

N° 554

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juin 2010

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information (1) sur les conséquences de la tempête Xynthia (rapport d'étape),*

Par M. Alain ANZIANI,

Sénateur

---

(1) Cette mission commune d'information est composée de : M. Bruno Retailleau, président ; MM. Éric Doligé, Michel Doublet, Ronan Kerdraon, Jean-Claude Merceron, vice-présidents ; Mme Marie-France Beaufils, MM. François Fortassin, Daniel Laurent, secrétaires ; M. Alain Anziani, rapporteur ; M. Claude Belot, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Michel Boutant, Philippe Darniche, Yves Dauge, Charles Gautier, Mme Gisèle Gautier, M. Pierre Jarlier, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Le Cam, Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Paul Raoult, Daniel Soulage, Mmes Catherine Troendle, Dominique Voynet.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. LE CONSTAT : LA CONJONCTION D'UN PHÉNOMÈNE MÉTÉOROLOGIQUE EXCEPTIONNEL ET DE GRAVES DÉFAILLANCES</b> .....	11
<b>A. UN PHÉNOMÈNE MÉTÉOROLOGIQUE EXCEPTIONNEL</b> .....	11
1. <i>L'analyse du phénomène</i> .....	11
a) La conjonction exceptionnelle de trois phénomènes naturels .....	11
b) Un trait de côte fragilisé .....	12
2. <i>Un bilan dramatique</i> .....	13
a) De nombreuses victimes .....	13
b) Des dégâts matériels considérables .....	13
3. <i>Une mobilisation massive et efficace</i> .....	14
a) L'intervention immédiate des équipes et des moyens de la sécurité civile .....	14
b) Le relogement provisoire des personnes sinistrées .....	16
(1) Un soutien financier exceptionnel pour l'hébergement des sinistrés à court terme .....	16
(2) Un soutien logistique complet pour dégager des solutions de relogement à moyen terme .....	17
c) Des mesures immédiates d'indemnisation et de soutien aux filières économiques .....	17
<b>B. DE GRAVES DÉFAILLANCES DANS L'ANTICIPATION DU RISQUE</b> .....	20
1. <i>Une prévision météorologique partiellement satisfaisante</i> .....	20
a) Une bonne prévision globale de la tempête .....	20
b) Une bonne prévision des risques en mer .....	21
c) Une prévision très insuffisante des risques à terre .....	21
2. <i>Une vigilance insuffisamment opérationnelle</i> .....	22
3. <i>Une prévention incomplète du risque de submersion marine</i> .....	22
a) Une couverture trop partielle du territoire en PPR « inondation » .....	23
b) Des procédures longues et complexes sujettes à blocage .....	23
c) Un contenu devant être affiné .....	24
d) Une sous-estimation de l'aléa de référence .....	25
e) Un lien insuffisant avec les documents d'urbanisme .....	25
f) Des plans communaux de sauvegarde encore embryonnaires .....	25
4. <i>Une occupation des sols exposant au risque inondation</i> .....	26
a) Une prise en compte défectueuse du risque de submersion marine dans les autorisations d'urbanisme .....	26
b) Une « nébuleuse d'irresponsabilité collective » .....	26
(1) Une multiplicité d'acteurs .....	27
(2) Une non prise en compte durable des risques .....	27
5. <i>Un entretien très inégal des digues</i> .....	31
a) De multiples ruptures de digues .....	31
b) Des responsabilités mal identifiées .....	31
<b>II. LES MESURES D'URGENCE ANNONCÉES PAR LE GOUVERNEMENT : QUELLE CONCRÉTISATION ? QUELLE EFFICACITÉ ?</b> .....	33
<b>A. CLARIFIER LA CARTOGRAPHIE DES ZONES À RISQUES ET RELEVER LE DÉFI DE L'INDEMNISATION</b> .....	33
1. <i>Le processus de mise en place des « zones noires »</i> .....	33
2. <i>Un besoin de clarification</i> .....	35
(1) Une grande confusion dans l'expression publique .....	35
(2) Promouvoir une vision plus partenariale de la gestion du risque .....	36
3. <i>Des « zones d'acquisition amiable » à la procédure d'expropriation</i> .....	37
4. <i>Une indemnisation spécifique pour les habitants des zones d'acquisition amiable</i> .....	39
a) Un dispositif ad hoc .....	39
b) L'instrument juridique et financier : le Fonds « Barnier » .....	41
c) Les incertitudes qui demeurent quant au mode de financement .....	44

B. ASSURER UNE INDEMNISATION EFFECTIVE ET RAPIDE DES PARTICULIERS, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES FILIÈRES ÉCONOMIQUES .....	47
1. La mobilisation des assureurs sous l'impulsion des pouvoirs publics .....	47
2. L'aide aux collectivités territoriales .....	50
3. L'intervention du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE).....	52
4. Un soutien durable aux filières économiques .....	54
a) L'indemnisation des agriculteurs et le recours au Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA).....	54
b) Le soutien des filières économiques sinistrées à travers le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) .....	57
5. Vers une réforme du système d'assurance des catastrophes naturelles ? .....	58
C. RELANCER LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS .....	61
1. Simplifier l'adoption .....	61
2. Renforcer le contenu .....	62
3. Garantir les effets .....	62
<b>III. LES PISTES DE RÉFLEXION DE LA MISSION D'INFORMATION POUR UNE MEILLEURE GESTION DU RISQUE DE SUBMERSION MARINE EN FRANCE.....</b>	<b>63</b>
A. PROMOUVOIR UNE APPROCHE GLOBALE DU RISQUE DE SUBMERSION MARINE .....	63
1. Pour une prise en compte de la spécificité du risque littoral.....	64
2. Pour une approche globale et intégrée.....	64
3. Pour un approfondissement de la transposition de la directive « gestion des risques d'inondations » .....	66
a) Un texte nécessaire mais pas suffisant .....	66
(1) La méthode retenue par cette directive constitue un point de départ, une base intéressante .....	66
(2) L'absence de distinction entre inondations classiques et submersion marine .....	67
(3) Une définition des outils de gestion laissée à l'initiative des États .....	67
b) Une transposition en droit français a minima .....	68
(1) L'absence de prise en compte du risque spécifique de submersion marine .....	68
(2) Une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation non définie .....	68
(3) Un plan de gestion des risques aux contours encore un peu flous.....	68
(4) La faiblesse du volet « réduction des conséquences d'une inondation » .....	70
4. Pour une véritable culture du risque .....	70
B. REVOIR LES SYSTÈMES DE PRÉVISION ET D'ALERTE .....	72
1. Une prévision effective des submersions marines .....	72
a) Mieux déterminer la vulnérabilité du littoral.....	72
b) Mieux hiérarchiser les risques à l'échelle régionale.....	73
2. Des dispositifs d'alerte renouvelés .....	73
C. REMÉDIER À CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS DES DISPOSITIFS DE SECOURS .....	75
1. Des moyens de télécommunications adaptés aux situations d'urgence .....	76
2. Une meilleure coordination des moyens aériens .....	77
3. Le rôle de l'Union européenne .....	77
D. METTRE EN PLACE UN DROIT DES SOLS ADAPTÉ AU RISQUE .....	78
1. Le renforcement des liens entre les PLU et les PPR.....	79
2. Un « porter à connaissance » recentré sur les risques .....	80
3. Une clarification de la gouvernance du système de délivrance des autorisations d'urbanisme.....	81
4. Un contrôle de légalité plus efficace .....	82
5. Vers une nouvelle approche de l'aménagement du littoral .....	83
E. RENFORCER LA PROTECTION DES POPULATIONS : UNE GESTION RÉNOVÉE DES DIGUES .....	84
1. Les objectifs à poursuivre .....	84
2. Les modalités à mettre en œuvre .....	87

<b>CONCLUSION .....</b>	<b>89</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION DE LA MISSION D'INFORMATION .....</b>	<b>91</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION DU 7 AVRIL AU 26 MAI 2010.....</b>	<b>95</b>



## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La tempête Xynthia s'inscrit dans une longue suite de catastrophes naturelles provoquées par les inondations ou les submersions. Le raz de marée de 1953 aux Pays-Bas, ses ruptures de digues et ses 1 800 morts ; le tsunami de 2004 dans l'océan indien, conséquence d'un tremblement de terre ; ou les crues de la Somme, du Gard et du Rhône, pour ne citer que quelques exemples, montrent l'ampleur d'un phénomène permanent et destructeur, illustré encore récemment sur la Côte d'Azur.

En France, l'inondation est le premier des risques de catastrophes naturelles. Elle concerne, selon l'Institut français de l'environnement, deux communes sur trois. Près de 1 000 communes littorales présentent un risque d'intrusion d'eau. Quant à la submersion marine, phénomène particulier dans ses causes comme dans ses manifestations, elle demeure moins connue que la crue ou l'inondation par les fleuves.

D'une violence exceptionnelle, la tempête Xynthia a durement frappé le littoral atlantique le 28 février dernier. Les départements de Vendée et de Charente-Maritime ont été particulièrement touchés.

Cette tempête a malheureusement provoqué de nombreuses victimes. Malgré l'engagement exemplaire des secours, 53 personnes ont péri en France, et 79 ont été blessées. Au total, ce sont plus de 500 000 personnes qui ont été sinistrées à des degrés divers.

Xynthia a aussi été à l'origine de dégâts matériels considérables. Leur montant peut être aujourd'hui évalué à plus de 2,5 milliards d'euros. A ce bilan déjà très lourd, il convient d'ajouter des dégâts indirects. Vingt quatre départements en ont subi les conséquences.

L'Espagne, la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et, dans une moindre mesure, le Royaume Uni, la Scandinavie et les pays bordant la mer Baltique, ont également été touchés. Au total, son passage en Europe a causé la mort de 65 personnes, principalement en France, et occasionné de nombreux dégâts matériels.

Dès le 1<sup>er</sup> mars, le Président de la République M. Nicolas Sarkozy s'est rendu sur place, accompagné de plusieurs membres du Gouvernement. Lors d'un nouveau déplacement, le 16 mars, il a exprimé concrètement la solidarité nationale par l'annonce d'une série de mesures de soutien aux sinistrés de la tempête.

Le Sénat s'est lui-même très vite mobilisé. Le Président du Sénat, M. Gérard Larcher, a dressé, le 10 mars, un état des lieux de la situation avec les Sénateurs des départements les plus sinistrés, nos collègues Philippe Darniche, Jean-Claude Merceron et Bruno Retailleau, sénateurs de Vendée, Claude Belot, Michel Doublet et Daniel Laurent, sénateurs de Charente-Maritime.

A son initiative, la Conférence des Présidents a proposé au Sénat de constituer une mission d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia. Le Sénat a validé cette proposition dans sa séance du 25 mars.

Votre mission d'information a engagé ses travaux le 31 mars dernier. Sur la proposition de son président M. Bruno Retailleau, elle a précisé le périmètre de ses investigations, qui inclut les systèmes de prévision et d'alerte, les dispositifs de prévention et d'indemnisation, les règles d'urbanisme et le droit des sols, ainsi que le plan de reconstruction et de renforcement des digues.

Dès sa réunion constitutive, la mission s'est fixé pour objectif de formuler des préconisations précises et des mesures concrètes destinées à prévenir le renouvellement de telles catastrophes.

Depuis cette date, la mission a procédé à plus d'une centaine d'auditions. Elle a effectué, les 14 et 15 avril, un déplacement en Charente-Maritime et en Vendée. Elle a, en effet, souhaité aller très vite à la rencontre des habitants, des élus locaux et des acteurs économiques, durement éprouvés. Ses visites sur place lui ont permis d'être à l'écoute des personnes sinistrées et des maires. Elles lui ont permis de se rendre compte des dégâts provoqués par cette catastrophe.

La mission s'est par ailleurs rendue à Bruxelles. Elle a rencontré notre compatriote Michel Barnier, commissaire au marché intérieur, le commissaire à la politique régionale Johannes Hahn, ainsi que les responsables des services de la Commission européenne en charge des questions de protection civile, de prévention et d'indemnisation agricole.

Elle a pu s'appuyer sur les travaux très complets précédemment menés au Sénat sur les risques naturels, en particulier le rapport de notre collègue Pierre Martin au nom de la commission d'enquête sur les inondations dans la Somme<sup>1</sup> ainsi que le rapport d'information établi par nos collègues Jean-Luc Frécon et Fabienne Keller, elle-même membre de la mission d'information<sup>2</sup>, au nom du groupe de travail de la commission des Finances, présidé par notre collègue Eric Doligé, également vice-président de la mission, sur la situation des sinistrés de la sécheresse de 2003 et le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

---

<sup>1</sup> N° 34, 2001-2002.

<sup>2</sup> N° 39, 2009-2010.

Avant d'établir son rapport définitif d'ici l'été, elle complètera son information par les enseignements de son déplacement aux Pays-Bas, les 1<sup>er</sup> et 2 juin, et en Gironde, le 9 juin.

Lors de l'examen du projet de loi portant engagement national pour l'environnement par l'Assemblée nationale, le Gouvernement a présenté un amendement destiné à prévoir des mesures urgentes, notamment pour assurer l'indemnisation des sinistrés et répondre à certaines des conséquences de la tempête Xynthia.

Dans ce contexte, la mission a jugé nécessaire de procéder, le 12 mai, à un premier échange de vues afin d'acter un certain nombre d'analyses. En outre, comme en sont convenus les membres du Gouvernement auditionnés par votre mission, les dispositions législatives de fond, nécessaires pour tirer toutes les conséquences de Xynthia, devront être examinées ultérieurement dans le cadre d'une proposition de loi.

Le pré-rapport que la mission d'information soumet au Sénat a pour objet d'établir un certain nombre de constats, d'évaluer les premières mesures d'urgence arrêtées par le Gouvernement et d'identifier les pistes de réflexion que la mission approfondira dans les prochaines semaines.

**Il ne préjuge pas des conclusions définitives qui intégreront les éléments tirés du déplacement aux Pays bas, en Gironde, des précisions apportées par le Gouvernement dans le traitement des zones sinistrées, mais aussi du débat prévu le 16 juin devant le Sénat et d'auditions complémentaires.**

En particulier, le rapport définitif devra prendre position sur des questions majeures :

- Comment améliorer la prévision des risques, la collecte de l'information et leur diffusion auprès des relais d'opinion et de la population ?
- Quel type de protection mettre en œuvre ? Renforcement des dunes par importation de sables, construction, rehaussement et entretien des digues, interdiction de constructions et aménagements de ces dernières ?
- Comment mettre en place une véritable gouvernance du risque de submersion marine, de l'administration des digues (normes nationales et gestion de proximité), et plus généralement de la chaîne de responsabilité prévision-prévention-protection ?

Enfin, le rapport intégrera une triple dimension :

- le partage d'expériences devant des événements qui par définition ne se réduisent pas à un cadre franco-français ;
- une approche globale du risque « inondation », la submersion marine et les crues fluviales, distinctes dans leur phénomène, comportant également des réponses communes ;
- la nécessité de développer une meilleure culture d'un risque menacé d'oubli par son caractère centennal mais qui pourrait s'intensifier du fait de l'élévation du niveau des mers.



## **I. LE CONSTAT : LA CONJONCTION D'UN PHÉNOMÈNE MÉTÉOROLOGIQUE EXCEPTIONNEL ET DE GRAVES DÉFAILLANCES**

La tempête Xynthia a résulté d'une conjonction **d'évènements climatiques d'une rare violence**. Mais ses conséquences ont été aggravées par de **graves défaillances** dans l'anticipation du risque de submersion marine.

### ***A. UN PHÉNOMÈNE MÉTÉOROLOGIQUE EXCEPTIONNEL***

Au cours de ses auditions, votre mission a cherché à identifier les **causes de ce phénomène météorologique** exceptionnel. Son déplacement en Charente-Maritime et en Vendée, départements les plus touchés, ainsi que les données qu'elle a pu recueillir pour d'autres départements, lui ont permis d'établir un **bilan qui s'avère dramatique**. Une **mobilisation massive, que la mission tient à saluer**, a été mise en œuvre **de manière efficace** tant pour apporter les **premiers secours** que pour adopter les **premières mesures réparatrices**.

#### **1. L'analyse du phénomène**

##### *a) La conjonction exceptionnelle de trois phénomènes naturels*

La tempête Xynthia a traversé la France **entre 0 h 00 et 17 h 00** le **samedi 28 février 2010**, selon un axe en « banane » passant de la Charente-Maritime aux Ardennes, après avoir affecté les sommets de certaines vallées des Pyrénées dans l'après-midi du 27.

Son **creusement** a été considéré comme **classique** pour une dépression hivernale et moins rapide que celui des tempêtes Lothar et Martin de décembre 1999 et Klaus de janvier 2009. Xynthia n'a, par conséquent, **pas été qualifiée de « tempête explosive »**.

En revanche, et comme l'ont expliqué à la mission d'information les responsables de Météo-France, son **caractère exceptionnel** est dû à la **concomitance** de :

- la « **surcote** » produite par la tempête elle-même (élévation des eaux marines à une latitude anormalement basse, pour remonter vers le sud-ouest, puis le nord-ouest de l'Europe en quelques heures seulement) ;

- le **coefficient de la marée** (102, pour un maximum de 120 pour les plus hautes marées astronomiques).

Cette concomitance a en effet conditionné en partie l'ampleur du phénomène : le paroxysme de la surcote météorologique s'est superposé au maximum de la marée prédite en période de pleine mer, conduisant à des **hauteurs d'eau de niveau exceptionnel**. L'analyse des enregistrements des marégraphes du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) confirme que la hauteur d'eau résultante a dépassé les niveaux statistiques de retour centennal sur le littoral de Vendée et de Charente-Maritime, atteignant la cote de 4,506 mètres NGF.

*b) Un trait de côte fragilisé*

Le trait de côte se définit comme la **laisse des plus hautes mers astronomiques de coefficient 120**, avec des conditions météorologiques normales. Courant le long des trois façades maritimes françaises, il est estimé à **5 850 km**.

Résultant de l'action combinée des vagues, du vent, des courants et de la flore, la **mobilité du trait de côte** est, à la base, un **phénomène naturel** prenant la forme d'un déplacement des dunes et estuaires. Cependant, ce phénomène se trouve **accentué par des actions d'origine humaine**, dans un double sens.

D'un côté, le **niveau de la mer**, du fait du **réchauffement climatique**, est en très légère **augmentation** chaque année, de l'ordre de deux millimètres par an, et pourrait s'élever à une fourchette de 20 à 50 cm d'ici cinquante ans, et d'un mètre d'ici 2100. Ce même réchauffement aurait également une action sur les aléas climatiques marins, dont il augmenterait la récurrence et l'intensité.

De l'autre, le **littoral** est affecté par un **recul** dont les **origines** sont **diverses** : la modification des courants marins résultant d'aménagements côtiers, la destruction des lisses des mers provenant du nettoyage des plages, l'érosion des falaises - ou « falaisage » - dû aux pompages et drainages, le creusement de gravières sous-marines, l'assèchement de marais entraînant le tassement - jusqu'à 30 cm aux Pays-Bas - des polders ainsi créés ...

Une étude réalisée par l'Institut français de l'environnement (Ifen), en 2006, indiquait ainsi que **25 % du trait de côte reculaient**, contre seulement 10 % qui engraisaient. 25,9 % des côtes érodées étaient des zones urbanisées, commerciales ou artificialisées, 9,7 % étaient des terres labourées et 17,4 % des plages et des dunes.

La fragilisation des barrières naturelles protégeant le littoral a un **lien direct avec les phénomènes de submersion marine**. Ainsi, celui qu'a connu La Faute-sur-Mer dans le secteur de la Belle Henriette s'explique en partie par la **rupture du cordon dunaire** l'abritant de l'océan atlantique. Les vagues s'étant engouffrées par la brèche ainsi créée ont retrouvé le cours de la rivière Le Lay, prenant en « tenaille » les maisons situées sur la langue de terre située entre l'océan et ladite rivière.

## 2. Un bilan dramatique

A cause de son exceptionnelle violence, la tempête Xynthia a fait de **nombreuses victimes** et a été à l'origine de **dégâts matériels substantiels**.

### *a) De nombreuses victimes*

Les secours se sont mobilisés fortement et avec un grand courage. Malgré cette mobilisation, la tempête Xynthia a eu de lourdes conséquences humaines. **53 personnes ont péri en France** et 79 ont été blessées. Ce bilan extrêmement grave est **inacceptable**. La mémoire de ces victimes, la compassion pour la douleur de leurs proches sont une motivation permanente des membres de la mission pour rechercher des solutions permettant de prévenir le renouvellement d'un tel drame.

Parallèlement, **de très nombreuses maisons ont été lourdement endommagées** en Vendée et en Charente-Maritime.

Au total, on peut évaluer à plus de **500 000 personnes** le nombre de sinistrés, à des degrés divers, à la suite du passage de Xynthia.

### *b) Des dégâts matériels considérables*

La tempête Xynthia a également causé de **graves dégâts matériels**. Devant votre mission, la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) a évalué le **montant couvert par les assurances à 1,5 milliard d'euros**.

Au-delà des dommages subis par les particuliers, qui ont parfois perdu le résultat d'une vie de travail, **des pans entiers de l'économie locale ont été durement et durablement touchés**. À cet égard, le principal secteur victime de la tempête est certainement **l'agriculture** : plus de 500 exploitations (dont 192 en Vendée, correspondant à 12 000 hectares, et 350 en Charente-Maritime, couvrant plus de 40 000 hectares) ont été inondées lors de la submersion marine ; brûlées par le sel, ces terres agricoles seront infertiles pendant plusieurs années.

Le **secteur conchylicole** a, lui aussi, été gravement impacté : ainsi, selon les informations recueillies par votre mission lors de son déplacement sur le terrain, les ostréiculteurs de Vendée implantés dans les zones frappées par Xynthia ont subi un taux de préjudice de 50 à 100 %.

En outre, **de nombreuses infrastructures ont été touchées**. Il s'agit non seulement des **ouvrages de défense contre la mer** (on estime que 200 kilomètres de digues ont été endommagés par la tempête), mais aussi des **biens non assurables des collectivités territoriales**, comme la voirie.

Si l'on fait somme de tous ces préjudices, le montant total des dégâts directement provoqués par la tempête Xynthia peut, à ce stade, être évalué à **plus de 2,5 milliards d'euros**.

A ce bilan déjà lourd, il convient d'ajouter des **dégâts indirects** sur l'économie locale. À titre d'exemple, le retentissement médiatique de la tempête a eu un impact non négligeable sur le **tourisme vendéen** : entendu par votre mission, M. Joël Sarlot, président du comité départemental du tourisme de Vendée, a ainsi indiqué que les réservations touristiques n'avaient retrouvé leur niveau habituel qu'à la fin du mois de mars, alors même que seules deux stations avaient effectivement été touchées par la tempête.

### **3. Une mobilisation massive et efficace**

#### *a) L'intervention immédiate des équipes et des moyens de la sécurité civile*

Au cours de ses auditions et lors de son déplacement sur le terrain en Vendée et en Charente-Maritime, **la mission a pu constater combien l'ensemble du dispositif de secours, coordonné par les Préfets, avait été réactif.**

La mobilisation du dispositif de secours a été déclenchée dès réception de l'alerte rouge de Météo-France : activation du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), audioconférence entre services de l'Etat et grands opérateurs, mise en alerte des Préfectures et des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), pré-positionnement des équipes de la sécurité civile dès le 27 février. Ainsi, en Vendée, une cellule de crise a été réunie le 27 février à 22 heures, tandis qu'une cellule opérationnelle était installée dès minuit.

