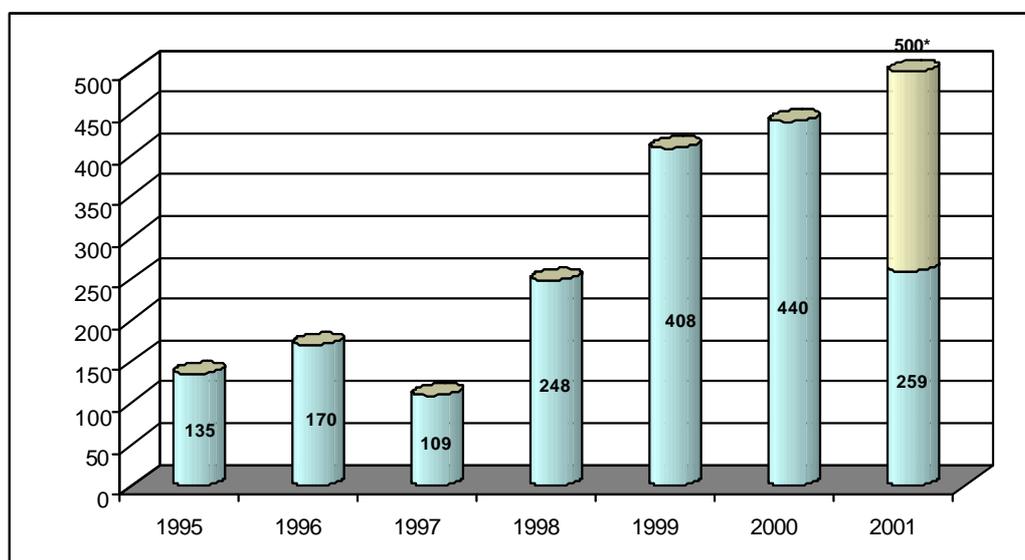
En 1997, 1998 et 1999, le nombre de PPR prescrits par an oscillait entre 600 et 800 ; il était de 1.400 en 2000 et estimé à 1.500 pour fin 2001.

En 2000, les principales approbations de PPR concernent le risque inondation pour des communes situées le long des grands cours d'eau : la Loire, avec Saumur, Tours et Orléans, la Garonne à Agen et Moissac, la Seine à Créteil.

De façon plus ponctuelle, plusieurs départements poursuivent l'approbation progressive des PPR. C'est notamment le cas de l'Hérault, des Bouches du Rhône, des Alpes Maritimes et de la Haute-Savoie.

Dans les DOM, le préfet de la Martinique a fixé des objectifs pour couvrir toute l'île d'ici 2005 et la Guyane envisage de terminer les procédures pour la fin d'année.

#### NOMBRE DE PPR APPROUVÉS PAR AN DEPUIS 1995



\* Estimation fin 2001

Source : recensement des PPR au 1<sup>er</sup> juillet 2001 - MATE

Enfin, selon les statistiques les plus récentes transmises à votre rapporteur, 40 PPR ont été approuvés depuis le 1<sup>er</sup> août 2001 et 253 PPR ont été prescrits, en ce qui concerne le risque inondation.

(2) Des moyens financiers supplémentaires

**Des moyens financiers conséquents et en progression constante depuis 1995, assortis de moyens en personnels renforcés, ont permis cette évolution.**

Ainsi, les moyens inscrits en loi de finances pour prendre en charge la réalisation des PPR sont passés de 20 millions de francs en 1993 à 67 millions de francs en 1999 et à 75,5 millions de francs en 2000.

En outre, il résulte de l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999, qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000 et jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2006, les dépenses de l'Etat afférentes aux études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des PPR seront financées pour moitié par le Fonds de prévention des risques naturels majeurs.

(3) Un effort à accentuer

**Tout en se félicitant de cette accélération du rythme d'élaboration des PPR, votre commission considère qu'elle ne peut s'en satisfaire pleinement.** En particulier, elle juge insuffisant l'objectif affiché par le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement en 1994 et révisé en 1998 qui fixe à 5.000 le nombre de PPR approuvés en 2005.

Comme le relevait M. Paul-Henri Bourrelier devant la commission, *« le problème principal est l'urgence : tant que la moitié ou que les trois quarts des communes (exposées à un risque) ne sont pas couvertes, nous sommes au milieu du gué. Il s'agit d'accélérer le processus et d'utiliser l'ensemble de l'information disponible ».*

Or, si le rythme d'approbation des PPR reste fixé à 500 par an, l'objectif a minima de 5.000 plans approuvés fin 2005 ne sera pas atteint, alors que le nombre des communes exposées à un risque naturel dépasse vraisemblablement les 10.000.

Lors de son audition devant la commission, M. Philippe Vesseron a souhaité que ce rythme soit sensiblement accéléré et **votre commission considère que l'Etat dispose désormais des moyens financiers pour y parvenir.**

Il doit, pour ce faire, renforcer les moyens humains affectés à cette tâche. Or, le rapport du délégué aux risques majeurs pour 2000 souligne que l'Etat « *rencontre encore des difficultés à mobiliser les personnels qualifiés dont il a besoin, tant pour la réalisation des plans de prévention des risques, que pour assurer le contrôle de leur intégration dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou encore l'évaluation de l'application des règlements de construction* ».

**Proposition n° 12 : Augmenter de 50 % le rythme d'élaboration des plans de prévention des risques (PPR) approuvés pour atteindre et dépasser l'objectif fixé pour 2005.**

## **2. Améliorer l'efficacité du plan de prévention des risques**

**La commission d'enquête souligne que le PPR est un bon outil d'aménagement et de prise en compte du risque dans l'occupation des sols**, et qu'il a déjà fait la preuve de son efficacité, dans certaines communes qui ont eu à subir de nouvelles inondations. Néanmoins il pourrait être mieux utilisé afin le rendre plus efficace.

### *a) Réaffirmer la nécessaire concertation avec les collectivités locales*

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a réaffirmé le principe de la responsabilité de l'Etat en matière de prévention, ce qui implique en contrepartie des procédures contradictoires de consultation des collectivités locales et des citoyens, puisque les uns et les autres auront à appliquer et à respecter les prescriptions découlant du PPR.

En outre, certaines des dispositions qu'il contient interfèrent avec la compétence propre des maires en matière de prise en compte des risques naturels, fondée sur le code général des collectivités territoriales, sur la loi du 22 juillet 1987 relative à la sécurité civile et sur le code de l'urbanisme.

Il est donc indispensable que le débat avec les collectivités territoriales s'instaure le plus en amont possible, afin d'éviter des blocages en fin de procédure, en particulier au stade de l'enquête publique. **La nécessité -encouragée par votre commission- d'accélérer l'élaboration des PPR ne**

**doit pas se traduire par une concertation insuffisante ou inopérante avec les élus locaux.** Il faut au contraire associer ces derniers dès le début du processus, pendant la phase d'étude elle-même qui doit permettre de qualifier les aléas et d'évaluer les enjeux socio-économiques naturels et humains.

Comme le souligne le guide méthodologique des PPR-risques d'inondation, « *la réussite de la procédure plan de prévention de risques repose en grande partie sur l'appropriation par les élus et par la population, de la réalité des aléas et des risques, qui dépassent presque toujours les limites territoriales de la commune* ». Ainsi, la délimitation des zones inondables, qui donne souvent lieu à contestation par les communes concernées, devrait résulter d'une concertation préalable renforcée avec les élus locaux.

*b) Encourager, en tant que de besoin, l'application anticipée du plan de prévention des risques*

L'un des reproches souvent énoncé à l'encontre d'un PPR porte sur les délais de son élaboration. En moyenne, il faut entre trois et cinq ans entre la date de prescription du plan et son approbation finale par le préfet, qui le rend opposable aux tiers. L'augmentation des moyens financiers et humains consentie par l'Etat va certes permettre de réduire la longueur de la procédure, mais les délais de consultation demeurent.

Dans l'intervalle, il faut donc pouvoir intervenir dans les zones inondables, afin d'éviter que leur vulnérabilité ne s'accroisse.

S'agissant de nouvelles constructions, immédiatement après une inondation, le maire –ou le préfet en l'absence de PLU- peut, en application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, refuser ou soumettre à des prescriptions particulières un permis de construire, « *si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique* ».

Ainsi, s'agissant des inondations de la Somme, et sur les recommandations du rapport établi par M. Claude Lefrou, le préfet de la région Picardie, préfet de la Somme, a décidé d'appliquer cette procédure lors de l'instruction de toute demande de permis de construire dans les communes inondées.

A moyen terme, et pendant la phase d'élaboration du PPR, **la commission d'enquête recommande l'application d'une disposition peu utilisée jusqu'à présent et qui permet au préfet de rendre immédiatement opposables, en cas d'urgence, certaines mesures du plan**, en application de l'article L. 562-2 du code de l'environnement. Celles-ci ne constituent pas une

servitude d'utilité publique et sont simplement annexées au PLU, lorsqu'il existe, et elles deviennent caduques si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé ou si le plan n'est pas approuvé dans un délai de trois ans.

Cette faculté permet de mettre en œuvre des dispositions adaptées au contexte local et aux réalités du terrain et offre plus de souplesse que la seule application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Elle doit bien entendu s'inscrire dans la démarche de concertation préconisée par la commission d'enquête, ce qui justifierait d'aller au delà de la simple information des maires, comme il est prévu actuellement.

**Proposition n° 13 : Recourir, en tant que de besoin, à l'application anticipée du projet de PPR, en concertation avec les collectivités territoriales.**

*c) Mieux prendre en compte l'existant dans les préconisations du plan de prévention des risques*

Dans leur conception actuelle, les PPR sont presque toujours exclusivement orientés vers l'avenir, puisqu'ils comportent essentiellement, en matière d'urbanisme, des règles d'inconstructibilité pour la zone rouge et de constructibilité conditionnelle pour la zone bleue qui ne concernent que les projets nouveaux.

Néanmoins, le règlement du plan peut également prévoir, en application de l'article L. 562-1 II-4° du code de l'environnement, des mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, voire des espaces plantés ou cultivés existants à la date d'approbation du PPR.

Ces mesures doivent être réalisées par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs, et s'appliquent aux bâtiments mais aussi à tous types d'aménagements susceptibles d'influencer les conditions du risque.

Ainsi, le PPR peut recommander des travaux de mise en sécurité en cas de rénovation, reconstruction ou remise en état après une inondation, pour lesquels on s'appuiera sur les prescriptions applicables aux projets neufs. Ils peuvent porter sur l'aménagement de zones refuges accessibles de l'intérieur et de l'extérieur des bâtiments, l'adaptation des matériaux à l'eau, la vérification de la résistance du bâti et des fondations, les équipements permettant d'assurer l'étanchéité des ouvertures situées sous la cote de référence en cas de crue, etc.

Mais le PPR peut également rendre ces dispositions obligatoires dans un délai de cinq ans en fonction de la nature et de l'intensité du risque. Si les biens ont été construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme, le coût de ces mesures obligatoires est alors limité à 10 % de la valeur de ces biens, en application de l'article 5 du décret du 5 octobre 1995. A défaut de mise en conformité dans le délai prévu, le préfet peut, après mise en demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire ou de l'exploitant.

La commission d'enquête considère que ce type de mesures devrait être plus systématiquement préconisé dans le règlement d'un PPR **afin de sensibiliser davantage les habitants d'une zone inondable aux moyens à mettre en œuvre pour diminuer la vulnérabilité de leurs biens propres.**

Elle est cependant consciente des difficultés de mise en œuvre d'une telle mesure.

On peut notamment s'interroger sur la réalité des moyens dont disposeraient les services déconcentrés de l'Etat pour faire appliquer ces préconisations, ainsi que sur la mise en cause éventuelle de la responsabilité de l'Etat si ce dernier n'assurait pas le contrôle effectif de leur mise en œuvre ou ne se substituait pas au particulier défaillant.

En effet, si, dans un délai de cinq ans, ces mesures ne sont pas respectées, l'Etat peut se substituer au propriétaire ou à l'exploitant défaillant pour les faire réaliser, mais en a-t-il réellement les moyens financiers, techniques ou humains ?

Par ailleurs, la question du financement de ces dispositions par les particuliers peut être posée, même si le coût des travaux qu'elles induisent ne peut excéder 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien. Votre commission suggère que ce type de travaux soit éligible aux subventions versées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et fassent l'objet d'un taux majoré. Cette mesure couvre le cas des propriétaires bailleurs et des propriétaires occupants disposant de faibles ressources, et pouvant prétendre à la prime à l'amélioration de l'habitat puisque l'ANAH unifiée gère ces deux secteurs<sup>1</sup>.

**Proposition n° 14 : Adopter de manière plus systématique, dans les PPR, des mesures concernant l'urbanisme existant, en améliorant leur financement par un recours aux subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).**

## **C. INSTAURER LA COORDINATION DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES CONCERNÉES SUR UN PÉRIMÈTRE PERTINENT**

### **1. Mettre en place une véritable structure de coordination**

#### *a) Une coopération souple sur le bassin de la Somme*

La commission est convaincue de la nécessité de mettre en place, dans les plus brefs délais, une structure de coordination sur un périmètre pertinent afin de permettre une gestion globale du bassin de la Somme.

Il s'agit en définitive de convaincre les acteurs de terrain de participer ensemble et de manière coordonnée à la réduction du risque d'inondations. C'est une démarche difficile qui suppose une forte volonté politique, comme le soulignaient les responsables de plusieurs établissements publics territoriaux de bassin lors de leur audition devant la commission.

M. Fernand Demilly, ancien président du conseil général de la Somme et membre de la commission d'enquête, a d'ailleurs rappelé les efforts déployés depuis 1996 pour moderniser la gestion de la Somme, en regroupant les collectivités et les associations syndicales concernées. Il a relevé notamment les résistances opposées par les associations syndicales de propriétaires, qui refusent de s'organiser par crainte de perdre leurs prérogatives, mais qui n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour remplir leur mission.

**Dans ce contexte, la commission d'enquête appuie sans réserve l'initiative prise par le préfet, en concertation avec le président du conseil général, en août 2001, pour constituer un syndicat mixte d'aménagement hydraulique du bassin versant de la Somme.**

L'objet de ce syndicat est de simplifier et de dynamiser le cadre institutionnel de la gestion et de l'entretien des cours d'eau non domaniaux.

Cet établissement public n'a pas vocation à se substituer à l'activité de ses membres, mais doit en priorité fédérer et coordonner les différentes actions menées par chacun d'entre eux dans le cadre d'une programmation concertée et acceptée par tous.

---

<sup>1</sup> Art. L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation modifié par l'article 185-I de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000.

### **OBJET DU SYNDICAT**

*Le syndicat mixte a pour objet principal d'organiser, dans le respect du milieu naturel et des procédures réglementaires, la mise en œuvre cohérente des travaux nécessaires à la protection des personnes et des biens contre les conséquences des inondations ou des niveaux élevés des nappes.*

*Il est notamment chargé :*

*1°) De faire réaliser toutes études nécessaires à l'élaboration d'une stratégie globale d'aménagement du bassin versant de la Somme et de ses affluents, axées sur les phénomènes hydrauliques et hydrologiques du bassin versant (écoulements superficiels et souterrains), au travers notamment de la mise en œuvre de SAGE (schémas d'aménagement et de gestion des eaux) et de contrats de rivières.*

*2°) De proposer aux maîtres d'ouvrage potentiels, dans le cadre de leurs compétences, la programmation de travaux d'aménagement et d'entretien entrant dans le cadre de cet objectif, d'en faciliter le financement et d'en suivre la mise en œuvre.*

*3°) De recueillir et d'assurer la diffusion, auprès des services publics, des collectivités et des citoyens, des informations concernant les risques naturels liés à la pluviométrie et à l'hydrologie (dispositif de prévisions des hautes eaux).*

*Source : Article 2 de l'avant-projet de statuts du syndicat mixte d'aménagement hydraulique du bassin versant de la Somme - (Préfecture de la Somme)*

La solution juridique retenue permet de prendre en compte la diversité des entités qui sont invitées à participer à cette structure.

En effet, en application des articles L. 5721-1 à L. 5722-6 du code général des collectivités territoriales, la formule du syndicat mixte « ouvert » permet d'associer des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public.

#### *b) Les règles de fonctionnement du syndicat mixte*

Nonobstant la souplesse de la structure, ses règles de création et de fonctionnement sont très précises et méritent d'être rappelées :

– la règle de l'unanimité des futurs membres est matérialisée par les délibérations concordantes de chaque collectivité sur la décision de création du syndicat qui est autorisée par le préfet ;

– l'approbation des statuts est soumise à la même règle de l'unanimité ;

– les membres adhérents s'engagent à consacrer des ressources suffisantes à la réalisation des objectifs du syndicat, et leur contribution constitue une dépense obligatoire. En règle générale, un pacte financier établi entre les membres du syndicat sur la répartition des charges figure dans les statuts.

Comme les syndicats mixtes ouverts regroupent des établissements mixtes autres que des groupements de collectivités, ils ne peuvent bénéficier ni de la dotation générale d'équipement (DGE), ni des dotations du Fonds de compensation de la TVA.

– les règles fixant le mode de représentation des collectivités membres ont été récemment modifiées par l'article 28 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, modifiant l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales. Il est prévu que :

→ le nombre de sièges détenus au sein du comité syndical par chacun des membres est proportionnel à la contribution de chacun d'eux au budget du syndicat mixte ;

→ le nombre de sièges détenus par chacun des membres ne peut excéder la majorité absolue du nombre total des sièges.

Compte tenu du grand nombre de collectivités qui devraient adhérer au futur syndicat du bassin versant de la Somme, l'application stricte de ces deux critères pourrait impliquer la mise en place d'un comité syndical pléthorique dont le fonctionnement serait alors rendu complexe. Ce risque a d'ailleurs été identifié et en réponse à une question écrite de notre collègue Gérard Braun, portant sur la représentation des collectivités adhérentes dans les syndicats mixtes et les difficultés d'application de la loi du 12 juillet 1999, le ministre de l'Intérieur suggère « *sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux administratifs, de déroger à la règle en prévoyant, par exemple, que plusieurs communes -dont la contribution au budget du syndicat mixte est minime - soient représentées par un délégué<sup>1</sup>* ».

Afin d'éviter la paralysie du dispositif, il faudra sans doute recourir à une telle dérogation dans le cas du futur syndicat du bassin de la Somme.

## **2. Délimiter un périmètre d'intervention pertinent**

### *a) Périmètre envisagé pour le futur syndicat mixte*

**La pertinence du territoire couvert par une structure de concertation est une question délicate, car l'efficacité du dispositif en dépend pour une large part.**

---

<sup>1</sup> Ministère de l'Intérieur. Réponse à la question écrite n° 29528 de M. Gérard Braun. J.O. Sénat du 22/03/2001 p.1027.

Comme le recommandait M. Régis Thépot, directeur de l'Établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents, lors de son audition devant la commission, « *il faut intervenir à l'échelle du bassin de risque, c'est-à-dire au niveau des bassins hydrographiques* ».

Selon les premiers éléments transmis lors de la réunion d'information du 28 août 2001, le syndicat mixte d'aménagement hydraulique du bassin versant de la Somme pourrait regrouper :

- le département de la Somme ;
- les communes (184) et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (5) dont le territoire est bordé par la Somme ou l'un de ses affluents ou situé dans le lit majeur de l'un des cours d'eau ;
- les associations syndicales autorisées ou forcées de propriétaires riverains (13)<sup>1</sup>.

*b) Prendre en compte l'intégralité du bassin versant de la Somme.*

La commission d'enquête recommande fortement que soit pris en compte l'ensemble du bassin de la Somme, de l'amont jusqu'à son embouchure afin que le syndicat puisse effectivement élaborer une politique globale et coordonnée.

Elle souligne en particulier tout l'intérêt qu'il y aurait à ce que le syndicat mixte d'aménagement de la Côte Picarde (SMACOPI) soit invité à participer au syndicat en voie de constitution. Ce syndicat, créé en 1974, est composé du conseil général de la Somme et d'un syndicat intercommunal d'aménagement du littoral picard composé d'une vingtaine de communes.

En effet, comme l'indiquait devant la commission M. Jérôme Bignon, président du SMACOPI, certaines des mesures envisagées pour réduire le risque d'inondations sur le bassin de la Somme « *sont en lien avec la mission du SMACOPI* ». Il en est ainsi de la réflexion à mener sur les problèmes d'écoulement de la Somme ou la délimitation de bassins de rétention. Sur ce dernier point, le SMACOPI et le Conservatoire du Littoral ont entamé une réflexion sur l'affectation d'une partie des terrains appartenant au Conservatoire au stockage de l'eau en cas d'inondations.

Il conviendrait également de s'assurer que, s'agissant de la Haute-Somme, le Syndicat de la Vallée des Anguillères soit également associé à la constitution du syndicat.

---

<sup>1</sup> S'agissant des EPCI et des associations syndicales, sont pris en compte, dans un premier temps, ceux ayant une réelle activité.

Enfin, votre commission recommande que Voies navigables de France (VNF) soit également associé à la constitution de ce syndicat, compte tenu des liens géographiques et fonctionnels qui existent entre cet établissement public et le bassin de la Somme.

Cette préoccupation est d'ailleurs partagée par M. Alain Gest, président du conseil général de la Somme qui a expressément fait savoir qu'il souhaitait que Voies navigables de France (VNF) soit associé à la structure de concertation en cours de constitution.

**Proposition n° 15 : Associer dans le futur syndicat mixte d'aménagement hydraulique du bassin versant de la Somme, le syndicat mixte d'aménagement de la côte picarde (SMACOP), le syndicat gestionnaire des étangs de la Haute-Somme (Syndicat de la Vallée des Anguillères) ainsi que Voies navigables de France (VNF).**

### **3. Définir un programme d'aménagement de la Somme**

*a) Etablir un cadre de travail à travers le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Somme*

Après avoir recommandé la mise en place d'une structure de coordination à l'échelle du bassin de la Somme, **la mise en œuvre d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) s'avère également indispensable pour élaborer un cadre de travail.**

La décision et les conditions d'élaboration de ce document sont définies par les articles L. 212-3 et suivants du code de l'environnement, qui font l'objet de modifications inscrites dans le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau.

Selon le droit en vigueur, la délimitation du SAGE est déterminée par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) adopté par le comité de bassin de l'agence de l'eau. Mais dans la nouvelle version de l'article L. 212-3 du code de l'environnement proposée par l'article 3 du projet de loi, l'élaboration d'un SAGE devient facultative et la référence au SDAGE n'est plus explicitement mentionnée. Le préfet, à son initiative ou sur proposition des collectivités territoriales, délimite le périmètre du schéma, mais la consultation du comité de bassin est maintenue, ce qui est important pour assurer une cohérence d'ensemble.

**Votre commission s'inquiète du caractère facultatif de l'élaboration des SAGE, dont la mise en œuvre relèverait alors du libre arbitre des services départementaux.**

Elle recommande, à tout le moins, que les cours d'eau exposés à un risque sérieux d'inondation soient couverts obligatoirement par un SAGE.

**Proposition n° 16 : Rendre obligatoire l'élaboration d'un schéma d'aménagement des eaux (SAGE) pour les cours d'eau présentant un risque sérieux d'inondation.**

La responsabilité de l'élaboration et du suivi de la mise en œuvre du SAGE revient à une commission locale de l'eau (CLE) présidée par un élu et dont la composition est tripartite (50 % de représentants de collectivités territoriales, 25 % de représentants des usagers et associations et 25 % de représentants des services de l'Etat et des ses établissements publics).

Parmi les freins identifiés à l'élaboration des SAGE, le manque de moyens financiers et fonctionnels des CLE constitue un obstacle majeur.

Pour remédier à cette difficulté, l'article 7 du projet de loi portant réforme de la politique de l'eau et modifiant l'article L. 213-11 du code de l'environnement, autorise les communes ou les groupements de communes concernés par le périmètre du SAGE à créer un groupement d'intérêt public pour réaliser et financer les études nécessaires à son élaboration.

Il autorise également la CLE à confier l'élaboration de ce schéma et le suivi de sa mise en œuvre aux ententes interdépartementales concernées ou encore à un établissement public territorial de bassin constitué notamment sous forme d'un syndicat mixte.

**Cette dernière possibilité est particulièrement intéressante, si on l'applique au cas de la Somme**, car il pourrait alors être envisagé de confier l'élaboration du SAGE au futur syndicat mixte d'aménagement hydraulique du bassin versant de la Somme.