**Plusieurs messages d'alerte** ont été envoyés par les Préfectures à chaque maire par plusieurs moyens de communication (sms, e-mails et fax) et la population a pu prendre connaissance de cette alerte par l'intermédiaire des médias radiophoniques et de la télévision.

La manière de réagir à l'alerte a cependant varié, puisque le Préfet de Charente-Maritime a pu faire procéder à certaines évacuations, notamment au parc hôtelier de plein air accueillant des résidents l'hiver. Le Préfet de Vendée, en poste depuis quelques jours dans le département, ne disposait pas des éléments d'information suffisants pour faire évacuer certaines communes, en l'absence de demandes des maires. La plupart des communes n'étaient en effet pas couvertes par un plan communal de sauvegarde (PCS), et le dispositif d'évacuation ne pouvait être improvisé. Par ailleurs, et contrairement à la Charente-Maritime, il n'existait pas en Vendée, sur la zone, de parc hôtelier de plein air habité.

**Les SDIS ont cependant mobilisé tous leurs moyens** dès la phase d'alerte et bénéficié d'importants renforts extra-départementaux et nationaux.

Dans les départements touchés par la tempête Xynthia sont ainsi intervenus quatre compagnies républicaines de sécurité (CRS), 565 gendarmes et plus de 2.000 sapeurs pompiers dont près de 500 venus d'autres départements.

**En Vendée**, 500 sapeurs pompiers ont été appuyés par d'importants renforts (220 sapeurs pompiers, 112 personnes de la sécurité civile, une mission d'appui). Le SDIS de **Charente Maritime** a également mobilisé 500 sapeurs pompiers avec des renforts (220 sapeurs pompiers, 156 personnes de la sécurité civile, 1 mission d'appui). Le nombre de véhicules mobilisés s'est élevé à 80 en Vendée et à 130 en Charente Maritime.

**En Gironde**, le SDIS a positionné, dès le samedi 27 février au soir, 200 sapeurs pompiers en garde dans les centres de secours et 750 en astreinte. 524 demandes de secours ont donné lieu à 467 interventions.

**Le dispositif terrestre de secours** s'est ainsi révélé très efficace. En effet, 37.000 interventions de secours ont permis de sauver 1.500 personnes, secourues et évacuées par les sapeurs-pompiers et membres de la sécurité civile présents sur le terrain. Les services du SAMU et des Urgences se sont mobilisés pour dispenser les soins médicaux et gérer l'évacuation des victimes dans le cadre du plan rouge vers les hôpitaux mobilisés pour l'évènement. Plusieurs embarcations et nageurs de surface sont intervenus pendant les opérations. Enfin, soixante pompes ont été installées, représentant une capacité de pompage de 26.000 mètres cubes à l'heure, et constituant l'intégralité de la réserve nationale disponible.

Des difficultés ont cependant touché l'organisation des moyens aériens et les transmissions.

**Pour le dispositif aérien**, si les hélicoptères ont secouru 90 victimes, au cours de 92 heures de vol, dont la moitié de nuit, grâce à l'équipement en vision nocturne, il faut constater une insuffisance de moyens en hélicoptères au début de la catastrophe en Vendée, et surtout des défauts dans la coordination des appareils. La zone aéronautique couvrait deux départements et deux zones de défense, ce qui explique en partie ces difficultés.

**Pour les transmissions**, la mission a relevé que le réseau de téléphone fixe était hors service et que seul un opérateur de téléphonie mobile (orange 3G) avait fonctionné correctement. Pendant douze heures, les services de secours de Vendée n'ont disposé que d'une seule ligne fixe. Par ailleurs, les réseaux de transmission des SDIS et de l'armée ne communiquaient pas pour les secours héliportés.

Enfin, **l'inondation d'un certain nombre de centres de secours** (Ars-en-Ré, Saint Trojan, l'Aiguillon) a gêné les opérations de sauvetage. Il faudrait veiller à l'avenir à les reconstruire hors zone inondable.

*b) Le relogement provisoire des personnes sinistrées*

Si le relogement des sinistrés à très court terme a massivement été assuré par leurs familles et par leurs proches –mais aussi par des anonymes, des voisins et des bénévoles, qui ont fait preuve d’une solidarité et d’un dévouement admirables–, l’État, les départements et les communes ont réagi rapidement afin de relayer l’entraide privée et de **transformer des situations qui relevaient largement de l’improvisation généreuse en solutions plus pérennes**. Des actions fortes ont donc, quelques jours à peine après le passage de la tempête, été entreprises pour fournir un hébergement décent aux victimes de Xynthia.

(1) Un soutien financier exceptionnel pour l’hébergement des sinistrés à court terme

Le relogement des sinistrés s’est tout d’abord appuyé sur des **mesures de soutien financier d’une ampleur exceptionnelle**. En effet, les régions et les départements ont mis en place des plans d’urgence ambitieux, dont le montant total atteint plusieurs dizaines de millions d’euros<sup>1</sup> ; l’État est venu compléter ces plans en s’engageant à **prendre en charge à 100 % les frais de relogement non couverts par les assurances privées**<sup>2</sup>.

**La conjonction de ces mesures a permis d’apporter des réponses à tous les sinistrés** : des lits touristiques et des logements vacants ont été mobilisés afin de donner un toit aux personnes dont l’habitation avait été détruite, tandis qu’une prise en charge publique intégrale des loyers exposés par les victimes pour se reloger était mise en place.

La mission souligne toutefois que **les initiatives de l’État ont été préfinancées par les communes** par le biais du fonds d’aide au relogement d’urgence (FARU). Or, au vu du nombre élevé de sinistrés, **ce préfinancement fait peser de graves risques sur le budget des communes les plus touchées** : à titre d’exemple, la mairie de Charron a dû avancer 600 000 euros pour faire face aux nombreuses demandes de personnes ayant perdu leur logement, ce qui équivaut au quintuple de ses ressources annuelles (120 000 euros). En conséquence, il est indispensable que **l’État rembourse les sommes versées par les communes dans les meilleurs délais** : il incombera à la mission de s’en assurer lors de son rapport final.

---

<sup>1</sup> 10 millions d’euros pour la région Poitou-Charentes, 6 millions d’euros pour le conseil général de Charente-Maritime, et une partie du « plan tempête régional » de 20 millions voté par la région des Pays-de-la-Loire.

<sup>2</sup> Déclarations de M. Benoist Apparou, secrétaire d’État à l’urbanisme et au logement, le 10 mars 2010 à La Rochelle.

(2) Un soutien logistique complet pour dégager des solutions de relogement à moyen terme

En outre, **dès le mois de mars 2010, des structures ont été créées** pour aider les sinistrés à dégager des solutions de relogement à moyen terme.

Dans ce cadre, une initiative conjointe des conseils généraux de Charente-Maritime et de Vendée et des préfetures de ces deux départements a permis d'instituer des **cellules d'appui** ayant vocation à assister les sinistrés dans toutes leurs démarches, et **comprenant notamment un pôle « Relogement »**. En Charente-Maritime, ce sont ainsi plus de 2 000 personnes qui ont été reçues en l'espace de deux mois et qui ont pu percevoir des aides d'urgence d'un montant total de 450 000 euros.

Lors de ses déplacements sur le terrain, la mission a pu constater que ces cellules d'appui fournissaient un travail remarquable et apportaient des réponses concrètes et utiles aux sinistrés. Toutefois, elle a relevé que, **en Charente-Maritime**, ces cellules -qui avaient été installées dans les mairies des communes sinistrées pendant trois semaines après le passage de Xynthia- **n'étaient plus situées « sur le terrain », mais dans la préfeture de La Rochelle**, c'est-à-dire à plus d'une heure de trajet des zones sinistrées.

**Votre mission déplore ce choix et recommande que**, comme en Vendée, **les cellules d'appui de Charente-Maritime soient implantées dans les communes touchées par la tempête**, en contact direct avec les populations -ce qui leur permettra de répondre au mieux à leurs interrogations, à leurs inquiétudes et à leurs attentes. Plus accessibles, elles seront davantage aux prises avec les problèmes concrets rencontrés par les sinistrés au quotidien, et donc plus efficaces.

*c) Des mesures immédiates d'indemnisation et de soutien aux filières économiques*

Une fois les opérations de secours achevées, les pouvoirs publics ont mis en œuvre ou annoncé un certain nombre de mesures de nature à répondre à la situation d'urgence.

Dès le 1<sup>er</sup> mars 2010, **l'arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle** pour l'ensemble des communes de quatre départements a été signé : Charente-Maritime, Vendée, Deux-Sèvres et Vienne. Le 13 mars 201, a été publié l'arrêté de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle pour 33 communes de Loire-Atlantique et 29 communes de Gironde touchées par la tempête Xynthia. Le 5 mars 2010, M. Yann Boaretto, Inspecteur général des finances, a été désigné comme médiateur pour faciliter le déroulement des procédures d'indemnisation. Le Président de la République a annoncé, le 16 mars 2010, que **les sinistres de moins de 2.000 euros seront indemnisés** sans expertise, dans un délai inférieur à un mois.

Par ailleurs **3 millions d'euros de crédits d'extrême urgence ont été débloqués**, dont 1,6 million pour des secours personnalisés et des réquisitions d'entreprises locales en vue des travaux de première urgence. *Via* le Fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU) un million d'euros a été attribué à la Charente-Maritime et 500.000 euros à la Vendée pour le relogement des sinistrés.

**Des dispositions fiscales** ont également été prises : le ministre du Budget, M. Eric Woerth, a annoncé, le 1<sup>er</sup> mars 2010, que les services fiscaux et les URSSAF examineront avec bienveillance les demandes de délais de paiement et de remises de majoration et de pénalités pour le paiement des impôts et des cotisations sociales. Par ailleurs, la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties pour l'année 2010 seront remises en totalité, sur demande du contribuable, lorsque les locaux auront été détruits ou subi des dégâts tels, qu'après expertise, ils sont voués à la démolition ; pour les années 2011 et suivantes, les propriétaires pourront demander la révision de la valeur foncière des immeubles ayant subi une dépréciation durable significative du fait de la tempête.

**Les entreprises sinistrées** pourront bénéficier, dès lors qu'elles sont assurées et ont un chiffre d'affaires inférieur à un million d'euros hors taxe, des nouvelles dispositions du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) issues de l'article 6 de la *loi n° 2008-776 du 4 août 2008* de modernisation de l'économie et visant à « *faciliter le retour à une activité normale à la suite de circonstances exceptionnelles susceptibles de provoquer une atteinte grave au tissu commercial de proximité* » ; l'aide pourra aller jusqu'à 8.000 € pour les dépenses d'investissement liées à la restauration des locaux et de l'outil de travail et 2.000 € pour l'indemnisation des pertes d'exploitation.

**Les agriculteurs** sont également concernés par un plan d'urgence. Le ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche, M. Bruno Le Maire, a lancé un « *plan de soutien dédié aux agriculteurs des départements touchés par la tempête* » avec une mobilisation du Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles (FNGCA) pour l'indemnisation des pertes de fonds ainsi que des pertes de récolte non assurables. Le montant de cette indemnisation publique par le biais du FNGCA reste à déterminer.

Un « *plan de soutien exceptionnel aux conchyliculteurs et pisciculteurs des départements touchés par la tempête* », d'un montant de 20 millions d'euros, a été notifié à la Commission européenne et a fait l'objet d'un décret d'avance. Ce plan a pour objet le **remplacement du matériel des conchyliculteurs et pisciculteurs** des départements touchés par la tempête. Il s'agit de permettre le redémarrage des exploitations sinistrées en complément des indemnités versées par les assurances. L'Etat apporte la part non prise en charge par les assurances dans la limite de 75 % de la valeur du réinvestissement et d'un plafond d'aides de 60.000 euros.

Par ailleurs, **pour les agriculteurs les plus touchés**, le Gouvernement a décidé un allègement de leurs charges financières par un **financement de leurs intérêts de prêts** à hauteur de **4,5 millions d'euros** et une **prise en charge des cotisations sociales** au travers du **Fonds d'allègement des charges (FAC)**, pour un montant de **2,5 millions d'euros**.

**Les collectivités territoriales se sont également fortement mobilisées pour financer des mesures d'urgence.**

Ainsi, la **région Pays de la Loire** a adopté un plan de 20 millions d'euros pour la solidarité avec les familles et les communes sinistrées (1,8 millions d'euros), la sauvegarde et la relance de l'activité économique (7,5 millions d'euros), et le financement de la reconstruction des infrastructures de protection du littoral (10,7 millions d'euros). La **région Poitou-Charentes** a également débloqué 11,7 millions d'euros dont des aides d'urgence pour les communes sinistrées (1,65 millions d'euros), le soutien aux entreprises (3 millions d'euros), un engagement à la création de logements sociaux (1 million d'euros) et un soutien au tourisme (700.000 euros).

Le **Conseil Général de la Vendée** a pris des mesures exceptionnelles destinées à venir en aide aux sinistrés (588 personnes ont reçu des secours d'urgence pour faire face aux besoins immédiats, et 136 familles ont été relogées) et pour remettre en état les infrastructures. Le département a décidé d'accorder des avances sur indemnisation à des agriculteurs, dont les exploitations ont été en tout ou partie détruites par la tempête ainsi que des aides d'urgence aux communes, aux syndicats mixtes et aux propriétaires privés, pour la réparation des digues, à hauteur de 5,3 millions d'euros.

Le **Conseil Général de la Charente-Maritime** a adopté un plan de 6 millions d'euros dont un fonds d'aide aux personnes et familles sinistrées doté de 300.000 euros, un fonds d'urgence pour les activités économiques notamment l'agriculture, la conchyliculture, la saliculture, la pêche et l'aquaculture, l'horticulture, les entreprises artisanales, industrielles, commerciales et touristiques doté de 3 millions d'euros et un plan de confortement des digues publiques et privées de 30 millions d'euros financé par l'Etat, l'Union Européenne, le Conseil général et les autres collectivités territoriales. Enfin, une aide aux collectivités territoriales pour la remise en état de biens non assurables (1 million d'euros) et une aide au tourisme avec une campagne de promotion exceptionnelle (750.000 €) ont été adoptés. En matière de patrimoine, un programme de restauration des plages et des chemins littoraux a été adopté, et un fonds de 50.000 € pour la réfection des cabanes de pêcheurs (carrelets) a été mis en place avec la Région Poitou-Charentes.

## **B. DE GRAVES DÉFAILLANCES DANS L'ANTICIPATION DU RISQUE**

Tout en constatant le caractère exceptionnel du phénomène météorologique et en se félicitant de cette mobilisation massive et efficace qui a suivi la tempête, votre mission observe que ses conséquences ont été aggravées par une **série de défaillances** dans l'anticipation du risque.

Elle a identifié ces défaillances dans **cinq domaines** qui concernent toute la chaîne de gestion du risque :

- une **prévision** qui n'a pas permis d'anticiper correctement les risques à terre ;
- une **vigilance** insuffisamment opérationnelle ;
- une **prévention** incomplète du risque de submersion marine ;
- une **occupation des sols** exposant au risque d'inondation ;
- un **entretien très inégal des digues**.

### **1. Une prévision météorologique partiellement satisfaisante**

#### *a) Une bonne prévision globale de la tempête*

L'évolution de la tempête Xynthia était suivie par les **services de la météorologie nationale** grâce aux satellites et aux modèles de prévision, depuis sa formation au large du Maroc, au milieu de la semaine du 22 février. Les **incertitudes** liées, d'une façon générale, à la prévision des **échéances supérieures à trois jours** ne permettaient toutefois pas d'affiner les anticipations dès cette période.

A compter du vendredi 26 février cependant, les prévisionnistes de Météo-France avaient acquis la certitude que la tempête allait garder une intensité remarquable en touchant le pays dans la nuit du samedi 27 au dimanche 28 février. L'établissement émettait alors un **premier communiqué de presse de portée nationale** avant le week-end, le **vendredi 26 février vers 14 h 30**, pour attirer l'attention sur cet événement. Les régions des Pays de la Loire, du Poitou-Charentes, du Centre, du Bassin parisien puis du Nord-Est étaient présentées comme les plus exposées.

Le **samedi 27 février**, les prévisions météorologiques alarmantes étaient confirmées et vérifiées. La décision de placer **66 départements en vigilance orange** était prise **tôt le matin**, puis celle de placer **4 départements** – Vendée, Vienne, Deux-Sèvres et Charente-Maritime – en **vigilance rouge** – le niveau maximal de vigilance météorologique – en **début d'après-midi**.

Le **bulletin de vigilance nationale** publié, carte à l'appui, le samedi 27 février à **16 h 00**, donne une **image relativement fidèle de ce que sera la tempête**. Il y est fait état d'une « *tempête d'une ampleur et d'une intensité peu communes qui nécessite une vigilance particulière, même si cette tempête devrait être moins forte que celles de décembre 1999* ».

*b) Une bonne prévision des risques en mer*

Parallèlement à ses prévisions ayant pour objet la météorologie générale et l'intensité des vents à la veille de la tempête, Météo-France a anticipé les hauteurs de vagues et le niveau des surcotes prévues au large à l'aide de ses modèles basés sur les champs de pression et de vent de surface.

Ainsi, dans un bulletin de prévision du samedi 27 février à 0 h 00 de la direction et de la hauteur significative des vagues au large pour le 28 février 2010 à 3 h UTC, les **hauteurs de vague maximum** prévues au **large de la côte vendéenne** étaient de l'ordre de **7 à 8 m**.

Quant aux **surcotes maximales** prévues au large au même instant, elles étaient **de l'ordre du mètre** sur le **littoral atlantique**, avec une valeur de 1,15 mètre au large de La Rochelle. Une anticipation de la hauteur d'eau instantanée qui s'est révélée, là encore, globalement exacte, même si une surcote de 1,5 mètre a pu être observée localement, à la côte, au port de La Pallice, reconstituée *a posteriori* à partir des observations marégraphiques.

*c) Une prévision très insuffisante des risques à terre*

Si le profil général de la tempête et ses conséquences en mer ont été bien anticipés, tel n'est pas le cas de ses implications sur le continent. Ainsi que l'indiquent clairement le SHOM et Météo-France dans un document tirant l'expérience de la tempête Xynthia, « **la prévision ne permet (...) pas de reproduire le comportement des vagues et des surcotes à la rencontre des aménagements côtiers. Elle permet bien de prévoir l'aléa au large, dans ses grandes lignes, et de signaler les phénomènes potentiellement dangereux à grande échelle, mais ne constitue pas une prévision directe de l'aléa local, ni, a fortiori des conséquences à attendre en termes de submersion des zones littorales, qui sont liées aux vulnérabilités spécifiques locales** ».

La formulation des bulletins de vigilance nationale, sud-ouest et ouest du 27 février à 16 h 00 illustre ce manque de connaissance quant à l'impact de la tempête sur les côtes les plus exposées. Ni les conséquences de la tempête en termes de montée des eaux, ni l'adaptation des comportements qu'elle aurait dû induire, ne sont décrites avec précision.

Cette carence n'est pas à imputer à une quelconque insuffisance des services météorologiques, bien au contraire, mais aux **limites techniques de la prévision liée aux submersions marines**. Ainsi qu'il a été indiqué à votre mission lors de l'audition de responsables du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), l'état des recherches permet de modéliser avec une grande précision l'ensemble du phénomène, à l'exception de la phase de déferlement, dont l'effet dépend de facteurs qui ne sont pas toujours connus, comme la réaction de la roche sédimentaire.

## 2. Une vigilance insuffisamment opérationnelle

A la lecture de ces bulletins d'alerte du 27 février, les seuls *a priori* qui aient donné aux populations les plus exposées des éléments concrets sur les risques encourus et les comportements à suivre, il apparaît clairement que **l'impact réel de la tempête sur les activités et équipements humains n'a pas été parfaitement anticipé dans sa nature** (le risque « inondation » n'y est évoqué qu'accessoirement, parmi d'autres risques potentiels, alors qu'il s'est révélé être le principal risque), **ni dans son intensité** (il n'est aucunement fait état de l'ampleur majeure de l'évènement et de ses conséquences potentiellement catastrophiques)<sup>1</sup>.

De la même façon, **les conseils de comportement**, qui certes ont été prodigués et ont eu le mérite d'exister, **ne semblent pas totalement adaptés au degré exceptionnel du sinistre et à son caractère potentiellement meurtrier**. Ils laissent plutôt entrevoir un phénomène d'importance certes substantielle, mais ne requérant pas pour autant les précautions fondamentales, notamment d'évacuation, qui auraient dû s'imposer pour un évènement de ce type.

## 3. Une prévention incomplète du risque de submersion marine

La prévention du risque « inondation » relève actuellement d'un régime juridique plus large, celui de la prévention des risques naturels en général, et des plans qui lui sont associés, dont un volet concerne plus spécifiquement le risque « inondation ».

Or, ainsi que la mission interministérielle sur la tempête Xynthia l'a explicitement énoncé, le constat peut être dressé de « **sérieuses carences sur le plan local de la politique nationale de prévention des risques naturels** », avec des « *zones où le risque a été nié et n'a pas été pris en compte, ce qui a entraîné non seulement des dégâts aux biens, mais par-dessus tout des pertes de vies humaines* ».

---

<sup>1</sup> L'avis de vigilance nationale du samedi 27 février à 16 h 00 donnait les éléments d'anticipation opérationnelle et de conseil suivants.

**Conséquences possibles :**

*Un avis de tempête très violente est annoncé, susceptible de perturber, de façon très importante, les activités humaines et la vie économique pendant plusieurs jours :*

- des dégâts très importants sont à attendre ;
- les conditions de circulation routière peuvent être rendues très difficiles et des perturbations importantes peuvent affecter les transports aériens et ferroviaires et maritimes.

**Conseils de comportement :**

*Dans la mesure du possible :*

- restez chez vous ;
- évitez toute activité extérieure.

*En cas d'obligation de déplacement :*

- soyez très prudents. Renseignez vous avant d'entreprendre vos déplacements. Utilisez de préférence les grands axes de circulation.

*Pour protéger votre environnement proche :*

- prenez dès à présent pour vous et votre voisinage, les précautions qui s'imposent face aux conséquences d'un vent violent, inhabituel dans votre région.

*a) Une couverture trop partielle du territoire en PPR « inondation »*

De façon générale, et comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre de **PPR « inondation » non encore adoptés**, soit simplement prescrits, soit encore en phase d'instruction, est **relativement élevé** par rapport au nombre de plans approuvés.

Type de PPRN	Prescrits	A l'enquête	Approuvés	Total
Tout aléa	4.228	187	7.755	12.170
Inondation	3.395	112	6.595	10.102

Source : direction générale de la prévention des risques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

De plus et surtout, s'agissant du risque « submersion marine », les **communes littorales sont très marginalement dotées** de tels plans. Ainsi, selon les chiffres communiqués par la secrétaire d'Etat à l'écologie, Mme Chantal Jouanno, lors de son audition par la mission d'information, **seuls 46 PPR ont été approuvés et 71 prescrits sur les 864 communes de ce type**. Et ce alors que 800 de ces communes sont classées par la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) dans des zones dites à risque de submersion marine lors de marées exceptionnelles, à un niveau situé entre 0 et 2 mètres au-dessus du niveau de la mer, et que 235 000 maisons y sont construites.