L'objet du SAGE fixe en effet le cadre d'une réflexion préalable indispensable pour définir à moyen et long terme en concertation avec tous les acteurs concernés un programme de travaux coordonné.

### CONTENU D'UN SAGE

*Par un travail de concertation et de cohérence des actions dans le respect de l'économie, des activités locales et de l'environnement du secteur concerné, l'élaboration du SAGE consiste à :*

- dresser un état des lieux ;*
- fixer une série d'objectifs en termes d'utilisation, de mise en valeur quantitative et qualitative, de protection des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques ;*
- énoncer des priorités et des programmes d'actions pour atteindre ces objectifs et évaluer les moyens économiques et financiers nécessaires.*

*Après consultation des conseils municipaux, conseils généraux et conseils régionaux concernés et après avis du comité de bassin, le projet de SAGE est approuvé par le préfet.*

*Après approbation du SAGE, les objectifs et programmes d'action ont une valeur réglementaire et toutes les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être compatibles avec le schéma.*

**Proposition n° 17 : Confier l'élaboration et le suivi du SAGE de la Somme au futur syndicat mixte d'aménagement hydraulique du bassin versant de la Somme.**

Les résultats de ce bilan ainsi que des études préalables à la définition d'un programme global d'aménagement du bassin de la Somme ne seront disponibles qu'à moyen terme, mais ce délai de réflexion est indispensable.

Lors de l'audition devant la commission des représentants d'établissements publics territoriaux de bassin, chacun des interlocuteurs a **longuement insisté sur la nécessité de se donner le temps et les moyens financiers nécessaires pour procéder à des études de fond avant de passer en phase de réalisation.**

M. René Beaumont, député, président du conseil général de Saône et Loire et président de l'Institution Saône-Doubs a ainsi estimé : « *Selon moi, la politique à adopter dans le bassin de la Somme doit, certes, reposer sur la conduite rapide de quelques travaux à vocation essentiellement psychologique pour rassurer les populations. Mais il ne faut pas en abuser, parce qu'il est nécessaire de disposer d'une connaissance scientifique et technique des enjeux hydrauliques du bassin avant d'agir. Faute d'une telle expertise, ces travaux risquent de conduire à une véritable catastrophe* ».

Il a indiqué, à titre d'exemple, que le syndicat mixte Saône-Doubs avait consacré 25 millions de francs pour élaborer un plan de gestion du Val

de Saône, dans le cadre duquel un plan de vocation des sols avait été mis en œuvre. Ce document a nécessité dix ans de réflexion mais, désormais, tous les projets d'aménagement sont envisagés de manière concertée, et les préconisations adoptées sont appliquées par l'ensemble des acteurs du bassin.

*b) Trouver des financements supplémentaires et recourir à des outils de prévention nouveaux*

(1) Des sources de financement supplémentaires

Le coût des études nécessaires à l'élaboration d'un programme d'aménagement d'un bassin versant dans le cadre d'un SAGE, ainsi que la réalisation des travaux et aménagements programmés nécessitent des moyens financiers considérables et les seules contributions des collectivités adhérentes sont loin d'être suffisantes.

D'ores et déjà, l'Etat contribue au financement des travaux d'entretien et de restauration des cours d'eau et zones naturelles d'expansion des crues, d'amélioration des ouvrages et de protection des lieux habités.

Au-delà, le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau ouvre la possibilité de dégager des moyens financiers supplémentaires pour financer des études réalisées en amont ou des travaux de protection des risques d'inondations.

Ainsi, l'article 43 du projet de loi définissant les orientations des VIII<sup>es</sup> programmes des agences de l'eau pour 2003-2008 prévoit expressément que les programmes peuvent contribuer « *à réduire les modifications du régime des eaux dues aux activités humaines et les risques d'inondations, en particulier par l'accroissement de la capacité de rétention de zones naturelles d'expansion des crues* ».

Cette compétence explicitement reconnue aux agences de l'eau est en quelque sorte permise par l'instauration de la redevance pour modification du régime des eaux<sup>1</sup>.

En outre, l'article 60 du projet de loi, modifiant l'article L. 561-3 du code de l'environnement ouvre la possibilité d'utiliser les ressources du Fonds de prévention des risques naturels majeurs pour contribuer au financement des études et travaux de prévention des risques d'inondation. **Ces financements viendraient abonder les programmes des agences de l'eau dans ce domaine.**

---

<sup>1</sup> Article 41 du projet de loi portant réforme de la politique de l'eau (articles L. 213-8 et L. 213-21 du code de l'environnement).

La commission d'enquête souligne l'intérêt d'une telle mesure qui donne ainsi une certaine réalité au volet prévention de la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. Créé par la loi du 2 février 1995, le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, alimenté par un prélèvement de 2% sur le produit des primes afférentes à la garantie contre ces risques, ne finançait jusqu'à présent que des mesures exceptionnelles d'expropriation, et, depuis 1999, les dépenses de prévention liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées. Les nouvelles possibilités d'intervention inscrites dans le projet de loi répondent plus précisément à l'objectif de prévention pour lequel ce fonds a été créé.

(2) Des moyens d'action renforcés pour les collectivités publiques

Enfin, il importe de souligner que le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau contient plusieurs dispositions intéressantes destinées à renforcer l'efficacité des moyens d'intervention des collectivités territoriales, sur la gestion des cours d'eau et des zones inondables.

Il élargit les possibilités de décentralisation de la gestion des cours d'eau domaniaux au profit des départements et des institutions interdépartementales pour permettre à ces autorités locales de maîtriser d'une façon plus complète les actions publiques de gestion des bassins versants. Il prévoit, notamment, la création d'un domaine public fluvial départemental ou interdépartemental (articles 23 à 27 du projet de loi).

Il est, en outre, proposé de donner aux collectivités territoriales la possibilité d'instituer des servitudes de passage permanentes pour la gestion, l'entretien et la surveillance des cours d'eau, en plus des servitudes temporaires qu'elles peuvent instituer pour les travaux à effectuer<sup>1</sup>. Ces servitudes pourront donner lieu à indemnisation (article 21 du projet de loi modifiant l'article L. 211-7 du code de l'environnement).

Le projet de loi institue, par ailleurs, une procédure allégée, sans enquête publique préalable, pour les interventions ayant un caractère d'urgence (même article du projet de loi).

Il permet, enfin, d'instituer au profit des collectivités territoriales sur des zones non construites naturellement inondables, des servitudes indemnissables visant à permettre une rétention temporaire des eaux excédentaires en période de crue de façon à retarder, voire réduire la submersion des zones construites en zones exposées à des risques de

---

<sup>1</sup> Cet article valide également les servitudes permanentes d'entretien des cours d'eau non domaniaux instituées en application du décret n° 59-96 du 7 janvier 1959 invalidé par un arrêt du Conseil d'Etat de 1996.

submersion (article 28 du projet de loi créant l'article L. 211-12 du code de l'environnement).

En contrepartie, il est reconnu au propriétaire d'un terrain grevé par une de ces servitudes le droit d'en requérir l'acquisition partielle ou totale par la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude.

\*

\*

\*

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **GÉRER LA CRISE ET RÉPARER**

#### **CHAPITRE PREMIER**

##### **RÉAGIR PLUS RAPIDEMENT AUX CRISES**

La protection de la population contre les accidents de toute nature revient, dans son principe et sous réserve de dispositions particulières, au maire de la commune, puisque l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales définit la police municipale comme ayant pour objet « *d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ».

Ce texte spécifie que la police municipale comprend notamment « *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* » (5° du même article).

La responsabilité des maires en la matière est traditionnelle et remonte à la loi municipale du 5 avril 1884.

La compétence des maires, sur le territoire de leur commune, pour la prévention des risques, la préparation et l'organisation des secours repose sur le fait que la première réponse à apporter se situe au niveau local, le plus proche de la population.

La priorité à l'échelon local, niveau *a priori* le mieux adapté pour répondre le plus efficacement à une catastrophe ou à un accident, ne saurait cependant être exclusive de mécanismes de solidarité permettant de renforcer la réponse de proximité par des moyens départementaux, zonaux et, éventuellement, nationaux, en particulier lorsque l'événement revêt une ampleur dépassant les moyens de la commune.

Ainsi, le préfet de département est-il compétent en matière de secours lorsque l'événement affecte plusieurs communes ou lorsque l'ampleur du phénomène justifie le déclenchement d'un plan de secours. Il peut, pour cela, bénéficier de renforts en provenance d'autres départements.

L'article L. 1424-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que *« les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police »*.

Avant d'examiner les conditions dans lesquelles les services compétents en matière de sécurité civile ont rempli leur mission dans la Somme, la commission d'enquête rappellera l'organisation territoriale de la sécurité civile ainsi que les règles de planification de la gestion des crises, telles qu'elles sont établies par les textes en vigueur.

## **I. UNE ORGANISATION CONFUSE DE LA SÉCURITÉ CIVILE**

### **A. UN ENCHEVÊTREMENT COMPLEXE DES COMPÉTENCES**

Il convient, en effet, de distinguer les trois niveaux dans l'organisation territoriale de la sécurité civile :

- le niveau départemental ;
- le niveau zonal ;
- le niveau national.

#### **1. Le niveau départemental**

##### *a) La départementalisation des services d'incendie et de secours*

L'urbanisation ainsi que l'apparition ou le développement de nouveaux risques ont peu à peu modifié l'image traditionnelle du pompier rattaché à sa commune.

**Les trois millions d'interventions par an des sapeurs-pompiers (soit une intervention toutes les 10 secondes)** concernent des domaines qui tendent à s'élargir (incendies : 10 % ; accidents de la route : 12 % ; assistance

à personnes : 41 % ; interventions liées à l'environnement : 4 % ; prévention d'accidents : 18 % ; interventions diverses : 15 %) <sup>1</sup>.

Les moyens financiers des communes et les régimes indemnitaires et de travail des sapeurs-pompiers étant sensiblement variables d'un lieu à l'autre, il a fallu rechercher une certaine harmonisation de cette organisation grâce à une coordination renforcée des moyens, tant humains que matériels, au niveau du service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

La loi n° 96-369 du 3 mai 1996, dite de « départementalisation » des services d'incendie et de secours, codifiée dans le code général des collectivités territoriales, a donc poursuivi deux objectifs principaux : faire face avec une efficacité accrue à l'accroissement de leurs activités et à la diversification des risques auxquels ils sont confrontés et répondre à l'inégalité des capacités financières des communes.

*Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont des établissements publics, communs à l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale concernés dans le département, dont les conseils d'administration sont composés d'élus locaux.*

*Le budget du SDIS est alimenté par des contributions financières de ces collectivités et établissements, fixées par une délibération du conseil d'administration prise à la majorité des deux tiers des membres présents.*

*Le SDIS a des compétences élargies à la gestion de l'ensemble des matériels nécessaires aux missions des services d'incendie et de secours, ainsi que des personnels regroupés au sein du corps départemental des sapeurs-pompiers.*

Les difficultés rencontrées dans certains départements à propos du financement des SDIS ont conduit à l'adoption, par l'Assemblée nationale en première lecture le 25 juin 2001, dans le projet de loi relatif à la démocratie de proximité (titre III, chapitre II), de nouvelles règles.

Le texte en instance au Sénat <sup>2</sup> prévoit, dans un premier temps, une limitation de la contribution des communes et des structures intercommunales et un renforcement sensible du rôle du département.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, les contributions des communes et celles des établissements de coopération intercommunale seraient supprimées.

En outre, M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, a annoncé le dépôt, à la fin de l'année, d'un projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile.

---

<sup>1</sup> Pour le département de la Somme, les proportions s'établissent, selon le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), respectivement à 11 %, 11 %, 35 %, 7 %, 18 % et 17 %.

<sup>2</sup> Pour lequel notre collègue, M. Daniel Hoeffel a été nommé rapporteur de la commission des Lois.

*b) L'organisation des services d'incendie et de secours*

Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) dispose d'un corps départemental de sapeurs-pompiers et comporte un service de santé et de secours médical ainsi qu'un centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS).

Le CODIS est l'organe de coordination de l'activité opérationnelle des services d'incendie et de secours du département. Il est immédiatement informé de toutes les opérations en cours et de l'évolution de la situation jusqu'à la fin des opérations.

*Placé sous l'autorité du directeur départemental des services d'incendie et de secours, le CODIS est chargé, en cas d'incendie et autres accidents, sinistres et catastrophes, d'assurer les relations avec le préfet, les autorités responsables des zones de défense, les autorités départementales et municipales, ainsi qu'avec les autres organismes publics ou privés qui participent aux opérations de secours.*

*Le CODIS à «l'état de veille» assure la coordination du dispositif opérationnel permanent. Il doit être en mesure de prendre sans délai les décisions susceptibles de limiter, dès les premiers instants, les effets d'une catastrophe et d'assurer l'efficacité de la lutte par une gestion adaptée des moyens.*

*Le CODIS est «activé» dès qu'une opération tend à prendre de l'ampleur. Un ou plusieurs officiers et sous-officiers composent alors son poste de commandement qui centralise l'ensemble des renseignements sur l'opération, organise et coordonne les renforts en personnels et matériels et recueille toutes les informations utiles au commandant des opérations de secours sur site.*

*Il est en outre l'organe de renseignement des autorités préfectorales et assure la liaison avec le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises de la direction de la défense et de la sécurité civiles à Paris (COGIC).*

Le rôle de source d'information de l'administration centrale joué par les CODIS a été souligné devant la commission d'enquête par M. Alain Perret, sous-directeur de l'organisation des secours et de la coopération civilo-militaire à la direction de la défense et de la sécurité civiles au ministère de l'Intérieur.

Les centres d'incendie et de secours sont des unités territoriales chargées principalement des missions de secours sur un secteur défini par le règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours.

Ces centres d'incendie et de secours sont créés et classés par le préfet en centres de secours principaux, centres de secours et centres de première intervention. Ce classement est effectué conformément aux critères de capacité définis par l'article R. 1424-39 du code général des collectivités territoriales.

Le département de la Somme comporte huit centres de secours principaux, vingt-deux centres de secours et cent-vingt-six centres de première intervention, dont cinq sont intégrés au SDIS de la Somme<sup>1</sup>.

Ces centres d'incendie et de secours de la Somme sont répartis en trois groupements : Abbeville, Amiens et Péronne.

À l'exception de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies qui relèvent de leur compétence exclusive, les autres missions de ces centres sont exercées dans le cadre de compétences partagées avec les autres services et professionnels concernés, notamment les services d'aide médicale urgente (SAMU) ou encore les services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR).

*c) Deux autorités opérationnelles pour un même service*

**Pour l'exercice des missions de prévention et de secours, les services d'incendie et de secours restent placés sous l'autorité opérationnelle du maire et du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police.**

Le préfet est assisté pour l'exercice de ses missions en la matière par un service interministériel des affaires de défense et de protection civiles.

Un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du SDIS définit les conditions de mise en oeuvre des moyens des services d'incendie et de secours par les autorités compétentes.

Enfin, pour améliorer les conditions de la prévention et assurer une meilleure adéquation des moyens aux risques, un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) est arrêté par le préfet sur avis conforme du conseil d'administration du SDIS.

## **2. Le niveau zonal, maillon faible du dispositif**

Afin de pouvoir répondre aux crises qui dépassent le cadre géographique du département ou dont l'ampleur s'avère supérieure aux moyens de celui-ci, un état-major de sécurité civile et un centre interrégional de coordination de la sécurité civile (CIRCOSC) ont progressivement été créés

---

<sup>1</sup> Au mois de janvier 2000 (selon le SDACR de la Somme).

dans la plupart des zones de défense<sup>1</sup>. **Le CIRCOSC constitue la cellule opérationnelle de l'état-major de sécurité civile.**

**Toutefois, lors des inondations du printemps dernier, la zone de défense de Lille, dont relève le département de la Somme, n'était dotée ni de CIRCOSC ni d'état-major de sécurité civile. Leur création, bien que prévue pour juillet 2001, demeure, à ce jour, encore attendue....**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du ministère de l'Intérieur, il devrait être porté remède à cette situation au cours du premier trimestre 2002.

**La commission d'enquête regrette vivement ce retard, espère que la nouvelle échéance sera tenue et demande en conséquence que la sécurité civile dispose, sans plus attendre, dans la zone de défense de Lille des mêmes instruments que dans les autres zones.**

En effet, lorsqu'une zone de défense ne dispose pas de CIRCOSC, comme à Lille, son rôle est assuré par le centre opérationnel d'incendie et de secours (CODIS) du chef-lieu de zone, qui ne dispose cependant pas des mêmes moyens.

Un nouveau découpage a été opéré en 1992, afin de faire coïncider les limites territoriales des zones de défense civiles et militaires.

Celles-ci ont ensuite été réduites de neuf à sept sur le territoire métropolitain par le décret n° 2000-555 du 21 juin 2000, les quatre zones de défense des collectivités d'outre-mer demeurant inchangées.

Dans chaque zone de défense, le préfet du département et de la région chefs-lieux de la zone de défense assure les fonctions de préfet de zone. Il dirige l'action de l'état-major de sécurité civile et du CIRCOSC, chargés de centraliser les informations et les actions en matière de sécurité civile sur l'ensemble de la zone.

Le préfet de zone est le délégué des ministres en matière de défense civile et coordonne l'action des préfets de région et de département en la matière.

**La zone de défense constitue aussi un cadre privilégié de la coopération civilo-militaire, l'échelon zonal permettant une mutualisation des moyens.** Le préfet de zone est en effet chargé de veiller à la cohérence et à la complémentarité des plans civils de protection et des plans militaires de défense.

---

<sup>1</sup> *Bordeaux, Lyon, Metz, Rennes et Valabres (Bouches-du-Rhône). A Paris, un état-major de zone a été créé à la préfecture de police, pour la capitale et la petite couronne. La grande couronne est encore couverte par les centres opérationnels d'incendie et de secours (CODIS). La création d'un état-major de zone y est prévue pour l'an prochain.*

Ceci permet l'intervention des unités militaires, principalement du génie, lorsque les besoins dépassent les capacités des unités de sécurité civile. Les unités militaires engagées sont alors placées sous l'autorité du général chef d'état-major de la zone de défense, en concertation avec les délégués militaires départementaux concernés.

Le préfet de zone est en outre assisté par un préfet délégué pour la sécurité et la défense, par un secrétariat général de zone de défense et par un comité de défense de zone.

Dans son rapport au Premier ministre de juin 1999 sur les problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre de la réforme des services d'incendie et de secours, M. Jacques Fleury, député de la Somme, a préconisé d'ouvrir aux services départementaux d'incendie et de secours la possibilité de se fédérer en établissements publics interdépartementaux, et ce dans le cadre de la zone de défense, afin de favoriser la mutualisation des moyens.

Cette ouverture pourrait être inscrite dans le projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile, en cours de préparation.

Comme l'a justement estimé, dans son rapport sur l'évaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en oeuvre à l'occasion des tempêtes de décembre 1999, M. Gilles Sanson, il convient de « *confirmer le niveau de la zone comme étant, effectivement, le plus adéquat pour répondre à certains des besoins exprimés* », tant pour son rôle d'interface dans la coopération civilo-militaire que parce qu'elle peut permettre une mutualisation des moyens sans l'obligation de « remonter à Paris ».

Pour commencer, il paraît impératif de doter de toute urgence la zone de défense de Lille, comme toutes les autres zones, d'un état-major de zone de sécurité civile et d'un CIRCOSC.

|   |
|---|
| <p><b>Proposition n° 18 : Créer sans délai dans la zone de défense de Lille un état-major de zone de sécurité civile et un centre interrégional de coordination de la sécurité civile (CIRCOSC), comme il en existe dans les autres zones de défense.</b></p> |
|---|

### **3. Le niveau national**

La direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur (DDSC) peut intervenir en appui de l'action locale, en renfort pour

répondre à des catastrophes de grande ampleur ou en cas de besoins particuliers.

**Cette direction facilite l'organisation de la solidarité nationale lorsque les moyens à la disposition d'un département ou d'une zone de défense ne suffisent pas au traitement de la crise. Elle ne gère donc pas directement la crise, mais joue un rôle d'assistance et de pourvoyeur de moyens.**

Le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), mis en place au sein de cette direction en 1998, a pour rôle d'informer rapidement les autorités gouvernementales sur les accidents, à partir des éléments transmis par l'échelon zonal (CIRCOSC) ou départemental (CODIS).

*Le COGIC constitue un outil de veille permanente et d'aide à la décision gouvernementale. Il renseigne le ministre de l'Intérieur sur les situations justifiant des mesures d'urgence.*

*Le COGIC a aussi été conçu pour constituer un outil stratégique destiné à faciliter l'exercice de leurs responsabilités par les préfets.*

*Le COGIC est en effet chargé de coordonner l'attribution des moyens nécessaires aux zones de défense et départements concernés. Il dispose à cet effet d'un centre opérationnel, en veille 24 heures sur 24, d'un centre de transmission et d'un centre de crise, activé en cas d'événements de grande ampleur. Le fonctionnement du COGIC est assuré par 37 cadres civils et militaires.*

La DDSC peut mettre à la disposition des préfets des détachements des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC), qui constituent des **unités militaires spécialisées**, toujours en alerte et **prêtes à intervenir dans des délais très brefs (3 heures)**. Ces unités, au nombre de trois et basées à Nogent le Rotrou, Brignoles et Corte, ont élargi leurs compétences aux **techniques de pointe**, leur permettant de répondre aux « nouveaux risques », comme les pollutions de grande ampleur.

Le groupement de moyens aériens de la DDSC dispose d'une flotte aérienne de plus de 60 appareils mis en oeuvre par 240 pilotes et mécaniciens navigants, et intervient surtout pour le traitement des incendies de forêt.

La DDSC assure, par l'intermédiaire de quatre établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL), le **stockage d'une réserve nationale de matériel de sécurité civile** : groupes électrogènes, stations de traitement d'eau, tentes, matériels sanitaires, couvertures, etc.<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les ESOL sont situés à Méry-sur-Oise (Val d'Oise), Jarnac (Charente), Mort-Mare (Moselle) et La Valentine (Bouches-du-Rhône).

La DDSC peut aussi mettre à la disposition du préfet gestionnaire de la crise des éléments d'état-major permettant d'étoffer sa propre équipe et de faire face à la durée de certaines crises.

Les missions d'appui en situation de crise (MASC) interviennent à la demande du préfet et sous son autorité et ne se substituent aucunement aux services locaux dans lesquels elles doivent s'intégrer. Il s'agit alors d'une équipe de quelques spécialistes chargés d'apporter une assistance dans des domaines particuliers, comme la communication ou la gestion des postes de commandement.

## ***B. UN DÉFAUT DE PLANIFICATION DE LA GESTION DES CRISES***

En dépit de dispositions législatives et réglementaires organisant la préparation à la gestion des crises, il apparaît que, dans le département de la Somme, la planification de cette gestion a été lacunaire.

### **1. Le rappel de la législation sur les plans de secours**

La planification des secours a été définie par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs et par le décret d'application n° 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence.

Il y a lieu de distinguer les plans ORSEC, les plans d'urgence, ainsi que les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR), prévus par l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales.

#### *a) Les plans ORSEC*

Les plans ORSEC recensent les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en oeuvre en cas de catastrophe et définissent les conditions de leur emploi par les autorités compétentes pour diriger les secours.

Ils comprennent, selon l'importance et la nature des moyens à mettre en oeuvre, le plan ORSEC national (déclenché par le Premier ministre), le plan ORSEC de zone (sous la responsabilité du préfet de zone) et le plan ORSEC départemental (relevant de l'autorité du préfet de département).

L'autorité responsable d'un plan ORSEC est chargée de préparer les mesures de sauvegarde et de coordonner les moyens de secours public dans son secteur de compétence. Elle peut procéder à la réquisition des moyens privés de secours.

A cet effet, il est établi un schéma directeur destiné à la formation des personnels et à la préparation des moyens de secours.

En cas de déclenchement d'un plan ORSEC, les opérations de secours sont placées, dans chaque département, sous l'autorité du préfet de département.

**Ce dispositif est généralement déclenché lorsqu'il y a risque pour les vies humaines, ce qui explique qu'il ne l'a pas été dans la Somme.**

Par dérogation à la règle selon laquelle les dépenses de secours engagées par l'État, une collectivité publique ou une personne privée sont remboursées par la collectivité territoriale bénéficiaire, le déclenchement d'un plan ORSEC a pour conséquence principale de supprimer cette obligation de remboursement (article 13 de la loi du 22 juillet 1987 précitée).