**Les communes des côtes atlantiques**, les plus touchées par la tempête Xynthia, **n'étaient pas dotées de PPRI**. Ainsi, sur le littoral vendéen, seules les communes de L'Aiguillon-sur-Mer et de La Faute-sur-Mer sont concernées par un projet de PPR, tandis qu'en Charente-Maritime, la communauté d'agglomération de La Rochelle, regroupant neuf communes, n'a pas de PPR prescrit, ni les communes de Charron et Esnandes, ayant connu des décès du fait de la tempête.

*b) Des procédures longues et complexes sujettes à blocage*

L'**adoption**, mais également la **révision** éventuelle, des PPRI sont **longues et complexes**, du fait de la **pluralité de phases à respecter**<sup>1</sup> : études, consultations, enquêtes préalables, approbation administrative...

Des situations de blocage doivent malheureusement être constatées dans un certain nombre de communes. La commune de La Faute-sur-Mer n'était **pas dotée d'un PPRI** à la veille du passage de la tempête Xynthia, alors même qu'elle était particulièrement exposée au risque de submersion marine et aurait dû faire prioritairement l'objet d'un tel plan.

---

<sup>1</sup> Voir infra.

Le préfet de Vendée, M. Jean-Jacques Brot, a précisé à la mission qu'en neuf ans, quatre projets de PPR avaient été préparés pour les communes de La Faute-sur-Mer et de L'Aiguillon-sur-Mer, mais aucun document n'avait été adopté. En novembre dernier, et après de nombreux mois d'atermoiement, la commune de La Faute-sur-Mer avait demandé au préfet de surseoir à l'enquête préalable requise par la procédure.

Le projet de PPR, d'ailleurs commun à la commune de L'Aiguillon-sur-Mer, qui avait été prescrit en 2001, n'y est donc à ce jour toujours pas formellement adopté, même s'il est appliqué par anticipation depuis juin 2007 par arrêté préfectoral.

Il apparaît que ces blocages, fréquents en France, tiennent surtout à une **absence de mémoire ou de conscience du risque naturel**.

Certes, **divers instruments** ont été mis en œuvre au cours de la dernière décennie en vue de **favoriser le dialogue entre les parties prenantes** et de **faciliter l'instruction des dossiers**. Cependant, les statistiques relatives aux PPR montrent bien les **efforts restant à réaliser pour rendre plus rapides les procédures d'élaboration, d'adoption et de révision**. C'est en ce sens que la Secrétaire d'Etat à l'Ecologie, Mme Chantal Jouanno, et le Secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme, M. Benoist Apparu, se sont engagés à accélérer la couverture du territoire en PPRI, en insistant, bien sûr, sur les zones les plus exposées aux risques.

*c) Un contenu devant être affiné*

Afin d'appréhender la qualité du contenu des plans de prévention des risques naturels (PPRN), et donc leur efficacité, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer a conduit, en 2003-2004, un examen de plusieurs centaines de PPRN couvrant 1 300 communes. Cette analyse a fait ressortir l'**hétérogénéité des PPRN** due à la **diversité des contextes** et la **multiplicité des services instructeurs** selon les régions.

Les règlements, **principalement orientés vers les conditions de réalisation des projets nouveaux**, se sont avérés **faibles sur les biens existants**. Les **mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde** imposées aux collectivités ou aux particuliers ont paru souvent **insuffisantes et peu argumentées**. Le **défaut de pédagogie et de lisibilité** à la fois des notes de présentation et des règlements est le principal défaut relevé en termes de contenu des PPRN.

Par ailleurs, comme l'a souligné devant la mission, M. Benoist Apparu, secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'urbanisme, il s'avère que les PPRI, qui tiennent compte des risques d'inondation et non des risques de submersion, sont **bien plus avancés dans les zones fluviales que dans les zones littorales** et que ces deux situations soulèvent des problématiques très diverses, les PPR en zone fluviale sont très orientés pour prévenir les atteintes aux biens tandis que les PPR en zone littorale doivent s'intéresser prioritairement aux risques pour les personnes. Il conviendrait donc à l'avenir de différencier clairement ces deux problématiques fluviales et littorales dans les PPR.

*d) Une sous-estimation de l'aléa de référence*

Les zonages réalisés dans chaque PPRN, et les mesures y étant prescrites, dépendent largement de la **référence prise en compte pour l'aléa**, c'est-à-dire du niveau de risque et de la probabilité d'occurrence.

Très concrètement, s'agissant des PPRI, les niveaux d'aléa sont définis en fonction des **hauteurs d'eau qui peuvent être atteints sur le terrain pour une crue exceptionnelle**. La jurisprudence administrative considère ainsi que la détermination de l'aléa de référence en matière d'inondation doit nécessairement reposer sur le critère des **plus hautes eaux connues** ou, **à défaut**, sur celui de la **crue centennale**, sauf conditions géomorphologiques particulières du cours d'eau considéré.

Or, **une telle référence n'a pas paru suffisamment exigeante**, au regard de l'ampleur d'une tempête comme Xynthia. Ainsi, le pré-rapport interministériel sur la tempête Xynthia de mars 2010 indique-t-il clairement que les statistiques des cotes extrêmes le long des côtes françaises, prises en compte pour définir le niveau de référence, **« minorent l'aléa »**. Il souligne que **« l'application locale des directives ministérielles a été fort variable, voire incorrecte, et que les aléas pris en compte pour l'élaboration des documents ont été sous-estimés, tant pour définir les zones inondables que pour établir les PPR »**.

*e) Un lien insuffisant avec les documents d'urbanisme*

**L'intégration des PPRI dans les documents d'urbanisme est théoriquement prévue par la loi. En pratique** cependant, l'annexion du PPR au document d'urbanisme, PLU principalement, n'entraîne **pas nécessairement de cohérence** entre les deux.

Il revient donc systématiquement aux services compétents de s'assurer de la compatibilité entre les deux, les dispositions du PPR approuvé prévalent sur le document d'urbanisme en cas de divergence. Et il ne doit pas y avoir ambiguïté pour l'utilisateur ou le particulier qui consulte le document d'urbanisme : les documents graphiques doivent faire état de l'existence du PPR approuvé et renvoyer à celui-ci.

*f) Des plans communaux de sauvegarde encore embryonnaires*

Créés par la *loi du 13 août 2004* de modernisation de la sécurité civile, les plans communaux de sauvegarde (PCS) s'intègrent dans l'organisation générale des secours et forment, avec les plans ORSEC, le **maillon local d'une chaîne cohérente** de gestion des événements portant atteinte aux populations, aux biens et à l'environnement.

Si l'apport des PCS en matière de prévention des risques d'inondation et d'organisation des secours pourrait être substantiel, la réalité montre leur **quasi inexistence dans les zones les plus exposées**. Ainsi, le décret d'application de la loi du 13 août 2004 précitée rendait obligatoire, **avant le 13 septembre 2007**, la mise en place d'un PCS dans les communes dotées soit d'un PPR, soit d'un plan particulier d'intervention (PPI).

Or, parmi les 69 communes vendéennes qui devraient être couvertes par un PCS, 49 (dont les communes de La Faute-sur-Mer et de L'Aiguillon-sur-Mer) étaient dépourvues d'un tel document, a déclaré devant la mission le préfet du département M. Jean-Jacques Brot. Et en l'absence de PCS comportant des plans d'évacuation et de demandes particulières des communes, la préfecture de Vendée pouvait difficilement évacuer les populations menacées.

#### **4. Une occupation des sols exposant au risque inondation**

##### *a) Une prise en compte défectueuse du risque de submersion marine dans les autorisations d'urbanisme*

Dans son discours du 16 mars 2010 à La Roche-sur-Yon, le Président de la République rappelait que la catastrophe du 28 février n'était pas seulement le produit d'une conjonction d'évènements climatiques rares et violents, mais aussi « *le résultat d'une cascade de décisions litigieuses ou contraires au bon sens, de négligences, de prescriptions non respectées, d'expertises négligées* ».

Votre mission a en effet constaté que **les modalités d'occupation des sols avaient été fixées, puis appliquées, sans tenir compte du risque de submersion marine** et que, en conséquence, elles n'avaient pas pu jouer leur rôle de protection des populations.

Cette grave lacune a donné naissance à des situations absurdes -la plus choquante étant certainement celle de la « cuvette » de La Faute-sur-Mer où, au nom du simple bon sens, aucune habitation n'aurait dû être implantée- et a nettement contribué à **alourdir le bilan humain** de la tempête Xynthia.

Dès lors, **votre mission a tenté de déterminer comment des permis de construire avaient pu être délivrés dans des zones dangereuses** (et même, pour certaines d'entre elles, manifestement exposées à un risque naturel sérieux, grave et avéré), sans que l'existence d'un risque ne soit jamais repérée et prise en charge.

Il n'appartient pas au Parlement de **se prononcer sur d'éventuelles responsabilités individuelles** : cette tâche reviendra à l'autorité judiciaire qui a été saisie.

Néanmoins, **votre mission se doit de formuler certaines observations sur la gouvernance du système de délivrance des permis de construire**, qui a été marquée par d'importants dysfonctionnements.

##### *b) Une « nébuleuse d'irresponsabilité collective »*

À l'occasion de son déplacement en Charente-Maritime et en Vendée, votre mission a constaté qu'aucun des acteurs n'avait pris la juste mesure du risque de submersion marine.

(1) Une multiplicité d'acteurs

Tout d'abord, elle note qu'une multiplicité d'acteurs intervenait dans la délivrance des autorisations d'urbanisme.

En effet, les communes touchées par la tempête Xynthia étaient, pour la plupart d'entre elles, couvertes par un plan local d'urbanisme (PLU) ou un document en tenant lieu (plan d'occupation des sols, carte communale, etc.) : de ce fait, elles étaient **compétentes en matière d'urbanisme**, et les permis de construire étaient délivrés au nom du maire<sup>1</sup>.

Toutefois, **les autorisations individuelles avaient été, de manière quasiment systématique, instruites par les services préfectoraux** (et plus précisément par les anciennes directions départementales de l'équipement, qui sont depuis devenues des directions départementales des territoires et de la mer). En effet, les communes de moins de 10 000 habitants<sup>2</sup> peuvent « externaliser » l'instruction des demandes de permis de construire sur la base de l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme, qui permet aux maires de faire appel à la préfecture de manière illimitée, inconditionnelle et gratuite « *pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui [...] paraissent justifier l'assistance technique de ces services* ». Dès lors, bien que l'autorisation de construire soit formellement délivrée par le maire, la décision de ce dernier est généralement conforme aux conclusions du service préfectoral instructeur.

En outre, pour certains projets de grande ampleur, d'autres acteurs, comme la commission départementale des sites, étaient également amenés à donner leur avis sur la construction d'habitations.

(2) Une non prise en compte durable des risques

Parallèlement, votre mission a constaté que **le risque de submersion marine était connu depuis plusieurs années par les services de l'État et par les élus locaux**. Lors de son audition par la mission, M. Stéphane Raison, ancien chef du service maritime et des risques de la DDE de Vendée<sup>3</sup>, a ainsi indiqué qu'un **atlas des zones submersibles** -qui mettait notamment en évidence la vulnérabilité des secteurs situés à l'arrière des digues- avait été élaboré par la DDE, puis communiqué aux élus locaux dès 2002.

---

<sup>1</sup> Les communes de La Faute-sur-Mer et de l'Aiguillon-sur-Mer étaient couvertes par un POS datant de plus de 10 ans (1984 à La Faute-sur-Mer et 1993 pour l'Aiguillon-sur-Mer) ; il semble que la plupart des communes de Charente-Maritime soient dans une situation similaire

<sup>2</sup> On notera que les communes les plus touchées par la tempête Xynthia comptent moins de 10.000 habitants : par exemple, environ 1.000, 2.300 et 2.700 personnes résident respectivement à La Faute-sur-Mer, à l'Aiguillon-sur-Mer et à La Tranche-sur-Mer en Vendée.

<sup>3</sup> M. Stéphane Raison est d'ailleurs l'auteur d'une communication, prononcée au congrès « Génie côtier, génie civil » en 2008, où la vulnérabilité des zones littorales vendéennes face à un évènement extrême, comme la tempête Xynthia, était clairement et nettement décrite.

Pour autant, le risque n'a pas été convenablement pris en compte, à quelque niveau que ce soit. En effet :

- **les risques de submersion marine n'ont pas été clairement identifiés dans les documents d'urbanisme** (PLU ou POS). À cet égard, votre mission souligne que les PPR ne sont pas les seuls documents permettant de tenir compte des risques naturels, et que le zonage instauré par les PLU peut -voire doit- lui aussi être utilisé dans une logique de protection des populations. Ainsi, **les documents locaux d'urbanisme auraient pu restreindre l'occupation des sols dans les zones à risque**, soit en les déclarant inconstructibles, soit en assortissant les permis délivrés dans ces secteurs de prescriptions spécifiques ;

- les **préfectures** ont, jusqu'en 2005 (c'est-à-dire largement après que les habitations les plus litigieuses ont été bâties), peu fait usage des outils qui auraient pu leur permettre d'empêcher que des bâtiments ne soient construits dans des zones à risque (et notamment de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme)<sup>1</sup> ;

- la **procédure de « porter à connaissance » n'a pas permis d'informer pleinement les communes des risques naturels** auxquels leur territoire était soumis, les préfectures se bornant le plus souvent à faire le catalogue des réglementations opposables aux permis de construire, sans mettre l'accent sur les facteurs de danger pour les populations ;

- **les représentants de l'État n'ont que rarement déféré les autorisations d'urbanisme au juge administratif**<sup>2</sup> : ainsi, seuls 49 recours au fond ont été formés entre 2001 et 2009, et ceux-ci n'ont pas systématiquement été assortis d'un référé (ce qui aurait permis, sous certaines conditions, d'entraîner la suspension immédiate des actes litigieux jusqu'à ce que le juge administratif ait statué). Ce constat révèle un contrôle de légalité faible, voire inexistant dans certaines périodes ;

---

<sup>1</sup> Toutefois, selon MM. Stéphane Raison et Jean-Jacques Brot, préfet de Vendée, à partir du début de 2007, la préfecture de Vendée a fait un usage systématique de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme afin d'empêcher la construction d'habitations dans les zones « à risque ».

<sup>2</sup> D'après les déclarations de M. Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, 17 autorisations d'urbanisme ont été déférées par les préfets de Charente-Maritime et 12 par les préfets de Vendée depuis 2005.

Année	Charente-Maritime		Vendée	
	Déféré préfectoral	Référé suspension	Déféré préfectoral	Référé suspension
2000	non connu	non connu	0	0
2001	2	0	4	3
2002	8	0	1	0
2003	4	0	0	0
2004	0	0	1	0
2005	4	0	5	3
2006	4	0	0	0
2007	2	1	0	0
2008	5	2	3	0
2009	2	0	4	0
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>6</b>

*Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales*

- les préfetures ont fréquemment **toléré le maintien d'habitations édifiées sans permis**, alors même qu'elles auraient pu en demander la destruction par voie juridictionnelle : ainsi, dans la commune de l'Aiguillon-sur-Mer, les trois quarts des maisons (soit 150 habitations) situées dans le secteur de « la Pointe » -qui a été dévasté par Xynthia- avaient été construites sans autorisation préalable et sur le domaine public maritime de l'État ;

- les **autres acteurs de la délivrance des autorisations d'urbanisme** ont également négligé les risques de submersion marine : M. Jean-Jacques Brot, préfet de Vendée, a ainsi relevé que la **commission départementale des sites** avait approuvé, parfois à l'unanimité, la construction de lotissements dans des zones exposées à des risques extrêmes -qui ont, pour certains, été totalement rasés par la tempête Xynthia.

**Le contrôle du préfet sur les autorisations d'urbanisme délivrées par les communes : un « arsenal juridique » complet**

Pour permettre à l'État de contrôler les actions des **communes compétentes en matière d'urbanisme** (c'est-à-dire qui délivrent elles-mêmes les autorisations individuelles d'urbanisme) et de faire obstacle à la délivrance d'autorisations d'urbanisme illégales ou portant atteinte à la sécurité et à la salubrité publiques, le code de l'urbanisme dote le préfet de nombreux pouvoirs.

Le représentant de l'État peut notamment :

- **utiliser l'article R. 111-2 du code**, aux termes duquel « *le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte [...] à la sécurité publique* ». Cette disposition permet notamment au préfet de marquer son opposition à la délivrance d'un permis de construire qui ne tiendrait qu'insuffisamment compte des risques naturels ;

- **déferer l'autorisation litigieuse au juge administratif**. L'exercice du déferé préfectoral en matière d'urbanisme est d'ailleurs facilité par la transmission obligatoire des actes d'urbanisme à la préfecture (article L. 424-7 du code) ;

- **assortir ce déferé d'un référé-suspension**. Cet outil est particulièrement efficace : en matière d'urbanisme, la demande de référé-suspension sur déferé entraîne la **suspension immédiate de l'acte litigieux** si elle a été formée dans un délai de dix jours à compter de la réception dudit acte par la préfecture. Le préfet peut donc aisément faire échec à l'exécution du permis de construire en cas de doute sérieux sur la légalité de celui-ci.

Ainsi, votre mission n'a pu que constater qu'une « *nébuleuse d'irresponsabilité collective* »<sup>1</sup>, où toutes les responsabilités se confondent, se mêlent et se diluent, s'était mise en place.

Dès lors, **la mauvaise prise en charge des risques naturels dans l'occupation des sols a résulté d'un enchaînement de décisions prises avec légèreté ou dans l'ignorance**, la méconnaissance -plus ou moins involontaire- des risques de submersion marine ayant été utilisée par certains acteurs comme une réponse à la pression démographique qui s'exerce sur le littoral<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette expression a été employée par M. Thierry Demaegt, président de l'association de sinistrés de Charron, lorsque votre mission l'a rencontré en Charente-Maritime le 14 avril dernier.

<sup>2</sup> En Charente-Maritime, le nombre de logements a augmenté de 16 % entre 1999 et 2006.

## 5. Un entretien très inégal des digues

### *a) De multiples ruptures de digues*

La submersion et la rupture (érosion, brèches) des ouvrages de défense contre la mer se sont produites en de multiples points du littoral vendéen et charentais. De nombreux territoires se sont trouvés dans une situation antérieure à la création des digues.

Une fois les digues franchies, celles-ci ont de plus constitué un obstacle lors du reflux. Plusieurs communes ont été prises dans une situation de cuvette avec, d'un côté, la digue construite le long de la mer, et de l'autre une surélévation naturelle ou un remblai d'infrastructure.

**Au total, le Président de la République a estimé, dans son intervention du 16 mars 2010, que 75 kilomètres de digues sont à reconstruire en Vendée et 120 kilomètres de digues en Charente-Maritime.** Le département de la Vendée compte 103 kilomètres de digues. On en recense 224 kilomètres en Charente-Maritime.

La Préfecture de la Gironde a par ailleurs fait savoir que si la tempête Xynthia n'avait pas causé en **Gironde** les effets dévastateurs occasionnés en Charente-Maritime ou en Vendée, néanmoins sur les 433 kilomètres de digues que le département compte, **20 %** sont considérées comme **dégradées** et **30 %** dans un **état moyen** qui ne garantit pas leur stabilité.

La mission a noté que le cordon dunaire a joué un rôle important de protection pendant la tempête Xynthia, qui l'a d'ailleurs fragilisé, puisque le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) a enregistré un recul des dunes (falaisage) jusqu'à 22 mètres.

### *b) Des responsabilités mal identifiées*

En application de **l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807** relative au dessèchement des marais, la responsabilité de la protection contre les inondations relève des **propriétaires riverains**. La responsabilité du maintien et du contrôle de la bonne sécurité des digues relève du **propriétaire de la digue**.

L'Etat a en charge la vérification de la bonne exécution par le propriétaire de ses obligations, qui comportent un calendrier de visites techniques et donnent lieu à des rapports de surveillance.

Au fil des ans, de nombreux textes sont venus préciser et renforcer les obligations en matière de gestion et d'entretien des digues.

Ainsi, après la *loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006* sur l'eau et les milieux aquatiques, le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques a introduit quatre classes de digues, selon des enjeux de protection des habitants, imposant des obligations croissantes à leurs propriétaires.

Des audits, menés aux frais du propriétaire, doivent établir les risques que les digues font courir aux populations ou aux installations publiques et industrielles. L'entretien des digues se fait sous le contrôle des services territoriaux de l'Etat.

En réalité, plusieurs problèmes se posent :

- **la structure de la propriété** des digues est complexe, avec de multiples intervenants (Etat, collectivités territoriales, associations, propriétaires privés) ;

- **de nombreux propriétaires n'ont pas la volonté ou les moyens d'investir** les sommes nécessaires pour la protection des digues, dont les enjeux dépassent la protection de leurs biens ;

- **l'Etat et les collectivités territoriales sont amenés à se substituer aux propriétaires**, mais sans mettre en œuvre des moyens financiers suffisamment conséquents. Ainsi l'Etat après avoir consenti un effort exceptionnel à la suite de la tempête de 1999 en portant son taux d'intervention financier à 50 % l'avait-il réduit de moitié depuis plusieurs années. Le renforcement ou la construction d'une digue coûte **de 1 à 2 millions d'euros par kilomètre** ;

- **un problème de gouvernance**, compte tenu de la multiplicité des intervenants et du manque de vision d'ensemble des ouvrages de protection contre la mer.

En conséquence, toutes les études montrent un **défaut d'entretien** des digues, qui n'est pas propre aux départements touchés par la tempête Xynthia, mais concerne l'ensemble du littoral métropolitain.

\*

## II. LES MESURES D'URGENCE ANNONCÉES PAR LE GOUVERNEMENT : QUELLE CONCRÉTISATION ? QUELLE EFFICACITÉ ?

Votre mission a souhaité examiner, en priorité, les **mesures d'urgence** arrêtées par le Gouvernement, évaluer leur contenu et leur efficacité, formuler des **recommandations immédiates** concernant ces mesures.

Elle, soumet, en conséquence, au Sénat ses analyses sur la question sensible et controversée de la **cartographie des zones à risques**, la **relance des plans de prévention des risques naturels** et l'enjeu crucial de **l'indemnisation**.

### *A. CLARIFIER LA CARTOGRAPHIE DES ZONES À RISQUES ET RELEVER LE DÉFI DE L'INDEMNISATION*

L'annonce de la cartographie des zones à risque mortel, dites « zones noires », a suscité une **vive émotion** dont la mission a pu prendre la mesure lors de son déplacement en Charente-Maritime et en Vendée.

A la lumière des informations recueillies sur place et des auditions qu'elle a conduites sur ce sujet, votre mission juge nécessaire une **clarification** de cette procédure tant en ce qui concerne **ses enjeux** que les **modalités** de sa mise en œuvre.

#### **1. Le processus de mise en place des « zones noires »**

Peu de temps après le passage de la tempête, la conviction que des « zones de danger mortel » -c'est-à-dire de zones où les éléments menacent la vie humaine à tel point qu'aucun mécanisme de protection efficace ne peut y être instauré- devaient être sanctuarisées et que toute habitation devait y être interdite, s'est imposée. Cette conviction s'est traduite dans la mise en place d'une **cartographie des « zones noires »**, ou « zones de solidarité ».

La décision de mettre en place un tel zonage transparait dès le discours du Président de la République du 16 mars 2010, et elle est **matérialisée le 18 mars 2010**, dans une **circulaire** demandant aux préfets de Vendée et de Charente-Maritime de procéder, en lien étroit avec les cabinets ministériels et avec l'aide d'experts nationaux, à la délimitation des « zones d'extrême danger ».