En d'autres termes, la charge financière des moyens d'intervention lourds engagés par l'État dans le cadre d'un plan ORSEC ne pourrait pas légalement être répercutée sur une collectivité territoriale.

En pratique, comme l'a indiqué à la commission d'enquête M. Michel Champon, sous-directeur de la défense civile et de la prévention des risques au ministère de l'Intérieur, l'impact -positif ou négatif- du plan ORSEC est essentiellement psychologique.

En effet, l'engagement des moyens opérationnels de l'État n'est pas conditionné au déclenchement préalable du plan ORSEC. Il en va de même pour la prise en charge par l'État des dépenses d'intervention. Celles-ci lui incombent légalement lorsque le plan ORSEC a été déclenché mais, à défaut de ce dispositif, l'État peut toujours prendre en charge les moyens qu'il a engagés et le fait le plus souvent pour les opérations de grande ampleur.

#### *b) Les plans d'urgence*

Les plans d'urgence prévoient les mesures à prendre et les moyens de secours à mettre en oeuvre pour faire face à des risques liés à l'existence ou à l'installation d'ouvrages ou d'installations (plans particuliers d'intervention), pour porter secours à de nombreuses victimes (plans rouges) ou pour faire face aux risques technologiques (plans de secours spécialisés).

Les plans d'urgence sont préparés par le préfet du département en liaison avec les autorités, les services et les organismes qui sont compétents

pour prendre des mesures de sauvegarde ou dont les moyens sont susceptibles d'être mis en oeuvre pour faire face à des risques particuliers.

Les plans d'urgence sont arrêtés, selon la nature et l'étendue des risques, par le préfet de département ou par le préfet de zone.

Ces plans d'urgence recensent les mesures à prendre et les moyens susceptibles d'être mis en oeuvre. Ils définissent les missions de l'État et des autres collectivités publiques, collectivités locales, et fixent les modalités de concours des organismes privés pouvant être appelés à intervenir.

Le plan d'urgence, actualisé tous les cinq ans, est déclenché par le préfet l'ayant arrêté.

*c) Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)*

Le SDACR est établi par le service départemental d'incendie et de secours, sous l'autorité du préfet (article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales).

Ce document est destiné à dresser l'inventaire des risques de toute nature portant sur la sécurité des personnes et des biens auxquels doit faire face le SDIS et à déterminer les objectifs de couverture de ces risques par le service.

Dans son rapport d'expertise sur la gestion des crues ayant affecté quatre départements du sud de la France en novembre 1999, M. Claude Lefrou décrit le SDACR comme un « *schéma prospectif de caractère stratégique permettant, à travers une analyse des risques et de leurs évolutions probables, de définir des objectifs de couverture* ».

Il s'agit d'un document destiné à l'action quotidienne des services d'incendie et de secours, et non particulièrement à la gestion des crises.

Néanmoins, **le SDACR traduit le niveau de connaissance des risques dans le département.**

## **2. La faiblesse de la planification de la gestion des crises dans le département de la Somme**

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) de la Somme a été arrêté par le préfet le 27 avril 2000.

Le SDACR reconnaît certes le risque inondation dans le département, mais y consacre un développement limité (moins d'une page), sans établir une liste des communes menacées.

Ce document relevait que *« le réseau hydrographique (n'avait) encore jamais provoqué de fortes inondations »*, mais que *« les services d'incendie et de secours (pouvaient) être confrontés à de fortes montées des eaux en période d'orage et de pluies abondantes »*.

Entre 1990 et 1997, selon le SDACR, les inondations ont été à l'origine d'environ 3 % des interventions des services d'incendie et de secours. Sur cette base, comme l'indique M. Claude Lefrou dans son rapport d'expertise sur les crues d'avril 2001 du bassin de la Somme, *« il n'est pas apparu nécessaire d'établir des plans spécifiques d'intervention pour les inondations. De fait, les opérations consécutives à des inondations ponctuelles ou à une montée lente des eaux s'apparentent davantage à de l'assistance à la population qu'à du secours d'urgence.*

*« De même, aucun plan de secours n'existait dans les communes qui ont été concernées par l'inondation ».*

M. Georges Asnar, responsable de la cellule de crise du préfet de la Somme et directeur du service interministériel régional des affaires de défense et de protection civiles (SIRACED-PC) a indiqué à une délégation de la commission d'enquête, lors de son déplacement du 12 juillet 2001 en Haute-Somme, que, à la suite des inondations de cette année, les maires des principales communes concernées (une vingtaine) seraient invités par le préfet à établir un plan de secours communal.

Pour favoriser cette démarche, un canevas, établi en liaison avec le SDIS, a été transmis aux communes à la fin du mois de septembre 2001. Les réponses des maires sont attendues pour la fin du mois d'octobre.

Quant au plan départemental d'inondations, établi sur la base des inondations antérieures à celles de cette année, et de ce fait obsolète, il sera entièrement refondu pour prendre en compte le retour d'expérience. La nouvelle mouture de ce plan prendra évidemment en considération les événements de cette année et intégrera, en temps que de besoin, les plans de secours communaux.

L'élaboration d'un plan de secours communal n'est formellement prévue par aucun texte, mais pourrait s'appuyer sur l'article L. 2212-12 du code général des collectivités territoriales faisant obligation au maire, en des termes généraux, « *de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents (...)* ».

L'élaboration d'un tel document ou, au minimum, de « fiches réflexes » pourrait faciliter la réflexion des maires sur la gestion d'une crise et les guider dans le choix des dispositions urgentes à prendre.

Le plan de secours communal ne peut cependant être établi qu'avec l'aide des services préfectoraux et doit ensuite déboucher sur l'établissement de plans de secours au niveau départemental.

M. Claude Lefrou a préconisé, dans son rapport sur les inondations de novembre 1999 dans le sud de la France, « *d'encourager les communes à élaborer des plans de secours communaux ou du moins des fiches réflexes* ».

La commission d'enquête a aussi estimé opportun de reprendre une telle recommandation, mais en la précisant quelque peu.

**Proposition n° 19 : Prévoir l'élaboration, dans chaque commune et avec le concours du préfet, de plans de secours adaptés aux risques prévisibles ou, du moins, de « fiches réflexes ». Ces documents devront être actualisés périodiquement.**

**Établir, en concertation avec les élus locaux, des plans de secours départementaux prenant en compte les plans de secours communaux.**

Cette recommandation pourrait être mise en œuvre dans le cadre du projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile, dont le dépôt à la fin de la présente année a été annoncé par M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur.

## II. UNE MOBILISATION TROP LENTE

### A. UN DÉMARRAGE DIFFICILE QUI LAISSE UN GOÛT AMER AUX ÉLUS LOCAUX

#### 1. Une communication déficiente en début de crise

##### a) Un retard habituel...

Dans son rapport de novembre 1994<sup>1</sup>, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les causes des inondations et les moyens d'y remédier, présidée par M. Philippe Mathot et dont M. Thierry Mariani était le rapporteur, avait porté « *une appréciation mitigée sur l'information des maires* » à l'occasion des crues, estimant que celle-ci était « *perfectible* ».

La même commission d'enquête avait aussi souligné l'importance de l'information de la population qui, « *convenablement avertie, se rangera plus facilement aux arguments des sauveteurs* » et fait valoir l'importance pour elle de « *recueillir en temps réel des informations fiables et précises, car il a été constaté que, dans de nombreux cas, des rumeurs non fondées avaient contribué à inquiéter inutilement les habitants* ».

M. Claude Lefrou, dans son rapport d'expertise sur les crues de novembre 1999 dans quatre départements du sud de la France<sup>2</sup> a également déploré une « *sous information de la part des services* » en direction des communes.

**Cette difficulté pour les services de l'État de communiquer précisément avec les élus et la population, surtout en début de crise, a été une fois de plus constatée dans la Somme à l'occasion des inondations de 2001.**

##### b) Un défaut de culture d'inondations

Devant une délégation de la commission d'enquête, le 23 mai 2001, M. Daniel Cadoux, préfet de la Somme, a indiqué qu'en dépit des inondations qui s'étaient produites précédemment, il est vrai avec une moindre ampleur, **la prévention des inondations et la gestion d'une éventuelle crue ne**

---

<sup>1</sup> Document AN n° 1641 (dixième législature) : tome I, pp. 101 et 102.

<sup>2</sup> Page 54.

**constituaient pas des sujets habituellement traités au cours des réunions entre élus et services préfectoraux.**

Votre rapporteur, ainsi que M. Pascal Lefebvre, maire d'Epagne-Épagnette, ont fait valoir cependant que la question avait été abordée par des élus locaux au cours de la réunion cantonale du 24 novembre 2000 à Abbeville.

Le défaut de « culture d'inondations » dans la Somme et l'absence de prévisibilité d'un phénomène d'une telle ampleur ont certes largement contribué à une carence de « communication préventive » des services de l'État en direction des élus locaux.

Chacun est d'ailleurs convenu de ce que le risque d'une inondation aussi importante était sorti de la mémoire collective.

Pour autant, M. Claude Lefrou, comme la plupart des personnes entendues par la commission d'enquête, a exposé dans son rapport d'expertise que « *quelques caves inondées et quelques mouvements de terrain, causés par l'humidité, sont habituels, chaque année, en hiver et au printemps en Picardie* ».

La crue la plus importante depuis au moins un demi-siècle, celle de l'hiver 1993-1994 n'a, en aucune façon, préparé les esprits aux événements de cette année. On sait d'ailleurs que l'atlas des zones inondables dans la Somme, établi à la suite de ces inondations, s'est avéré obsolète cette année.

### *c) La pré-alerte*

C'est sur la base d'informations du BRGM transmises par la direction départementale de l'équipement (DDE), que **M. Daniel Cadoux, préfet de la Somme, a adressé aux maires des 52 communes susceptibles d'être concernées, le 12 février 2001, un courrier de pré-alerte sur les risques de submersions ou d'inondations sur le territoire de leur commune.**

Dans ce courrier, le préfet annonçait que « *des risques de submersions ou d'inondations sont probables* » et indiquait que la DDE « *prend toutes les mesures nécessaires pour assurer l'évacuation des débits dans la limite des capacités des barrages situés sur la rivière Somme* ».

Il n'exclut pas des « *débordements partiels que le service s'efforcera de limiter par l'emploi de sacs de protection qui seront mis en place pour protéger les riverains* ».

Le préfet demande aux maires concernés, en conclusion de sa lettre, de « *prévenir (leurs) administrés, et particulièrement ceux qui habitent dans les zones les plus sensibles* ».

Interrogé par votre rapporteur sur sa connaissance du risque avant le courrier préfectoral du 12 février 2001, M. George Asnar, directeur du service interministériel régional des affaires de défense et de protection civile (SIRACED-PC), a indiqué avoir pris connaissance, dès le 22 janvier 2001, d'un avant-projet de courrier préparé par la DDE. La préparation de cette lettre a donc nécessité un certain temps... Néanmoins, il n'était peut-être pas possible, pour le préfet, le 12 février 2001, d'apporter des informations plus précises aux élus susceptibles d'être concernés.

**On peut cependant s'interroger sur les conclusions pratiques que les maires, spécialement ceux des communes les moins peuplées, pouvaient tirer d'une telle correspondance.** M. Patrick Poliautre, maire de Fontaine-sur-Somme, a regretté que la préfecture n'ait pas prolongé cette information par une action particulière.

De là, provient pour une certaine part, **le sentiment de solitude** pour affronter les difficultés, surtout à leur début, que **la plupart des maires** entendus par la commission d'enquête ont tenu à exprimer.

En effet, c'est seulement le 30 mars 2001 que se tient la première réunion de crise entre le préfet et les élus locaux, alors que les premières évacuations de trois communes (Boves, Gorenflos et Fontaine-sur-Somme) remontent au 23 mars, date à laquelle 45 communes ont déjà enregistré, à des degrés divers, une montée des eaux.

Par la suite, cependant, des réunions d'information se sont tenues à un rythme plus régulier.

M. Claude Lefrou relève, dans son rapport d'expertise, que la réunion du 30 mars, à laquelle a participé une quarantaine d'élus, a été suivie d'une autre réunion, le 30 avril, qui a rassemblé 120 participants.

Le rapport de M. Claude Lefrou précise aussi que des réunions à thème ont également été organisées par le préfet :

- le 11 avril, sur les mesures de soutien à la population ;
- le 15 avril, sur la procédure « catastrophes naturelles » ;
- le 19 avril, sur les risques sanitaires pouvant résulter d'une pollution de l'eau ;
- le 30 avril, sur le relogement durable.

*d) Placer l'information au cœur du dispositif de gestion de crise*

La visite mouvementée sur les lieux de M. Lionel Jospin, Premier ministre, le 9 avril, n'a manifestement pas permis de calmer l'inquiétude perceptible des élus et de la population.

M. Joël Hart, maire d'Abbeville, a exprimé avec force devant une délégation de la commission d'enquête, le 23 mai puis le 21 juin 2001, le grand sentiment de solitude ressenti par les élus locaux pour affronter un sinistre d'une aussi grande ampleur.

Il a précisé que c'est précisément cette raison qui l'avait conduit à « *alerter les médias* », ce qui a eu, selon lui, pour conséquence ensuite que les services préfectoraux « *ont commencé à traiter sérieusement les problèmes* ».

M. Joël Hart a fait valoir que **la passion manifestée par de nombreux élus devait être mieux comprise, dans le contexte difficile qu'ils avaient dû affronter, sans préparation particulière.**

M. Henri Sannier, maire d'Eaucourt-sur-Somme, a observé que la cellule de crise s'était montrée efficace pour venir en aide aux sinistrés, mais que les communes n'étaient pas suffisamment aidées pour la réparation ou la reconstruction de leurs équipements sinistrés. Il a indiqué que les élus avaient le sentiment que l'État ne leur faisait pas confiance.

D'une manière plus générale, la perspective de difficultés budgétaires prévisibles pour la remise en état d'équipements communaux a pu contribuer à alimenter un sentiment d'inquiétude de la part des élus.

Observant que sa commune avait subi quatre inondations en treize ans, M. Patrick Poliautre, élu maire de Fontaine-sur-Somme pour la première fois en 2001, **a regretté que les maires, en particulier ceux qui venaient d'être élus, ne soient pas informés de manière suffisamment précise sur leurs pouvoirs et leurs moyens d'action.** On rappellera que les inondations ont connu l'ampleur que l'on sait dans les jours suivant les élections municipales des 11 et 18 mars.

M. Gilles de Robien, député-maire d'Amiens, a pour sa part insisté sur le besoin d'accompagnement psychologique ressenti par les personnes sinistrées et sur la nécessité d'une meilleure information, par exemple sur la reconstruction éventuelle des logements au regard de leur exposition au risque.

M. Alain Gest, président du conseil général, a fait valoir que certaines rumeurs sur les causes des inondations, certes non fondées, provenaient, pour une large part, d'une mauvaise communication et d'un manque de transparence, en particulier sur la gestion des canaux. **Cette observation rejoint l'idée formulée, il y a sept ans, par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale : le manque de transparence alimente la rumeur.**

Par ailleurs, comme l'a indiqué à la commission d'enquête M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, « *dans le respect des compétences de chacun, il est incontournable que les collectivités locales, à commencer par les communes et le département, soient en permanence associées à la gestion de crise* ».

**A cet égard, des progrès paraissent devoir être accomplis par les services de l'État, pour informer plus régulièrement les élus, dont la population attend beaucoup.**

Comme l'a indiqué le colonel Lionel Le Clei<sup>1</sup>, un retard en communication est nocif dans 99 % des cas. « *La première communication qui fait état de l'événement et de la position des autorités imprime profondément sa marque. L'ensemble des acteurs-clés (notamment élus, administrations et leaders d'opinion) se mobilise et se positionne par rapport à cette première communication (...). Si (la communication) est négative, c'est-à-dire à l'initiative d'autres acteurs (...), le dossier sera plus difficile à mener à bien* ». En effet, dans un tel cas, ce sont les opposants qui choisissent le terrain de la communication.

**En d'autres termes, il appartient à l'État de prendre, le plus en amont possible, l'initiative d'informer le plus précisément possible élus et population, dans un souci de transparence.**

Une gestion de crise nécessite la prise en considération du besoin d'information de toutes les parties prenantes, surtout au début de celle-ci, voire auparavant lorsqu'elle est prévisible. C'est en effet lorsque la connaissance sur la catastrophe se situe à un niveau faible que le besoin de communication est ressenti le plus intensément, tant par les élus que par la population.

Un souci de **transparence rigoureuse** sur le contenu de l'information apparaît, de surcroît, de nature à limiter le risque de rumeur.

Une meilleure information suppose en particulier que soit enfin assurée une véritable **formation des préfets et des cadres administratifs à la gestion des crises**, ce qui serait d'ailleurs de nature à favoriser une « culture de crise ».

**Une telle formation est également indispensable pour les élus locaux**, qui auraient eu besoin de connaître les premières mesures qu'ils leur étaient possible de prendre. Nul doute qu'une bonne formation aurait réduit le sentiment de solitude qu'ils ont ressenti lors des premiers débordements constatés.

---

<sup>1</sup> « Administration » 1999, pp. 45 à 49 : *gestion de crise : moyens et perspectives.*

Votre commission d'enquête attache une importance particulière à sa recommandation ci-après, concernant l'information des élus et de la population.

**Proposition n° 20 : Prévoir une information transparente de l'État à l'attention des élus et de la population et la placer au cœur du dispositif de gestion de la crise. Associer étroitement les élus à la gestion de la crise et former les préfets et les élus à cette gestion.**

Il appartiendrait essentiellement aux préfets de mettre en œuvre une telle recommandation.

## **2. Des décisions trop tardives**

La mauvaise appréciation initiale de la réalité des risques encourus, à la source du retard dans la communication, s'est également traduite par quelques délais dans la mise en place du dispositif de crise.

### *a) Une mise en place laborieuse*

Votre rapporteur a déjà exposé que le département de la Somme n'était pas doté d'un service d'annonce des crues.

M. Michel Sappin, directeur de la défense et de la sécurité civiles au ministère de l'Intérieur a, pour sa part, précisé que son service n'avait pas reçu de bulletin régional d'alerte météorologique (BRAM), destiné à annoncer un phénomène météorologique d'une certaine violence (pluie torrentielle, par exemple).

On observera cependant que, faute de système d'annonce des crues dans le département, les BRAM sont, en principe, transmis au centre interrégional de coordination de la sécurité civile (CIRCOSC) compétent.

Or, la zone de défense de Lille, dont relève la Somme, ne dispose toujours pas de CIRCOSC.

M. Michel Sappin, a indiqué à la commission d'enquête que le centre opérationnel d'incendie et de secours (CODIS) de la zone de défense jouait un rôle similaire à celui du CIRCOSC, lorsque ce dernier faisait défaut, « *sans en avoir l'ensemble des moyens et des prérogatives* », **puisqu'il était dépourvu d'état-major et d'officiers.**

Il a aussi reconnu que « *dans l'affaire de la Somme, l'échelon zonal avait été particulièrement absent* ».

M. Michel Sappin, a souligné également que l'attention de sa direction avait été plus soutenue « *à partir du 20 mars lorsque nous avons préparé les premières évacuations, puis surtout le 23 mars, lorsque nous avons appris que le SDIS et le préfet de la Somme commençaient les évacuations dans plusieurs communes du département* ».

Jusqu'au 23 mars en effet, les débordements, encore localisés, donnent lieu à des interventions ponctuelles des sapeurs-pompiers (20 heures par jour pour l'ensemble du département).

M. Claude Lefrou enregistre la mise en place d'un dispositif de crise à partir du 23 mars avec des évacuations dans trois communes et la constatation d'une montée des eaux dans 45 communes.

C'est en effet le 23 mars que M. Georges Asnar, directeur du service interministériel régional des affaires de défense et de protection civile (SIRACED – PC) décide d'activer une cellule de veille dans son service, qui basculera en cellule préfectorale de crise le 3 avril au moment où le phénomène des inondations se généralise.

Le préfet sollicite officieusement le 30 mars une intervention de l'armée, qui sera effective le 3 avril, lendemain de sa demande formelle.

Le dispositif de gendarmerie est renforcé à partir du 4 avril et plusieurs sections des unités militaires de sécurité civile interviennent à partir du 9 avril. Une mission d'appui de sécurité civile (MASC) comportant des spécialistes du risque inondation, est diligentée le 10 avril.

La cellule interministérielle animée par le sous-préfet Jean-Yves Moracchini n'a été mise en place que le 27 avril. Le Général Gaubert, chef d'état-major de la zone de défense de Lille, a indiqué à une délégation de la commission d'enquête avoir formellement proposé la création de cette cellule dès le 21 avril, ajoutant que sa suggestion aurait probablement été formulée huit jours plus tôt, s'il n'avait eu à gérer, à ce moment, la crise de Vimy<sup>1</sup>. Le

---

<sup>1</sup> Un rapport d'expertise a révélé que des stocks d'obus chimiques datant de la première guerre mondiale, et entreposés à Vimy (Pas-de-Calais) étaient dans un « état de dégradation extrême » et constaté le « danger d'une explosion imminente ». Cette situation a entraîné l'évacuation de 12.500 personnes pendant les opérations de transfert de ces munitions.

Général Gaubert estime donc que **la cellule interministérielle aurait dû être créée dès le 13 avril, et non le 27.**

*b) Le sentiment de solitude des élus*

Les missions de chacun de ces acteurs –sur lesquelles la commission d'enquête reviendra plus loin- ont été exercées d'une manière généralement appréciée par la plupart des personnes entendues par la commission d'enquête.

En revanche, **les critiques ont porté principalement sur les délais de mobilisation des services, les hésitations des premiers jours ayant alimenté le sentiment de solitude des élus.**

M. Alain Gest, président du conseil général, élu pour la première fois à ces fonctions le 23 mars 2001, a observé que la survenance des crues dans cette période post-électorale *« n'avait pas favorisé une réaction normale de l'ensemble des acteurs »*.

Il a cependant considéré que, **dans les premiers jours, la préfecture avait mal apprécié la gravité du phénomène**, convenant toutefois de la bonne mobilisation des services dans la suite des événements.

Enfin, il a regretté la faiblesse des matériels disponibles pour faire face à la crise (pompes, etc), ce qui impliquait inévitablement des délais de réaction.

M. Gilles de Robien, député-maire d'Amiens, a déploré que l'État n'ait pas, à l'origine, réagi *« à la mesure de la catastrophe »*, regrettant que l'armée soit arrivée avec 15 jours de retard.

Les maires de localités moins peuplées ont également exprimé à une délégation de la commission d'enquête leur désappointement devant le démarrage difficile de la gestion de crise.

Mme Annie Roucoux, maire de Pont-Rémy, a relevé que, pendant les huit premiers jours du sinistre, la gestion de la crise avait été essentiellement supportée par la commune, et regretté que les services préfectoraux ne soient pas intervenus plus rapidement. Quant à M. Nicolas Lottin, conseiller général de Saint-Valéry-sur-Somme, il a exposé, de manière anecdotique mais significative, comment il lui avait fallu attendre un délai de onze jours pour obtenir la construction d'une digue ...

En revanche, selon M. Claude Lefrou, *« la montée en puissance de la réaction des administrations, et en particulier de l'État, a été, en fonction de la prise de conscience progressive de l'ampleur du phénomène et de ses conséquences, régulière, constructive et massive »*.

L'insuffisante réactivité des services peut être liée à la difficulté qu'ils ont éprouvée –comme l'ensemble des acteurs- à prendre conscience de la dimension d'un phénomène dont la progression a, il est vrai, été lente.

Elle peut aussi s'expliquer par la **difficulté à mobiliser dans des délais très brefs**, hommes et matériels, situation qui a conduit plusieurs personnes entendues à proposer la création de formules de « veille », prêtes pour des interventions d'urgence.

Ainsi, le Général Gaubert, chef d'état-major de la zone de défense de Lille, a-t-il suggéré l'instauration d'un « piquet d'intervention », constitué d'une équipe de spécialistes intégrables d'urgence dans une cellule interministérielle de crise.

M. Jean-Yves Moracchini, responsable de la cellule interministérielle de crise, a également proposé que cinq membres du corps préfectoral et cinq administrateurs civils formés et expérimentés soient, en permanence, prêts à intervenir pour le traitement d'une crise grave. En cas d'urgence et si les difficultés dépassaient les moyens du département, deux membres de cette équipe effectueraient une mission exploratoire pour déterminer sans délai la procédure qui serait la plus adéquate (type de renforts, création d'une cellule interministérielle, etc).

La proposition ci-après de la commission d'enquête a pour objet de favoriser une réactivité plus rapide des services de l'État :

**Proposition n° 21 : Doter le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) d'une cellule pouvant être chargée d'évaluer sur place la nature d'une catastrophe afin de déterminer sans délai, si nécessaire, la procédure exceptionnelle la plus adéquate.**

## ***B. LA MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE DES SERVICES CIVILS ET MILITAIRES***

### **1. La création des cellules de crise**

Dans son rapport précité sur l'évaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre à l'occasion des tempêtes de décembre 1999, M. Gilles Sanson avait observé la **tendance croissante à constituer des**

**cellules de crise**, de préférence au recours au centre opérationnel de défense (COD), structure constituée par un décret n° 86-1231 du 2 décembre 1986 et désormais rarement appelée pour le traitement d'une catastrophe.

**En réalité, deux cellules de crise ont en effet été constituées :**

*a) La cellule de crise du préfet*

Placée sous la responsabilité de M. Georges Asnar, directeur du service interministériel régional des affaires de défense et de protection civiles, en veille depuis le 23 mars et activée le 3 avril, composée de fonctionnaires du SIRACED-PC et de cadres des principaux services préfectoraux concernés, la cellule de crise préfectorale était chargée, pour l'essentiel, de coordonner l'action des services civils et militaires, de favoriser l'acheminement de dons vers la Croix-Rouge ou l'Association départementale des maires de la Somme et d'établir des synthèses journalières à l'attention du préfet. Elle avait donc pour objet d'assister le préfet pendant la durée de la crise.

*b) La cellule interministérielle*

Chargée de coordonner l'ensemble des actions de l'État, animée par M. Jean-Yves Moracchini, sous-préfet, et mise en place le 27 avril, au lendemain de l'annonce de sa création par le Premier ministre, la cellule interministérielle avait pour fonction de concevoir et planifier sur le moyen terme les actions à mettre en œuvre.

Créée au plus fort de la crise, cette cellule revêt un caractère exceptionnel, un tel instrument n'ayant jamais été utilisé pour le traitement d'une catastrophe naturelle, sauf en Guadeloupe pour un cyclone.

Destinée à « *concevoir et mettre en œuvre les mesures d'aide et d'assistance en faveur des habitants des zones sinistrées* », la cellule interministérielle devait, aux termes du communiqué du Premier ministre du 26 avril 2001, travailler « *en relation avec les collectivités locales qui seront étroitement associées* ».

Elle a vu sa marge de manœuvre renforcée par le fait qu'elle était constituée d'un nombre limité de membres (une dizaine) extérieurs à l'administration du département.

Selon M. Jean-Yves Moracchini, ce dispositif a favorisé l'unité de commandement au-delà des cloisonnements administratifs et « *permis la*

*substitution d'une logique de planification à celle d'une réponse au coup par coup ».*

En outre, cela a facilité la prise de décision et amélioré la communication à destination des élus et de la population.

**Selon M. Claude Lefrou, la cellule interministérielle a constitué une « expérience originale qui traduit la nécessité, pour les pouvoirs publics, de maintenir leur mobilisation et de faire face aux aspects nouveaux – logement, vie économique...- d'une crise durable et d'une réelle ampleur ».** Il a aussi préconisé que soient mieux précisées pour l'avenir les modalités de constitution d'équipes nationales de ce type et les conditions de leur intégration au dispositif départemental.

## **2. Les missions remplies par les principaux acteurs**

### *a) Les services d'incendie et de secours*

Le colonel François Chedebois, directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Somme, a exposé à une délégation de la commission d'enquête que les premières interventions des sapeurs-pompiers, en matière d'inondations, remontaient au mois de janvier.

Puis, les interventions des sapeurs-pompiers dans le département passent de 20 hommes/jour le 23 mars à 200 hommes/jour durant la première quinzaine d'avril.

Les prestations des sapeurs-pompiers ont alors porté sur la protection du mobilier des particuliers (montées sur parpaing, déménagements) ou sur du travail de maçonnerie (traitement des portes et fenêtres).

Les sapeurs-pompiers ont aussi dû concourir à l'assistance à la continuité de la vie courante pour les personnes restées sur place (transport par barque, ravitaillement, etc).

A partir du début du mois de mai, les sapeurs-pompiers ont accompagné la fin progressive de la crise (nettoyage des voies publiques et des habitations, pompage des sous-sols, aide à la réinstallation).

Tout au long de la crise, ils ont assisté policiers et gendarmes dans leur surveillance contre le vol.

Le colonel François Chedebois a estimé satisfaisante la mobilisation des sapeurs-pompiers volontaires, relevant toutefois que celle-ci se heurtait « à

*la faiblesse du niveau des vacations horaires* », déterminé par arrêté ministériel. Il a relevé qu'à l'occasion des tempêtes de 1999, l'État avait décidé de rémunérer les volontaires à un niveau nettement plus élevé, pour tenir compte de l'effort exceptionnel qu'ils avaient accompli.

*b) L'armée*

La coopération civilo-militaire mise en place dans la Somme a permis une intervention des unités militaires -principalement du génie- à partir du 3 avril.

Cette coopération, organisée au niveau de la zone de défense, afin de bénéficier d'un niveau satisfaisant de moyens mutualisés, a été dirigée et coordonnée par le général Gaubert, chef d'état major de la zone de défense de Lille, en liaison avec le délégué militaire départemental de la Somme.

Le général Gaubert a indiqué à une délégation de la commission d'enquête que, au cœur de la crise, 260 hommes agissaient jusqu'à 15 heures par jour, 7 jours sur 7, avec relève d'unités toutes les deux semaines.

Le chiffre total des militaires ayant participé aux opérations a, sur l'ensemble de la crise, dépassé les 15.000 hommes/jour.

Le génie a, en renfort de la police nationale, participé aux opérations de sécurisation des zones inondées, à Abbeville et à Amiens : prévention du pillage, contrôle de la circulation et de l'accès de nombreux curieux, etc.

Les militaires ont aussi participé aux différentes formes d'aide à la population : ravitaillement, transport de personnes, portage de meubles et autres actions de proximité.

Ils ont placé 700.000 sacs de sable le long des cours d'eau, destinés à servir de digues.

Dès la fin du mois de mars, 70 gendarmes du groupement de la Somme et, à partir de la mi-avril, 225 gendarmes relevant d'autres groupements ont également été mobilisés pour accomplir des tâches comparables.

Le Colonel Lagrange, responsable du Centre d'opérations interarmées (COIA), chargé du territoire national, a souligné que **la participation de l'armée aux opérations de sécurité civile ne se justifiait que lorsqu'il apparaissait nécessaire de compléter les moyens civils.**

Il a estimé que la bonne perception parmi les élus et dans l'opinion publique de l'intervention de l'armée provenait de la qualité de son travail de proximité, mais pouvait aussi s'expliquer par des raisons historiques.

De nombreux élus locaux ont tenu à exprimer à la commission d'enquête leur satisfaction pour les prestations de l'armée. Ils ont toutefois déploré une intervention trop tardive de celle-ci.

**La commission d'enquête constituée en 1994 par l'Assemblée nationale<sup>1</sup> avait déjà observé que les délais d'intervention pourraient être réduits « si l'armée améliorait ses mécanismes de mobilisation des moyens ».**

M. Jean-Yves Moracchini, responsable de la cellule interministérielle de crise a, pour sa part, estimé qu'une intervention plus précoce de l'armée « aurait supposé auparavant une prise de conscience de l'ampleur du phénomène et de l'insuffisance notoire des moyens disponibles ».

M. Alain Perret, sous-directeur de l'organisation des secours et de la coopération civilo-militaire ainsi que le Colonel Lagrange, responsable du centre d'opérations interarmées (COIA) ont estimé que la professionnalisation des armées n'avait pas eu d'incidence notable sur les conditions d'intervention de celles-ci en cas de catastrophes naturelles.

A l'inverse, M. Michel Champon, sous-directeur de la défense civile au ministère de l'Intérieur, a considéré que la professionnalisation avait « rigidifié » les conditions d'intervention de l'armée et qu'**une réflexion sur une utilisation intelligente des réservistes s'imposait.**

Néanmoins, le Colonel Lagrange préconise la mise en place d'un dispositif permettant une mobilisation instantanée des forces adaptées à la situation, dont le transport pourrait être assuré rapidement.

Votre commission d'enquête souhaite aussi permettre, lorsque la situation l'impose, une intervention plus rapide des forces armées.

L'idée de constituer un contingent de personnels militaires mobilisables sans délai est séduisante, mais pourrait cependant, compte tenu de la **professionnalisation des armées**, se heurter à des difficultés, notamment budgétaires, du fait de la **pluralité des champs d'intervention de l'armée, tant en France qu'à l'étranger.**

Les événements récents illustrent malheureusement l'ampleur de la difficulté. Ainsi, le dispositif de **renforcement de la sécurité générale** par les armées, à la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, mobilise-t-il, à la date du 24 septembre 2001, **1.010 hommes de l'armée de**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 1641 (Xe législature), p. 111.

**terre ainsi que 300 marins et gendarmes maritimes. La garde des centres de stockage de la monnaie Euro mobilise 2.500 hommes** des trois armées. Après **l'explosion dans une usine chimique à Toulouse** le 21 septembre dernier, **280 militaires** ont été engagés en urgence.

Il est, de ce fait, apparu difficile à la commission d'enquête d'envisager la constitution d'une nouvelle unité militaire chargée des interventions d'urgence.

En revanche, il serait peut-être possible de **renforcer les unités militaires de sécurité civile**, dont la vocation est, précisément, d'avoir la capacité d'intervenir très rapidement et qui, en l'occurrence, ont conforté l'action des sapeurs-pompiers à partir du 9 avril : 150 hommes de l'unité de Nogent-le-Rotrou ont été mobilisés.

On rappellera que les trois unités, implantées à Nogent-le-Rotrou, Brignoles et Corte, sont constituées d'environ 1.500 hommes au total, formés aux techniques de pointe pour le traitement des catastrophes naturelles, en alerte permanente, mobilisables en trois heures et placés sous l'autorité opérationnelle du ministre de l'Intérieur.

La qualification des personnels de ces unités militaires de sécurité civile devrait être diversifiée en fonction du panel des missions susceptibles de leur être confiées.

|  |
|--|
| <p><b><u>Proposition n° 22</u> : Renforcer les effectifs des unités militaires de sécurité civile.</b></p> |
|--|

*c) La direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS)*

La direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) de la Somme a engagé des actions de santé publique et en matière sociale, exposées à une délégation de la commission d'enquête par son directeur, M. Jean-Luc Desmet.

Sur le plan de la santé publique, il a fallu vérifier l'intégrité des bâtiments dans le domaine sanitaire et médico-social et préparer d'éventuelles évacuations, par exemple des maisons de retraite.

Les contrôles de potabilité de l'eau n'ont pas fait apparaître de problèmes particuliers liés aux inondations.

Une cellule de soutien médico-psychologique a été mobilisée à partir du 8 avril, essentiellement dans le secteur d'Abbeville où elle a effectué environ 200 interventions.

Une cellule « santé des populations », chargée d'identifier les risques sanitaires de toute nature liés aux inondations, a rencontré l'ensemble des sinistrés au cours du printemps.

Un dispositif de veille sanitaire a également été mis en place afin de faciliter, le cas échéant, la réaction à la survenance de tout risque d'ordre infectieux, psychologique ou en relation avec l'environnement.

En définitive, la DDASS n'a pas constaté de conséquences notables des inondations sur le plan de la santé publique.

Des notices d'information concernant les précautions à prendre lors de la décrue et les risques sanitaires généraux, élaborées par la DDASS, ont été largement diffusées par la presse locale.

En matière sociale, la DDASS a préparé un guide des aides d'urgence.

Elle a aussi animé trois équipes mobiles pluridisciplinaires, constituées d'un travailleur social, de représentants de la DDE, de la trésorerie générale, de la DDASS et d'associations. Des travailleurs sociaux, des agents des caisses de sécurité sociale et un militaire du génie participaient également à ces équipes mobiles.

Des agents des collectivités locales ont aussi travaillé au sein de ces équipes, comme des assistantes sociales et, naturellement des sapeurs-pompiers.

Ces équipes pluridisciplinaires avaient pour mission de recenser sur le terrain les cas nécessitant un traitement particulier en urgence : évaluation de l'état des habitations, besoin d'habitation provisoire, relogement, attribution d'aides financières ponctuelles, etc. Elles devaient ensuite analyser les situations individuelles, recueillir et transmettre les demandes d'aide et évaluer les besoins, particulièrement en ce qui concerne le logement.

Chaque semaine, une réunion des équipes mobiles était destinée à faciliter un échange d'information et l'adaptation du dispositif à l'évolution de la situation.

Selon le rapport d'étape de la DDASS, les équipes mobiles avaient rencontré 1.000 personnes sinistrées à la mi-juin.

La DDASS a aussi, en liaison avec les associations, institué un comité de répartition des dons. Il fallait en effet harmoniser les différentes actions, en

respectant des règles d'équité, tout en préservant la spécificité des associations et la volonté des donateurs. Le dispositif reposait pour une large part sur les équipes mobiles.

*d) Les autres acteurs*

Les chambres de commerce et d'industrie, la chambre des métiers et la chambre d'agriculture sont aussi intervenues dans la crise, notamment pour **recenser les activités économiques sinistrées, mobiliser les différents systèmes d'aide et informer les bénéficiaires**, comme leurs responsables l'ont exposé à une délégation de la commission d'enquête.

Son président, M. Bernard Martel, a indiqué que la Chambre de commerce et d'industrie d'Abbeville avait **accueilli certaines entreprises sinistrées ou les avait aidées à trouver un nouveau site**. Elle a créé une association pour collecter et redistribuer les aides aux entreprises de la Somme, en provenance des autres chambres de commerce et du MEDEF.

M. Dominique Schockaert a exposé que la Chambre de commerce et d'industrie d'Amiens avait organisé des réunions d'information sur les problèmes d'assurance auxquels les entreprises étaient confrontées et pour aider à la mise en place de dispositifs de chômage partiel.

Des **délais de paiement** ont été accordés sur demande par les services de l'État et par les organismes de sécurité sociale.

Enfin, un accord a été conclu, le 27 avril 2001, entre trois organisations patronales (le MEDEF, la CGPME et l'UPA) et cinq organisations syndicales de salariés (CFDT, CGC, CFTC, FO et CGT) créant une **allocation forfaitaire journalière aux salariés des entreprises qui ont dû suspendre leurs activités en raison des inondations dans la Somme**.

Cet accord, rendu obligatoire par arrêté ministériel du 29 juin 2001<sup>1</sup>, fixe cette allocation exceptionnelle à 18,80 F par heure ou 104,72 F par jour, **dans la limite de 28 jours**.

---

<sup>1</sup> Publié au Journal Officiel du 8 août 2001.

## **C. L'ASSISTANCE ET LES AIDES D'URGENCE : UNE SOLIDARITÉ COMPLEXE À GÉRER**

### **1. Un engagement financier limité de l'État**

Sur le plan financier, le Gouvernement a, les 9 et 13 avril, débloqué une somme totale de 2,2 millions de francs de crédits pour les secours d'extrême urgence afin de répondre aux demandes des personnes les plus en difficulté. Ces crédits ont été délégués au préfet de la Somme, qui les a immédiatement mis à la disposition des maires. Ils ont ensuite été distribués par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale (CCAS).

En outre, le Premier ministre a annoncé, le 26 avril, l'ouverture d'un crédit provisionnel de 10 millions de francs supplémentaires pour venir en aide aux victimes des inondations. Ce crédit supplémentaire a cependant été transféré par la suite vers l'enveloppe destinée à l'aide aux réparations des dégâts aux ouvrages publics non assurables.

Le ministre de l'Intérieur a indiqué à votre commission d'enquête que *« ces sommes seront bien entendu en tant que de besoin abondées sur demande du préfet »*.

Les crédits d'urgence sont toutefois, à ce jour, restés à ce niveau.

Il convient enfin de mentionner l'intervention de l'État pour le logement provisoire des personnes évacuées de leur domicile.

### **2. Le logement provisoire des sinistrés**

Au plus fort de la crise, environ 3.500 habitations et caves ont été inondées et 1.100 personnes ont été évacuées. Des solutions d'urgence ont dû être trouvées pour le relogement de ces personnes.

La plupart ont été accueillies chez des proches, en gîte rural ou à l'hôtel. Pour certains, en revanche, une autre solution devait être trouvée en urgence.

L'État a décidé le lancement d'une opération mettant à disposition des logements provisoires (*mobil homes*) pour les sinistrés n'ayant pas d'autre solution. Ainsi **167 familles auront été relogées dans ces logements provisoires**, à l'achèvement de l'opération.

A cet effet, le 23 avril, une mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) a été mise en place.

L'hébergement d'urgence a été totalement gratuit pour les familles sinistrées pendant les trois premiers mois (eau et électricité comprises), la mesure étant financée par l'État. A partir du quatrième mois, les dépenses d'électricité ont été mises à la charge des personnes concernées.

Le coût de l'opération pour l'État est évalué à environ 75 millions de francs, ce qui inclut la viabilisation des terrains d'accueil et l'acquisition des logements provisoires. Les communes ont pris en charge les coûts de fonctionnement s'agissant de l'assainissement.

En outre, dans un souci d'égalité de traitement, les personnes sinistrées qui ont pu être relogées dans le parc social public ou privé ont bénéficié de **l'allocation de logement temporaire (ALT)**, dont les conditions d'attribution ont été modulées pour la circonstance (doublement du plafond). Le coût de cette prestation a représenté, selon Mme Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'État au Logement, entendue par la commission d'enquête, entre 15 et 20 millions de francs, versés pour moitié par l'État et pour moitié par la Caisse d'allocations familiales.

Les terrains d'accueil ont été recherchés par la DDE, en concertation avec les maires, pour faire en sorte que les sinistrés soient, si possible, relogés sur le territoire de leur commune.

La Sonacotra a été chargée de l'acquisition des logements provisoires, de leur transport et de leur raccordement au réseau.

Les attributions de logements ont été traitées par la commune, avec l'appui des agents dédiés à la fonction habitat au sein des équipes mobiles pluridisciplinaires, qui ont, au cours de la crise, contacté l'ensemble des familles sinistrées.

Cette opération paraît donc avoir donné satisfaction aux victimes même si les retards de livraison, imputables souvent à la recherche de terrains disponibles, ont, compte tenu de la situation critique, parfois été durement ressentis.

La secrétaire d'État au Logement a indiqué à la commission d'enquête qu'elle confierait à une personnalité une étude sur les solutions pour accélérer le processus de livraison de logements temporaires.

Elle a précisé qu'elle envisageait une formule de convention de mise à disposition de logements temporaires conclues avec des opérateurs.

Sur ce même sujet, notre collègue M. Charles Revet, président du conseil général de la Seine Maritime et membre de la commission d'enquête, a

créé dans son département une formule de logement provisoire à l'attention de familles expulsées ou devant trouver rapidement un autre domicile, par exemple à la suite d'un incendie.

**Cette formule, «Abri 76», permet au département de la Seine Maritime de mettre dans les 24 heures un logement temporaire à la disposition des personnes qui en ont besoin, mais pour une durée qui a été limitée à un an au maximum.**

A cet effet, le conseil général de la Seine Maritime, qui finance l'opération avec l'OPAC, a lancé un appel d'offres auprès d'entreprises capables de livrer sans délais les logements provisoires.

Votre commission d'enquête souhaite qu'une formule de ce type soit mise en œuvre, au niveau de l'État qui seul paraît en mesure de répondre à des besoins importants en nombre et qui en supporterait le financement au titre de la solidarité nationale.

|   |
|---|
| <p><b>Proposition n° 23 : Conclure avec des entreprises spécialisées des conventions de mise à disposition en urgence de logements provisoires.</b></p> |
|---|

Néanmoins, la commission d'enquête, tout en étant sensible à l'effort accompli, souhaite **que ces logements provisoires gardent leur caractère temporaire et qu'une solution définitive soit trouvée pour chaque famille dans un délai raisonnable.**

### **3. L'absence de l'Union européenne**

M. Michel Barnier, commissaire européen, a exposé à la commission d'enquête qu'il « *n'y a pas spécifiquement de politique européenne de sécurité civile et de protection parce que les États membres n'en ont pas exprimé le souhait.* » Il a ajouté que la complexité du problème s'expliquait notamment par le fait que, dans de nombreux pays membres, la compétence en matière de protection civile n'était pas nationale mais régionale.

M. Michel Barnier a néanmoins indiqué que l'on pourrait imaginer « *une réponse européenne, un peu sur le modèle de ce qui est en train de se faire avec la force d'intervention militaire européenne, à savoir des unités de protection civile nationales identifiées et coordonnées* ».

Il a précisé qu'il « *ne (s'agissait) pas de créer une force européenne centralisée à Bruxelles ou ailleurs, mais de désigner ici une unité de maîtres chiens d'avalanche, là une unité hospitalière mobile (...) bref que l'on ait des éléments nationaux agréables en cas de catastrophe et apportant une réponse européenne* ».

A défaut de pouvoir engager dès maintenant une politique aussi ambitieuse, **il serait au moins souhaitable que l'Union européenne puisse exprimer sa solidarité par l'envoi d'une aide d'urgence aux personnes sinistrées.**

Il conviendrait à cet effet de rétablir la ligne budgétaire « catastrophes naturelles » supprimée depuis trois ans par la Commission et le Conseil.

**Proposition n° 24 : Rétablir une ligne budgétaire spécifique au sein du budget de l'Union européenne pour permettre une réponse rapide en cas de catastrophe naturelle dans un État membre et affirmer une solidarité européenne.**

#### **4. La difficile coordination des associations**

##### *a) Une forte mobilisation*

Une délégation de la commission d'enquête a entendu les représentants des principales associations, pour la plupart créées pour la circonstance, afin de recueillir les dons et veiller à leur meilleure utilisation<sup>1</sup>.

La plupart de ces associations ont aussi centré leurs objectifs sur les actions à mener en vue de prévenir le risque d'inondation.

On citera également les « Architectes de l'urgence et des risques naturels »<sup>2</sup>, association créée par des architectes picards, avec le soutien respectif des ministères de la Culture et de l'Équipement.

---

<sup>1</sup> Les inondations dans la Somme ont donné lieu à un important élan de solidarité dans le pays puisque les dons reçus ont été de (en millions de francs) : 7 par le conseil général ; 5,5 par Abbeville Solidarité Inondations ; 10 par l'Association des maires de la Somme ; 0,6 par le Secours catholique ; 0,65 par le Secours populaire et 2,75 par la Croix rouge.

<sup>2</sup> Le Courrier picard du 31 juillet 2001 et Picardie la Gazette du 8 août 2001.

L'association a pour objectif d'apporter conseil et assistance gratuits aux particuliers dont les habitations ont été endommagées. Ils visitent les lieux et établissent un diagnostic comportant une évaluation des travaux à entreprendre.

L'association peut aussi assister, en tant que conseil, le sinistré lors de la visite d'expertise et ultérieurement pour l'examen des devis. Elle est déjà intervenue dans une quarantaine de dossiers.

M. Pierre Lacour, président de la délégation départementale de la Somme de la Croix rouge française, a exposé à une délégation de la commission d'enquête le bilan de ses interventions.

*La Croix rouge a procédé à des prêts et des dons de mobilier, d'appareils électroménagers et de vêtements et a apporté diverses formes d'aide pour la vie quotidienne.*

*A Abbeville, un centre d'hébergement d'urgence, d'une capacité de 100 lits, a été ouvert le 8 avril pour une durée de trois semaines.*

*A la fin du mois d'avril, une plate-forme logistique a été constituée à Amiens, notamment dans le but de recentrer l'action sur l'ensemble de la vallée de la Somme.*

*b) Mais une coordination délicate*

M. Claude Lefrou a relevé que les associations caritatives avaient apporté des aides selon des modalités qui leur sont propres «*sans qu'une coordination avec les interventions de l'État et des autres opérateurs institutionnels ait pu être établie*».

A ce sujet, M. Pierre Lacour a estimé qu'une fusion de l'ensemble des dons reçus par les diverses associations aurait pu soulever quelques difficultés d'ordre éthique. Il a donc paru préférable de respecter le choix de l'association destinataire fait par chaque donateur.

Néanmoins, la Croix-Rouge a participé aux équipes mobiles pluridisciplinaires, constituées de représentants de la DDASS, de la Trésorerie, du conseil général et d'associations qui ont enquêté, commune par commune, sur les besoins des familles sinistrées.