### **Les critères et le calendrier de définition des « zones noires »**

Aux termes de la circulaire du 18 mars 2010, sont considérées comme des « zones noires » les zones qui remplissent au moins deux des critères suivants :

- la hauteur d'eau constatée **sur le terrain** lors de la tempête est **supérieure à un mètre** ;
- la zone en cause se situe à **moins de 110 mètres d'une digue**, afin de tenir compte de l'effet de vague en cas de rupture de la digue ;
- les phénomènes hydrauliques caractérisant la vague induisent une forte vitesse de montée des eaux ;
- les habitations sont très endommagées et ne peuvent que difficilement être reconstruites avec un refuge ;
- la zone **forme un ensemble cohérent et homogène**, et ne crée **pas de mitage urbain**. En effet, le maintien de propriétés éparses les fragiliserait, justement à cause de leur isolement, et rendrait leur évacuation plus difficile en cas de sinistre.

Après l'envoi d'un premier zonage au Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer le 21 mars -soit trois jours après la publication de la circulaire-, des expertises complémentaires ont été menées pour les cas les plus complexes ; un **dialogue itératif** s'est ainsi noué entre les préfetures et les services centraux, qui a permis d'affiner progressivement les frontières des « zones noires », jusqu'à l'élaboration d'une **cartographie définitive** communiquée aux élus locaux le **7 avril**, et aux citoyens le 8.

Entendus par votre mission, les experts nationaux ont estimé qu'environ 10 % du zonage avait été modifié entre le 21 mars et le 7 avril -**ce qui implique que 90 % de la cartographie ont été définitivement fixés en l'espace de quelques jours**.

En outre, au cours de ce processus, il a été décidé de doubler les « zones noires » par des « **zones jaunes** », qui sont des zones où le risque de submersion est réel, mais où des prescriptions imposant aux habitants d'effectuer des aménagements spécifiques dans leur propriété peuvent suffire à préserver la vie humaine (étage, zone « refuge »...).

Mis en place rapidement pour éviter de maintenir les sinistrés dans une situation d'incertitude qui aurait été inacceptable, **ce zonage a mobilisé les experts nationaux pendant plus de 5 000 heures, permettant d'établir 150 relevés sur le terrain** pour définir les « zones d'extrême danger » en Charente-Maritime. Il s'est appuyé non seulement sur ces données, qui ont permis de mieux prendre la mesure du phénomène de submersion marine provoqué par la tempête Xynthia, mais aussi sur les éléments et les analyses qui avaient été élaborés par les services des préfetures lors de leurs travaux antérieurs sur les projets de PPR.

Néanmoins, vu la brièveté des délais impartis aux équipes en charge du zonage, **de nombreuses données n'ont pu être appréhendées que de manière théorique et indirecte** : comme l'ont admis les experts nationaux lors de leur audition par la mission, la cartographie des « zones de solidarité » a été largement **conçue « à dire d'experts »** (c'est-à-dire en se fondant sur l'avis technique rendu par les experts, sans vérification empirique et sans concertation avec la population).

**Cette situation a été mal vécue par les sinistrés**, qui auraient souhaité être associés à l'élaboration du zonage et qui ont déploré le caractère unilatéral de l'action de l'État.

L'incompréhension s'est renforcée quand la cartographie a été rendue publique et qu'il est apparu que **des propriétés qui n'avaient pas -ou peu- été inondées avaient été incluses dans ces périmètres de solidarité** tandis que d'autres, qui avaient subi de fortes inondations, s'en trouvaient exclues.

Malgré ces imperfections, votre mission a constaté que la délimitation des « zones noires » avait, sur le terrain, une « **acceptabilité relative** » : selon les chiffres recueillis lors du déplacement en Charente-Maritime et en Vendée, **le nombre d'habitations faisant l'objet d'une demande de réexamen est largement minoritaire** à Charron (30 maisons sur 150), à l'Aiguillon-sur-Mer (20 sur 240) et dans toutes les autres communes où la mission s'est rendue - à l'exception notable de la commune de La Faute-sur-Mer.

## 2. Un besoin de clarification

### (1) Une grande confusion dans l'expression publique

Votre mission **marque son accord avec le principe de la sanctuarisation des zones exposées à un risque naturel avéré et extrême**, c'est-à-dire tel qu'il n'est pas souhaitable qu'elles soient habitées.

Toutefois, elle **a été frappée par le manque de clarté, voire par la confusion de l'expression publique sur les « zones d'extrême danger »**. Au cours de ses auditions, les membres du Gouvernement ont soit privilégié la dénomination de « *zones de solidarité* », afin de mettre l'accent sur les modalités exceptionnellement favorables d'indemnisation qui y seront mises en œuvre, soit en sont restés à la notion de « *zones noires* » pour marquer l'existence d'un danger mortel avéré, grave et direct pour les populations. Les messages de fermeté sur la cartographie arrêtée ont aussi alterné avec des marques d'ouverture pour un examen contradictoire, notamment avec les élus locaux.

Il ne fait aucun doute que cette confusion dans l'expression publique a été un **facteur d'inquiétude** qui a engendré des **réactions vigoureuses d'une partie des populations sinistrées**. Elle a contribué à entretenir des incertitudes sur le statut juridique des « zones noires ».

Ce sentiment a été exacerbé par le **manque de transparence du processus de délimitation des zones à risque**. En témoigne le refus des préfectures de communiquer aux associations de victimes les études sur lesquelles les experts s'étaient appuyés pour délimiter les « zones de danger mortel », et la formation subséquente d'un recours en référé<sup>1</sup>.

Pour votre mission, la notion de « zones noires » est **inappropriée et n'a ni sens, ni fondement juridique**. Les zones délimitées par l'État sont, en réalité, des « **zones d'acquisition amiable** » dans lesquelles l'État **ouvre un droit** pour les propriétaires qui souhaitent vendre leur maison selon une procédure d'acquisition amiable. Ainsi, de telles zones visent à garantir une **indemnisation rapide**, dans des **conditions favorables**, aux propriétaires qui veulent quitter rapidement les lieux. Pour remplir cet objectif, l'État doit veiller d'une part à garantir une juste indemnisation, et d'autre part à assurer la rapidité de la procédure.

En outre, comme l'a affirmé récemment la juridiction administrative, la cartographie des « zones noires » n'est pas un simple document préparatoire dénué de toute portée juridique réelle (c'est-à-dire insusceptible de « faire grief » aux sinistrés) : il s'agit, à l'inverse, d'un **acte administratif décisoire** qui a une incidence concrète sur les propriétaires des habitations incluses dans les « zones d'acquisition amiable »<sup>2</sup>. Votre mission estime que **les relations entre l'État et les sinistrés doivent être revues à l'aune de ce constat** : elle estime ainsi nécessaire, à l'avenir, que leurs craintes soient mieux prises en compte, mieux écoutées et que les pouvoirs publics y apportent des réponses précises et rapides.

(2) Promouvoir une vision plus partenariale de la gestion du risque

Malgré cet objectif louable, l'action de l'État a laissé sur le terrain une impression globale de brutalité, d'opacité et de manque d'écoute.

Votre mission préconise donc une **mise en œuvre transparente et raisonnée du principe de précaution**, ce qui implique notamment de :

- fixer des critères permettant de **distinguer « zones mortelles »**, inhabitables et inconstructibles, **et « zones à risque »**, où il restera possible de s'établir à condition de respecter certaines prescriptions de sécurité. Ces critères devront être objectifs, clairs et connus de tous. Cette réflexion est d'autant plus indispensable que, lors de son audition par la mission,

---

<sup>1</sup> Ordonnance de référé du 29 avril 2010, par laquelle le tribunal administratif de Nantes a enjoint à la préfecture de Vendée de fournir aux associations de victimes de la tempête Xynthia « l'ensemble des avis, analyses, études et expertises [...] ayant servi de fondement à la détermination » des « zones noires » et des « zones jaunes ». La préfecture s'est alors bornée à fournir une synthèse de huit pages aux associations requérantes, ce que le tribunal administratif de Nantes a, dans une seconde ordonnance rendue le 27 mai, considéré comme suffisant.

<sup>2</sup> Ordonnance de référé rendue par le tribunal administratif de Poitiers le 1<sup>er</sup> juin 2010. Tout en reconnaissant que le zonage était un acte administratif décisoire, le juge administratif a rejeté la requête des associations de sinistrés, qui réclamaient la suspension des « zones noires », au motif que l'urgence n'était pas caractérisée, dans la mesure où le zonage n'entraînait « ni dépossession, ni évacuation, ni destruction, ni interdiction d'habiter ».

M. Benoist Apparu a affirmé que le Gouvernement entendait étendre la logique des « zones de danger mortel » à l'ensemble du territoire<sup>1</sup> ;

- à l'avenir, **associer étroitement les élus locaux à la définition des « zones d'acquisition amiable »**. Dans le cas de la tempête Xynthia, votre mission a constaté lors de ses déplacements sur place le sentiment très fort des élus locaux de **ne pas avoir été associés** à l'élaboration du zonage -point que contestent les services préfectoraux ;

- mener une réflexion sur les **modes de construction adaptés au risque d'inondation** (pilotis, étage « refuge »...) et sur leur efficacité pour protéger la vie humaine ;

- **clarifier le statut définitif des « zones d'acquisition amiable »**, dont il est crucial d'affirmer qu'elles n'ont **pas vocation à devenir des déserts laissés à l'abandon** (v. *infra*). Dans ce cadre, il conviendra de déterminer comment (et par quels acteurs) une stratégie de reconversion à long terme de ces zones pourrait être définie et mise en œuvre.

### **3. Des « zones d'acquisition amiable » à la procédure d'expropriation**

Bien qu'elles soient actuellement des « zones d'acquisition amiable », les zones dangereuses se transformeront, au cours de l'été, en secteurs voués à l'expropriation des propriétaires qui auront refusé l'offre de l'État.

A ce titre, la mission souligne que l'expropriation, en tant qu'outil lourd, exceptionnel et de dernier recours, doit être maniée avec la plus grande précaution, sous peine d'imposer aux sinistrés de vivre deux fois l'expérience traumatisante qu'est la perte d'un foyer. En outre, ces expropriations risquent de faire l'objet de contentieux dont la durée peut s'avérer importante. Dès lors, votre mission **incite le Gouvernement à renforcer l'acceptabilité de l'expropriation et recommande** :

- **d'utiliser la procédure d'expropriation pour risque naturel majeur** prévue par la loi du 2 février 1995, dite « loi Barnier ». Cette procédure, qui s'assimile au mécanisme classique d'expropriation pour cause d'utilité publique, permettra à la fois de préserver les droits des propriétaires - qui bénéficieront d'une enquête publique, menée de manière contradictoire, et qui seront indemnisés sans qu'il soit tenu compte du risque- et de garantir que les « zones mortelles » soient rapidement rendues inhabitables ;

---

<sup>1</sup> Cette extension est d'ailleurs déjà en cours, puisque le Gouvernement a donné pour instruction à tous les préfets de rechercher et de signaler les éventuelles « zones noires » qui se trouveraient dans leur département.

### Les étapes de la procédure d'expropriation pour risque naturel majeur

La procédure d'expropriation pour risque naturel majeur, créée par la loi « Barnier » du 2 février 1995 et précisée par la loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels majeurs, **s'assimile à une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, dont elle reprend les principaux traits.** Elle comprend donc une **enquête publique contradictoire**, menée par un commissaire-enquêteur ou une commission d'enquête, et **associe les citoyens**, qui pourront formuler des observations écrites pour éclairer l'avis des pouvoirs publics.

Elle présente cependant certaines **particularités** :

- elle ne peut être engagée qu'en présence d'un **bilan financier favorable à l'expropriation**, c'est-à-dire si cette dernière est moins coûteuse que la mise en place de mesures de protection adaptées et efficaces. Elle peut également être lancée si l'importance des risques naturels auxquels les parcelles sont exposées et la complexité des travaux sont telles que **l'expropriation est le seul moyen de sauvegarder des vies humaines**. Le Conseil d'État a ainsi jugé que, si « *aucun moyen de sauvegarde et de protection des populations [n'est] réalisable* » et que l'importance du risque « *[peut] rendre insuffisants les délais nécessaires au déclenchement de l'alerte et à l'évacuation complète des personnes se trouvant sur les lieux exposés à la menace d'effondrement* », une expropriation pour risque naturel majeur peut être lancée même s'il n'est pas prouvé qu'il s'agit de la solution la moins coûteuse<sup>1</sup> ;

- le dossier d'enquête publique contient des pièces spécifiques, et notamment une **analyse des risques** « *décrivant les phénomènes naturels auxquels les biens sont exposés, et permettant d'apprécier l'importance et la gravité de la menace qu'ils présentent pour les vies humaines* » et permettant également de « *vérifier que les autres moyens envisageables de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation* »<sup>2</sup>. Cette analyse est mise à disposition du public, qui peut en prendre connaissance librement.

- **d'affirmer nettement que les « zones d'acquisition amiable »,** telles qu'elles ont été délimitées au mois d'avril 2010, **n'ont pas forcément vocation à devenir des périmètres d'expropriation**, et que ces deux phases du processus de sanctuarisation des zones d'extrême danger relèvent de logiques et de méthodes différentes. La mission constate d'ailleurs que M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, a semblé **partager cette analyse** lorsqu'il a indiqué à la presse, le 3 juin dernier<sup>3</sup>, qu'« *une destruction [devait] être liée à une enquête publique* » et qu'un nouveau périmètre, « *certainement ajusté à la baisse* », était en train d'être établi en vue de cette enquête publique ;

<sup>1</sup> CE, 7 avril 1999, Association « Vivre et rester au pays ».

<sup>2</sup> Article R. 561-2 du code de l'environnement.

<sup>3</sup> Interview donnée au journal « Le Parisien » dans l'édition du jeudi 3 juin 2010.

- corrélativement, d'organiser des **expertises complémentaires** sur les contours des « zones d'acquisition amiable » **avant que les enquêtes publiques ne soient lancées**. Cette mesure, qui répond à une demande forte des populations, permettra que la délimitation des zones d'expropriation soit aussi légitime et incontestable que possible ;

- de mettre en place **une procédure d'expropriation par « zone d'extrême danger »**, **chaque zone relevant d'une procédure distincte** : cette mesure limitera les risques contentieux en évitant qu'une éventuelle annulation du tracé dans un secteur ne vienne, mécaniquement, mettre en danger l'intégralité du zonage.

Enfin, en contrepartie à l'expropriation et pour éviter une désertification à moyen-long terme des communes touchées par la tempête Xynthia, la mission estime nécessaire que **les sinistrés – notamment les résidents principaux - puissent être relogés à proximité de leur ancienne habitation**. Elle étudiera cette question dans son rapport final, où elle s'interrogera notamment sur la mise en place d'un « **droit de priorité** » permettant aux sinistrés d'être prioritaires pour l'acquisition de terrains et de maisons dans leur agglomération d'origine.

#### **4. Une indemnisation spécifique pour les habitants des zones d'acquisition amiable**

##### *a) Un dispositif ad hoc*

Dans les zones d'acquisition amiable, un dispositif d'indemnisation ambitieux a été mis en place. L'État propose d'indemniser les personnes concernées **selon la valeur vénale des biens antérieure à la catastrophe**. Le quatrième alinéa de *l'article L. 561-1 du code de l'environnement* précise, en effet, que « *pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque* ».

S'y ajoutera, le cas échéant, une **indemnité de emploi**<sup>1</sup> en vue de couvrir les frais de notaire et d'agence ainsi qu'une **indemnité de déménagement**. Mais surtout **sera déduite** la part prise en charge par les sociétés d'assurances au titre de la **remise en état**<sup>2</sup>. En effet, dans un cadre juridique assez incertain, ces dernières se sont engagées à indemniser les biens abimés ou détruits **sans que la remise en état soit effectuée**, mais comme si elle devait avoir lieu.

---

<sup>1</sup> Cette indemnité devrait être de l'ordre de 10 % de la valeur totale du bien.

<sup>2</sup> L'acte authentique, qui ne contiendra que la part indemnisée par l'Etat en fonction des évaluations réalisées par France Domaine, devra donc tenir compte du montant versé par les assurances.

Votre mission attire l'attention sur le **risque de sous-estimation** par les sociétés d'assurances du montant des travaux de remise en état. Une coordination étroite entre France Domaine et les assureurs est donc nécessaire. La mission a pris bonne note de l'information communiquée par Mme Catherine Traca, secrétaire générale adjointe du GEMA, au cours de son audition, selon laquelle le montant moyen d'une remise en état ou d'une reconstruction suite à une inondation se situe d'ordinaire **autour de 20.000 euros**.

Le calendrier prévisionnel suivant est envisagé : **avant la fin du mois de mai 2010**, les habitations utilisées en tant que résidence principale devaient avoir été expertisées. Les autres habitations, y compris les résidences secondaires, et l'ensemble des biens mobiliers seront, pour leur part, expertisées **d'ici à la fin du mois d'août 2010**. Dès lors que les sinistrés seront favorables aux propositions qu'elles leur communiquent, les sociétés d'assurance devraient être en mesure de formuler leurs offres d'indemnisation **dans un délai de quinze jours** après la transmission des informations par les experts. Si ces offres font l'objet d'un accord, le paiement pourrait être effectué **sans délai**.

En Vendée, **915 propriétés** peuvent faire l'objet de ces acquisitions amiables et doivent donc être évaluées. Le chiffre de **612 habitations** en Charente-Maritime pourrait être révisé et s'établir finalement à **plus de 800<sup>1</sup>**.

En cas d'accord sur les propositions faites par France Domaine, la mobilisation des notaires laisse espérer, pour les cas simples, la passation de l'acte authentique dans un délai d'un mois. Ce délai sera rallongé en cas de **successions non réglées** ou de **divorce**. Il s'agit de communiquer aux sinistrés un **juste prix**, qui exclut à la fois les sous-évaluations destinées à ménager des marges de négociation ultérieure et les surévaluations censées favoriser les acceptations.

Lors de son audition par la mission, M. Daniel Dubost, Chef du service France Domaine, a ainsi précisé que consigne avait été donnée aux évaluateurs de chercher à déterminer la valeur du bien antérieurement à la catastrophe, **sans aucune prise en compte du risque potentiel, ni de la vétusté du logement**, en s'appuyant sur les statistiques de vente du marché de l'immobilier en 2009.

---

<sup>1</sup> *Audition par la mission, le 6 mai 2010, de MM. Daniel Dubost, chef du service France Domaine, et Guy Correa, chef du bureau des missions domaniales. A la date du 7 juin 2010, selon les informations transmises par France Domaine à la mission, sur un total de 1.367 procédures d'acquisitions amiables d'habitations, 1.000 visites avaient été effectuées et 373 propositions transmises aux propriétaires. Une ventilation plus fine par département conduit au bilan suivant à la même date : en Vendée, sur 811 procédures d'acquisitions engagées, 560 visites ont été faites donnant lieu à 225 propositions, dont 63 acceptées et un refus. En Charente-Maritime, ces chiffres sont respectivement de 556, 440 et 148, dont 45 acceptées et aucun refus.*

Après la phase d'acquisition amiable, en cas de refus par le sinistré de la proposition d'indemnisation, l'Etat devrait procéder à des expropriations, dans le cadre de procédures formalisées et sous le contrôle du juge. Votre mission estime opportun de **poursuivre les acquisitions amiables après le passage à la phase d'expropriation**, au moins jusqu'à la déclaration d'utilité publique (DUP). Ce mode opératoire présentant l'intérêt de limiter de lourdes et coûteuses procédures, il profiterait à la fois à l'Etat et aux particuliers.

*b) L'instrument juridique et financier : le Fonds « Barnier »*

On rappellera que le montant assumé par l'Etat sera calculé déduction faite de la part prise en charge par les sociétés d'assurances au titre de la **remise en état**.

Le dispositif public d'indemnisation devrait reposer sur le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit fonds « Barnier », dont les missions ont été élargies depuis sa création par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Cette loi portait, en matière de risques naturels, sur la création de la **procédure d'expropriation pour risques naturels majeurs**, sur celle des **plans de prévention des risques** naturels prévisibles, ainsi que sur la **création du fonds « Barnier »**. Ce dernier, dont les dispositions ont été codifiées à l'article L. 561-3 du code de l'environnement a été conçu initialement pour indemniser les personnes lorsqu'une menace grave de survenance d'un risque naturel (mouvement de terrain, avalanche, crues torrentielles...) conduit l'Etat à les exproprier. Il a subi plusieurs aménagements qui ont conduit à faire évoluer ses missions, au profit en particulier du **financement d'études et de travaux de prévention**.

***Historique des missions du fonds « Barnier »***

A l'origine, le FPRNM ou fonds « Barnier » devait financer les expropriations de biens exposés à un risque naturel prévisible de mouvements de terrain, d'avalanches ou de crues torrentielles menaçant gravement des vies humaines ainsi que les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future.

L'article 38 de la loi de finances rectificative pour 1997 a ouvert un financement exceptionnel, dans la limite de 145 millions de francs et jusqu'au 31 décembre 1999, pour la réalisation des études nécessaires aux opérations d'expropriation sur le site de Séchilienne et de travaux de prévention sur le site de La Clapière (galerie hydraulique).

La loi n°99-586 du 12 juillet 1999 a mis à la charge du fonds « Barnier », les dépenses d'évacuations temporaires et de relogement des personnes exposées à un risque majeur de mouvement de terrain, d'avalanche ou de crue torrentielle.

L'article 55 de la loi de finances rectificative pour 1999 a prévu que les dépenses de l'Etat afférentes aux études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des PPRN sont financées pour moitié par le fonds.

*L'article 159 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a ouvert la possibilité de financer des opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières dont les dangers pour les constructions ou les vies humaines sont avérés, l'acquisition amiable d'un immeuble exposé à des risques d'effondrement du sol qui menace gravement des vies humaines ou des travaux de mise en sécurité relatifs à ces risques dès lors que ces travaux sont moins coûteux que l'expropriation.*

*La loi de finances rectificatives pour 2002 a permis au fonds de contribuer, dans la limite d'une enveloppe de 15 millions d'euros au financement d'opérations préventives en faveur des sinistrés à la suite des inondations dans le Gard<sup>1</sup>.*

*L'article 61 de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 pérennise les dispositions de la LFR 2002 sur le financement des dépenses d'acquisition amiable et des travaux de prévention rendus obligatoires sur les biens existants par un PPRN approuvé. Il les étend à des acquisitions amiables de biens exposés à des risques menaçant gravement les vies humaines ainsi qu'à des campagnes d'information sur les garanties contre les catastrophes naturelles.*

*Par ailleurs, l'article 60 de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 modifie les modalités d'expropriation pour risques naturels en rendant les communes ou leurs groupements le cas échéant bénéficiaires des biens, en permettant de déduire les indemnités d'assurance des indemnités d'expropriation et en confiant la DUP à la compétence du préfet.*

*La loi de finances pour 2004 prolonge par son article 128 le financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un PPRN approuvé<sup>2</sup>.*

*La loi de finances pour 2006 du 30 décembre 2005, prévoit que le fonds peut contribuer au financement :*

- des trois quarts des dépenses nécessaires à la préparation et à l'élaboration des PPRN ainsi que des actions d'information préventive sur les risques majeurs, dans la limite de 16 millions d'euros par an.

- dans la limite de 35 millions d'euros, de la moitié du coût des études et du quart du coût des travaux visant à prévenir les conséquences de glissements de terrain sur le site de Séchilienne (Isère).