M. Pierre Lacour a aussi indiqué que des réunions de coordination entre associations et communes étaient organisées au sujet de la répartition des aides.

Les équipes mobiles pluridisciplinaires et les réunions de coordination répondaient à un souci d'harmonisation, qui a pu ne pas toujours être apprécié de la même manière par tous.

Les canaux d'expression de la solidarité avec les sinistrés ont été nombreux et divers, qu'il s'agisse d'autres associations caritatives comme le Secours catholique ou le Secours populaire français ou de la presse locale (le Courrier picard, Radio France bleue Picardie).

Il convient de mentionner également l'action menée en la matière par chaque commune concernée et celle de l'Association départementale des Maires.

L'Association « Abbeville Solidarité Inondations », créée par la ville, a ainsi décidé le versement de 2.500 francs aux habitants des 730 maisons inondées, prestation correspondant au montant de la franchise d'assurance.

Votre rapporteur a, en sa qualité de président de l'Association des maires du département de la Somme, ouvert, dès le troisième jour du sinistre, un compte destiné à la réception des dons et en a informé sans délai les élus du département. Il s'agissait de fédérer autant que possible les actions afin de **favoriser l'égalité des sinistrés devant le secours ainsi que la transparence.**

Les sommes recueillies par le canal de l'Association des maires de la Somme ont ensuite été distribuées par celle-ci sur la base des informations fournies par les maires. Les versements ont, là aussi, généralement couvert le montant de la franchise d'assurance (2.500 francs).

## **5. Les travaux d'urgence pendant la crise**

Le conseil général de la Somme a décidé, en concertation avec la cellule interministérielle, l'engagement en urgence de travaux destinés à accélérer le phénomène de décrue et à rétablir le trafic routier. Ces travaux ont été effectivement entrepris pendant la crise :

– rehaussement des berges et colmatage des brèches (60 km de berges traitées). A cet effet, les 700.000 sacs de sable déposés avec le concours de l'armée ont fait l'objet d'une consolidation cet été (sept millions de francs) ;

– installation de pompes pendant deux mois à Saint-Valéry-sur-Somme et en aval d'Abbeville pour accélérer l'évacuation des eaux (débit de 4 m<sup>3</sup>/seconde : 6,6 millions de francs) ;

– suppression de deux ponts sur des routes départementales, gênant l'écoulement des eaux du Doigt, et installation de ponts provisoires (8,9 millions de francs) ;

– installation de trois ponts provisoires, à Saily-Laurette, Pont-Rémy<sup>1</sup> et Daours, afin de rétablir le trafic routier (7,45 millions de francs).

---

<sup>1</sup> Dans le cas de Pont-Rémy, il s'agissait d'éviter aux habitants de faire un détour de 47 kilomètres du fait du recouvrement d'un pont par les eaux.

## CHAPITRE II

### RECHERCHER UNE INDEMNISATION PLUS ÉQUITABLE DES DOMMAGES ET ENCOURAGEANT LA PRÉVENTION

#### I. AMÉLIORER LES MÉCANISMES D'INDEMNISATION

Le régime des catastrophes naturelles et celui des calamités agricoles constituent les deux grands mécanismes d'indemnisation des risques naturels en France. Ces deux régimes ont été amenés à fonctionner à l'occasion des inondations de la Somme. Il paraît donc légitime de s'interroger, à la lumière de ces événements, sur leur bonne prise en compte des situations de détresse issues de catastrophes naturelles.

##### ***A. LE RÉGIME DES CATASTROPHES NATURELLES DOIT RESPECTER L'ÉQUITÉ ENTRE ASSURÉS ET MIEUX PRENDRE EN COMPTE LEURS EFFORTS DE PRÉVENTION***

Le préambule de la Constitution de 1946 pose le principe selon lequel « *la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les citoyens devant les charges qui résultent des calamités nationales* ». Ce n'est toutefois qu'en 1982<sup>1</sup> que fut institué un régime spécifique d'indemnisation, par les assureurs, des catastrophes naturelles. Auparavant, la solidarité nationale s'exprimait par le versement d'aides publiques ponctuelles aux sinistrés et seules quelques mutuelles acceptaient de garantir leurs assurés contre le risque inondations. A l'approche du vingtième anniversaire de cette loi, les inondations de la Somme en ont fait apparaître deux limites : une équité entre assurés encore imparfaite et une incitation insuffisante à la prévention.

---

<sup>1</sup> Loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles.

## **1. Une prise en charge de 100 millions d'euros par le régime au titre des inondations de la Somme**

Les inondations de la Somme devraient représenter une charge de **100 millions d'euros** (plus de 650 millions de francs)<sup>1</sup> pour les compagnies d'assurance et la caisse centrale de réassurance. Environ 3.500 habitations et caves ont été touchées par les inondations, à des degrés divers. Près de 200 entreprises ont également pâti de cette catastrophe, le plus souvent sans être directement inondées mais en subissant les conséquences des difficultés d'accès à leurs locaux sur leur chiffre d'affaires. Il faut également noter les conséquences induites sur le secteur du tourisme en Picardie avec de très nombreuses annulations notamment en hébergement de plein air<sup>2</sup>.

### **LES INONDATIONS DE LA SOMME : UN COÛT GLOBAL SUPPORTABLE POUR LE RÉGIME MAIS D'IMPORTANTES DÉGÂTS PAR SINISTRÉ**

Selon les dernières estimations disponibles, le **montant total des indemnités** qui seront versées aux assurés à la suite des inondations de la Somme s'établirait autour de **100 millions d'euros** soit plus de 650 millions de francs. Or, le « coût moyen » d'une inondation est d'ordinaire de 1,5 milliard de francs. Ce coût global relativement moins élevé résulte du nombre inférieur de communes (108 communes dans la Somme contre plus de 400 dans le « grand sud » à l'occasion des inondations de novembre 1999) et d'entreprises concernées (la zone inondée était industriellement peu dense).

En revanche, le **coût moyen par sinistré (entre 100.000 et 150.000 francs)** devrait s'avérer supérieur à la moyenne (33.200 francs sur les douze dernières années et 70.000 francs lors des inondations en Bretagne) en raison des dommages plus importants causés par la durée exceptionnelle des crues et de la nécessité d'opérer dans certains cas des reconstructions partielles ou totales (entre 1 et 5 % des habitations devraient être détruites).

Au 25 août 2001, on dénombrait 2.000 maisons sinistrées à des degrés divers, dont 1.600 petits sinistres (réglés à 80 % pour un coût moyen total de 20.000 à 30.000 francs) et 400 sinistres importants (réglés à 60 % pour le mobilier et les mesures conservatoires et à 0 % pour l'immobilier, pour un coût moyen total de 200.000 à 300.000 francs). Le rythme de règlement des sinistres est comparable au rythme moyen observé en matière de catastrophes naturelles. Enfin, 32 démolitions totales ont été programmées.

---

<sup>1</sup> Une enquête conjoncturelle, réalisée tous les trois mois auprès des entreprises d'assurance, est en cours pour déterminer de façon plus précise le montant des indemnités versées dans la Somme au titre des inondations de l'hiver 2000-2001.

<sup>2</sup> Comme l'a souligné devant votre commission M. Pierre Bamière, président du comité départemental du tourisme, le 20 juin 2001. Par ailleurs, M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports, du logement et du tourisme, a indiqué devant la commission le 31 mai 2001 que la baisse de la fréquentation touristique s'établissait entre 10 et 35 %.

## LE COÛT DES INONDATIONS DEPUIS 1990

| Date – lieu                                  | Indemnités<br>(en milliards de francs) |
|--|--|
| Janvier-mars 1990 : moitié Nord de la France | 1,5                                    |
| Décembre 1993-février 1994 : Nord et Est     | 1,7                                    |
| Février 1995 : Nord, Est et Ouest            | 2,6                                    |
| Décembre 1996 : Sud-Ouest                    | 0,5                                    |
| Novembre 1999 : Grand Sud                    | 1,9                                    |
| Décembre 2000-janvier 2001 : Bretagne        | 0,5                                    |
| Décembre-avril 2001 : Somme                  | 0,7                                    |

*Source : FFSA, juin 2001 et Caisse centrale de réassurance, évaluation juillet 2001*

### **2. Pour un régime plus équitable : résorber les dysfonctionnements constatés**

*a) Pour être couvert contre les catastrophes naturelles, il faut souscrire un contrat de dommages aux biens*

Le système issu de la loi de 1982 permet d'indemniser les « dommages matériels directs ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir les dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises »<sup>1</sup>, à condition que l'état de catastrophe naturelle ait été constaté par un arrêté ministériel et que **les biens sinistrés soient couverts par un contrat d'assurance**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Article L. 125-1 du code des assurances.

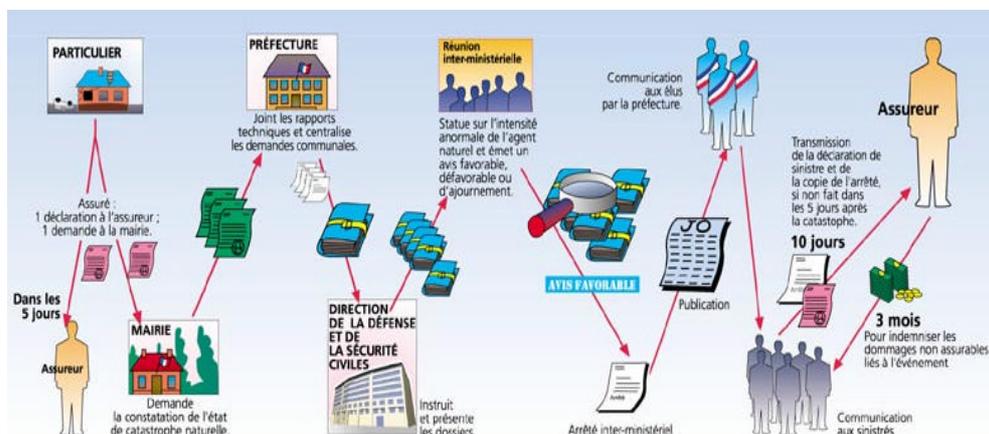
<sup>2</sup> Aux termes de l'article L. 125-1 du code des assurances, « les contrats d'assurance souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'Etat et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets de catastrophes naturelles sur les biens faisant l'objet de tels contrats ».

### LE DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE DE RECONNAISSANCE DE L'ÉTAT DE CATASTROPHE NATURELLE

- le maire de la commune constitue le dossier de demande communale ;
- le préfet centralise les demandes communales et les rapports techniques joints à celles-ci (rapports météorologique, géotechnique, hydrologique etc.) ;
- le ministère de l'intérieur (direction de la défense et de la sécurité civiles) reçoit, instruit et présente les dossiers ;
- une commission interministérielle est chargée de l'examen des dossiers ; elle est constituée de représentants des ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'intérieur, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, du secrétariat d'Etat au budget et, en tant que de besoin, du secrétariat d'Etat à l'outre-mer ; elle rend un avis sur les dossiers soumis à son examen ;
- un arrêté interministériel est publié au Journal officiel et ouvre droit à l'indemnisation des dommages causés par les catastrophes naturelles pour les personnes sinistrées assurées.

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

L'arrêté reconnaissant l'état de catastrophe naturelle dans la Somme a été pris le 25 avril 2001 et 108 communes étaient concernées.



*Source : Site du ministère de l'intérieur : [www.interieur.gouv.fr/ddsc/catnat\\_schem.htm](http://www.interieur.gouv.fr/ddsc/catnat_schem.htm)*

Les propriétaires de biens immobiliers (particuliers, entreprises, collectivités publiques) **ne sont astreints à aucune obligation de souscrire un contrat d'assurance dommage sur ces biens. Une personne non assurée ne sera donc pas couverte (et a fortiori pas indemnisée) en cas de catastrophe naturelle.**

A l'inverse, dès lors qu'un contrat d'assurance dommage a été souscrit, le principe de solidarité nationale trouve à s'appliquer et se traduit :

– dans le caractère obligatoire de la garantie (qui permet de mutualiser le risque et donc d'indemniser des sinistrés pour des événements dont la couverture par l'assurance, si elle existait, présenterait un coût exorbitant) ;

– dans l'unicité tarifaire (une prime est fixée par arrêté ministériel en pourcentage de la prime du contrat principal). Cette prime « catastrophes naturelles » (dont le taux est passé de 9 à 12 % en application d'un arrêté du 3 août 1999<sup>1</sup>) est encaissée par les assureurs. Ceux-ci reversent 2 % du montant total de ces primes au Fonds de prévention des risques naturels majeurs, créé par la loi du 2 février 1995 et conservent le reste pour faire face aux demandes d'indemnisation.

*b) Des dysfonctionnements sont apparus à l'occasion des inondations de la Somme*

(1) Les personnes non assurées ne bénéficient pas de la solidarité nationale

Comme indiqué plus haut, une personne qui ne souhaite pas s'assurer ne sera pas couverte au titre des catastrophes naturelles. A l'inverse, un assureur peut, dans un premier temps, refuser d'assurer un particulier contre les catastrophes naturelles. Si deux assureurs refusent d'assurer, le propriétaire peut se retourner vers le Bureau central de tarification qui pourra fixer une prime qui s'imposera à l'assureur choisi. Depuis 1982, seules 18 saisines du Bureau central de tarification ont eu lieu et celui-ci n'a jamais, à ce jour, reconnu le bien-fondé d'un refus d'assurance au titre des catastrophes naturelles : en pratique, il est donc toujours possible de souscrire un contrat d'assurance dommage et d'être protégé au titre des catastrophes naturelles. En outre, s'agissant des locataires de HLM, une assurance obligatoire est prévue. Quant aux propriétaires bailleurs, ils demandent également à leur locataire, de souscrire une assurance.

**La proportion de personnes non assurées est donc très faible, de l'ordre de 0,5 à 5% de la population totale<sup>2</sup> : c'est aujourd'hui la quasi-totalité de la population qui est donc couverte en France<sup>3</sup>.**

---

<sup>1</sup> Sauf pour les véhicules terrestres à moteur dont le taux est resté à 9 %.

<sup>2</sup> Au niveau mondial, la population couverte n'est que de 15 %.

<sup>3</sup> La valeur des biens assurés au titre des catastrophes naturelles a été multipliée par 16 entre 1960 et 1990.

**La situation dans la Somme semble quelque peu atypique** à ce point de vue. Les premiers chiffres avancés devant la commission d'enquête faisaient état de 20 % des habitations non assurées. Le rapport établi par M. Claude Lefrou considère que 10 à 15 % de personnes victimes des inondations de la Somme n'étaient pas assurées. M. Guy Chevillotte, délégué régional de la Compagnie des experts agréés, entendu par la commission, estime que 5 à 10 % de la population de la Somme est «non assurée». Il semblerait donc, en l'état actuel des informations transmises à votre rapporteur, que la Somme soit globalement moins bien assurée que la moyenne française et que dans certaines zones géographiques (notamment le quartier des Planches à Abbeville) la population non couverte puisse atteindre les 20 % précités.

(2) Les agrandissements non déclarés à l'assurance ne seront pas couverts

Un assuré ne sera pas couvert pour des agrandissements non signalés à son assureur : le code des assurances prévoit dans ce cas une réduction proportionnelle d'indemnité. Dans le cas de la Somme, **les « vieux contrats » qui n'ont jamais été réactualisés présentent peut-être ce risque.** Cette question a été évoquée à plusieurs reprises par M. Joël Hart, maire d'Abbeville, lors d'un déplacement d'une délégation de la commission dans le département de la Somme. M. Guy Chevillotte a aussi estimé que 15 à 20 % de la population de la Somme est ainsi « mal assurée », l'assurance de ces personnes présentant des « insuffisances déclaratives ».

Certaines personnes peuvent donc être laissées « au bord du chemin » et ne pas bénéficier de la solidarité nationale, par négligence, mauvaise information ou simple inconscience. La commission, pour des raisons d'équité, n'estime pas justifié de prévoir que des personnes non assurées ou mal assurées soient indemnisées au même titre que celles qui ont fait l'effort de se prémunir. Toutefois, une meilleure information, notamment dans les zones sujettes à inondations, devrait permettre de réduire les « trous » du système.

**Proposition n° 25 : Prévoir, en liaison avec les assureurs, une meilleure information des populations résidant dans des zones à risque, sur la double nécessité de s'assurer et de réactualiser régulièrement ledit contrat.**

*c) Pour une protection équitable des assurés*

L'indemnisation des dommages intervient dans les mêmes conditions que celles du contrat d'assurance souscrit par l'assuré : un assuré ayant choisi une couverture assurantielle dotée de garanties importantes (et donc plus coûteuse) sera mieux couvert pour les dommages causés par une catastrophe naturelle qu'un assuré ayant choisi une couverture d'assurance moins coûteuse aux garanties moins élevées.

L'effort de couverture des assurés n'est pourtant pas pris en compte sur deux points : dans le cadre de l'assurance pertes d'exploitation et en ce qui concerne le montant des franchises. Dans ces deux cas, le principe d'équité n'est pas respecté.

(1) L'exigence d'un dommage matériel direct est trop restrictive

En cas de pertes d'exploitation, l'article L. 125-1 du code des assurances précise que *« si l'assuré est couvert contre les pertes d'exploitation, cette garantie est étendue aux effets des catastrophes naturelles »*.

Néanmoins, compte tenu de l'exigence d'un dommage matériel direct posée par la loi du 13 juillet 1982, **des entreprises affectées par la crue** (par exemple si l'accès à l'entreprise a été inondé) **mais non physiquement sinistrées ne peuvent faire valoir leur assurance relative aux pertes d'exploitation. Cette situation a été constatée à de nombreuses reprises lors des inondations de la Somme.** Il peut en découler des situations paradoxales : à l'extrême, un chef d'entreprise pourrait n'avoir pas intérêt à protéger son site des inondations afin de pouvoir faire jouer son assurance pertes d'exploitation.

Votre commission vous propose donc un mécanisme permettant aux entreprises sinistrées d'un point de vue économique de faire jouer leur assurance pertes d'exploitation en l'absence de dommage physique direct. C'était l'une des pistes retenues par le rapport de l'Assemblée nationale de 1994. Cette proposition nécessite une modification législative mais aussi que les assureurs proposent de tels contrats à leurs clients.

**Proposition n° 26 : Permettre aux entreprises dont le chiffre d'affaires sur l'année a baissé substantiellement en raison d'une catastrophe naturelle intervenue à proximité, même en l'absence de dommage physique direct, de faire jouer leur assurance « pertes d'exploitation ».**

(2) Des franchises d'ordre public

Le régime des catastrophes naturelles est également caractérisé par l'existence de franchises. Ces franchises ont été réévaluées par un arrêté du 5 septembre 2000. Elles s'élevaient à 2.500 francs pour les biens à usage non professionnel et à 10 % des dommages matériels directs ou l'équivalent de 3 jours ouvrés de pertes d'exploitation (sans pouvoir être inférieures à 7.500 francs) pour les biens à usage professionnel. Dans certains cas, les associations d'aide aux sinistrés des inondations de la Somme ont versé une aide aux personnes physiques d'un montant égal à la franchise due<sup>1</sup> ; cette initiative a été amplifiée par l'Association des maires de la Somme qui y a consacré entre 2 et 3 millions de francs.

Ces franchises sont d'ordre public et s'imposent donc au contrat : **c'est pourquoi, même si le contrat sous-jacent ne prévoyait aucune franchise ou une franchise d'un faible montant, la franchise spécifique « catastrophes naturelles » est applicable.** Dans la Somme, c'est le cas de l'entreprise COMAP qui avait souscrit une assurance incendie et pertes d'exploitation sans franchise (ce qui est beaucoup plus coûteux) et qui devra néanmoins supporter une franchise d'un montant considérable. Cette situation ne semble pas équitable : l'assuré qui souhaite un contrat sans franchise acquitte une prime bien plus importante, contribuant ainsi fortement au régime des catastrophes naturelles.

**Proposition n° 27 : Permettre aux assurés ayant un contrat sous-jacent avec une franchise inférieure à celle prévue en catastrophes naturelles de bénéficier de la franchise prévue au contrat sous-jacent.**

**3. Pour un régime plus préventif : utiliser l'indemnisation comme levier pour développer une véritable politique de prévention**

En dépit d'améliorations intervenues en 2000, la prise en compte d'objectifs de prévention dans le traitement de l'indemnisation fait encore l'objet de vives critiques.

---

<sup>1</sup> C'est le cas notamment de l'association créée par la ville d'Abbeville, « Abbeville Solidarité Inondations » comme l'a indiqué à votre commission M. Joël Hart, maire d'Abbeville à l'occasion du déplacement du 23 mai 2001 dans la Somme.

*a) Des plans de prévention des risques en trompe-l'œil*

A la suite de critiques récurrentes sur le caractère non incitatif du régime des catastrophes naturelles, les franchises spécifiques «catastrophes naturelles» sont désormais modulées en fonction du nombre d'arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle dont la commune a fait l'objet depuis la loi du 2 janvier 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Dans une commune non dotée d'un plan de prévention des risques pour le risque faisant l'objet d'un arrêté portant constatation de l'état de catastrophe naturelle, cette franchise est doublée à partir du troisième arrêté pris pour ce risque, triplée au quatrième arrêté puis quadruplée pour tous les autres arrêtés suivants. Ces dispositions de modulation cessent de s'appliquer à compter de la prescription d'un plan de prévention des risques dans la commune concernée -c'est ce qui explique la **décision rapide du préfet de la Somme de prescrire un plan de prévention des risques avant la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle**<sup>1</sup>- et reprennent leurs effets en l'absence de plan de prévention des risques approuvé dans un délai de cinq ans à compter de la date de prescription du plan.

Toutefois, il faut veiller à ce que la prescription de tels plans de prévention des risques, destinés à éviter les effets de la modulation des franchises, accélère véritablement leur approbation et qu'ils ne soient pas laissés « en jachère » pendant cinq ans.

Tout en comprenant les objectifs de la modulation des franchises, votre commission tient cependant à marquer une réserve de principe à l'égard de ce nouveau dispositif qui, en l'absence de plan de prévention prescrit, fait peser les effets de la négligence des pouvoirs publics et des acteurs locaux sur les assurés.

*b) Un régime qui n'associe pas les assureurs de façon assez active*

Le régime de garantie des catastrophes naturelles est **un régime mixte** faisant appel à la fois aux pouvoirs publics et aux assureurs privés. En particulier, l'Etat intervient dans deux des missions fondamentales de l'assureur : il fixe le taux de la prime d'assurance et constate les événements ouvrant droit à indemnisation. En outre, il apporte sa garantie au réassureur et fixe le taux de la prime que les sociétés d'assurance doivent verser à la Caisse centrale de réassurance.

---

<sup>1</sup> Les arrêtés préfectoraux du 25 avril 2001 prescrivant des plans de prévention des risques d'inondation et de mouvements de terrain permettront ainsi de ne pas appliquer les majorations de franchises prévues par la loi pendant les cinq prochaines années dans les communes concernées.

Le mécanisme des catastrophes naturelles fait ainsi apparaître trois niveaux d'engagement financier distincts :

– les entreprises d'assurances doivent indemniser les dommages causés par les catastrophes naturelles dans le délai de trois mois à compter de la publication de l'arrêté portant constatation de cette catastrophe. En pratique, les assureurs versent des acomptes aux sinistrés dans le cas d'événements d'ampleur moyenne ou importante, pour lesquels la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle apparaît très probable. Ces avances sur indemnités permettent aux personnes et entreprises sinistrées d'avoir la trésorerie pour engager les premières réparations sans attendre l'évaluation définitive des dommages. Ce rôle conféré aux assureurs garantit en pratique une très grande rapidité dans l'estimation des dommages et dans l'indemnisation des assurés.

– la Caisse centrale de réassurance (ou un autre réassureur) prend en charge une partie des sinistres couverts par l'assurance, selon les conditions du traité de réassurance négociées par l'assureur avec la Caisse.

– l'Etat peut, le cas échéant, être appelé en garantie par la Caisse centrale de réassurance lorsque le montant des indemnités restant à la charge de la Caisse dépasse un quantum.

#### **DANS LA SOMME, UNE IMPLICATION DES ASSUREURS RAPIDE ET EFFICACE**

Les compagnies d'assurance ont participé aux cellules de crise, elles ont parfois versé des acomptes sans attendre la publication des arrêtés de catastrophes naturelles (75 % des dossiers avaient fait l'objet d'acomptes en juillet 2001) et ont financé des réparations provisoires lorsque cela était possible. En outre, dans des documents transmis à votre commission, il a pu être constaté que les associations représentatives des compagnies d'assurance appelaient leurs adhérents à faire preuve de « *souplesse* » en faveur des assurés.