- dans la limite de 33 millions d'euros par an, de la moitié du coût des études et du quart du coût des travaux de prévention contre les risques naturels dont les

---

<sup>1</sup> *Les conditions de ce financement ont été fixées par le décret du 14 avril 2003, qui a prévu en particulier que les biens concernés devaient avoir été endommagés à plus de 50% de leur valeur et que le montant des subventions allouées était limité pour chaque propriété acquise à 60.000 euros.*

<sup>2</sup> *Le taux d'intervention est fixé à 50 % pour les études et 20% pour les travaux.*

*Le décret n°2005-29 du 12 janvier 2005 fixe les modalités d'application de ces dispositions intéressant des biens couverts par un contrat d'assurance : l'acquisition amiable de biens gravement menacés par l'un des risques éligibles à l'expropriation pour risques naturels pourra être financée à 100% ; l'acquisition amiable de certains biens fortement sinistrés à la suite d'une catastrophe naturelle pourra être financée dans la limite de 60 000 euros pour une même unité foncière ; les opérations de reconnaissance et de traitement ou de comblement des cavités souterraines pourront être subventionnées à 30% ; les études et travaux de prévention portant sur des biens existants, rendus obligatoires par un PPRN approuvé, pourront être financés à 40% pour les biens d'habitation et 20% pour les biens d'activités professionnelles relevant de petites entreprises ; les campagnes d'information des populations portant sur les garanties au titre des catastrophes naturelles pourront être financées à 100%.*

collectivités territoriales couvertes par un PPRN assurent la maîtrise d'ouvrage dans les communes.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 prévoit que le fonds « Barnier » peut contribuer au financement, dans la limite de 55 millions d'euros par an, et jusqu'au 31 décembre 2012, d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un PPRN prescrit ou approuvé. Cette loi prévoit également un dispositif à durée déterminée s'agissant des inondations.

La loi de finances pour 2009 du 27 décembre 2008 prévoit enfin et ce jusqu'au 31 décembre 2013 que le FPRNM peut contribuer au financement :

- dans la limite de 125 millions d'euros par an, d'études et travaux de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un PPRN prescrit ou approuvé.

- des trois quarts des dépenses nécessaires à la préparation et à l'élaboration des PPRN pourront être prises en charge ainsi que les actions d'information préventive sur les risques majeurs, dans la limite de 20 millions d'euros par an.

- dans la limite de 35 millions d'euros, de la moitié du coût des études et du quart du coût des travaux visant à prévenir les conséquences qui résulteraient du glissement de terrain du site de Séchilienne.

En vue de son utilisation pour l'indemnisation des sinistrés dont les maisons sont classées en « zone de solidarité », votre mission juge nécessaire de **réviser les règles** qui sont applicables au fonds « Barnier ». Deux ajustements préconisés par la mission ont d'ores et déjà été mis en œuvre : prévoir l'intervention du fonds en cas de risque de **submersion marine**<sup>1</sup>, d'une part, et relever le niveau de sa mobilisation par sinistré (le plafond en vigueur se situe en effet à **60.000 euros par unité foncière**<sup>2</sup>), d'autre part.

---

<sup>1</sup> Pour des raisons évidentes de rapidité, la réforme du régime juridique du fonds a pris le véhicule législatif du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (dit « Grenelle 2 »), en cours d'examen. Votre mission se félicite ainsi de l'adoption, le 7 mai 2010, d'un amendement en ce sens, déposé par le Gouvernement lors de la discussion du texte à l'Assemblée nationale. Il vise à modifier l'article L. 561-1 du code de l'environnement en permettant l'acquisition amiable de biens exposés à un risque de submersion marine ainsi que leur expropriation.

<sup>2</sup> Un arrêté du 28 avril 2010 fixe le montant maximal des subventions accordées, en application du 2° du I de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, pour les acquisitions amiables de biens sinistrés à 240 000 euros par unité foncière. Cette limite pourra être, dans certains cas, très inférieure aux évaluations de certains biens. Le montant pris en charge par le fonds sera néanmoins complété par celui assumé par les assurances. En outre, le recours au fonds Barnier pour le rachat à l'amiable des habitations suit deux procédures distinctes. D'une part, une procédure pour les biens sinistrés à plus de 50 % de leur valeur vénale et pour laquelle l'arrêté a porté le plafond de 60.000 à 240.000 euros. D'autre part, une procédure d'acquisition amiable pour les biens non sinistrés ou sinistrés à moins de 50 % de leur valeur vénale, pour laquelle l'indemnisation échappe à la règle du plafonnement.

*c) Les incertitudes qui demeurent quant au mode de financement*

Bien que la situation budgétaire du fonds soit bonne, la mission **doute de sa capacité à faire face aux opérations de rachat envisagées.**

Le fonds a bénéficié d'une augmentation très forte de ses ressources, qui sont passées de 25 millions d'euros en 2002 à **130 millions d'euros en 2009.**

La complexité du mode de financement du fonds, qui repose depuis sa création sur un système à deux étages, doit néanmoins être soulignée : le fonds est en effet abondé par un **versement de 12 %** des sommes collectées au titre du **prélèvement de 12 %** sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles. Le taux de ce versement a évolué ces dernières années, pour atteindre aujourd'hui 12 %, de même que, précédemment, le niveau des surprimes affectées au régime catnat, fixé également à 12% aujourd'hui, s'est considérablement accru entre les années 1980 et 1990.

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

*La situation budgétaire du FPRNM depuis 2002 (en millions d'euros)*

Année	Recettes <sup>1</sup>	Délégations <sup>2</sup>	Reliquat <sup>3</sup>
De 1995 à 2002	150,47	67,15	--
2002	25,15	11,1	94,2
2003	28,2	18,25	106,2
2004	27,29	6,41	127,1
2005	28,89	37,49	108,6
2006	30,6	85	55
2007	60,3	100,4	24,1
2008	68,03	66,8	25,33
2009	130	79,35	75

<sup>1</sup> dont produits financiers ;

<sup>2</sup> dont frais de gestion ;

<sup>3</sup> à la date du comité de gestion, au premier trimestre de l'année suivante.

DEPENSES EN 2009 PAR TYPE DE MESURE (en millions d'euros)

Type de mesure	Total 2009	Rappel des prévisions 2009	Rappel dépenses 2008	Rappel dépenses 2007	Rappel dépenses 2006
Expropriations	1,93	5,52	1,42	10,57	4,34
Cofinancement des PPRN et information préventive	10,25	10,45	10,71	9,54	15,76
Evacuations et relogement	0,14	0,50	0,16	0,25	0,10
Acquisitions amiables	24,42	30,91	18,77	22,98	31,56
Traitement des cavités souterraines	0,39	4,67	1,38	0,55	0,22
Etudes & travaux prescrits par un PPRN	0,59	0,48	0,25	0	0
Etudes & travaux CT	41,55	61,80	30,15	33,80	33
Séchilienne	0	0,03	1	0,75	0
Dépenses engagées par l'Etat « Traitement de la dette »	0	0	0	21,91	0
<b>TOTAUX</b>	<b>79,27</b>	<b>114,36</b>	<b>63,84</b>	<b>100,35</b>	<b>84,98</b>

DEPENSES FINANCEES EN 2009 PAR TYPE DE RISQUE (en millions d'euros)

Dépenses par type de risque	Total 2009	Total 2008
Inondation	45,87	45,54
Mouvement de terrain	21,48	5,695
Cavités Souterraines	0,60	1,845
Séismes	5,59	-
Avalanches	1,87	-
Incendies de forêts	0,07	-
Autres, dont multi-risque	3,79	10,76
<b>TOTAUX</b>	<b>79,27</b>	<b>63,84</b>

Source : Direction générale de la prévention des risques

En dépit de l'accroissement de ses capacités financières, il est peu probable qu'à droit constant, le fonds Barnier puisse absorber le **coût des indemnisations envisagées**, et ce même en étalant les rachats sur plusieurs années. Alors qu'il dispose d'un flux de trésorerie de l'ordre de 150 millions d'euros par an, il est contraint par un niveau de dépenses annuelles incompressibles de l'ordre de 75 millions d'euros<sup>1</sup>.

Ainsi qu'il a été indiqué à la mission lors de l'audition de M. Daniel Dubost, Chef de service à France Domaine, l'acquisition de 1.515 habitations pourrait représenter un coût brut **de l'ordre de 800 millions d'euros**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cette estimation comprend notamment, comme l'a souligné, lors de son audition par la mission, M. Sébastien Raspiller, chef du bureau des marchés et des produits d'assurance à la direction générale du Trésor, la prise en charge du plan séisme aux Antilles et le financement des travaux de reconstruction des digues.

<sup>2</sup> Ce montant brut correspond à une évaluation globale sommaire. D'après les informations communiquées ultérieurement par France Domaine, une projection réalisée pour 1.367 habitations, sur la base des propositions de rachat qui ont été faites à la date du 7 juin 2010, indiquerait un coût net total pour le fonds Barnier qui pourrait être compris entre 400 et 500 millions d'euros.

Dans un contexte où son utilisation croissante pour le financement d'études limite ses marges de manœuvre en matière d'acquisitions amiables, la perspective d'un versement d'avances par l'Etat ou d'une **révision des règles d'abondement** du fonds Barnier doit donc être examinée. De même, la question de la constitution de **réserves obligatoires** au sein du fonds doit être posée.

Par ailleurs, à moyen terme, une **segmentation du fonds en deux enveloppes fixes** pourrait être mise à l'étude : une part déterminée serait consacrée à des activités d'études et de prévention tandis que l'autre partie des crédits serait destinée à des indemnités. Une certaine souplesse devrait cependant être maintenue s'agissant des flux entre les deux enveloppes.

Le montant annuel des surprimes d'assurance « catastrophes naturelles » s'élève à **1,3 milliard d'euros**. La Caisse centrale de réassurance (CCR) dispose d'ores et déjà de **3 milliards d'euros de réserves** pour couvrir le risque catnat. Un aménagement du mode de financement des acquisitions amiables qui tire les conséquences de ces données financières pourrait être envisagé.

#### Les préconisations de la mission

- Déclarer **inhabitables** les zones exposées à un **danger mortel**, c'est-à-dire à un risque naturel tel qu'il n'est pas possible d'y mettre en place une protection efficace des populations ;
- Retenir le terme de « **zone d'acquisition amiable** » plutôt que celui de « zone noire » ou de « zone de solidarité », afin de souligner que la principale caractéristique de ces zones est qu'une procédure **d'indemnisation rapide et équitable** y sera menée ;
- Ne pas considérer les périmètres des « zones d'acquisition amiable » comme **définitivement figés** : des **expertises complémentaires** devront être menées, avant la constitution du dossier d'enquête publique, à la marge de ces zones ;
- Pour l'expropriation dans les « zones d'acquisition amiable », préserver les droits des propriétaires en recourant au mécanisme d'expropriation pour risque naturel majeur **créé par la loi « Barnier » du 2 février 1995** ;
- Organiser une **enquête publique par zone** ;
- Assurer un **relogement à long terme** des sinistrés dans leur agglomération d'origine ;
- Prévoir l'intervention du **Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)**, dit fonds « Barnier », pour l'indemnisation des sinistrés dont les maisons sont classées en « zone d'acquisition amiable », en intégrant le risque de submersion marine au sein du champ des risques couverts ;
- Mettre à l'étude une **révision des règles d'abondement et de fonctionnement** du fonds « Barnier ».

**B. ASSURER UNE INDEMNISATION EFFECTIVE ET RAPIDE DES PARTICULIERS, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES FILIÈRES ÉCONOMIQUES**

L'importance des dégâts subis justifie une **très grande diligence** tant des assurances que des pouvoirs publics pour aboutir à une **indemnisation effective** dans des **délais rapides**. A ce stade, votre mission a pu constater la **bonne mobilisation des assureurs** sous l'impulsion des pouvoirs publics. Elle souhaite insister sur l'aide indispensable qui doit être apportée aux **collectivités territoriales** et sur la nécessité d'un soutien durable aux **filières économiques** durement touchées. Elle est, par ailleurs, préoccupée sur les perspectives de mobilisation du **fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)**. Enfin, elle souhaite approfondir sa réflexion sur une éventuelle **réforme du régime d'assurance des catastrophes naturelles**.

**1. La mobilisation des assureurs sous l'impulsion des pouvoirs publics**

Face aux conséquences de la tempête Xynthia, les assureurs se déclarent **fortement mobilisés**.

Les pouvoirs publics ont contribué à cette mobilisation en veillant à mettre en place un **cadre favorable** à la gestion des sinistres.

Les victimes ont ainsi bénéficié de facilités non négligeables en **matière fiscale et sociale**, parmi lesquelles **trois exemples** peuvent être donnés :

- l'examen avec bienveillance, par les services fiscaux et les Urssaf, des demandes de **délais de paiement** et de **remise de majoration et de pénalités** pour le paiement des impôts et des cotisations sociales ;

- la **remise en totalité**, sur demande du contribuable, des cotisations 2010 de **taxe d'habitation** et de **taxe foncière** sur les propriétés bâties, dès lors que les locaux auront été détruits ou subis des dégâts tels, qu'après expertise, ils soient voués à la démolition ;

- la **prise en charge** par l'Etat des **indemnités de chômage partiel** versées par les employeurs.

La mission souligne également le délai d'un jour franc dans lequel a été signé **l'arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle**<sup>1</sup>. Par cet arrêté, l'Etat a déclenché l'ouverture du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, dit « catnat », qui permet aux assureurs, pour certains dommages assurables, de bénéficier d'une **réassurance publique, garantie par l'Etat**.

---

<sup>1</sup> L'arrêté est en effet daté du 2 mars 2010.

Tous les dommages causés sur les biens par la tempête Xynthia, ne seront toutefois pas indemnisés par le biais de ce régime « catnat ». En effet, les dommages assurables résultant d'événements comme le passage d'une tempête, la grêle, le gel ou le poids de la neige, relèvent des **garanties contractuelles de droit commun**.

Suite au passage de Xynthia, les dommages causés par les effets du vent relèveront donc de la **garantie tempêtes**, dont la mise en jeu ne nécessite pas la reconnaissance d'un état de « catastrophe naturelle ». Le détenteur du contrat sera donc indemnisé par sa compagnie d'assurances pour les dommages matériels qu'il aura subis, par exemple du fait du vent mais pas du fait d'une « catastrophe naturelle ».

Celle-ci relève d'un dispositif particulier : **le régime légal d'assurance des catastrophes naturelles, dit « catnat »**, issu de la *loi n° 82-600 du 13 juillet 1982*. Il se trouve mobilisé en raison des inondations provoquées par la tempête Xynthia puisque sont en effet considérés comme les effets d'une catastrophe naturelle, au sens de *l'article L. 125-1 du code des assurances*, « *les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises* ».

Ce régime permet la prise en charge des dommages matériels causés aux biens assurés, sous l'effet d'une catastrophe naturelle<sup>1</sup>. L'Etat déclenche l'ouverture de la garantie par un **arrêté interministériel constatant la catastrophe** pour une zone et une période déterminée : cette procédure a ainsi conduit, dans le cas de la tempête Xynthia, à **l'arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle du 2 mars 2010**.

Par ailleurs, un **médiateur des assurances** a été nommé<sup>2</sup>. Sa mission consiste à veiller au bon déroulement des procédures d'indemnisation, au traitement rapide et efficace des dossiers et à la qualité des relations entre les assureurs et les assurés.

A ce stade, la mobilisation des assureurs paraît à la hauteur des enjeux de la catastrophe. L'ampleur des dégâts provoqués par la tempête Xynthia conduit à un nombre total de déclarations de sinistres **de l'ordre de 400.000**, sachant qu'au 16 avril 2010, selon les données agrégées des deux

---

<sup>1</sup> *Les aléas concernés peuvent être : des inondations (de plaine, crue torrentielle, ruissellement en secteur urbain, coulées de boue et remontées de nappe phréatique) ; des phénomènes liés à l'action de la mer ; des mouvements de terrain (effondrement, affaissement, éboulement et chute de blocs et de pierres, glissement et coulée boueuse associée, lave torrentielle) ; la sécheresse (y compris les mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation du sol) ; une avalanche ; un séisme ; les effets du vent dû à un événement cyclonique.*

<sup>2</sup> *La fonction de médiateur des assurances a été confiée pour la troisième fois à M. Yann Boaretto, inspecteur général des finances, après la catastrophe de la tornade qui a frappé le Val de Sambre le 3 août 2008 et le passage de la tempête Klaus du 24 janvier 2009, qui a principalement touché le sud-ouest de la France.*

fédérations de sociétés d'assurance<sup>1</sup>, **377.328 sinistres** avaient été déclarés, dont **28.587** au titre du régime catnat, pour un coût cumulé estimé à **1,25 milliard d'euros**, dont **657,4 millions d'euros** au titre du régime catnat<sup>2</sup>.

Les deux fédérations ont témoigné, lors de l'audition au Sénat par votre mission de leur présidents MM. Bernard Spitz et Gérard Andreck, d'une volonté de procéder à des indemnisations dans des conditions favorables aux victimes.

Le GEMA a accepté de financer le **relogement provisoire pendant 6 mois** des personnes évacuées. Plus généralement, les sociétés d'assurance se sont engagées à mobiliser leurs moyens humains et logistiques afin **d'indemniser les dommages inférieurs à 2.000 euros en moins de trois mois**. De même, elles ont accordé un **délai supplémentaire** aux victimes pour la remise de leurs dossiers d'indemnisation : le délai de cinq jours a ainsi été exceptionnellement **rallongé du 5 au 31 mars 2010**. En pratique, les demandes formulées hors délai ont continué à être acceptées et traitées au-delà de cette date.

Un **conciliateur**, M. Claude Smirou, a été désigné, le 12 mai 2010, par la FFSA et le GEMA pour résoudre les difficultés éventuelles d'assurance rencontrées par les sinistrés en Charente-Maritime et en Vendée.

Dans chacun des vingt quatre départements principalement touchés par la tempête, les deux fédérations ont toutes les deux nommé des **coordonnateurs**, chargés de **centraliser les données et les dossiers** pour l'ensemble des sociétés adhérentes. Ces coordonnateurs participent aux réunions hebdomadaires de suivi des conséquences de Xynthia qui se tiennent dans les préfectures.

En outre, les sociétés d'assurance ont renoncé à exiger des sinistrés la remise d'attestations de vitesse du vent et, surtout, elles versent des **avances sur indemnisation** selon les besoins et les circonstances, avec une attention toute particulière pour les personnes en grande difficulté du fait des conséquences des inondations.

A la faveur de cette mobilisation des sociétés d'assurance, le traitement des sinistres semble satisfaisant : au 16 avril 2010, dans les 24 départements où la vitesse du vent a été supérieure à 140 kilomètres à l'heure, **35 % des sinistres** avaient été réglés ou sont sur le point de l'être et **9,3 % des dossiers** avaient bénéficié du **versement d'indemnisations**.

---

<sup>1</sup> La Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) et le groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA), qui sont elles-mêmes regroupées au sein de l'association française des assurances (AFA).

<sup>2</sup> 92 % des sinistres devraient être indemnisés dans le cadre de contrats d'assurance de droit commun, sans mobilisation du régime catnat. L'assurance des catastrophes naturelles devrait représenter moins de 8 % des dossiers mais totaliserait plus de la moitié de la charge globale. Les données disponibles montrent que la Vendée et la Charente-Maritime représentent à elles seules une part importante (82 %) des indemnisations au titre du régime catnat, ce qui correspond à l'impact considérable des phénomènes de submersion dans ces deux départements.

Un **très faible nombre de dossiers** sont transmis au médiateur des assurances (19 dossiers en instance au 28 avril 2010, dont un seul, ayant conduit à une pollution par dispersion d'huile, semblait complexe à régler). Les motifs d'insatisfaction portent rarement sur la technicité assurantielle et sont le plus souvent **formels** : ils peuvent ainsi concerner l'application des franchises ou les délais de visite des experts.

## 2. L'aide aux collectivités territoriales

A côté de l'effort fourni envers les particuliers, il doit s'agir d'indemniser au plus près de leurs besoins les collectivités territoriales touchées par la tempête Xynthia et **les aider à réparer les dommages en recourant à la solidarité nationale** pour ce qui concerne les **biens non assurables** tels que la voirie, les ponts et ouvrages d'art, les réseaux d'adduction d'eau ou d'assainissement ou encore les stations d'épuration.

En effet, à côté des assurances dommages de droit commun souscrites auprès de sociétés privées, il existe **deux régimes** permettant à l'Etat de venir en aide aux collectivités territoriales victimes de catastrophes naturelles :

- le premier concerne le « **fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles** ». Il vise la réparation de dégâts causés sur les biens non assurables, pour un montant compris entre 150.000 euros et 4 millions d'euros<sup>1</sup>. Les collectivités territoriales frappées par Xynthia se situant **au-dessus de ce plafond**, ce fonds ne représente pas l'instrument adéquat ;

- l'autre régime, qui traduit une mise en œuvre plus ambitieuse de la solidarité nationale, réside dans la « **subvention d'équipement aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques** ». A la différence de l'instrument précédent, aucun crédit n'est inscrit en loi de finances initiale dans la mesure où ces aides dépendent de la survenance de catastrophes naturelles et sont traditionnellement ouvertes **en lois de finances rectificatives (LFR) ou par décret d'avance**.

Le financement des réparations des dégâts causés par les calamités publiques est destiné à **compenser partiellement** les dépenses que les collectivités locales ont à engager à la suite de dégâts liés aux catastrophes naturelles d'une ampleur exceptionnelle et justifiant la mise en œuvre de la solidarité nationale.

---

<sup>1</sup> L'article 110 de la loi de finances initiale pour 2008 a modifié le code général des collectivités territoriales afin de procéder à la création du fonds. En cas de survenance d'événements climatiques ou géologiques suscitant des dégâts majeurs, affectant plusieurs collectivités ou d'une intensité très élevée, l'Etat attribue des subventions budgétaires, issues du programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour contribuer à la réparation des dégâts causés sur les biens non assurables de ces collectivités locales.

Ces **aides ponctuelles** sont décidées à l'issue d'une réunion interministérielle, qui suit le constat préalable de l'état de catastrophe naturelle et qui permet l'octroi de subventions d'équipement aux collectivités territoriales concernées. L'attribution de subvention n'est pas systématique, mais résulte d'une **procédure encadrée**, l'ouverture de crédits étant calibrée au plus près des besoins en fonction de l'évaluation faite par une mission d'inspection interministérielle. Parmi les précédents, il peut être relevé les **tempêtes de décembre 1999** ou, encore, **la tempête Klaus de janvier 2009** (cette dernière a ainsi conduit à l'ouverture en LFR de 23 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13 millions d'euros en crédits de paiement).

Ces subventions ne peuvent être attribuées que pour la réparation de dommages concernant la **réhabilitation de biens communaux non assurables** ou encore la **voirie communale et départementale**. Les taux de ces subventions peuvent varier **de 15 % à 80 %** (selon le nombre d'habitants de la commune et le montant des dégâts occasionnés par la calamité publique) mais se situent souvent **autour de 40 %**.

En tenant compte de l'enveloppe totale attribuée à son département, le préfet du département dispose d'une **marge d'appréciation** pour tenir compte de l'urgence, de la situation financière ou, encore, de la taille de la commune bénéficiaire, et donc de la part que les réparations peuvent prendre dans le budget municipal.

D'après les premières estimations par les services préfectoraux, les dommages sur les biens non assurables s'élèveraient à **117 millions d'euros** pour les quatre départements les plus touchés (69 millions d'euros en Charente-Maritime, 30 millions en Vendée, 13 millions en Gironde et 5 millions en Loire-Atlantique), sous réserve des conclusions de la mission d'inspection interministérielle chargée de recenser précisément les dommages<sup>1</sup>.

Ainsi que l'a indiqué, lors de son audition par votre mission, M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, l'Etat a fait le choix résolu de venir en aide aux collectivités territoriales frappées par Xynthia au titre de la solidarité nationale en subventionnant les réparations **à hauteur de 40 %**.

Lors de son audition par la mission, M. Michel Casteigts, coordinateur de la mission interministérielle d'évaluation des dommages causés par la tempête Xynthia, a attiré l'attention de la mission sur une situation paradoxale. Alors que ce taux est assez bas et traduit une certaine forme de sévérité, les deux critères que représentent l'appartenance à une zone où a été déclaré l'état de catastrophes naturelles et l'existence de dommages paraissent quant à eux très larges et insuffisamment discriminants. Des critères qualitatifs et quantitatifs plus objectifs et équitables pourraient être déterminés.

---

<sup>1</sup> En vue de couvrir cette dépense budgétaire, 25 millions d'euros en autorisation d'engagement et 5 millions d'euros en crédits de paiement ont déjà été ouverts à ce titre par la deuxième loi de finances rectificative pour 2010.

Par ailleurs, votre mission appelle l'attention sur les **pertes de recettes fiscales** non négligeables induites par la démolition des maisons situées en zone d'acquisition amiable, surtout pour certaines communes. En Vendée, il s'agit de 915 maisons (soit une estimation d'un peu plus d'un million d'euros de pertes) sur seulement deux communes<sup>1</sup>, tandis qu'en Charente-Maritime au moins 600 habitations sont concernées et réparties sur un nombre de communes encore incertain.

Il serait injuste qu'après avoir subi la tempête, les populations doivent supporter une augmentation des impôts locaux rendue inévitable du fait de la réduction des bases d'imposition.

La perte de recettes fiscales pour les communes est évaluée par votre mission à **1,8 million d'euros**, pour la disparition de 1.510 habitations<sup>2</sup>. Cette évaluation a été confirmée par M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, lors de son audition. Ce dernier a relevé à cette occasion qu'un mécanisme de compensation des pertes de bases fiscales n'existe **ni pour la taxe d'habitation ni pour les taxes foncières** et que sa mise en place exigerait une large concertation et des dispositions législatives idoines, mais il a indiqué qu'**il appuierait une telle démarche**.

Votre mission propose de mettre à l'étude un mode de compensation de ces pertes de recettes fiscales, en s'inspirant de la « **compensation-relais** » versée par l'Etat aux collectivités territoriales suite à la suppression de la taxe professionnelle.

### **3. L'intervention du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)**

Le Gouvernement a adressé à la Commission européenne une demande d'aide au titre du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), qui vise à dédommager l'Etat et les collectivités territoriales suite à leurs dépenses d'urgence pour faire face aux conséquences de la tempête Xynthia. Dans la mesure où le seuil normal pour obtenir une aide au titre d'une « **catastrophe majeure** », de l'ordre de **3,4 milliards d'euros**, n'est pas atteint, la mobilisation du FSUE ne peut être envisagée que sur la base des critères prévus pour une **catastrophe d'ampleur régionale**.

---

<sup>1</sup> Avec 92 résidences principales et 582 résidences secondaires condamnées (soit un total de 674), les conséquences seront particulièrement lourdes pour la Faute-sur-Mer qui ne compte que 2.749 maisons (dont : 549 résidences principales, 2.142 résidences secondaires, et 58 logements vacants) : les pertes de recettes pour la commune pourraient être comprises entre 600.000 et 800.000 euros. A l'Aiguillon-sur-Mer, qui compte 2.331 maisons (dont 1.250 résidences principales, 1.002 résidences secondaires, et 79 logements vacants) les zones d'acquisition amiable représentent 25 résidences principales et 216 résidences secondaires (soit un total de 241). La perte serait alors d'environ 280.000 euros.

<sup>2</sup> Ce calcul repose sur l'hypothèse de recettes fiscales communales moyenne de 1 200 euros par habitation et par an (avec une répartition pour moitié entre la TH et les TF).

Dans ce cas, l'activation du fonds, sous le contrôle rigoureux de la Commission européenne, doit être justifiée par les critères suivants :

- un impact de la catastrophe sur la **majorité de la population** de la zone retenue ;
- des répercussions **graves et durables** (c'est à dire supérieures à un an) ;
- une **atteinte à la stabilité économique** de la zone.

Le dossier déposé par la France le 7 mai 2010, qui contient un argumentaire circonstancié et une estimation officielle des dommages, devra donc répondre à ces conditions. Il pourra être enrichi d'éléments complémentaires comme l'ont souligné MM. Johannes Hahn, commissaire européen en charge de la politique régionale et Michel Barnier, commissaire européen en charge du marché intérieur, lors du déplacement de la mission à Bruxelles.

En dépit de la bienveillance de la Commission européenne, il existe un **risque avéré de refus de l'aide** au titre du FSUE, sur lequel la mission souhaite faire part de sa **vive préoccupation**. Elle ne doute pas que le Gouvernement a veillé à apporter une grande rigueur dans le montage du dossier mais elle déplore le **caractère rigide** du règlement du FSUE, qui exige de surcroît de la part de la Commission européenne une **application stricte** des critères mentionnés.

La Commission européenne instruira sur la base des éléments fournis par le Gouvernement français puis conclura par une **décision de son collège**. Cette dernière sera proposée **au Conseil et au Parlement européen**. Il appartiendra *in fine* aux deux branches de l'autorité budgétaire d'approuver ou non le montant d'aides proposé. La Commission européenne a jusqu'ici toujours été suivie. Sur les **70 demandes d'aides** déposées par les Etats membres au titre du FSUE, **la moitié d'entre elles** ont conduit à une réponse favorable. Le plafonnement de la couverture par le FSUE à 2,5 % du coût des dégâts<sup>1</sup> conduirait à une aide de **37,5 millions d'euros** dans l'hypothèse d'un coût de 1,5 milliard d'euros.

Dans ce contexte, il convient de **tirer les conséquences de la rigidité du dispositif actuel du FSUE**.

Votre mission souligne qu'un **nouveau projet de règlement** relatif au FSUE, issu de la proposition de la Commission COM (2005) 0108, vise à apporter des réponses plus souples et plus efficaces aux problèmes liés aux catastrophes naturelles dans le contexte des nouveaux défis liés au changement climatique. Il s'agit notamment de procéder à la réduction des seuils exigés ainsi que de préciser les critères de mise en œuvre une de manière à permettre une interprétation plus uniforme.

---

<sup>1</sup> *L'assistance de l'UE au titre de ce fonds est limitée au financement des interventions d'urgence entreprises par les autorités publiques pour faire face à des dommages non assurables, tels que la réparation d'infrastructures vitales, le coût des opérations de sauvetage ou la mise à disposition de logements provisoires. Les dommages aux biens privés et les pertes de revenus ne peuvent donc consécutivement faire l'objet d'une indemnisation.*

Or, **le Conseil européen n'a toujours pas donné suite**, contrairement aux souhaits du Parlement européen. Celui-ci avait adopté la proposition de la Commission européenne, en première lecture, le 18 mai 2006 avec une forte majorité. Il a réitéré plus récemment sa position, le 11 mars 2010, par une résolution consacrée notamment aux conséquences de la tempête Xynthia, dans laquelle il demande à la Présidence espagnole et à la Commission européenne d'accélérer la recherche d'une solution pour **relancer la révision du règlement** du FSUE. Par cette résolution, le Parlement européen invite la Commission européenne à « *mobiliser le FSUE de la manière la plus urgente et la plus souple possible.* »

Votre mission souhaite que **ce projet de règlement soit mis à l'ordre du jour du Conseil européen** en prévoyant, le cas échéant, la portée rétroactive de son entrée en vigueur.

Parallèlement, la mission recommande au Gouvernement de prévoir une réaffectation en faveur des zones sinistrées de crédits communautaires issus du **Fonds européen de développement régional (FEDER)** et du **Fonds social européen (FSE)**, qui présentent l'intérêt d'une assez grande souplesse de gestion<sup>1</sup>. L'entrée dans la prochaine période de programmation pluriannuelle (2014-2020) impliquera un suivi attentif des montants disponibles dans les régions, même si le fléchage des crédits devrait s'avérer assez proche de la programmation en cours.

#### **4. Un soutien durable aux filières économiques**

##### *a) L'indemnisation des agriculteurs et le recours au Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)*

Plusieurs indemnisations seront versées aux agriculteurs, parmi lesquelles trois catégories peuvent être distinguées. Pour les risques assurables, les indemnisations relèvent des **assurances privées**, pour les aléas non assurables, elles seront issues de l'**indemnisation publique par le biais du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)** et, enfin, des **aides exceptionnelles** ont déjà été annoncées en renfort des deux indemnisations précitées.

Les premières n'appellent pas, à ce stade, de remarques particulières, si ce n'est la **faible part des indemnisations déjà versées par les assureurs** : au 16 avril 2010 sur la base d'un échantillon de 14.467 dossiers de sinistres de

---

<sup>1</sup> La France bénéficie d'un montant total de 14,4 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion pour 2007-2013, soit 9 milliards d'euros du Fonds européen de développement régional (FEDER) et 5,4 milliards d'euros du Fonds social européen (FSE). Témoinnant d'une attitude ouverte et souple en ce qui concerne les négociations avec les autorités nationales sur la révision des programmes opérationnels régionaux, la Commission européenne a déjà fait part de son accord sur la réaffectation des crédits FEDER pour venir en aide aux populations frappées par Xynthia, notamment pour la reconstruction des digues. La région Poitou-Charentes a décidé d'utiliser cette faculté, tandis que la région Pays de la Loire devrait probablement le faire à son tour prochainement.

la fédération française des assurances (FFSA) concernant la couverture des dégâts dans le monde agricole par les sociétés d'assurance, 26,6 % des dossiers ont été réglés ou sont sur le point de l'être, mais **seulement 0,5 % ont conduit au versement d'indemnités**. Pour les ostréiculteurs la situation est moins alarmante, puisqu'au 5 mai 2010, il est fait état de 650 sinistres déclarés, dont 592 ont fait l'objet d'expertises, 263 ont été réglés définitivement et 149 seraient sur le point de l'être.

**L'indemnisation publique des aléas non assurables se place sous le régime légal des calamités agricoles<sup>1</sup>**, mais il convient d'observer que les indemnisations ne peuvent représenter au mieux que **75 % du montant des dommages**. Dans le cas des dommages provoqués par la tempête Xynthia, le FNGCA devrait être mobilisé pour un montant qui reste à déterminer<sup>2</sup>, et servir à la fois aux agriculteurs et aux conchyliculteurs et pisciculteurs. Il a été procédé à la **notification de ces aides auprès de la Commission européenne le 27 mai 2010**.

La Commission européenne s'attachera en particulier à vérifier l'absence de phénomènes de surcompensation. En effet, la discussion avec les autorités nationales porte principalement sur les conditions de mise en place d'un système d'indemnisations forfaitaires.

Deux aspects du dossier doivent à cet égard être distingués :

- d'une part, la **couverture des dommages non assurables** subis par les exploitations agricoles, à l'image des récoltes non engrangées et du cheptel vif situé hors des bâtiments mais également par les conchyliculteurs et pisciculteurs ;

- d'autre part, la **prise en charge partielle des effets de la salinisation des terres**, ce qui implique le financement du gypsage des surfaces exploitées et de la perte de rendement induite.

Le premier point ne devrait pas susciter de réelles difficultés dans la mesure où il correspond à la prise en charge des pertes de culture, tandis que le second, qui vise à compenser partiellement et par forfait les pertes de rendement des sols inondés, y compris les pertes futures, nécessite un argumentaire plus affiné de manière à **démontrer qu'aucun cas de surcompensation** n'est rendu possible.

---

<sup>1</sup> *Institué par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964, le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) vise à couvrir ces dommages subis par les exploitations agricoles mais également par les conchyliculteurs et pisciculteurs, tels que les récoltes non engrangées ou le cheptel vif situé hors des bâtiments. Cf. les articles L. 361-1 et suivants du code rural qui précisent qu'il s'agit d'indemniser des dommages matériels causés aux exploitations agricoles par des événements non assurables d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel, outrepassant les moyens préventifs ou curatifs habituels.*

<sup>2</sup> *Les taux d'indemnisation à accorder aux sinistres restent à fixer d'où un montant mobilisé de ressources du FNGCA difficile à déterminer (il pourrait s'agir d'environ 45 millions d'euros d'après les informations transmises à votre mission par le ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche).*

Pour les agriculteurs qui rencontrent les plus grandes difficultés, des **avances sur les indemnisations** du FNGCA doivent être débloquées, soit par l'Etat directement, soit par les banques avec financement des intérêts des prêts par l'Etat.

S'agissant des aides ad hoc, les pouvoirs publics ont élaboré un **plan de soutien exceptionnel de 20 millions d'euros**, déjà approuvé par la Commission européenne, au bénéfice des professionnels conchylicoles et piscicoles de Charente-Maritime et de Vendée, afin de permettre la reconstruction de bâtiments et l'achat de matériels suite aux dégâts engendrés par la tempête Xynthia.

D'autres aides budgétaires sont annoncées à l'instar du **financement des intérêts de prêts d'environ 30 000 euros par exploitant**, par l'intermédiaire du **Fonds d'allègement des charges** des agriculteurs (FAC), pour un montant de 3 millions d'euros pour les agriculteurs et d'1,5 million d'euros pour les ostréiculteurs et les conchyliculteurs, ou encore de la **prise en charge de 2,5 millions d'euros de cotisations** dues à la mutualité sociale agricole (MSA).

En outre, et en complément de redéploiements éventuels des **crédits de la PAC et du Fonds européen pour la pêche**, la mission préconise d'utiliser la « **mesure 126** » de l'UE qui permet la mobilisation d'un fonds d'urgence pour reconstituer les capacités des territoires frappés par une catastrophe naturelle. Cette aide ne pourra concerner que des dégâts non assurables tels que les récoltes non engrangées détruites ou les animaux morts hors des bâtiments. Aujourd'hui non financée, cette rubrique pourrait faire l'objet d'un abondement par redéploiement.

La mission est particulièrement attentive à **l'efficacité** et à la **rapidité** des procédures de versement des aides annoncées. Les agriculteurs, les ostréiculteurs et les conchyliculteurs sont, en effet, les professions qui ont été **les plus frappées** par la tempête Xynthia. Il est donc primordial **d'assurer très rapidement l'indemnisation** des préjudices très importants qu'ils ont subis.

Un versement des aides dans les meilleurs délais est d'autant plus essentiel que leurs destinataires doivent entreprendre **d'importants travaux de remise en état** des terres en culture pour réduire la quantité de sel présent dans le sol par l'utilisation du gypse.

Lors de leur audition par la mission, MM. Pierre Baudry, directeur général adjoint de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) de Poitou-Charentes-Vendée, et Stéphane Marco, responsable du service départemental de la Charente-Maritime ont proposé la mise en œuvre par leur SAFER<sup>1</sup> d'une **politique d'acquisitions amiables** par une

---

<sup>1</sup> Disposant d'un droit de préemption, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) participent à l'aménagement des zones rurales en achetant des exploitations ou des parcelles ainsi qu'en les rétrocédant. Il convient de souligner leur rôle stratégique dans le

interprétation extensive du champ d'application des articles L. 143-3 et R. 143-7 du code de l'urbanisme. Elle participerait de la mise en œuvre d'une **stratégie foncière de long terme**, orientée vers la **protection du littoral et des personnes** et de **mise en valeur des terrains agricoles et des espaces naturels**.

*b) Le soutien des filières économiques sinistrées à travers le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)*

Bien que les dossiers d'indemnisation par les sociétés d'assurance devraient être résolus sans difficultés, notamment ceux relatifs aux fonds de commerce, les **filières économiques non agricoles sortent fragilisées de la catastrophe**. Elles ont besoin d'être **accompagnées** et de bénéficier d'un **soutien** qui puisse les redynamiser. L'instrument privilégié au service de ces objectifs pourrait être le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

***Le rôle et le fonctionnement du FISAC***

Dispositif fondé sur la solidarité financière entre la grande distribution et les petites entreprises commerciales et artisanales, le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) n'a été consacré au niveau législatif qu'en 2008 par l'article 100 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME).

Le FISAC a longtemps été alimenté par un prélèvement sur l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) acquittée par la grande distribution (entreprises dont la surface de vente est supérieure à 400 m<sup>2</sup>). Depuis la loi de finances pour 2003, le produit de cette taxe, rebaptisée taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) avec la LME, est affecté au budget général de l'Etat, les dotations relatives au FISAC étant désormais déléguées à partir de ce budget à la Caisse nationale du Régime social des indépendants (RSI). C'est donc le RSI qui assure la gestion financière du fonds, dont l'importance pour la création, le maintien et la modernisation du commerce, de l'artisanat et des services de proximité, surtout en milieu rural, en zone de montagne ou dans les zones urbaines sensibles (ZUS), doit être soulignée.

Les bénéficiaires des aides, qui se présentent sous la forme de subventions variant de 20 % minimum pour les dépenses d'investissement matériel à 50 % maximum des dépenses de fonctionnement et d'investissement immatériel, peuvent être des maîtres d'ouvrage publics (communes, groupements de communes ou associations, établissements publics) comme des maîtres d'ouvrage privés (entreprises, groupements d'entreprises, coopératives).

Depuis la LME, il est **possible de le mobiliser dans le cas de circonstances exceptionnelles susceptibles de provoquer une atteinte grave au tissu commercial**. C'est dans ce cadre que le FISAC interviendra au profit des entreprises affectées par les conséquences de la tempête Xynthia.

---

*monde agricole puisqu'elles achètent et revendent environ 84.000 hectares chaque année, soit environ 23 % de l'ensemble du marché foncier. De plus, elles choisissent de céder les propriétés à des exploitants agricoles sur le fondement non pas du prix offert mais d'une appréciation effectuée à partir de plusieurs critères d'intérêt général.*

Le Gouvernement a déjà prévu de recourir au FISAC. En effet, une *circulaire du 3 mars 2010* prévoit le versement d'une aide exceptionnelle aux entreprises commerciales, artisanales et de services sinistrées à la suite de la tempête Xynthia. Elle précise le champ d'intervention de l'aide et son montant. L'aide est ainsi accordée **pour les dommages et pour les pertes d'exploitation** subis par les entreprises commerciales, artisanales et de services des départements visés par l'arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, à l'occasion des intempéries survenues du 27 février au 1<sup>er</sup> mars 2010. Destinée à la remise en état de l'outil de travail et à **faciliter le retour à une activité économique normale**, elle sera déterminée sur la base du préjudice réel et certain<sup>1</sup>. Le montant de l'aide prendra donc en compte, sur production de justificatifs :

- les dépenses d'investissement liées à la restauration des locaux et de l'outil de travail dans la limite d'un plafond fixé par entreprise à 8.000 euros ;
- l'indemnisation des pertes d'exploitation, notamment la reconstitution de stocks, pour un montant maximum de 2.000 euros.

Votre mission souligne **que le plafond d'éligibilité des entreprises au FISAC**, aujourd'hui fixé à **un million d'euros de chiffre d'affaires annuel hors taxes**, semble particulièrement bas, comme ont pu le souligner les acteurs économiques de Charente-Maritime et de Vendée rencontrés lors de déplacements sur place. Elle estime donc opportun d'envisager le **relèvement de ce plafond**.

De même, elle observe que la première limite des indemnisations pour les professionnels résulte de l'**application de franchises assez élevées**, puisqu'elles représentent 10 % du montant des dommages avec un minimum de 1140 euros pour les biens à usage professionnel et à 3 jours ouvrés avec un minimum de 1140 euros pour la garantie pertes d'exploitation, mais lorsque la franchise prévue par le contrat est supérieure, c'est cette dernière qui sera appliquée<sup>2</sup>. Alors que le FISAC ne prévoit pas le remboursement de la franchise, la commission chargée de procéder à l'évaluation des aides au titre du FISAC pourrait être encouragée à faire preuve de **souplesse dans le calcul des aides** de manière à tenir compte du coût des franchises.

## **5. Vers une réforme du système d'assurance des catastrophes naturelles ?**

Votre mission souhaite approfondir sa réflexion sur l'opportunité d'une **réforme du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles**, dit régime « catnat ». Globalement satisfaisant, appuyé sur une

---

<sup>1</sup> Le montant cumulé par une même entreprise de l'aide du FISAC, des indemnités versées pour le même objet par les assurances et de toute autre aide, ne pourra excéder la valeur du préjudice matériel réellement constaté.

<sup>2</sup> Pour les particuliers, cette franchise est plus réduite : elle est soit prévue contractuellement, soit d'un montant de 380 euros pour les dégâts résultant de catastrophes naturelles.

large mutualisation, présent dans la plupart des contrats d'assurance et bénéficiant d'une réassurance publique avec garantie de l'Etat, ce régime représente en outre une **synthèse originale entre une logique de solidarité et des mécanismes d'assurance privés**, puisqu'il consiste en une extension obligatoire des contrats d'assurance dommages aux biens et pertes d'exploitation, financée par une prime additionnelle représentant 12 % de la prime principale (6% pour les véhicules à moteur).

Votre mission observe que cette « surprime » sur laquelle repose le financement du régime s'applique à toutes les primes afférentes aux contrats d'assurances dommages aux biens et qu'en conséquence chaque assuré s'acquitte de cette surprime, indépendamment de son exposition effective à un risque de catastrophe naturelle. La **modulation des primes d'assurance en fonction du niveau de risque** de la zone considérée serait de peu d'effet auprès des particuliers en raison de la **faiblesse du montant de la surprime**, 18 euros en moyenne par contrat. Elle **remettrait de plus en question la logique de solidarité et de mutualisation du risque** du régime catnat. Cette logique permet au surcoût des primes induit par la tempête Xynthia d'être de l'ordre de deux à trois euros par contrat d'habitation d'après les informations transmises à la mission par le GEMA.

Le régime catnat permet la prise en charge des **risques non assurables**, à l'instar des inondations. S'il a toujours été en équilibre, voire excédentaire depuis sa mise en place, la **survenance d'un évènement naturel de très grande ampleur**, comme un séisme sur la Côte-d'Azur ou des inondations à Paris, le mettrait irrémédiablement en difficulté. La garantie de l'Etat n'a, jusqu'à aujourd'hui, été appelée qu'une seule fois, en 1999, suite à un épisode de pluies cévenoles<sup>1</sup>.

La mission, animée par la préoccupation d'économie nécessaire dans le recours au budget de l'Etat juge nécessaire de **garantir l'équilibre du régime à long terme** dans un contexte d'augmentation de la sinistralité et d'aggravation prévisible des catastrophes naturelles, tant dans leur ampleur que dans leur fréquence.

La déclaration de l'état de catastrophe naturelle possède notamment une **dimension psychologique** en ce qu'elle permet de reconnaître la gravité de la catastrophe subie par les victimes et de témoigner à celles-ci la mobilisation de la communauté nationale. Comme l'a relevé M. Yann Boaretto, médiateur des assurances, lors de son audition par la mission, une **confusion** semble souvent faite entre cet **aspect rassurant** et la possibilité **d'une extension de la couverture assurantielle**. L'indemnisation suite au déclenchement du régime catnat est en effet **dans l'ensemble plus lente et moins favorable aux sinistrés**. Il convient donc de mobiliser un tel régime avec discernement.