La question de la déresponsabilisation des assureurs et des assurés est l'une des principales critiques faites au régime des catastrophes naturelles, avant, mais aussi après, les modifications intervenues en 2000.

#### **LES CRITIQUES DE LA COUR DES COMPTES**

M. Bernard Menasseyre, président de la 7<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes, entendu par votre commission, a rappelé que, dans son rapport public 1999, la Cour des comptes avait dénoncé le « *caractère déresponsabilisant du régime d'indemnisation des victimes* » des catastrophes naturelles. Elle avait en effet considéré que le dispositif d'indemnisation avait « *même produit deux effets contraires qui se conjuguent : une déresponsabilisation des assurés et une indifférence des assureurs. L'unicité du taux de la surprime, fixé à 9 % du montant de la prime du contrat d'assurance – dommages de base, n'encourage pas les propriétaires à moins s'exposer au risque, ni à réaliser des travaux de protection, pas plus individuels que collectifs. Les compagnies d'assurances, qui estiment, non sans fondement, qu'une telle tâche relève de la mission de police administrative de l'Etat, ne contrôlent pas l'exécution des mesures préventives prescrites dans les plans d'exposition aux risques : elles n'interviennent en fait que comme simples intermédiaires financiers, pour recouvrer les primes et verser les indemnités. En outre, leur réassurance auprès de la CCR, elle-même garantie par l'Etat, les met à l'abri de tout risque de déséquilibre financier du régime. Le mécanisme mis en place s'apparente ainsi à une fiscalité déguisée au prorata de la valeur déclarée des biens, indépendamment de leur degré de vulnérabilité.* »

Ainsi, M. Paul-Henri Bourrelier a estimé devant votre commission que *« comme l'Etat est chargé d'établir les PER, les assureurs considèrent qu'il appartient à l'Etat seul d'assurer l'application de cette clause. Ils ne se préoccupent donc plus de la prévention et de l'évaluation des risques. La collaboration des assureurs est limitée aux opérations d'évaluation des dommages et des paiements »*.

Dans son rapport au Premier ministre, M. Yves Dauge indique qu'il lui semble *« nécessaire d'aménager la loi de 1982 sur l'indemnisation des catastrophes naturelles dans le sens de la prise en compte de la vulnérabilité des biens, des efforts qui ont pu être faits pour diminuer cette vulnérabilité et de l'extrême rigueur dans l'indemnisation des dégâts »*.

La commission d'enquête estime aussi que le volet « prévention » de la loi de 1982 qui mentionnait les *« mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages »*, n'a jamais été réellement appliqué : les *« mesures habituelles »* ne sont pas définies, il n'est jamais procédé à une quelconque vérification des mesures de prévention prises par les assurés et la couverture des communes exposées par un plan de prévention des risques est à ce jour encore insuffisante pour constituer un véritable volet préventif. Un premier pas a été fait avec la modulation de la franchise en fonction du nombre d'arrêtés de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle qui incite à la prescription d'un plan de prévention des risques. Il convient d'aller plus loin vers une meilleure responsabilisation du citoyen, tout en préservant l'objectif de solidarité nationale.

*c) Les préconisations de la commission d'enquête : modulation, décote et certification*

(1) Agir sur la surprime d'assurance par la modulation

Nombre d'intervenants entendus par la commission d'enquête suggèrent une **modulation de la prime**.

Ainsi, M. Bernard Menasseyre, président de la 7<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, s'est inquiété de savoir *« s'il n'y avait pas un moyen de faire supporter les conséquences de leur décision à ceux qui, en connaissance de cause, prennent le risque d'installer leur bien (habitation ou entreprise) sur une zone à risque. Il s'agirait notamment de mettre en œuvre un système de surprime, qui n'est pas aujourd'hui véritablement modulé et ne présente aucun caractère conduisant à une forme de dissuasion pour le risque en cause »*.

M. Paul-Henri Bourrelrier propose de moduler la surprime en fonction de critères géographiques et altimétriques reflétant l'exposition aux risques naturelles de la zone concernée ; toutefois cette solution serait relativement peu équitable<sup>1</sup>.

M. Philippe Vesseron, délégué aux risques majeurs, a suggéré devant la commission « *d'inciter les assureurs à développer un mécanisme de rachat des franchises, qui pourrait être fondé sur une tarification tenant compte de la prévention des risques. La multiplication des interventions du bureau central de tarification permettrait de réguler les tarifications, afin que chacun ne paie pas le même prix, quels que soient les efforts de prévention fournis* ».

La commission d'enquête, quant à elle, suggère que l'Etat puisse se contenter d'encadrer les tarifs de la surprime sans fixer de tarif unique. Le niveau minimal de la prime, fixé par l'Etat, maintiendrait l'exigence de solidarité nationale et de mutualisation de la charge et la partie variable du taux de prime encouragerait les assurés à tout mettre en oeuvre pour limiter le montant de leur prime.

La solution de la modulation de la prime a l'avantage d'être **immédiatement visible pour l'assuré** qui a intérêt à réduire autant que possible sa prime. Toutefois, votre commission est consciente qu'elle portera dans la plupart des cas sur des sommes très modiques<sup>2</sup> et que les assureurs risquent très souvent de fixer de façon unilatérale le taux de la surprime au taquet supérieur. Il est en outre important, pour des raisons d'équité, de mettre en oeuvre cette réforme conjointement avec les propositions faites en matière d'information des assurés sur le risque touchant leur habitation ou leur entreprise.

**Proposition n° 28 : Rendre le taux de la surprime variable (dans une fourchette fixée par l'Etat), librement négocié par l'assureur et l'assuré en fonction des efforts de prévention entrepris.**

---

<sup>1</sup> M. Thierry Franck, sous-directeur chargé des assurances au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, entendu par la commission d'enquête a estimé qu'une telle réforme contreviendrait au principe de solidarité nationale et que le nombre relativement faible de sinistres ne permettrait pas l'élaboration d'un système fiable et juste, sauf à prévoir des règles complexes et susceptibles d'entraîner des frais de gestion élevés.

<sup>2</sup> C'est ce qu'a indiqué M. Jean-Marc Lamère, délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurance à votre commission : « *Il faut bien voir (...) que le taux de la surprime catastrophe naturelle représente 12 %. Par conséquent, quand bien même modulerait-on, en passant par exemple de 12 à 15 %, cela ne représenterait en réalité qu'une très petite somme qui, bien sûr, serait tout à fait insuffisante pour responsabiliser les entreprises* ».

(2) Agir sur l'indemnisation par la décote

Une autre idée a été avancée par certains intervenants entendus par la commission pour responsabiliser les acteurs du dispositif : **à partir du deuxième sinistre de même nature**, il serait possible de prévoir au stade du contrat entre l'assureur et l'assuré une légère **décote dans l'indemnisation** si des travaux de prévention bien identifiés (notamment par un avenant au contrat) n'ont pas été entrepris<sup>1</sup>. Il s'agirait ici de prendre en compte les « mesures habituelles » de prévention demandées à l'assuré et d'inciter l'assureur et l'assuré à définir ensemble un programme de petits travaux peu coûteux qui permette de limiter les futurs besoins d'indemnisation. Un mécanisme de subvention pour ces petits travaux ainsi réalisés permettrait de ne pas faire peser une charge trop lourde sur les assurés.

Il semble, en effet, important de bien distinguer la véritable catastrophe naturelle, imprévisible et pour laquelle le principe de solidarité nationale trouve évidemment à s'appliquer, de l'événement, certes naturel et d'intensité anormale, mais récurrent. C'est pourquoi le dispositif proposé par votre commission peut conduire à une légère pénalisation des assurés à compter du deuxième sinistre, affaiblissant ainsi volontairement le principe de solidarité nationale.

**Proposition n° 29 : Encourager l'assureur et l'assuré à se mettre d'accord sur un programme de petits travaux peu coûteux avec l'instauration d'une légère décote de l'indemnisation s'ils n'étaient pas réalisés contrairement aux engagements de l'assuré.**

(3) Agir sur les travaux de prévention par la certification

De nombreux petits travaux de prévention peuvent être réalisés par les particuliers, en dehors de toute obligation liée à un plan de prévention des risques<sup>2</sup>, afin de limiter les dégâts causés par une inondation : surélever la maison au moment de la construction, ne pas disposer de mobilier vulnérable (en particulier l'électroménager et l'audiovisuel) à même le sol, *a fortiori* lorsqu'ils sont à la cave, utiliser des revêtements du sols et des murs peu sensibles au risque d'inondation, etc. Ces aménagements ont un coût le plus

---

<sup>1</sup> Proposition faite par M. Yves Dauge entendu par votre commission le 27 juin 2001 : « *Nous pensons qu'il faudrait dire aux gens pour être couverts une seconde fois qu'ils doivent avoir entrepris des travaux pour diminuer leur vulnérabilité* ».

<sup>2</sup> Décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles.

souvent faible et permettent de diminuer considérablement les dégâts occasionnés par une inondation.

Il s'agit ici d'apporter une aide concrète aux assurés et de leur montrer que par de petites améliorations très peu coûteuses, le sentiment de fatalité peut être combattu contribuant ainsi à limiter les dégâts matériels mais aussi affectifs causés par une inondation.

Le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, la profession des assureurs et les corps du bâtiment concernés se sont engagés dans une démarche de **recensement des bonnes pratiques** en cette matière. La commission estime utile que cette démarche aboutisse à des **certifications** et prévoit la possibilité de **subventionner sur cette base des travaux de prévention** (budgétairement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs ou fiscalement par l'instauration d'un crédit d'impôt).

Il s'agirait de mettre en place, pour les particuliers, l'équivalent du programme expérimental (6 millions de francs en 2000 et en 2001 et à peu près autant en euros pour 2002) géré par le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement qui subventionne à hauteur de 50 % les travaux de prévention et de réduction de la vulnérabilité engagés par les collectivités locales. En 2000, 23 dossiers de collectivités locales ont été subventionnés pour un montant total de 4,5 millions de francs ; en 2001, 20 dossiers ont été subventionnés jusqu'à présent, pour un montant provisoire de 1,8 million de francs mais la prévision de dépense devrait s'établir à la fin de l'année autour de 3 millions de francs.

|   |
|---|
| <p><b>Proposition n° 30 : Poursuivre le recensement des bonnes pratiques en matière de construction face au risque d'inondation. Engager une démarche de certification et subventionner les travaux correspondants sur le budget de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).</b></p> |
|---|

#### **4. Pour un régime pérenne**

##### *a) Un régime qui demeure fragile*

La recrudescence des arrêtés de catastrophes naturelles fait apparaître un risque de fragilité financière du régime. En 2000, pour la première fois depuis 1982, l'État a dû apporter sa garantie au régime à hauteur de 2,6 milliards de francs (400 millions d'euros).

**BILAN FINANCIER DU RÉGIME DES CATASTROPHES NATURELLES (1997-1999)**

| <i>En millions de francs<br/>(En millions d'euros)</i> | <b>1997</b>                   | <b>1998</b>                   | <b>1999</b>                    |
|--|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Primes   | 5.025<br>(766)                | 5.018<br>765                  | 5.110<br>779                   |
| Résultat financier du compte technique                 | 348<br>(53)                   | 479<br>(73)                   | 728<br>(111)                   |
| Charges incombant au réassureur                        | 1.751<br>(267)                | 3.326<br>(507)                | 4.520<br>(689)                 |
| <b>Ressources brutes : total</b>                       | <b>7.124</b><br><b>(1086)</b> | <b>8.816</b><br><b>(1344)</b> | <b>10.338</b><br><b>(1579)</b> |
| Sinistres payés  | 2.119<br>(323)                | 2.611<br>(398)                | 3.286<br>(501)                 |
| Accroissement des provisions techniques                | 1.109<br>(169)                | 3.135<br>(478)                | 3.568<br>(544)                 |
| Frais d'acquisition et d'administration <sup>1</sup>   | 912<br>(139)                  | 886<br>(135)                  | 951<br>(145)                   |
| Participation aux bénéfices                            | 20<br>(3)                     | 26<br>(4)                     | 26<br>(4)                      |
| Primes cédées aux réassureurs                          | 2.191<br>(336)                | 2.322<br>(354)                | 2.388<br>(364)                 |
| <b>Charges brutes : total</b>                          | <b>6.356</b><br><b>(969)</b>  | <b>8.973</b><br><b>(1368)</b> | <b>10.220</b><br><b>(1558)</b> |
| Résultat technique                                     | 767<br>(117)                  | -151<br>(-23)                 | 138<br>(21)                    |

*Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Certes, de nombreuses réformes ont été mises en œuvre en 1999 et en 2000 pour redresser l'équilibre financier de ce régime d'indemnisation, gravement affecté par les conséquences des épisodes de sécheresse : augmentation de la prime d'assurance des catastrophes naturelles, resserrement des conditions de réassurance des risques de catastrophe naturelle par la Caisse centrale de réassurance, définition d'un critère météorologique mesurant l'intensité de la sécheresse, mise en place d'une franchise spécifique au risque de sécheresse afin de distinguer les dommages mineurs des dommages affectant la structure des bâtiments ; encadrement et unification des conditions d'expertise des sinistres sécheresse par l'assurance (afin de garantir un traitement équitable des personnes sinistrées).

<sup>1</sup> Des frais d'administration relativement importants (plus de 18 % des primes) s'expliquent principalement par la gestion coûteuse de la phase d'indemnisation (la phase de récolte des primes étant quant à elle très peu coûteuse). Il convient toutefois de rapprocher ces chiffres des frais de gestion enregistrés en assurance automobile (28 %) et en assurance dommages aux biens (33 %).

*b) Faut-il plus de rigueur et de transparence dans la définition de la catastrophe naturelle ?*

Le rapport annuel du délégué aux risques majeurs pour 2000 souligne bien ce risque de fragilité financière en estimant que la référence actuelle aux évènements décennaux est « *beaucoup trop sommaire* » et qu' « *il y a lieu de s'interroger sur le risque d'une banalisation du mécanisme et sur la nécessité d'un meilleur partage entre catastrophes et évènements courants, ce qui suppose une plus grande intervention des assureurs vis-à-vis des évènements courants* ». Cette analyse a été partagée par plusieurs intervenants entendus par votre commission<sup>1</sup>.

On remarquera en outre que les mots de « reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle », comme ceux de « plan ORSEC » ont un certain pouvoir magique sur les populations et que le gouvernement n'est pas toujours prêt à s'opposer aux demandes pressantes des élus. Si dans la Somme l'état de catastrophe naturelle n'a fait aucun doute, certains proposent, afin de préserver la santé financière du régime, d'établir des critères transparents permettant de distinguer la grande catastrophe de l'évènement simplement anormal.

Certes le régime actuel est généreux en France mais il semble aujourd'hui à la commission d'enquête équilibré financièrement. Il est également suffisamment bien calibré pour répondre aux attentes de la population et éviter que des « trous » béants n'apparaissent si les assureurs refusaient d'assurer des risques qui ne seraient plus couverts par le régime.

Pour autant, il faut considérer qu'à mesure que nos sociétés se complexifient, les risques se multiplient. Le développement de l'urbanisation, les prévisions en matière de pluviométrie accrue montrent bien qu'un risque systémique pèse sur notre mécanisme d'indemnisation. M. Jean-Marc Lamere, délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurance a ainsi indiqué à votre commission que sa Fédération avait entrepris des études sur l'évolution de la climatologie qui montraient une augmentation de la pluviométrie en France dans les dix prochaines années de 10 à 20 %. Il a estimé que si cette tendance était confirmée, les assureurs comme les pouvoirs publics devraient en tenir compte dans l'équilibre financier du régime.

Il convient donc de **demeurer prudent et attentif** aux évolutions lourdes de notre système d'indemnisation qui pourraient avoir un effet potentiel considérable sur les finances publiques en cas de dérive.

---

<sup>1</sup> Et notamment M. Yves Dauge qui a déclaré: « J'ai plaidé pour ma part pour que l'on ne qualifie de catastrophe naturelle que les évènements qui le sont véritablement ».

## **B. LE RÉGIME DES CALAMITÉS AGRICOLES A LA CROISÉE DES CHEMINS**

**L'agriculture de la Somme a payé un lourd tribut aux inondations.** C'est à cette situation critique que le régime des calamités agricoles devait répondre.

Contrairement au régime des catastrophes naturelles, celui des calamités agricoles ne fait pas intervenir d'autres acteurs que l'Etat et les agriculteurs. Il est d'autant plus regrettable que l'Etat, tout en assurant une indemnisation efficace, se conduise en « mauvais payeur » du régime.

### **1. Des dégâts importants en agriculture dans la Somme**

Les dégâts dans l'agriculture de la Somme ont été étendus<sup>1</sup> : quatre exploitations, directement touchées par les crues, ont dû temporairement transférer leurs bétails et matériels ; les hortillonnages ont été très abîmés (25 hectares sous l'eau) ; des prairies naturelles ont été envahies par les eaux (2.189 hectares) ; des cultures d'hiver ont été noyées<sup>2</sup> et l'eau a parfois empêché le démarrage des cultures de printemps (1.630 hectares de céréales d'hiver ont été touchés) ; des effondrements de terrain dans les champs se sont produits ; les plans d'assolement ont été fortement perturbés ; l'approvisionnement en fourrage a été critique (les pertes sont évaluées à 4,3 millions de francs<sup>3</sup>).

### **2. Les calamités agricoles : un régime particulier pour les biens agricoles**

#### *a) Un régime particulier*

Aux termes de l'article L. 361-2 du code rural, le régime des calamités agricoles s'adresse exclusivement aux exploitants agricoles victimes de « *dommages non assurables d'importance exceptionnelle dus à des*

---

<sup>1</sup> Non compris les orages de juillet 2001 qui ont touché près de 2200 hectares.

<sup>2</sup> Le constat sur les pertes de récoltes ne pourra être réalisé qu'en septembre-octobre 2001 afin d'évaluer les pourcentages de pertes et les comparer aux critères de 27 et 14 % fixés par la réglementation. Les maraîchers qui ont perdu 100 % de leurs récoltes d'hiver 2000 et printemps 2001 ont été indemnisés à hauteur de un million de francs. Pour la récolte de l'été 2001, il faut attendre encore quelques semaines afin de juger le pourcentage de pertes.

<sup>3</sup> Estimation réalisée par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (juin 2001).

*variations anormales d'intensité d'un agent naturel, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture n'ont pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants ».*

Les biens couverts doivent être situés en dehors des bâtiments<sup>1</sup> : biens fonciers, récoltes sur pied ou non engrangées, bétail dans les champs, matériel et stocks conservés en dehors des bâtiments d'exploitation.

La constatation du caractère de calamité agricole fait l'objet d'un arrêté interministériel de calamité agricole publié au *Journal Officiel*. Cet arrêté définit le sinistre et les périodes et productions concernées. Pour ouvrir droit aux indemnisations, la loi prévoit que **le niveau des pertes de récoltes doit représenter 27 % de la valeur de la récolte et 14 % de la production brute totale de l'exploitation. Pour les pertes de fonds, les indemnisations se font dès 2.000 francs de dommages.**

**Dans la Somme**, plus de 450 agriculteurs ont répondu au questionnaire diffusé à l'initiative de la FDSEA. Son dépouillement a permis d'étayer le rapport transmis au ministère de l'agriculture afin d'obtenir la reconnaissance du caractère de calamité agricole. La commission nationale des calamités agricoles a examiné favorablement cette demande lors de sa réunion du 15 mai 2001. Les arrêtés portant reconnaissance des biens et des communes sinistrés et attribution des crédits d'indemnisation ont été signés le 31 mai 2001. Sur les 450 agriculteurs potentiellement touchés et qui l'avaient fait savoir à travers leurs réponses au questionnaire, moins de 200 bénéficieront d'indemnités au titre des calamités agricoles en raison notamment de l'application des critères de 27 et de 14 % sus-mentionnés pour les pertes de récoltes. Les indemnisations sont actuellement en cours. Au 20 septembre 2001, 110 dossiers avaient été indemnisés à hauteur de 45 %, 59 dossiers à hauteur de 35 % et 14 dossiers de maraîchers avaient été traités, pour un montant total de 2,1 millions de francs.

*b) Des taux d'indemnisation exceptionnellement revalorisés pour la Somme*

L'indemnité allouée ne peut dépasser 75 % des dommages subis ni le montant de la valeur des biens convenue dans le contrat d'assurance qui les couvre. En moyenne, le taux d'indemnisation de base applicable pour les récoltes non engrangées est de 28 % et le taux majoré de 35 %<sup>2</sup>. Le capital garanti à l'hectare doit représenter au minimum 50 % du produit des ventes<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Les bâtiments sont couverts par le mécanisme des catastrophes naturelles.

<sup>2</sup> Si le producteur a souscrit une assurance « grêle ».

<sup>3</sup> 35 % pour les vignes et les arbres fruitiers.

Pour le bétail, le taux de base est de 30 % et le taux majoré de 35 %<sup>1</sup>. Les pertes de fonds sont calculées au premier franc d'après les frais de remise en état.

**Dans le cas de la Somme**, les taux habituels d'indemnisation ont été exceptionnellement revalorisés autour de 40 à 60 % selon le taux de pertes.

#### TAUX D'INDEMNISATION

|                                  | Régime exceptionnel Somme |                      | Régime général  |                      |
|----------------------------------|---------------------------|----------------------|-----------------|----------------------|
|                                  | Taux de base              | avec assurance grêle | Taux de base    | avec assurance grêle |
| <b><u>Pertes de cultures</u></b> |                           |                      |                 |                      |
| Eleveurs                         |                           |                      | 25 % en moyenne | 35 % en moyenne      |
| - taux de perte < 50 %           | 40 %                      | 50 %                 |                 |                      |
| - taux de perte entre 50 et 60 % | 45 %                      | 55 %                 |                 |                      |
| - taux de perte > 60 %           | 50 %                      | 60 %                 |                 |                      |
| Autres agriculteurs              | 40 %                      | 50 %                 |                 |                      |
| <b><u>Pertes de fonds</u></b>    |                           |                      |                 |                      |
| Remise en état des prairies      | 35 %                      | 45 %                 |                 |                      |
| Dégâts aux sols et aux ouvrages  | 45 %                      | 45 %                 |                 |                      |

*Source : L'Action agricole picarde – 24 août 2001*

A côté des indemnités, il existe aussi des prêts spéciaux accordés aux victimes de calamités. **Dans le cas de la Somme**, des prêts peuvent ainsi être accordés au taux de 1,5 % sur sept ans aux agriculteurs pour lesquels les indemnisations s'avèrent insuffisantes, ces deux mesures pouvant se cumuler dans la limite des pertes.

#### RÉALISATIONS DE PRÊTS CALAMITÉS DEPUIS 1997

|  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 1 <sup>er</sup> semestre 2001 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------------------------------|
| Nombre de prêts réalisés                         | 3.598 | 4.715 | 2.651 | 4.564 | 629                           |
| Volumes des réalisations (en millions de francs) | 214,7 | 381,6 | 200,3 | 343,3 | 47,3                          |

*Source : Ministère de l'agriculture et de la pêche*

<sup>1</sup> Si le producteur a souscrit une assurance « mortalité du bétail ».

*c) Une bonne réactivité du ministère de l'Agriculture et de sa direction départementale*

Comme cela avait été déjà fait lors des tempêtes de 1999, eu égard à l'urgence de la situation, les **possibilités d'acomptes** (10 millions de francs ont été délégués à cet effet) ont été ouvertes ; il n'était pas nécessaire d'attendre la fin des travaux de remise en état et/ou la présentation des factures et des bons de livraisons pour obtenir une indemnisation : des attestations sur l'honneur de l'agriculteur et du maire ont suffi pour débloquent les fonds.

Certes, le mécanisme des calamités agricoles est peu coûteux mais il est aussi **plus lent** que celui des catastrophes naturelles. Les agriculteurs de la Somme ont notamment eu à se plaindre de la lenteur des procédures notamment pour la signature de l'arrêté de reconnaissance de l'état de calamité agricole (31 mai 2001) par rapport à la date de l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle (25 avril 2001). Néanmoins, par rapport aux procédures de calamités agricoles classiques au cours desquelles s'écoule en moyenne un an et demi entre le sinistre et l'indemnisation, la procédure engagée dans la Somme a été relativement rapide : à la fin du mois d'août 2001, 168 éleveurs avaient reçu 1,4 million de francs.

La commission d'enquête tient ainsi à souligner **la bonne réactivité du ministère de l'Agriculture** à une telle crise ; il semblerait que cette administration, soumise aux fortes secousses qui ont ébranlé le monde agricole dans les dernières années (ESB, fièvre aphteuse, etc.), ait développé une « culture de crise ».

### **3. Un financement déséquilibré au détriment des agriculteurs**

Aux termes de l'article L. 361-5 du code rural, les ressources du Fonds national de garantie des calamités agricoles affectées aux indemnisations des calamités agricoles sont, schématiquement composées :

– d'une part, des contributions additionnelles aux primes des conventions d'assurance couvrant les dommages aux cultures, aux récoltes, aux bâtiments et au cheptel affectés aux exploitations agricoles<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> Les taux de cette contribution ont été majorés de 50 % en 1992, pour cinq ans, puis en 1997, 1998 et 1999, puis à nouveau majorés et unifiés à 11 % en 2001. Par ailleurs, une contribution additionnelle complémentaire sur les primes des conventions d'assurance de responsabilité civile a été instituée en 1987 « à titre exceptionnel » et pour dix ans. Sa perception qui devait disparaître au 31 décembre 1996 a été prorogée depuis et elle s'est finalement fondue dans les autres contributions.

– d’autre part, une subvention inscrite au budget de l’Etat et dont le montant doit être au moins égal au produit des contributions des agriculteurs, en vertu d’un principe de parité.

Or, on observe sur les dernières années l’accroissement d’un déséquilibre entre la participation de l’Etat et celle des professionnels : depuis 1993, l’Etat ne respecte plus le principe de parité en revendiquant une vision « pluriannuelle » de cette dernière, et en rappelant ses importantes mises de fonds à la fin des années 1980 quand le Fonds connaissait de graves difficultés de financement. En outre, il souligne la bonne santé financière de celui-ci. Il s’agit d’un argument plutôt « simpliste » pour ôter purement et simplement à ce principe de parité toute sa signification. Plutôt que de réduire la participation de l’Etat au vu du niveau de la trésorerie du Fonds, la commission d’enquête suggère de rééquilibrer la participation des agriculteurs, sans pour autant mettre en péril l’équilibre financier pluriannuel du Fonds.

#### RÉPARTITION DE L’EFFORT FINANCIER EN FAVEUR DU FNGCA (1997-2001)

| (en millions de francs) | 1997  | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------------------|-------|------|------|------|------|
| Etat                    | 200   | 200  | 0    | 32   | 47   |
| Profession agricole     | 557,6 | 554  | 554  | 445  | 510  |

*Source : Ministère de l’agriculture et de la pêche*

Par ailleurs, l’article 18 de la loi d’orientation agricole<sup>1</sup> prévoit le dépôt, avant janvier 2000, d’un **rapport sur la faisabilité de la mise en place d’une assurance-récolte**, dans lequel il serait souhaitable que le Gouvernement indique les pistes de réforme du FNGCA. La sortie de ce rapport, dont la rédaction a été confiée à M. Christian Babusiaux, a maintes fois été reportée. Plusieurs des interlocuteurs de la commission ont estimé que la mise en œuvre des préconisations de ce rapport aurait permis d’éviter un certain nombre de difficultés dans l’application des indemnisations au titre des calamités agricoles.

**Proposition n° 31 : Obtenir de l’Etat qu’il s’engage sur le principe du financement à parité avec les agriculteurs du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles et rééquilibrer en contrepartie la contribution des agriculteurs.**

<sup>1</sup> Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d’orientation agricole.

**Proposition n° 32 : Obtenir du Gouvernement le dépôt, sur les bureaux des assemblées, du rapport sur l'assurance-récolte, qui aurait dû intervenir avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000, assorti de propositions concrètes sur la mise en place de cette assurance.**

## **II. LES AIDES PUBLIQUES ET PRIVÉES : UN UTILE COMPLÉMENT AUX MÉCANISMES DES CATASTROPHES NATURELLES ET DES CALAMITÉS AGRICOLES**

A côté des aides d'urgence aux sinistrés distribuées par l'Etat, les collectivités locales ou la générosité publique et des indemnisations versées par les régimes des catastrophes naturelles et des calamités agricoles, des aides ponctuelles ont permis d'indemniser, au moins en partie, les dommages causés à des personnes mal assurées ou propriétaires de biens non assurables. Ces aides, majoritairement publiques, ont ainsi permis de « boucher » quelques « trous » des systèmes d'indemnisation classiques.

### ***A. L'AIDE AU LOGEMENT DES PARTICULIERS : DES INCERTITUDES DEMEURENT POUR LA RECONSTRUCTION HORS ZONE INONDABLE***

Mis à part les aides d'urgence et les indemnisations de catastrophes naturelles, les ménages sinistrés vont bénéficier principalement d'aides en matière de logement en provenance de l'Etat et du conseil général.

Le 2 mai 2001, une opération d'amélioration de l'habitat (OPAH) d'un coût de **40 millions de francs** pour l'Etat a été lancée sur dix-huit mois afin :

– de réhabiliter et de mettre en sécurité les logements de propriétaires occupants sinistrés (prime à l'amélioration de l'habitat, subvention départementale à l'amélioration sanitaire de l'habitat, aide départementale au maintien à domicile) ; des dérogations à la prime à l'amélioration de l'habitat ont été obtenues permettant le relèvement des plafonds de ressources à 250 % ; relèvement de l'assiette subventionnable de 70.000 à 100.000 francs ; relèvement des taux de prime de 25 à 50 % pour les ménages dont les ressources sont les plus faibles ; assouplissement sur l'âge du logement ANAH ; relèvement du taux de subvention jusqu'à 50 % ;

– de réhabiliter et de mettre en sécurité les logements des propriétaires bailleurs sinistrés par les aides de l'ANAH ; ces aides portent sur

la part de travaux non couverte par les assurances et autorisent les travaux de mise en sécurité ;

– de mettre sur le marché des logements à restaurer avec des aides de l'ANAH pour reloger des sinistrés ; de plus, les opérations HLM sur les communes sinistrées bénéficieront prioritairement du plan de relance national ;

– d'accompagner les opérations d'accession à la propriété des sinistrés dont le retour dans l'habitation d'origine est impossible ; pour cela une structure foncière spécifique devrait être mise en place, pour un coût de **30 millions de francs** financé pour moitié par l'Etat. Toutefois, fin septembre 2001, **cette structure n'était toujours pas en place.**

#### **UN DISPOSITIF FONCIER SPÉCIFIQUE POUR LA RECONSTRUCTION D'HABITATIONS HORS SITE INONDABLE**

Lorsqu'il est préférable ou nécessaire que l'habitation inondée soit reconstruite, un dispositif d'aide à la reconstruction est mis en place. Le principe de précaution conduit à envisager une reconstruction hors site inondable des habitations pour lesquelles l'assurance propose une démolition. La démolition ne sera pas imposée par l'Etat dès lors qu'il n'existe pas de risque pour les personnes. En revanche, elle peut être encouragée par la création d'un dispositif foncier spécifique permettant de faciliter les démarches et de diminuer les coûts. L'objectif est de permettre aux familles de se rendre acquéreur d'un terrain aménagé par l'opérateur foncier dans une zone non inondable et d'y construire une nouvelle habitation. La famille mobilisera pour ce faire, d'une part, les sommes perçues au titre de l'assurance et, d'autre part, le montant de la vente de l'immeuble sinistré à l'opérateur foncier lequel sera chargé de détruire l'habitation menaçant ruine. Le foncier sera proposé à un coût réduit. Un complément peut éventuellement être apporté à travers des prêts à taux bonifié. De plus, il pourrait être envisagé une extension de ce dispositif aux sinistrés souhaitant abandonner leur immeuble (à usage initial de résidence principale) compte tenu d'un coût de réparation important de surcroît obéré par une vétusté initiale prohibitive. Le montage de cette opération nécessite la mise en place de structures de portage qu'il convient de mettre en place au plus tôt.

*Source : CIADT du 9 juillet 2001*

#### ***B. L'AIDE AUX AGRICULTEURS : DES MESURES BIENVENUES MAIS PARFOIS TROP TARDIVES***

Le régime des calamités agricoles ne pouvant répondre à toutes les situations critiques vécues dans la Somme à la suite des inondations, il a été complété par plusieurs mesures dérogatoires à la réglementation européenne qui ont été, dans l'ensemble, bien accueillies par les agriculteurs.

– **La date limite de dépôt des déclarations de surface** a été reportée au 15 mai 2001. En effet, compte tenu des dégâts sur les cultures d'hiver et

des incertitudes sur les semis de printemps, il n'était pas possible de décrire précisément les assolements dans les déclarations de surface (décidé le 13 avril).

– Les parcelles ou parties de parcelles pour lesquelles les cultures semées ont été trop endommagées ou pour lesquelles aucun semis de printemps n'a pu être réalisé en raison des excès de pluviométrie ont pu être **déclarées en jachère**, même si la période de mise en jachère n'a pas débuté au 15 janvier, et bénéficier de l'aide à la surface correspondante, avec des contraintes en matière de couverture du sol et de travaux.

– **Le taux de jachère maximal** autorisé dans la Somme a été relevé de 30 à 100 % si les exploitants sont en mesure de démontrer que les terres qu'ils exploitent sont en zone inondée, ce qui ne leur permettait pas de mettre en culture 70 % de la surface pour laquelle des aides sont demandées.

– **La date limite d'implantation du « couvert de gel »** pouvait être reportée au 15 mai ou au 31 mai, voire au-delà par arrêté préfectoral.

– Les parcelles présentant à certains endroits des **conditions anormales de croissance liées aux intempéries** peuvent être acceptées dans leur totalité pour les paiements à la surface à certaines conditions.

– **Le pâturage sur les parcelles « gelées »** a été exceptionnellement autorisé à condition que les surfaces fourragères inondées dépassent 27 % de la surface fourragère totale de l'exploitation. **Cette décision a toutefois, de l'avis de plusieurs intervenants devant la commission d'enquête, été prise trop tardivement par rapport au cycle de végétation.**

La plupart de ces dispositions sont applicables sur tout le territoire national dans les zones ayant connu des inondations ou une pluviométrie exceptionnelle.

### ***C. L'AIDE AUX ENTREPRISES : LE DOSSIER DE IA COMAP TOUJOURS EN ATTENTE***

Près de deux cents entreprises ont été touchées par les inondations du printemps 2001 : peu d'entre elles ont connu un dommage physique, mais elles sont beaucoup plus nombreuses à déplorer des dommages économiques, dérivés de l'inondation.

### LES ENTREPRISES SINISTRÉES AU COURS DES INONDATIONS DE 2001

| Arrondissements | Sinistre physique | Sinistre économique | Total |
|-----------------|-------------------|---------------------|-------|
| Peronne         | 4                 | 28                  | 32    |
| Abbeville       | 46                | 71                  | 117   |
| Amiens          | 7                 | 42                  | 49    |
| Total           | 57                | 141                 | 198   |

*Source : préfecture de la Somme*

#### 1. L'implication des collectivités locales

Le conseil général et le conseil régional ont pris à leur charge 80 % de l'aide à l'élaboration des dossiers de demandes d'indemnisation des entreprises et ont organisé des réunions d'information spécifiques confiées à des experts mandatés. En outre, le conseil régional, en partenariat avec la chambre régionale des métiers, a proposé des prêts à 0 % aux artisans et commerçants sinistrés<sup>1</sup>. Jusqu'à présent une vingtaine de dossiers a été présentée, pour des montants moyens de l'ordre de 50.000 francs.

Enfin, les deux collectivités sont prêtes à aider la COMAP, entreprise d'Abbeville inondée qui souhaite quitter son site, mais dont **le dossier est actuellement bloqué dans l'attente de réponses de l'administration** sur les taux maxima applicables en matière de subvention à l'immobilier.

---

<sup>1</sup> Il faut noter que le Crédit agricole a également proposé un prêt à taux zéro à ses clients.

### LA COMAP À LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION

La COMAP est une entreprise installée à Abbeville spécialisée dans la robinetterie. Elle emploie 205 personnes (et 40 intérimaires) et son chiffre d'affaires s'établit à près de 200 millions de francs. Cette entreprise fut totalement inondée sur ses 10.000 m<sup>2</sup> de locaux à l'exception de ses bureaux ce qui entraîna la mise au chômage partiel de 130 personnes pendant six semaines, la délocalisation de l'activité de montage dans la zone industrielle d'Abbeville dans les locaux d'Ampafrance et la sous-traitance des activités les plus lourdes dans la région. A ces effets directs, il faut ajouter les effets induits chez les sous-traitants de la COMAP qui ont également eu à souffrir de ses difficultés.

Le groupe Legris, propriétaire de la COMAP, souhaite quitter le site actuel en raison du risque d'inondation. Les solutions possibles sont le rachat d'un bâtiment existant avec éventuellement son extension mais les locaux disponibles sur Abbeville étant trop exigus, ce projet nécessiterait le déménagement d'entreprises déjà installées et aurait un coût de 30 millions de francs ; ou la construction de locaux neufs qui se chiffrent à 40 ou 50 millions de francs pour 12.000 m<sup>2</sup>. Le bâtiment actuel de la COMAP a été évalué à 15,4 millions de francs par le service des domaines mais son prix de vente, compte tenu du risque d'inondation, devrait s'établir autour de 5 millions de francs. Le financement de ces projets est donc problématique. D'autant plus que le niveau des aides à l'immobilier pour les groupes est plafonné, dans le cadre de la réglementation européenne, à 17 % ce qui est insuffisant dans le cas de la COMAP (une mesure dérogatoire existe avec un taux de 50 % au lieu de 25 % mais seulement au bénéfice des PME mais pas pour les groupes). Des demandes de déplafonnement de ce taux de 17 % relayées par le Préfet et le secrétaire général aux affaires régionales ont été faites mais aucune réponse n'est parvenue à ce jour. Le conseil régional et le conseil général sont prêts à apporter 5 millions de francs chacun de participation mais il faudrait que l'Etat et le FEDER puissent abonder à hauteur de 8 ou 10 millions de francs pour boucler le projet.

Source : Comité d'expansion économique de la Somme

## 2. Les actions de l'Etat et les fonds européens

Comme l'ont indiqué à la commission d'enquête les représentants de la chambre de commerce et d'industrie d'Abbeville, les services de l'Etat et des organismes de sécurité sociale ont accordé des délais de paiement pour les **prélèvements fiscaux et sociaux** sur simple demande écrite des entreprises concernées.

**Le CIADT du 9 juillet 2001** a en outre annoncé diverses mesures, parmi lesquelles :

– une enveloppe de 10 millions de francs de prêts, à hauteur de 50.000 francs par entreprise, et garantis à 70 % par la BDPME ;

– 8 millions de francs d'aides du Fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et

artisanales (FISAC), à hauteur de 40.000 francs par entreprise pour un coût pour l'Etat de 4 millions de francs ; au titre des pertes d'exploitation, le FISAC peut également être mobilisé à hauteur de 10.000 francs par entreprise (pour un coût de 2 millions de francs, dont un million à la charge de l'Etat) ;

– 6 millions de francs (soit 33 % des 18 millions de francs) seront versés par l'Etat pour financer un programme de relance de l'économie touristique avec notamment une campagne de communication.

#### DES FINANCEMENTS EUROPÉENS COMPLÉMENTAIRES

Sur certaines de ces actions, les fonds du FEDER (60 millions de francs au total, y compris les aides aux collectivités locales) viendront compléter les financements de l'Etat. Lors de son audition devant votre commission, M. Michel Barnier, commissaire européen, a confirmé la possibilité pour la France de redéployer des crédits pour faire face à des dépenses imprévues : *« Je confirme la possibilité, en cas d'accident grave, de redéployer une partie »* des crédits européens de l'objectif 2 attribués à la France et répartis en enveloppes régionales sous l'autorité du Gouvernement français. Le document unique de programmation pour la Picardie, signé en mars 2001, s'élève à 1,7 milliard de francs pour 2002-2007 et comporte plusieurs mesures intéressant la prévention des catastrophes naturelles (mesures 4-1 « action de restauration des milieux naturels » et 5-2 « appui aux projets de développement territorial »).

M. Michel Barnier s'est étonné toutefois de n'avoir pas été prévenu, en amont du CIADT du 9 juillet 2001, de la décision du Gouvernement français. Le jour de son audition, 12 juillet, il a indiqué à la commission : *« J'attends que le Gouvernement français veuille bien me consulter à ce sujet (...). Je souhaite simplement ne pas en être informé uniquement par la presse, puisque j'aurai à donner mon accord sur la question »*.

### 3. Pour aller plus loin : aider les entreprises à établir des diagnostics de vulnérabilité et éventuellement à se délocaliser

Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs pourrait verser des subventions aux **entreprises qui souhaiteraient abandonner leurs locaux trop fréquemment inondés**. Une telle décision devrait notamment être envisagée lorsque les coûts de cette délocalisation sont inférieurs à ceux des travaux de protection et d'indemnisation future. Selon M. Paul-Henri Bourrelier ce mécanisme serait plus approprié que celui existant en matière d'expropriation et mis en place par la loi du 2 février 1995 précitée.

M. Michel Barnier lui-même a évoqué, lors de son audition, la possibilité d'élargir l'objet de ce Fonds : *« Rien n'interdirait (...) d'identifier un second degré de risque, par exemple, lorsque des inondations se produisent de manière récurrente et concernent année après année les mêmes installations. Il serait alors légitime de déplacer ces installations »*.

Interrogé sur cette proposition de la commission d'enquête, M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, est resté prudent : « *L'extension de la loi Barnier (...) doit effectivement être appréciée. Il faut en mesurer les conséquences* ».

La commission estime utile de compléter cette proposition en prévoyant que dans un premier temps, une partie du coût des « diagnostics vulnérabilité »<sup>1</sup> commandés par les entreprises pourra être prise en charge par ce fonds et ainsi permettre une évaluation coûts-avantages d'une telle délocalisation.

**Proposition n° 33 : Elargir les missions du Fonds de prévention contre les risques naturels majeurs au financement des « diagnostics vulnérabilité » d'entreprises situées sur des sites exposés à des risques de catastrophes naturelles et, éventuellement, de leur délocalisation.**

Cette préconisation entre dans le cadre des dispositions de l'article 60 du projet de loi portant réforme de la politique de l'eau qui prévoit un élargissement des compétences de ce fonds.

#### **D. L'AIDE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES : L'EFFORT EST-IL SUFFISANT ?**

Les collectivités locales peuvent assurer leurs biens immobiliers dans les mêmes conditions qu'une entreprise (mais elles sont nombreuses à ne pas prendre le soin de s'assurer). En revanche, de nombreux biens des collectivités locales sont **non assurables** : c'est le cas notamment de la voirie, des ouvrages d'art, des jardins publics, des aires de jeux et en particulier des terrains de sport, des réseaux d'assainissement, des stations d'épuration, etc.

Cette non-assurabilité se justifie pour trois raisons principales : ce patrimoine n'est pas identifiable (combien de kilomètres de réseaux, de câbles, etc.) ; son état d'entretien est inconnu (comment distinguer l'usure « naturelle » de la route des effets d'une catastrophe) ; l'appréciation de son exposition au risque est impossible.

---

<sup>1</sup> dont le guide méthodologique a été achevé en 1999.

Après une catastrophe naturelle, et c'est le cas pour les inondations de la Somme, les collectivités locales sont donc souvent démunies pour reconstruire et entreprendre des travaux d'amélioration et de prévention, ce qui légitime une aide de l'Etat pour leur permettre de faire face à de telles dépenses. Il faut ajouter que jusqu'à 165 communes ont été concernées par les inondations.

### **1. Des dégâts importants pour les biens non assurables des collectivités locales**

Au cours des auditions menées par votre commission, plusieurs communes ont fait état de dépenses considérables de réparation et de reconstruction leur incombant à la suite des inondations : M. Joël Hart, maire d'Abbeville, a estimé ces dépenses à 42 millions de francs ; M. Châteauroux, maire de Blangy-Tronville, a avancé le chiffre de 200.000 francs de travaux sur un budget communal de 1,6 million de francs ; M. Henri Sannier, maire d'Eaucourt-sur-Somme, a également indiqué à la commission que sa commune avait connu de nombreux dommages (le chemin vicinal, le terrain de football) que les seules finances communales ne pourront réparer, et notamment le projet de délocalisation du stade et sa transformation en bassin de rétention.

Plus généralement, la commission d'enquête n'a pu que constater que les estimations du montant des travaux de réfection des voiries et du canal étaient très discordantes selon les sources.

#### **DES DIVERGENCES DANS L'ESTIMATION DES TRAVAUX (EN MILLIONS DE FRANCS)**

| <b>Estimation faite par :</b>        | <b>rapport Lefrou</b> | <b>conseil général</b> | <b>Etat</b> |
|--------------------------------------|-----------------------|------------------------|-------------|
| Voirie (départementale et communale) | 150                   | 350                    | 80*         |
| Canal                                | 205                   | 450                    | 230         |

*Sources : rapport Lefrou, conseil général et CIADT du 9 juillet 2001*

*\* ne prend en compte que la « remise en état des infrastructures routières départementales et communales directement touchées et recouvertes par les inondations ».*

A ces dépenses s'ajoute la remise en état des équipements publics et sportifs non couverts par les assurances, estimée par les services de l'Etat à 20 millions de francs pour les équipements sportifs et à 50 millions de francs pour les équipements publics.

## **2. Les aides proposées sont-elles à la hauteur ?**

Dans l'urgence, 20 millions de francs de crédits du budget du ministère de l'Intérieur ont été débloqués le 17 avril pour permettre aux communes de réparer routes et bâtiments publics abîmés par les inondations. A la fin du mois de septembre, 10 millions de francs avaient été délégués à ce titre.

Manifestement insuffisants, ces crédits ont été revus à la hausse lors du CIADT du 9 juillet 2001 : 146 millions de francs de crédits de l'Etat ont été débloqués pour les collectivités locales sur un total de 380 millions de francs de travaux<sup>1</sup> (selon l'estimation du CIADT), soit un taux moyen de subvention de 38 %. Ces crédits doivent être inscrits par le préfet de région avant la fin du mois d'octobre « *dans un programme exceptionnel qui a vocation à appeler des financements complémentaires du conseil régional et du conseil général de la Somme* ».

– 116 millions de francs<sup>2</sup> ont été prévus sur le budget du ministère de l'Intérieur entre 2002 et 2006. Pour réparer les dommages à la voirie des collectivités causés par les inondations, 24 millions de francs de l'Etat sont prévus sur la période, soit un taux de subvention de 30 %. L'Etat ne financera donc pas la réfection des routes départementales ou communales non inondées mais seulement abîmées par des conséquences indirectes de l'inondation et notamment les résurgences de nappes. Pour réaliser des travaux de confortation des berges de la vallée de la Somme, 92 millions de francs de l'Etat sont prévus, soit un taux de subvention de 40 %.

– En outre, sont inscrits au budget du ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, 6 à 10 millions de francs au titre des équipements sportifs (soit un taux de subvention de 30 à 50 %) et 20 millions de francs au titre des équipements publics (soit un taux de subvention de 40 %).

---

<sup>1</sup> Ces travaux incluent les travaux de voirie, de réfection du canal et de réparation des établissements publics et sportifs.

<sup>2</sup> Les 20 millions de francs précédemment évoqués sont inclus dans ces 116 millions de francs.

### **3. Faut-il prévoir un fonds d'indemnisation spécifique des biens non assurables des collectivités locales ?**

Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale de 1994 proposait également de créer « *un fonds spécial alimenté par des cotisations versées par l'ensemble des communes* ». Quant à elle, la commission d'enquête ne juge pas utile de créer un tel fonds et estime que des crédits budgétaires ponctuels seront plus efficaces pour aider les collectivités en difficultés. Pour mémoire, on rappellera que dans deux pays où existent des « fonds catastrophes naturelles », pour les biens non assurables, la Norvège et la Suisse, les collectivités publiques sont exclues de leur bénéfice<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. étude du service des affaires européennes du Sénat, « *L'indemnisation des biens non assurables en cas de catastrophe naturelle* », octobre 1997.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le 18 octobre 2001, sous la présidence de M. Marcel Deneux, président, la commission d'enquête a procédé à l'examen du rapport, présenté par M. Pierre Martin.

M. Marcel Deneux, président, a tout d'abord tenu à souligner la qualité des travaux menés par la commission au cours de ses six mois d'existence. Il a salué le bon esprit qui avait présidé à l'ensemble de ces travaux.