---

<sup>1</sup> L'expression désigne un type particulier de pluie qui affecte le sud de la France, notamment les régions situées au pied et sur les Cévennes, et qui provoque souvent de graves inondations. Ce fut le cas des pluies torrentielles qui ont provoqué de graves inondations dans l'Aude les 12 et 13 novembre 1999.

Lors de son audition par la mission, le médiateur des assurances s'est interrogé sur le **classement rapide et parfois peu pertinent** de la totalité de quatre départements en zone de catastrophe naturelle dès le lendemain de la tempête alors que certains d'entre eux, notamment les Deux-Sèvres, avaient principalement subi les **effets du vent** et non des inondations, ce qui rendait inutile la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle d'un point de vue assurantiel.

De manière plus générale, **la réflexion sur l'évolution du régime « catnat » doit être poursuivie**. Comme le montrent les travaux de 2005 de la **mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles** ainsi que le **rapport du groupe de travail du Sénat sur les sinistrés de la sécheresse de 2003**<sup>1</sup>, il pourrait être envisagé de le simplifier et de préciser son cadre juridique.

Au total, par delà la réforme du régime « catnat », la mission souligne l'intérêt crucial d'une meilleure diffusion de la culture du risque et plaide pour des politiques de prévention plus ambitieuses.

#### **Les préconisations de la mission**

- Veiller à l'**indemnisation rapide et juste par les sociétés d'assurances des sinistres** provoqués par la tempête Xynthia ;
- **Réparer les dommages subis par les collectivités territoriales en recourant à la solidarité nationale** pour ce qui concerne leurs biens non assurables, en particulier leurs infrastructures ;
- Mettre à l'étude un **mode de compensation des pertes de recettes fiscales induites** pour les collectivités territoriales par la démolition des maisons situées en zone d'acquisition amiable ;
- Obtenir des autorités communautaires l'octroi d'une **aide au titre du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)** en vue de contribuer au financement des interventions d'urgence entreprises par les autorités publiques nationales et locales face aux conséquences de la tempête Xynthia ;
- Prévoir une **réaffectation de crédits issus du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE)** en direction des zones sinistrées ;
- **Soutenir les exploitants agricoles ainsi que les conchyliculteurs et pisciculteurs** à travers le versement d'**aides exceptionnelles** ainsi que par l'**indemnisation publique des aléas non assurables via le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)**. Ce dernier devra être activé pour les pertes de récolte mais aussi pour les pertes de rendement des sols inondés en prenant en compte les effets de la salinisation. Sur le plan du financement communautaire, outre un **redéploiement de crédits de la PAC et du Fonds européen pour la pêche**, la mission préconise de **recourir à la « mesure 126 » de l'UE** qui permet la mobilisation d'un fonds d'urgence pour reconstituer les capacités des territoires frappés par une catastrophe naturelle ;

<sup>1</sup> Cf. « Sécheresse de 2003 : un passé qui ne passe pas », *rapport d'information de M. Jean-Claude FRÉCON et de Mme Fabienne KELLER, au nom de la commission des finances (n° 39, 2009-2010)*.

- **Mobiliser, pour les autres filières économiques fragilisées par la catastrophe, le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)**, afin de les accompagner et de restaurer un certain dynamisme économique. Il convient également d'envisager le **relèvement du plafond d'éligibilité des entreprises au FISAC**, aujourd'hui fixé à un million d'euros de chiffre d'affaires annuel hors taxes ;
- Poursuivre une réflexion de moyen-terme sur la **réforme du régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles**, ou régime « catnat ».

### ***C. RELANCER LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS***

La relance des PPR, et plus particulièrement de ceux consacrés au risque « inondation », est fondamentale dans la politique de prévention des risques de submersion marine. Ce renforcement doit être porté au triple stade de leur **adoption**, de leur **contenu** et de leurs **effets**. A l'initiative du Gouvernement, il a fait l'objet de modifications en ce sens lors de la discussion par l'Assemblée nationale du projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

#### **1. Simplifier l'adoption**

Dans le discours prononcé au lendemain de la tempête Xynthia, le 16 mars 2010, le Président de la République a fixé comme objectif la réalisation des PPR les plus importants d'ici trois ans sur l'ensemble du territoire.

Dans les faits, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, cet objectif est contrarié par une **inertie** qui tend à prolonger indéfiniment les différentes phases consultatives que requiert la procédure d'instruction, ralentissant, voire bloquant, les procédures d'adoption et de révision.

Afin d'éviter cet écueil, plusieurs modifications de la législation relative au PPR, telle qu'elle existe aujourd'hui dans le code de l'environnement, sont nécessaires afin :

- **d'éviter que des dispositions indispensables** pour prévenir d'urgence certains risques et contenues dans des projets de PPR rendus applicables par anticipation **cessent automatiquement d'être opposables** lorsque, au bout de trois ans, lesdits PPR n'ont toujours pas été approuvés ;

- de **simplifier la procédure de révision** ne portant que sur une partie d'un territoire couvert par un PPR, en limitant les obligations de concertation aux seules communes sur le territoire desquelles la révision est prescrite ;

- de **substituer à la phase d'enquête publique**, en cas de modification partielle d'un PPR pour corriger des erreurs matérielles ou procéder à des aménagements de moindre importance, **l'information du public** en vue de lui permettre d'émettre des remarques durant le mois précédant l'approbation préfectorale de la modification.

## 2. Renforcer le contenu

Comme il a été indiqué précédemment, le contenu des PPR est affecté à la fois par son **excessive hétérogénéité**, qui rend son caractère prescriptif très variable selon les circonstances locales, ainsi que par le **degré le plus souvent insuffisant des aléas** pris en compte.

Afin de remédier à ces limites, il convient de :

- **substituer une prescription règlementaire des dispositions d'ordre technique aux actuels guides d'élaboration** des PPR, qui fragilisent les plans en cas de contentieux, minimisent la prise en compte des risques et par conséquent minorent le degré d'exigence à l'égard des ouvrages de protection ;

- **renvoyer à un décret la détermination des méthodes de définition du degré d'aléa** pris en compte dans les PPR, et des facteurs de risque associés.

## 3. Garantir les effets

La principale carence des PPR, s'agissant de leurs effets, réside dans leur **insuffisante intégration dans les PLU**, sur lesquels ils sont pourtant censés primer. Or, l'effectivité de la composante « urbanistique » des PPR est capitale si l'on veut leur donner leur pleine et entière portée.

Il convient donc, à ce titre, d'établir un **lien systématique entre PPRI et documents d'urbanisme**, en imposant la révision des seconds lorsque les premiers sont modifiés<sup>1</sup>.

D'une façon plus générale, il faut **garantir l'application effective** des mesures contenues dans les plans, par un **contrôle régulier et strict** des services de l'Etat.

\*

\*            \*

---

<sup>1</sup> Voir également les développements consacrés aux propositions en matière d'urbanisme.

### III. LES PISTES DE RÉFLEXION DE LA MISSION D'INFORMATION POUR UNE MEILLEURE GESTION DU RISQUE DE SUBMERSION MARINE EN FRANCE

Au-delà de l'examen des mesures d'urgence arrêtées par le Gouvernement, votre mission a identifié plusieurs pistes de réflexion qu'elle approfondira dans les prochaines semaines, afin de promouvoir une meilleure gestion du risque de submersion marine.

Il convient en effet de noter qu'en dépit de la répétition de catastrophes naturelles de cette nature ou de nature similaire, la France demeure **peu sensible** à des risques qui pour être localement statistiquement rares **se reproduisent régulièrement** sur l'ensemble de notre territoire. L'urbanisation **excessive** dans des zones sensibles, la **déficience** des digues et de leur gouvernance, la **complexité** des dispositifs d'alerte et de prévision sont ainsi des questions débattues depuis des années, mais dont les réponses, souvent quasi-unanimes, restent **lettre morte**.

En priorité, la mission juge indispensable de promouvoir une **approche globale** du risque de submersion marine qui permette **d'intégrer les différents volets** de sa gestion (prévision, prévention et protection), et de développer une véritable **culture du risque**.

La mission précisera dans la suite de ses travaux les **modalités** et les **instruments adéquats** pour promouvoir cette approche globale. D'ores et déjà elle formule plusieurs pistes pour améliorer les **piliers** d'une politique globale de gestion du risque :

- revoir les systèmes de **prévision** et d'**alerte** ;
- remédier à certains dysfonctionnements des **dispositifs de secours** ;
- mettre en place un **droit des sols adapté** à l'existence du risque ;
- renforcer la **protection** des populations par une gestion renouvelée des digues.

#### *A. PROMOUVOIR UNE APPROCHE GLOBALE DU RISQUE DE SUBMERSION MARINE*

La tempête Xynthia a mis cruellement en évidence les dysfonctionnements actuels dans la gestion du risque. Ses trois piliers que sont la **prévision**, la **prévention** et la **protection** coexistent **sans véritable coordination**. Ce constat conduit votre mission à préconiser une **approche globale et intégrée** qui établirait un **lien effectif** entre ces trois volets de la gestion du risque. En outre, notre pays souffre d'un **manque de culture du risque** dont la diffusion dans l'ensemble de la population constitue un enjeu majeur.

## 1. Pour une prise en compte de la spécificité du risque littoral

**Le littoral n'est pas un espace comme les autres.** Formidable opportunité immobilière pour les uns, espace naturel à protéger pour les autres, fer de lance du tourisme en France, le littoral est devenu un facteur de développement économique de premier ordre.

Le littoral représente **un véritable enjeu immobilier** : selon les Nations-Unies, d'ici 25 ans, 80 % de la population mondiale vivra sur une bande littorale de 100 kilomètres. La pression foncière qui en découle est tout simplement phénoménale. C'est la raison pour laquelle, toute politique de gestion des risques de submersion marine doit prendre en compte l'existence de cette pression.

En France, le littoral représente, Paris mis à part, **le principal attrait touristique de notre pays**. Contrairement aux zones fluviales, l'économie des zones littorales repose principalement sur l'activité touristique.

Dans le même temps, **le littoral est exposé à une fragilité géographique grandissante**. En effet, selon les experts, la combinaison de deux phénomènes climatiques fait peser un véritable risque sur le littoral

- non seulement il semble que l'occurrence des phénomènes climatiques extrêmes tels que les tempêtes Xynthia ou Klaus pourrait se répéter ;

- mais surtout, selon les experts, **le niveau de la mer augmente significativement** : d'ici un siècle, il pourrait avoir augmenté d'un mètre. Quand on sait que, dans le cas de la tempête Xynthia, la surcote moyenne constatée était d'un mètre, ces données démontrent l'importance primordiale qu'il y a à adopter une véritable politique de gestion des risques de submersion marine.

**Enfin, il est évident que le phénomène de submersion marine se distingue d'une inondation « classique » tant par son effet mécanique, que par son origine.**

## 2. Pour une approche globale et intégrée

La **politique française relative aux risques naturels se caractérise par sa fragmentation**. Celle-ci est observable tout d'abord dans le **cloisonnement des phases de prise en compte** des risques : prévention, prévision, alerte, vigilance, secours, protection, indemnisation... qui, chacune, font l'objet de réflexions relativement compartimentées. Cet éclatement est illustré par la **multiplicité des instruments mobilisables** : plans de prévention des risques d'inondation (PPRI), plans locaux d'urbanisme (PLU), plans d'action pour la prévention des inondations (PAPI), plans communaux de sauvegarde (PCS)... Enfin, cette fragmentation se retrouve dans la **sectorisation des sources de droit** correspondant à ces instruments : code de l'environnement pour les PPRI et les PAPI, code de l'urbanisme pour les PLU et les schémas de cohérence territoriale (SCOT), code général des collectivités territoriales pour les PCS ...

**Nombre des personnes auditionnées par la mission ont souligné ce manque de cohérence** dans l'approche du risque d'inondation. Mme Chantal Jouanno, Secrétaire d'Etat à l'Ecologie, a reconnu qu'il fallait progresser pour intégrer en amont prévention des risques et organisation du territoire, mais aussi établir un lien entre la surveillance des phénomènes, l'alerte et la gestion de la crise. M. François Jacq, président-directeur général de Météo France, est convenu qu'il existait une pluralité d'instruments de prévision et qu'ils n'étaient pas intégrés.

Il convient donc d'orienter la législation française relative au risque d'inondation dans le sens d'une plus grande intégration entre les différentes problématiques, instruments d'action et sources de droit. Ses éléments constitutifs sont en effet interdépendants, l'efficacité de chacun dépendant de sa liaison avec les autres, selon le **triolet prévision – prévention – protection**.

Il conviendrait par ailleurs d'envisager la mise en place de **PPRI** qui soient **spécifiques au risque de submersion marine**. La submersion marine ne peut être traitée comme un risque classique d'inondation. En effet, elle diffère des autres inondations, tant en raison de son effet mécanique soudain et violent, que de l'endroit où elle a lieu, soit un trait côtier soumis à une forte pression foncière. Elle implique à ce titre un dispositif de prévision beaucoup plus complexe.

En matière d'urbanisme, l'impossibilité de construire, en l'état actuel du droit, une approche intégrée et globalisée des risques naturels s'explique également par **l'absence de liens réels entre la législation relative à la prévention des risques** (qui est largement contenue dans le code de l'environnement) **et le droit des sols** (qui est, quant à lui, régi par le code de l'urbanisme).

En effet, au nom du **principe d'indépendance des législations**, seuls les documents, les servitudes et les règles prévus par le code de l'urbanisme sont pleinement opposables aux actes pris dans cette matière, si bien qu'**une distinction presque imperméable s'est instaurée entre l'urbanisme et la gestion des risques naturels** : cloisonnés et segmentés, ces deux domaines ne communiquent entre eux que de manière ponctuelle et incomplète. Le doyen Jean-Bernard Auby soulignait ainsi, lors de son audition par la mission, que la dualité entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme avait donné naissance à une « *pluralité excessive de documents* » qui créaient des zonages concurrents, voire contradictoires, et qui étaient un facteur de confusion et d'incompréhension pour les usagers.

### **3. Pour un approfondissement de la transposition de la directive « gestion des risques d'inondations »**

#### *a) Un texte nécessaire mais pas suffisant*

Avant d'analyser le contenu de cette directive, il est intéressant de s'arrêter un temps sur **le choix fait par la Commission européenne de recourir à une directive et non à un règlement pour mettre en œuvre une politique de gestion des risques d'inondations**. Difficile de ne pas voir derrière ce choix **l'aveu implicite d'une grande disparité dans l'approche de la gestion des risques entre les différents pays membres**. Ainsi, là où les Pays-Bas, pour des raisons évidentes, possèdent une culture du risque de submersion marine, Xynthia a révélé les incohérences du système français. L'objectif prioritaire de cette directive est donc d'inculquer un niveau minimum de culture de gestion du risque au sein des pays de l'Union. Pour ce faire, et en raison de la diversité des situations et des savoir-faire, **la directive communautaire pose avant tout une méthode** qui laisse une grande marge de manœuvre aux Etats.

(1) La méthode retenue par cette directive constitue un point de départ, une base intéressante

La méthode de gestion des risques d'inondation retenue par ce texte repose sur plusieurs principes assez innovants en France :

– **la logique de bassin** : la directive impose aux États de recenser, sur l'ensemble du territoire national, les bassins soumis à un risque d'inondation et de les délimiter avec précision au niveau local. L'unité de gestion est donc le bassin hydrographique tel que défini par la directive communautaire relative à l'eau. Ce sont ces unités de gestion qui servent de base à l'adoption des plans de gestion et autres documents ;

– **l'évaluation préliminaire des risques au moyen d'une cartographie** : sur chaque bassin, les pouvoirs publics doivent disposer de deux éléments : d'une part, la carte des zones inondables, qui détaillent les territoires touchés selon le niveau de l'inondation, et la carte des inondations qui estiment les dégâts engendrés par une inondation ;

– **la réduction des conséquences de l'inondation** : sur la base de cette évaluation préliminaire, l'objectif retenu par l'Union européenne est de réduire le plus possible les conséquences de ce phénomène sur la vie humaine, l'activité économique ou l'environnement. Pour ce faire, elle impose aux États de définir une stratégie nationale de gestion des risques, puis de prévoir pour chaque bassin la déclinaison locale de cette stratégie ;

– **l'approche globale de la gestion des risques** : c'est la méthode retenue pour permettre de réduire les conséquences d'une inondation. La directive impose aux États, pour chaque bassin, l'adoption d'un plan de gestion des risques d'inondation, plan qui regroupe l'ensemble des documents de prévision, protection et prévention. Surtout, ce plan a vocation à coordonner ces trois piliers.

Il est évident que cette méthodologie est novatrice pour la France dans la mesure où, particulièrement sur le littoral, elle retient une approche tout à fait nouvelle. **Cependant, la directive communautaire ne peut constituer l'alpha et l'oméga de la gestion des risques en France pour deux raisons :**

– elle ne distingue pas entre submersion marine et inondations classiques ;

– elle ne prévoit qu'une méthode, sans préciser les outils que les États doivent utiliser pour la mettre en œuvre.

(2) L'absence de distinction entre inondations classiques et submersion marine

Dans la directive, **l'inondation est définie comme la submersion temporaire par l'eau de terres qui ne sont pas submergées en temps normal.** Explicitement, la directive énumère ensuite les différents cas d'inondation et regroupe dans cette définition aussi bien la submersion marine que les inondations plus classiques.

Cette absence de distinction peut être interprétée de deux manières :

– soit l'Union européenne refuse que l'on distingue les deux types d'inondations, considérant que les conséquences sont les mêmes et que, de ce fait, la gestion des risques qui en découle doit être la même ;

– soit, et il semble que ce soit le cas, la directive ne fait pas la différence entre les différents types d'inondation parce qu'elle édicte des règles générales, indispensables, qui sont susceptibles de s'appliquer à toute inondation, quelle qu'en soit la cause.

**Votre mission considère donc que la directive communautaire n'interdit en aucun cas aux États-membres de distinguer, dans l'adoption d'outils spécifiques de gestion des risques, la submersion marine des autres cas d'inondation.**

(3) Une définition des outils de gestion laissée à l'initiative des États

Il faut interpréter la directive communautaire à la fois comme un texte imposant aux États membres une méthodologie de gestion des risques basée sur une approche globale par bassin de risque, mais aussi comme **une norme laissant une grande marge de manœuvre aux États dans la mise en œuvre de cette méthode.**

Ainsi, par exemple, **la directive ne définit pas le contenu du plan de gestion des risques d'inondation**, véritable pivot de la gestion des risques. De même, elle se contente de demander aux États d'adopter une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation et de prévoir les déclinaisons locales de cette stratégie. Les États disposent donc, dans le cadre de la transposition, d'une grande marge de manœuvre.

*b) Une transposition en droit français a minima*

Cette directive a fait l'objet d'une transposition en droit français dans le projet de loi portant engagement national pour l'environnement. Adopté en urgence, ce texte n'exploite pas entièrement les possibilités ouvertes par la directive en se contentant d'une transposition *a minima*.

Principalement, si l'évaluation préliminaire des risques et la logique de bassin ont été reprises de manière optimale par le Grenelle II, plusieurs carences ne manquent pas d'interpeller : **la faiblesse du volet relatif à la réduction des conséquences d'une inondation, l'absence de distinction entre submersion marine et inondations classiques, l'absence de définition d'une stratégie nationale ainsi que le flou persistant autour de la composition du plan de gestion des risques d'inondation.**

(1) L'absence de prise en compte du risque spécifique de submersion marine

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement reprend la définition des inondations retenue par la directive de 2007. Cela implique que la submersion marine ne fait pas l'objet d'une attention particulière. Or, si la France possède une excellente gestion des risques d'inondations liée aux crues des rivières, ce n'est pas le cas pour la submersion marine. **Votre mission estime que le risque de submersion marine doit faire l'objet d'une prise en compte particulière au moyen d'outils spécifiques.**

(2) Une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation non définie

**Si le texte du projet de loi fait référence à la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, son contenu n'est pas développé.** La raison de cette absence de définition est simple : l'État attend le résultat de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation avant de définir cette stratégie. Votre mission s'inquiète toutefois des délais d'adoption de cette dernière.

(3) Un plan de gestion des risques aux contours encore un peu flous

Le dispositif imposé par l'Union européenne est sans aucune ambiguïté : **le plan de gestion des risques d'inondation est le document qui doit permettre la coordination, le lien entre les trois piliers de la gestion des risques.** En d'autres termes, l'approche globale de la gestion des risques d'inondation se fait au moyen du plan de gestion des risques d'inondation.

Or, la transposition assurée par le projet de loi Grenelle II manque d'ambition : en intégrant le plan de gestion des risques de manière minimaliste en droit français, ce texte laisse subsister de nombreuses imprécisions.

**Premièrement**, il donne une **vision assez floue du contenu des plans de gestion des risques d'inondation**. Celle-ci s'articule autour de trois grands axes qui ne font l'objet d'aucune définition précise :

– **le regroupement des mesures et documents existants** [orientations fondamentales des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)] ; dispositions concernant la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation ; documents d'urbanisme concernés, par exemple les PPRI ; dispositions relatives à l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque), sans aucune autre précision. De plus, dans le cadre d'une approche globale, il est curieux de constater que les PGRI ne contiennent aucun document relatif à la protection contre la mer ;

– **la réalisation d'une synthèse de l'ensemble de la stratégie locale** de gestion des risques. Cette synthèse devrait être l'élément qui permette d'assurer une meilleure coordination. Toutefois, son contenu ainsi que ses modalités d'adoption ne sont pas davantage précisés ;

– **la possibilité pour le plan de gestion d'identifier des travaux à réaliser prioritairement en les qualifiant de projets d'intérêt général**.

De plus, pour assurer une meilleure lisibilité et donc une meilleure information du public, l'ensemble des mesures de prévision devrait être regroupé au sein d'une synthèse intégrée au PGRI.

Enfin, chaque PGRI devrait comprendre une synthèse regroupant les éléments de stratégie locale permettant de gérer les risques d'inondation. Ces éléments de stratégie locale doivent être à la fois compatible avec les objectifs définis au niveau national mais également avec la stratégie nationale de gestion des risques. Or, le contenu de cette synthèse n'est absolument pas défini par le projet de loi.

Le fait que la stratégie nationale ne soit pas encore adoptée explique le flou de la définition de cette synthèse dans le PGRI. Toutefois, votre mission entend dès à présent confier à cette synthèse le rôle d'évaluer la qualité de la coordination assurée par le plan de gestion des risques.

**Deuxièmement, la gouvernance de ce plan de gestion pose deux questions** : elle confie la gouvernance des plans de gestion aux préfets coordonnateurs de bassins, c'est-à-dire à des préfets de région. S'agissant du risque de submersion marine, quel sera le préfet coordonnateur quand il s'agit d'un littoral homogène s'étendant sur plusieurs régions comme cela a été le cas pour Xynthia ? De plus, si elle prévoit une concertation avec les collectivités territoriales, les modalités de cette dernière ne sont pas définies.

**Enfin**, le projet de loi Grenelle II confie aux **établissements publics territoriaux de bassin le soin d'apporter leur concours aux collectivités territoriales pour les aider à coordonner les actions** qu'elles mènent pour réduire leur vulnérabilité face au risque d'inondation. Le contenu de cette mission de coordination est lui aussi assez flou. Mais surtout, votre mission s'interroge sur le fait de savoir si, dans le cas des zones littorales, les EPTB sont les interlocuteurs les mieux placés pour apporter leur aide.