M. Pierre Martin, rapporteur, a indiqué que le travail qu'il présentait aux commissaires n'avait pas la prétention de constituer une somme exhaustive sur une matière aussi riche et aussi vaste que la lutte contre les inondations mais que son ambition avait été, plus modestement, de tirer, à partir de l'exemple des inondations de la Somme, des leçons pour l'avenir.

Il a ensuite donné lecture de la partie du rapport consacrée à la connaissance du risque d'inondation.

M. Jean-François Picheral a rappelé que les carences du conseil général, responsable de l'entretien du canal de la Somme, avaient été mentionnées comme une des causes aggravantes des inondations par plusieurs intervenants devant la commission. Il a souhaité que d'autres collectivités, et en particulier le conseil régional, s'impliquent financièrement aux côtés du conseil général.

Après les interventions de M. Marcel Deneux, président, et de M. Pierre Martin, rapporteur, M. Fernand Demilly a rappelé que l'entretien du canal était considéré comme « convenable » par l'ensemble des experts et que les accusations de mauvais entretien entendues au cours des auditions avaient porté sur les cours d'eau non domaniaux.

M. Pierre Martin, rapporteur, a ensuite donné lecture de la partie du rapport consacrée à la prévention du risque d'inondation.

M. Fernand Demilly a rappelé les difficultés rencontrées par le conseil général de la Somme pour créer une structure regroupant l'ensemble des partenaires concernés par le bassin versant de la Somme, en raison de la mauvaise volonté des propriétaires privés riverains des cours d'eau non domaniaux. Il a souhaité une modification législative sur ce point précis.

Après les interventions de MM. Georges Gruillot et Ambroise Dupont, M. Jean-François Picheral a suggéré que les obligations d'entretien des cours d'eau mises à la charge des propriétaires riverains soient renforcées, de façon comparable à celles incombant aux propriétaires privés de forêts, pour le risque incendie, récemment modifiées par la loi d'orientation sur la forêt.

M. François Gerbaud a rappelé que l'objectif de la commission d'enquête était de proposer des solutions générales à des problèmes identifiés localement et que de telles propositions de modifications législatives s'inscrivaient tout à fait dans le cadre fixé à la commission par le Sénat.

M. Jacques Oudin s'est inquiété du caractère facultatif conféré par l'article 3 du projet de loi portant réforme de la politique de l'eau aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Il a souhaité que la mise en place de ces schémas demeure obligatoire dans toutes les zones à risque.

M. Pierre Martin, rapporteur, a ensuite donné lecture de la partie du rapport consacrée à la gestion de la crise, à l'indemnisation et à la réparation des dommages causés par les inondations.

MM. Fernand Demilly et Ambroise Dupont se sont déclarés en plein accord avec les préconisations du rapporteur qui tendent à responsabiliser l'assuré.

La commission a ensuite examiné les propositions présentées par le rapporteur. Après les interventions de MM. Ambroise Dupont, François Gerbaud, Jacques Oudin, Jean-François Picheral, et sur proposition écrite de M. Hilaire Flandre, outre des modifications rédactionnelles, une proposition supplémentaire relative au caractère obligatoire des SAGE dans les zones à risques a été adoptée. M. Ambroise Dupont s'est déclaré opposé à la proposition relative au rétablissement d'une ligne budgétaire au sein du budget de l'Union européenne destinée à apporter un soutien d'urgence en cas de catastrophe naturelle.

La commission a ensuite adopté à l'unanimité le rapport ainsi modifié, M. Georges Gruillot s'abstenant.

## **ANNEXE I**

### **AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE AU SÉNAT**

M. Michel Barnier, commissaire européen chargé de la politique régionale, ancien ministre

Mme Corinne Lepage, ancien ministre

M. Claude Allègre, ancien ministre, ancien président du BRGM

#### **I. MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT**

Mme Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

##### Direction de l'eau

- M. Bernard Baudot, directeur

- M. Noël Godard, sous-directeur de la protection et de la gestion des eaux

##### Direction de la prévention des pollutions et des risques

- M. Philippe Vesseron, directeur

- M. Pascal Douard, sous-directeur de la prévention des risques majeurs

#### **II. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur

Direction de la défense et de la sécurité civiles

- M. Michel Sappin, directeur

- M. Michel Champon, sous-directeur de la défense civile et de la prévention des risques

- M. Alain Perret, sous-directeur de l'organisation des secours et de la coopération civilo-militaire.

**III. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE**

Direction de l'espace rural et de la forêt

M. Pierre-Eric Rosenberg, directeur

Conseil général du Génie rural, des eaux et des forêts

M. Paul Vialle, président de la section Eau

**IV. MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT**

M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement

**V. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

Direction du Trésor

M. Thierry Franck, sous-directeur des assurances

**VI. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE**

Colonel Lagrange, responsable du Centre d'opérations interarmées, chargé du territoire national

## **VII. SECRÉTARIAT D'ÉTAT AU LOGEMENT**

Mme Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'Etat au logement

## **VIII. COUR DES COMPTES**

M. Bernard Menasseyre, président de la 7<sup>e</sup> chambre

## **IX. ÉTABLISSEMENTS PUBLICS**

Institut français de l'environnement :

M. Vincent Jacques Le Seigneur, directeur

Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

- M. Bernard Cabaret, président

- M. Yves Caristan, directeur général

- M. Thierry Pointet

CEMAGREF

- M. Pierre-Yves Givone, directeur scientifique adjoint

- M. Chastan, adjoint au chef du département gestion des milieux aquatiques

Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)

M. Luc Guyau, président

Assemblée française des chambres de commerce et d'industrie

- M. Bernard Martel, président de la CCI d'Abbeville

- M. Pierre-Olivier Viac, responsable du service Environnement

- M. Patrice Arnoux, juriste au service Environnement

- M. Alain Longatte, directeur du service industrie de la CCI d'Abbeville

Voies navigables de France

- M. François Bordry, président
- M. Gilles Leblanc, directeur régional Ile -de-France

Météo France

- M. Jean-Pierre Besson, président-directeur général
- M. Philippe Courtier, directeur adjoint

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

- M. Pierre Pommellet, directeur général
- M. Bernard Thibault, directeur territorial pour le Nord-Ouest
- M. Jean Moussu, délégué départemental pour la Somme

Service de la navigation de la Seine

M. Eric Le Guern, directeur adjoint

Etablissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents

M. Régis Thépot, directeur

Etablissements Publics Territoriaux de Bassin

- M. René Beaumont, député, président du conseil général de Saône-et-Loire, président de l'institution Saône-Doubs
- M. Popelin, président de l'institution interdépartementale des barrages réservoirs de la Seine
- M. Daniel Berthery, directeur de l'Entente Oise-Aisne
- M. Jean-Louis Rizzoli, ingénieur en chef, chef du service des barrages réservoirs de la Seine

Agence de l'eau Artois -Picardie

Mme Annick Delelis, présidente du conseil d'administration

## **X. PERSONNALITÉS SCIENTIFIQUES ET AUTEURS DE RAPPORTS**

- M. Claude Lefrou, président de la mission d'expertise interministérielle sur les inondations de la Somme

- M. Pierre Hubert, secrétaire général de l'Association internationale des sciences hydrologiques

- M. Yves Dauge, sénateur d'Indre-et-Loire, maire de Chinon

- Professeur Henry Maillot, hydrogéologue agréé, directeur-adjoint de l'Ecole universitaire d'ingénieurs de Lille et coordinateur auprès du Préfet de la Somme

- M. Yvon Julian, conseil en développement industriel

- M. Gérard Couzy, conseil général des Ponts

- M. Paul-Henri Bourrelier, ancien membre du Commissariat général au Plan, auteur du rapport « La prévention des risques naturels »

- M. Bruno Ledoux, directeur du cabinet Bruno Ledoux Consultants

## **XI. REPRÉSENTANTS DE COMPAGNIES D'ASSURANCES**

### Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)

- M. Jean-Marc Lamere, délégué général

- M. Guillaume Rosenwald, directeur des risques des particuliers

### Compagnie des experts agréés

M. Guy Chevillotte, délégué régional

### Mutuelles du Mans Assurances (MMA)

M. Alain Martel, directeur

## **XII. FÉDÉRATIONS ET ASSOCIATIONS**

### Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

M. Jean-Michel Delmas, chargé du dossier calamités agricoles

France Nature Environnement

M. Bernard Rousseau, président

Syndicat mixte pour l'aménagement de la côte picarde

M. Jérôme Bignon, président

Syndicat de la vallée des Anguillères

M. Bernard Lenglet, président

## **ANNEXE II**

### **AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE LORS DE DÉPLACEMENTS**

#### **I. AUDITIONS RÉALISÉES LE 23 MAI 2001 A AMIENS ET ABBEVILLE**

##### ***A. LES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LA SOMME***

- M. Daniel Cadoux, préfet de la région Picardie, préfet de la Somme
- M. Claude Serra, sous-préfet, secrétaire général de la Préfecture
- Mlle Muriel Nguyen, sous-préfète, directrice de cabinet
- M. Jean Guillaume, sous-préfet d'Abbeville
- M. Jean-Yves Moracchini, sous-préfet, responsable de la cellule interministérielle chargée de coordonner les actions de l'Etat pour l'assistance aux personnes sinistrées
- M. Marc Arnaud, directeur régional et départemental de l'équipement
- M. Jean-Luc Desmet, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales
- M. Laurent Roy, directeur régional de l'environnement

- M. Jean-Raymond Alcade, lieutenant-colonel délégué militaire départemental

- M. François Chedebois, colonel, directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS)

- M. François Vernoux, colonel, brigade du génie (Strasbourg), cellule interministérielle (planification)

- M. Olivier-Ange Haddad, lieutenant-colonel, commandant le groupement de gendarmerie de la Somme

### ***B. LES MAIRES DE COMMUNES CONCERNÉES PAR LE SINISTRE***

- M. Gabriel Bernard, maire de Long

- M. Maurice Crépin, maire de Cocquerel

- M. Guy Dovergne, maire de Mareuil-Caubert

- M. Joël Hart, maire d'Abbeville

- M. Claude Hedin, maire de Cambron

- M. Marc Héricotte, maire de Bray-lès-Mareuil

- M. Pascal Lefebvre, maire d'Epagne-Epagnette

- M. Patrick Poliautre, maire de Fontaine-sur-Somme

- Mme Annie Roucoux, maire de Pont-Remy

- M. Henri Sannier, maire d'Eaucourt-sur-Somme

### ***C. LES ÉLUS DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA SOMME***

- M. Alain Gest, président du conseil général

- M. Daniel Dubois, conseiller général de Ailly-le-Haut-Clocher

- M. Nicolas Lottin, conseiller général de Saint-Valéry-sur-Somme

- M. Gilbert Mathon, conseiller général d'Abbeville-Nord

## **II. AUDITIONS RÉALISÉES LE 15 JUIN 2001 A AMIENS**

- M. Jean-Yves Moracchini, sous-préfet, responsable de la cellule interministérielle chargée de coordonner les actions de l'Etat pour l'assistance aux personnes sinistrées

- M. Christian Nail, directeur du Bureau des recherches géologiques et minières (BRGM) de Picardie

- M. Jean-Luc Desmet, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales

- M. François Chedebois, colonel, directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS)

- M. Philippe Caron, directeur départemental de l'agriculture

- Général Gaubert, officier général de la zone de défense de Lille

- M. Laurent Roy, directeur régional de l'environnement

- M. Marc Arnaud, directeur régional et départemental de l'équipement

## **III. AUDITIONS RÉALISÉES LE 20 JUIN 2001 A AMIENS**

- M. Marc Delahaye, secrétaire général du comité d'expansion économique

- M. Denis Harlé, directeur-adjoint de la direction départementale de l'équipement

- M. François Bury, chef du service navigation à la direction départementale de l'équipement (entendu le 18 juillet)

- M. Jean Liscourt, président de l'association départementale de la protection civile

- M. Pierre Lacour, président de la délégation départementale de la Croix-Rouge

- MM. J.C. Guillet et Billot, vice-présidents de l'association départementale des maires

- M. Pierre Bamière, président du comité départemental du tourisme

- M. Jean-Charles Catteau, président de la chambre d'agriculture de la Somme

*Associations de sinistrés :*

- M. Jean-Philippe Damien, président de l'association des victimes des inondations d'Abbeville

- M. Alain Ruszniewski, président d'Abbeville solidarité inondations

- M. Jean-Marie Parmentier, association « Somme inondée : Plus jamais ça »

- M. André Boulogne, comité de défense des riverains de la Somme

- M. Nisso Pelossof, président de l'association pour la protection et la sauvegarde du site des hortillonnages

- M. Jacques Lessart, association de lutte pour l'environnement.

**IV. AUDITIONS RÉALISÉES LE 21 JUIN 2001 A AMIENS**

*A. MAIRES DE COMMUNES SINISTRÉES*

- M. Marc Hericotte, maire de Bray-lès-Mareuil

- M. Claude Hedin, maire de Cambron

- M. Henri Sannier, maire d'Eaucourt-sur-Somme

- M. Pascal Lefebvre, maire d'Epagne-Epagnette

- M. Patrick Poliautre, maire de Fontaine-sur-Somme

- M. Gabriel Bernard, maire de Long

- M. Guy Dovergne, maire de Mareuil-Caubert

- Mme Annie Roucoux, maire de Pont-Remy

- M. Chateauroux, maire de Blangy-Tronville (entendu le 18 juillet).

- M. Joël Hart, maire d'Abbeville

- M. Gilles de Robien, député-maire d'Amiens

## ***B. LES ÉLUS DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA SOMME***

- M. Alain Gest, président du conseil général
- M. Nicolas Lottin, conseiller général de Saint-Valéry-sur-Somme (entendu le 11 juillet)
- M. Yves Butel, conseiller général d'Abbeville-Sud, député européen, président de la fédération des chasseurs (entendu le 11 juillet)

## ***C. AUTRES***

- Mme Thérèse Hart et M. Michel Blondin, vice-présidents du conseil régional de Picardie
- M. André Hervé, président du conseil économique et social régional
- M. Alain Longatte, de la chambre de commerce et d'industrie d'Abbeville
- M. Motte, président de la chambre de commerce et d'industrie de Peronne
- M. Dominique Schockaert, de la chambre de commerce et d'industrie d'Amiens
- M. Georges Asnar, directeur du service interministériel régional des affaires de défense et de protection civiles (entendu le 12 juillet 2001)

## **V. AUDITIONS RÉALISÉES LES 6 ET 7 SEPTEMBRE 2001 A LA HAYE ET A GORINCHEM (PAYS-BAS)**

- M. H. J. de Haan, chef du bureau des affaires étrangères au sein de la direction des connaissances du directeur-général des voies d'eau
- M. Vinck, directeur adjoint du centre de coordination départementale du directeur-général des voies d'eau
- Mme M. C. M. Hobbelen, coordinateur de la politique de l'eau de la direction des digues du directeur-général des voies d'eau
- Mme M. J. Smit, responsable du dossier « De l'espace pour l'eau » de la direction des digues du directeur-général des voies d'eau

- M. Bert Blase, directeur de la communication de l'union des  
« wateringues »

- M. Wind, surintendant des digues de la « wateringue alblasser  
waard »

## **ANNEXE III**

### **ARRETE DE CATASTROPHE NATURELLE DU 26 AVRIL 2001**

#### **Arrêté du 26 avril 2001 portant constatation de l'état de catastrophe naturelle**

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'intérieur et la secrétaire d'Etat au budget,

Vu la loi no 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, notamment son article 5, alinéa 2 ;

Vu la loi no 90-509 du 25 juin 1990 modifiant le code des assurances et portant extension aux départements d'outre-mer et aux collectivités territoriales du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ;

Vu la loi no 92-665 du 16 juillet 1992 portant adaptation au Marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit, et notamment ses articles 34 et 35 ;

Vu les arrêtés du 5 septembre 2000 portant respectivement modification de l'article A. 125-1 du code des assurances et création de l'article A. 125-3 du code des assurances ;

Après examen des rapports faisant apparaître l'intensité anormale d'un agent naturel, dont les conséquences dommageables ne sont pas assurables,

Arrêtent :

Art. 1er. - En application des dispositions de l'article 1er de la loi du 13 juillet 1982 susvisée, l'état de catastrophe naturelle est constaté pour les dommages causés par les inondations et coulées de boue et remontées de nappe phréatique survenues dans le département de la Somme et aux dates désignées en annexe.

Art. 2. - L'état de catastrophe naturelle constaté à l'article 1er du présent arrêté peut ouvrir droit à la garantie des assurés contre les effets des catastrophes naturelles sur les biens faisant l'objet des contrats d'assurance visés à l'article 1er, alinéa 1, de la loi du 13 juillet 1982 susvisée, lorsque les dommages matériels directs qui en résultent ont eu pour cause déterminante l'effet de cet agent naturel et que les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises.

En outre, si l'assuré est couvert par un contrat visé à l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 13 juillet 1982 susvisée, l'état de catastrophe naturelle constaté peut ouvrir droit à la garantie précitée, dans les conditions prévues au contrat d'assurance correspondant.

Art. 3. - La franchise applicable est modulée en fonction du nombre d'arrêtés pris pour un même risque, depuis le 2 février 1995, dans les communes qui ne sont pas dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles pour le risque concerné.

Pour ces communes, le nombre de ces arrêtés figure entre parenthèses dans l'annexe. Il prend en compte non seulement les arrêtés antérieurs pris pour un même risque mais aussi le présent arrêté.

Art. 4. - Le présent arrêté sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 26 avril 2001.

Le ministre de l'intérieur,

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur de la défense

et de la sécurité civiles,

haut fonctionnaire de défense,

M. Sappin

Le ministre de l'économie,

des finances et de l'industrie,

Pour le ministre et par délégation :

Par empêchement du directeur du Trésor :

Le directeur adjoint,

X. Musca

La secrétaire d'Etat au budget,

Pour la secrétaire d'Etat et par délégation :

Par empêchement de la directrice du budget :

Le sous-directeur,

F. Mordacq

**A N N E X E**  
**DEPARTEMENT DE LA SOMME**

Inondations par remontée de nappe phréatique du 1er décembre 2000 au 25 avril 2001  
*Communes d'Albert, Boves, Bussy-lès-Daours, Cagny, Forest-l'Abbaye, Molliens-Dreuil, Mons-Boubert, Nampont, Quend, Roye (1), Villers-sur-Authie, Vron.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 3 décembre 2000 au 25 avril 2001  
*Commune d'Amiens.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 11 décembre 2000 au 25 avril 2001  
*Commune de Canchy.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 15 décembre 2000 au 25 avril 2001  
*Commune de Novion.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 20 décembre 2000 au 25 avril 2001  
*Communes d'Hamelet, Hescamps (1), Monsures (1), Vaire-sous-Corbie.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 26 décembre 2000 au 25 avril 2001  
*Commune de Miraumont.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 27 décembre 2000 au 25 avril 2001  
*Commune d'Assainvillers (1).*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 30 décembre 2000 au 25 avril 2001  
*Commune de Warloy-Baillon (1).*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 1er janvier 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Coigneux (1), Pendé, Piennes-Onvillers (1).*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 15 janvier 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Méaulte.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 20 janvier 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Franqueville (1).*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 1er février 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Bouchon, Fontaine-sous-Montdidier (1), Thézy-Glimont.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 2 février 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Beaumont-Hamel.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 15 février 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Bacouel-sur-Selle.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 20 février 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Bécordel-Bécourt, Irlès, Long.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 24 février 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Beuvraignes (1).*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 1er mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes d'Ailly-sur-Somme, Aveluy, Belloy-sur-Somme, Breilly, Crouy-Saint-Pierre, Hailles, Hombleux (1), Picquigny.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 3 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Toutencourt (2), Roisel (1).*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 4 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Senlis-le-Sec (1).*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 12 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Mareuil-Caubert.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 14 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Salouël.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 15 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Barleux, Péronne.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 18 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Camon, Rivery.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 19 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Dreuil-lès-Amiens.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 20 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes d'Allaines, Condé-Folie, Le Hamel, Limeux, Lamotte-Brebière, Saint-Sauveur, Vaux-sur-Somme.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 21 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Dommartin, Fontaine-sur-Somme, Pont-de-Metz.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 22 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Blangy-Tronville, Bray-sur-Somme, Cappy, Cérisy (1), Chipilly, Etinehem, Glisy, Méricourt-sur-Somme, Morcourt, La Neuville-lès-Bray, Sailly-Laurette, Sailly-le-Sec, Suzanne, Treux, Ville-sur-Ancre.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 23 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Fouilloy, Longueau, Plachy-Buyon.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 24 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Daours, L'Etoile.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 25 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Vecquemont.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 26 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Cocquerel, Méricourt-l'Abbé.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 27 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Corbie.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 28 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune d'Abbeville.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 29 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Bourdon.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 31 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Vers-sur-Selle.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 1er avril 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de La Chaussée-Tirancourt.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 3 avril 2001 au 25 avril 2001  
*Communes d'Hem-Monacu, Saleux.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 4 avril 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Pont-Rémy.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 5 avril 2001 au 25 avril 2001  
*Commune d'Eaucourt-sur-Somme.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 6 avril 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Cambron.*

Inondations par remontée de nappe phréatique du 7 avril 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Cahon, Grand-Laviers, Saigneville.*

Inondations et coulées de boue du 20 décembre 2000 au 25 avril 2001  
*Commune de Monsures (2).*

Inondations et coulées de boue du 1er janvier 2001 au 25 avril 2001  
*Communes d'Albert, Amiens, Boves, Canchy, Coigneux (2), Hamelet, Miraumont, Nampont, Nouvion, Vaire-sous-Corbie, Villers-sur-Authie.*

Inondations et coulées de boue du 2 janvier 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Cagny, Roye (2).*

Inondations et coulées de boue du 15 janvier 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Bussy-lès-Daours, Méaulte, Warloy-Baillon (2).*

Inondations et coulées de boue du 30 janvier 2001 au 25 avril 2001  
*Commune d'Epagne-Épagnette.*

Inondations et coulées de boue du 1er février 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Thézy-Glimont.*

Inondations et coulées de boue du 1er mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes d'Ailly-sur-Somme, Aveluy, Breilly, Hailles, Picquigny.*

Inondations et coulées de boue du 2 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Rémiencourt.*

Inondations et coulées de boue du 3 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Toutencourt (2).*

Inondations et coulées de boue du 12 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Mareuil-Caubert.*

Inondations et coulées de boue du 15 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Péronne.*

Inondations et coulées de boue du 18 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Camon, Rivery.*

Inondations et coulées de boue du 19 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Dreuil-lès-Amiens.*

Inondations et coulées de boue du 20 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Condé-Folie, Le Hamel, Lamotte-Brebière, Saint-Sauveur, Vaux-sur-Somme.*

Inondations et coulées de boue du 21 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Dommartin, Fontaine-sur-Somme, Pont-de-Metz.*

Inondations et coulées de boue du 22 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Blangy-Tronville, Bray-sur-Somme, Cappy, Cérisy, Chipilly, Etinehem, Glisy, Méricourt-sur-Somme, Morcourt, La Neuville-lès-Bray, Sailly-Laurette, Sailly-le-Sec, Suzanne, Treux, Ville-sur-Ancre.*

Inondations et coulées de boue du 23 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Fouilloy, Longueau.*

Inondations et coulées de boue du 24 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de L'Etoile, Daours.*

Inondations et coulées de boue du 25 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Vecquemont (2).*

Inondations et coulées de boue du 26 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Cocquerel, Méricourt-l'Abbé.*

Inondations et coulées de boue du 27 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Corbie.*

Inondations et coulées de boue du 28 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune d'Abbeville.*

Inondations et coulées de boue du 29 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Bourdon, Yseux.*

Inondations et coulées de boue du 31 mars 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Vers-sur-Selles.*

Inondations et coulées de boue du 1er avril 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de La Chaussée-Tirancourt, Longpré-les-Corps-Saints.*

Inondations et coulées de boue du 3 avril 2001 au 25 avril 2001  
*Commune d'Hem-Monacu.*

Inondations et coulées de boue du 4 avril 2001 au 25 avril 2001  
*Commune de Pont-Rémy.*

Inondations et coulées de boue du 5 avril 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Bray-lès-Mareuil, Eaucourt-sur-Somme.*

Inondations et coulées de boue du 6 avril 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Cambron, Thory (2).*

Inondations et coulées de boue du 7 avril 2001 au 25 avril 2001  
*Communes de Cahon, Grand-Laviers, Saigneville.*

**ANNEXE IV**

**CARTE DU BASSIN VERSANT DE LA SOMME INONDÉ**

**ANNEXE V**

**SCHÉMAS DE FONCTIONNEMENT DES CANAUX**