(4) La faiblesse du volet « réduction des conséquences d'une inondation »

**Votre mission a constaté en premier lieu l'absence totale de référence à la réduction des conséquences d'une inondation.** Cette absence est d'autant plus surprenante que ce volet fait l'objet d'une attention particulière de la part de la directive. Ainsi, à titre d'exemple, le projet de loi Grenelle II reste silencieux concernant l'impact du risque sur les activités économiques des zones concernées.

**Surtout, la transposition comporte des innovations sectorielles mais qui sont largement insuffisantes :** seules deux innovations peuvent être relevées : la révision dans un délai de trois ans des SCOT et des PLU pour les mettre en cohérence avec le plan de gestion, ainsi que le renforcement assez abstrait toutefois, des mesures d'information et de communication des risques. Votre mission estime que des propositions doivent être faites pour renforcer la transposition de ce volet en droit français.

**En somme, cette transposition minimaliste est une occasion manquée** dans la mesure où non seulement elle ignore la situation particulière du littoral et la spécificité des phénomènes de submersion marine, mais surtout elle n'engage pas suffisamment loin la logique d'approche globale définie par la directive alors même que les zones littorales l'exigent.

Votre mission estime en outre que le PGRI, même modifié selon ses préconisations, ne répond que **partiellement** à l'objectif de réduction des conséquences du risque d'inondation posé par la directive de 2007. Si les conséquences pour la vie humaine sont grandement prises en compte, tout le volet économique de l'aménagement du littoral est **laissé de côté**. Ainsi, la transposition réalisée par le projet de loi portant engagement national pour l'environnement est **exclusivement** centrée sur la **protection des populations**. Au-delà de la gestion des populations, nous devons également adopter un **dispositif de gestion des espaces et de l'activité économique**.

C'est la raison pour laquelle votre mission s'interroge sur l'opportunité de définir un **nouveau modèle** d'aménagement des zones littorales soumises à un risque naturel (voir infra).

#### **4. Pour une véritable culture du risque**

Si elle présente un aspect immatériel et difficilement quantifiable, la **culture du risque** n'en reste pas moins **fondamentale** en matière d'anticipation et de gestion des inondations. Or, force est de constater que **cet aspect de la politique de prévention des risques est très loin d'être satisfaisant**, surtout si l'on compare notre pays à d'autres États-membres de l'Union européenne, sans évoquer les régions vivant en permanence avec le risque comme la Californie ou le Japon.

De nombreux intervenants l'ont d'ailleurs souligné devant la mission. M. Jean-Jacques Brot, préfet de la Vendée, a estimé que l'insuffisance de la culture du risque en France métropolitaine avait été **pénalisante dans la phase d'alerte**. M. Nicolas Camphuis, directeur du Centre européen de prévention des risques d'inondation (CEPRI), a déploré quant à lui un **manque certain de culture de l'évacuation**. M. Loïc Prieur, avocat spécialisé en droit de l'urbanisme et loi du littoral, s'est dit surpris par le **manque de connaissances juridiques** tant des élus dans les petites communes que des agents de l'État qui –il faut bien le reconnaître – doivent faire face à une exubérance de règles de toutes sortes.

Certes, ces lacunes trouvent des **éléments d'explication**. Ainsi, l'**occurrence rarissime** d'événements comme la tempête Xynthia, dont la probabilité de survenance au cours d'une vie humaine est faible, empêche leur acculturation dans la mémoire collective. De plus, la **technicité de réglementations** comme le droit des sols rend leur assimilation peu aisée par le corps social.

Il n'en reste pas moins qu'un certain manque de volontarisme en est par ailleurs la cause et devrait être combattu. A cet égard, les **PCS**, qui constituent normalement la cellule de base de prévention des risques naturels, sont insuffisamment connus des populations qu'ils sont censés protéger ; un **effort de communication des pouvoirs publics** envers les administrés serait particulièrement utile de ce fait.

Par ailleurs, il serait opportun d'éduquer le plus tôt possible nos concitoyens à une véritable culture du risque. Plutôt que d'alourdir les programmes éducatifs en ce sens, M. Yannick Chenevard, président de la Fédération nationale de protection civile suggère que **chaque étudiant**, entre la classe de seconde et celle de terminale, **choisisse une association de sécurité civile** pour **s'y former** et **obtenir ainsi un pré-requis** qui lui serait demandé lors des journées d'appel et de préparation à la défense.

### Les préconisations de la mission

- élaborer et mettre en œuvre des **PPRI spécifiques** au risque de submersion marine ;
- prendre en compte le risque de submersion marine au moyen **d'outils spécifiques** dans la transposition de la directive communautaire du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation ;
- préciser le contenu de la **stratégie nationale** de gestion des risques d'inondation ;
- adapter la notion de bassin hydrographique à des **zones littorales homogènes** ;

- confier la gestion des plans de gestion des risques d'inondation situés sur le littoral aux **préfets de département** ;
- définir, sur les zones littorales, un **autre cadre pour les collectivités territoriales** que les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ;
- inclure dans les PGRI un **bilan de l'existant** et de **l'état des éléments de protection contre la mer** recensés sur cette zone (digues et cordons dunaires) ;
- inclure dans les PGRI un document retraçant **l'ensemble de la chaîne d'alerte**, partant de la vigilance en allant jusqu'à l'évacuation ;
- doter le PGRI d'un **volet stratégique** sur le littoral en confiant à la synthèse des éléments de stratégie le rôle d'évaluer la qualité de la coordination dans la gestion des risques ;
- imaginer de **nouvelles procédures d'information du public**, notamment dans les PCS ;
- obtenir de chaque élève, au cours de son année de troisième, qu'il choisisse une **association de sécurité civile** pour s'y former et obtenir ainsi un **pré-requis** qui lui serait demandé lors des **journées d'appel et de préparation** à la défense.

## ***B. REVOIR LES SYSTÈMES DE PRÉVISION ET D'ALERTE***

Votre mission considère qu'une démarche ambitieuse doit permettre une **prévention effective** des submersions marines et une **rénovation des dispositifs d'alerte**.

### **1. Une prévision effective des submersions marines**

#### *a) Mieux déterminer la vulnérabilité du littoral*

La **connaissance de la vulnérabilité du littoral est essentielle** pour assurer une parfaite cohérence du dispositif de vigilance, intégrant à terme la vigilance « vagues submersion », et la chaîne d'alerte des populations définie par les plans ORSEC et les PCS, en coordination avec les PPRI. Elle est en effet indispensable à la fois pour définir, en particulier au niveau communal, les zones associées à différents niveaux de risques, et les mesures correspondantes de protection des populations, à travers les rubriques « conséquences possibles » et « conseils de comportement ».

Cela implique d'élaborer des **cartographies fiables des zones inondables**, à partir de données de référence sous forme de modèles numériques de terrain de la frange littorale sans discontinuité terre-mer. De telles données existent au SHOM et à l'Institut Géographique National (IGN), mais elles ne sont ni nécessairement complètes et continues à l'interface terre-mer, ni d'un niveau de précision altimétrique suffisant.

Ce référentiel « vulnérabilité », également nécessaire pour l'aménagement du territoire, fait l'objet du **programme national Litto3D**, réalisé en partenariat technique entre le SHOM et l'IGN. Ce programme doit faire l'objet d'une proposition de programme détaillé sous maîtrise d'ouvrage du secrétariat général de la mer avant fin 2010.

*b) Mieux hiérarchiser les risques à l'échelle régionale*

Le BRGM commence à disposer d'outils permettant une **hiérarchisation des zones à risques à une échelle régionale**, qui seraient utiles dans la préparation des PPRI. Il pourrait ainsi procéder à des **recherches qui se fonderaient sur les niveaux d'eau extrêmes** enregistrés par le SHOM, en appliquant des formules semi-empiriques permettant de caractériser le phénomène de « jet-de-rive » zone par zone et en intégrant ces données à un modèle numérique de terrain pour mesurer les effets de la submersion marine sur les terres.

Le coût d'un tel programme de recherches peut être estimé, selon les responsables du bureau, **entre 500 000 euros et un million d'euros** pour couvrir **l'ensemble du territoire métropolitain** sur une durée de **deux ans**. Cela permettrait de hiérarchiser les secteurs les plus exposés aux risques d'inondation et de faciliter les travaux de prévention. Dans un second temps, il serait possible de réaliser une **modélisation à une échelle locale**, grâce à un modèle numérique de terrain de très haute résolution.

Afin qu'un tel travail puisse être mené à bien, il convient de **prévoir très explicitement dans les missions** affectées à l'organisme le mieux à même de le mener, le BRGM, mais également d'**en faire une priorité** parmi ces missions. En concentrant les efforts sur la définition des zones à risques de submersion marine au niveau national, il sera alors plus aisé de préparer les PPRI.

Il faut aussi rapprocher ces organismes multiples par une **meilleure collaboration** sur des programmes communs.

## **2. Des dispositifs d'alerte renouvelés**

S'il est vrai qu'un phénomène ne peut être correctement géré que dans la mesure où il est suffisamment connu, mesuré et anticipé, alors **les capacités scientifiques et techniques de prévision des submersions marines doivent être très largement renforcées**.

Le risque maritime littoral d'origine météorologique n'est pas en effet aujourd'hui **intégré dans le système de vigilance et d'alerte**, basé sur le risque de tempête, plus facile à appréhender. Par ailleurs, il n'est **pas communiqué par un vecteur de masse** alors que, comme l'a démontré la tempête Xynthia, cette information est nécessaire auprès du grand public.

Aussi, il a été demandé à Météo-France par le Conseil supérieur de la météorologie, d'étudier, avec les partenaires concernés, la **faisabilité de la prise en compte des risques maritimes littoraux d'origine météorologique dans le dispositif de vigilance météorologique**. Ainsi qu'il a été indiqué à votre mission par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, le **travail de mise au point du nouveau dispositif est en cours**.

D'autre part, de nombreux élus font observer que les alertes communiquées par la Préfecture n'ont souvent qu'un faible intérêt pratique. Elles peuvent annoncer un événement qui ne se réalise pas, reprendre purement ou simplement un avis de Météo France ou surtout ne pas comporter d'instruction précise et claire du type « évacuation » ou « interdiction de déplacement ».

L'objectif est dès lors de mettre en place un **véritable système d'avertissement destiné aux autorités et aux populations**, reposant sur :

- une **prévision de hauteur d'eau**, réalisée à partir de l'intégration des informations produites par le SHOM (marée) et Météo-France (vagues, surcotes), qui se substituera à la prévision actuelle de vagues et de surcote ;
- un **avertissement explicite et lisible du niveau de risque** à l'échelle du littoral d'un département ;
- des **conseils de comportement** proportionnés au niveau de risque annoncé.

L'intégration de ce nouveau phénomène dans la vigilance météo implique des **développements informatiques qui seront réalisés d'ici début 2011**, et une **réflexion sur l'organisation interne de Météo-France** pour le fonctionnement opérationnel de cette vigilance. La date actuellement visée pour la mise en œuvre de ce dispositif est l'été 2011, après la phase de test au premier semestre 2011.

Ce nouveau système d'alerte suppose enfin que soit réglée la question de la responsabilité. A l'évidence, actuellement, les différents « informateurs » se refusent à prendre la responsabilité de donner des instructions précises aux maires ou aux populations concernées. Il convient de rappeler que l'État assume la responsabilité de la protection des populations et qu'il revient donc au préfet de donner ces instructions.

### Les préconisations de la mission

– mettre en place un **véritable système d'avertissement** destiné aux autorités et aux populations, reposant sur :

- une **prévision de hauteur d'eau**, réalisée à partir de l'intégration des informations produites par le SHOM (marée) et Météo-France (vagues, surcotes), qui se substituera à la prévision actuelle de vagues et de surcote ;

- un **avertissement explicite et lisible** du niveau de risque à l'échelle du littoral d'un département, basé sur un code couleur, un pictogramme spécifique et une appréciation des conséquences possibles ;

- des **conseils de comportement proportionnés** au niveau de risque annoncé ;

– prévoir une **proposition de programme détaillé** pour le programme national Litto3D, sous la maîtrise d'ouvrage du secrétariat général de la mer avant fin 2010 ;

– prévoir dans les missions prioritaires affectées au BRGM, la réalisation d'une **modélisation à l'échelle locale du risque de submersion marine** au moyen d'une numérisation du phénomène de « jet-de-rive » ;

- rapprocher les différents organismes en charge de la prévision par une **meilleure collaboration** sur des programmes communs.

### **C. REMÉDIER À CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS DES DISPOSITIFS DE SECOURS**

Si les secours se sont mobilisés de manière remarquable - et même héroïque – et ont globalement **bien fonctionné**, votre mission a néanmoins identifié des **améliorations nécessaires** sur les moyens de **télécommunications** et sur la coordination des **moyens aériens**. A la lumière des informations recueillies lors de son déplacement à Bruxelles, elle a par ailleurs évalué le rôle que pouvait jouer **l'Union européenne** dans ce domaine.

La mission considère également que, lorsque deux régions sont touchées par une catastrophe, et a fortiori deux régions appartenant à des **zones de défense différentes** (les deux départements de Vendée et de Charente-Maritime relèvent de deux zones de défense, respectivement celle de Rennes et celle de Bordeaux), une **coordination forte** doit être réalisée afin de sortir des « cloisonnements administratifs ». Il convient de désigner **un seul Préfet coordinateur**. Récemment, le *décret n° 2010-224 du 4 mars 2010* relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité est venu renforcer leur pouvoir sur les Préfets de région et instituer des mécanismes de droit administratif simplifiés. Ce décret doit encore être mis en œuvre pour éviter tout dysfonctionnement dans la phase de secours.

## **1. Des moyens de télécommunications adaptés aux situations d'urgence**

La tempête Xynthia, phénomène exceptionnel, a provoqué des dysfonctionnements majeurs des moyens de communications.

Tout d'abord, **le réseau de téléphonie fixe et mobile** a été gravement perturbé.

Dans les jours suivants la tempête, France Telecom a mobilisé plus de 2.000 techniciens afin de réparer les dégâts. Selon l'opérateur, environ 100.000 lignes terminales ont été coupées suite à des chutes d'arbres, plus de 1.000 antennes relais de téléphonie mobile ont été affectées par des coupures d'électricité, impactant 170.000 clients au total.

Seul un opérateur de téléphonie mobile a fonctionné correctement dans les heures et jours suivant la catastrophe.

Dans ces circonstances, **des moyens de télécommunications adaptés aux situations d'urgence** sont nécessaires.

On rappellera que, en application de la *loi n° 2002-1094 du 29 août 2002* d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et de la *loi n° 2004-811 du 13 août 2004* de modernisation de la sécurité civile, a été publié un **décret n°2006-106 du 3 février 2006** relatif à l'interopérabilité des réseaux de communication radioélectriques des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile. Tous les réseaux de communication doivent être **conformes** à un ensemble de règles et normes techniques dénommé architecture unique des transmissions (AUT). L'objectif est **d'assurer l'interopérabilité** des transmissions des sapeurs-pompiers, des unités de la sécurité civile, des unités militaires, des SAMU, de la police et de la gendarmerie, pour les opérations de sécurité civile. Le **réseau ANTARES** (adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours) doit ainsi être le réseau numérique des services publics qui concourent aux missions de sécurité civile.

Or, si le SDIS de Charente-Maritime a utilisé le réseau numérique ANTARES dans de bonnes conditions, le SDIS de Vendée a eu recours à un **réseau analogique**. La **généralisation** du passage des SDIS à ANTARES doit donc être préconisée. **13 millions d'euros** sont prévus à ce titre en 2010 dans le cadre du fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS. La mise en place du dispositif ANTARES à l'échelle nationale doit donc être **accélérée**.

Par ailleurs, les réseaux de transmission des SDIS et de l'armée **ne coïncidaient** pas dans la phase aérienne de secours. Il pourrait donc être envisagé de **dédier une ou deux fréquences aéronautiques nationales** aux secours et de rendre les radios des hélicoptères militaires **compatibles** avec celles des SDIS.

Si la phase d'alerte a bien fonctionné lors de la tempête Xynthia, il faut néanmoins relever que **le réseau national d'alerte (RNA)** date des années 1930 (5000 sirènes publiques et industrielles). Selon les acteurs de la protection civile, il est dans un état dégradé. L'Etat s'est engagé à l'entretenir, mais le coût d'une sirène s'élève à **42.000 euros**. L'abonnement à des systèmes d'appels groupés - fax, email, SMS et téléphone – permettrait sans aucun doute de répondre davantage aux besoins de protection civile aujourd'hui.

## 2. Une meilleure coordination des moyens aériens

La tempête Xynthia a mis en évidence une **insuffisance de moyens** dans la première phase de mobilisation en Vendée (un seul hélicoptère de la gendarmerie était disponible, avant la mobilisation de 4 hélicoptères de la sécurité civile et d'un hélicoptère de la marine nationale) alors qu'en Charente Maritime les moyens étaient suffisants (10 hélicoptères dont 5 de la sécurité civile, 4 des armées et 1 de la Gendarmerie), et une **mauvaise coordination** des hélitreuillages.

L'officier « aéro », originaire du SDIS de Charente-Maritime et chargé, depuis La Rochelle, de répartir les missions entre les hélicoptères, a, dans un premier temps, **complètement ignoré** la situation en Vendée. La zone aéronautique comportait à la fois **deux départements** et **deux zones de défense**, ce qui explique en partie cette défaillance. Le SAMU a par ailleurs engagé des moyens aériens sans en informer le commandement des secours.

Il apparaît donc nécessaire **de mieux coordonner la phase aérienne des secours** avec la nomination d'un coordinateur pour l'ensemble des moyens aériens sur la zone de sinistre.

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, M. Brice Hortefeux, a indiqué, lors de son audition par la mission, que désormais, la coordination des moyens aériens sera **systematique** entre les trois niveaux, national, zone de défense et départemental.

## 3. Le rôle de l'Union européenne

Dans le cas de la tempête Xynthia, hormis les moyens aériens dans la première phase, les moyens humains et matériels ont été suffisants pour faire face à la catastrophe. Les secours départementaux mais aussi régionaux et même nationaux se sont mobilisés.

Toutefois, **certaines catastrophes de grande ampleur pourraient nécessiter une coordination encore plus large des moyens, à l'échelle européenne**. Des catastrophes peuvent également se produire dans des zones transfrontalières ou à proximité d'autres pays européens, nécessitant une grande coordination des secours.

Le mécanisme communautaire de protection civile, établi par *décision du Conseil 2001/792/CE du 23 octobre 2001* permet de préparer des réponses éventuelles aux désastres. Il est doté d'une base de données recensant les informations sur les capacités disponibles des autorités de protection civile nationales. La base de données permet de gagner un temps précieux pendant la phase d'urgence en permettant aux Etats membres de savoir quel type d'assistance est disponible. Un centre de suivi et d'information reçoit les alertes et gère les demandes d'assistance.

Par ailleurs, **la création d'une force européenne de protection civile** a fait l'objet d'un rapport remis par M. Michel Barnier en mai 2006. Les progrès dans ce domaine sont encore limités, et la question est souvent davantage posée en termes d'aide hors de l'Union européenne (ex : Haïti) qu'en termes d'aide au sein de l'Union européenne. La solidarité européenne est davantage le fait de coopérations spécialisées entre Etats-membres (par exemple entre la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Grèce pour les feux de forêts). En février dernier, le Parlement européen, réuni en session plénière à Strasbourg a adopté une résolution demandant l'établissement d'une force de réaction rapide de l'UE en matière de protection civile. Le Parlement demande ainsi à la Commission européenne de lui « *présenter des propositions visant à établir, dans les meilleurs délais, une force de protection civile de l'Union européenne fondée sur le mécanisme européen de protection civile et à permettre à l'Union de réunir les ressources nécessaires pour fournir une première aide humanitaire d'urgence dans les 24 heures suivant une catastrophe* ».

#### **Les préconisations de la mission**

- généraliser le passage des SDIS au **réseau numérique ANTARES** ;
- **dédier une ou deux fréquences aéronautiques** nationales aux secours ;
- rendre **les moyens de communication** compatibles entre les SDIS, les services de la Gendarmerie et les personnels militaires ;
- **rénover le réseau national d'alerte (RNA)** afin de répondre aux exigences d'alerte du XXIème siècle.

#### ***D. METTRE EN PLACE UN DROIT DES SOLS ADAPTÉ AU RISQUE***

La mise en place d'une chaîne de gestion intégrée des risques naturels passe également par la **rénovation du droit de l'urbanisme** : l'amélioration des systèmes de prévision et de prévention des risques naturels n'aurait, en effet, aucun sens si les modalités d'occupation des sols n'étaient pas, dans le même temps, modulées en fonction de la gravité et de la nature des risques auxquels chaque parcelle est exposée. Cette exigence est d'autant plus forte que les zones littorales sont soumises à une forte pression foncière.

Votre mission estime donc que les liens devront être renforcés entre les documents et autorisations d'urbanisme, et les documents relatifs à la prévention des risques.

Elle considère également qu'une **clarification du circuit de délivrance des permis de construire**, dont la gouvernance devra être rendue plus transparente, devra être menée pour garantir une prise en compte permanente des risques naturels.

## 1. Le renforcement des liens entre les PLU et les PPR

En premier lieu, votre mission a relevé que, en l'état actuel du droit, les plans de prévention des risques (PPR) n'étaient pas pleinement opposables aux plans locaux d'urbanisme (PLU).

En effet, selon le code de l'environnement<sup>1</sup>, **les PPR ont valeur de servitude d'utilité publique** : en d'autres termes, ils doivent être annexés au PLU si bien qu'un PLU ne peut, sous peine d'être censuré par le juge administratif, être édicté en contradiction avec les prescriptions du PPR<sup>2</sup>. **Pour autant, les PPR ne sont pas intégrés au PLU** : ainsi, lorsque le PPR est approuvé après l'entrée en vigueur du PLU, la commune n'est pas tenue de réviser ce dernier (c'est-à-dire de le modifier sur le fond pour mettre le zonage instauré par le PLU en conformité avec les zones à risque délimitées par le PPR). De même, si le préfet peut enjoindre à une commune de modifier son PLU pour assurer sa conformité avec un PPR, ce n'est que par le biais de la procédure des « projets d'intérêt général »<sup>3</sup>, et donc de manière très indirecte et complexe<sup>4</sup>.

**Les PLU et les PPR sont donc insuffisamment coordonnés et leurs modalités d'articulation manquent de lisibilité** -ce qui pose de lourds problèmes dans un contexte où les PPR sont aujourd'hui les seuls documents établissant un lien entre l'existence d'un risque d'inondation et les règles de construction qui doivent en découler et où, en tant que tels, ils constituent l'élément fondamental de la politique de prévention des risques.

Si le projet de loi Grenelle II répond en partie à cette préoccupation en imposant la mise en conformité des SCOT et des PLU dans un délai de trois ans après l'adoption d'un plan de gestion des risques d'inondation, **votre mission considère que cette avancée est insuffisante** : il est indispensable

---

<sup>1</sup> Article L. 562-4 du code de l'environnement.

<sup>2</sup> CE, 9 avril 1993, *Mentzler* (sur le respect des PPR par les plans d'occupation des sols) et CE, 15 mars 1995, *Commune de Soisy-sous-Montmorency c/ Malécot*.

<sup>3</sup> Article R. 121-13 du code de l'urbanisme. Le juge administratif considère d'ailleurs qu'un projet de PPR peut valablement être considéré comme un projet d'intérêt général et être, en conséquence, opposé aux documents d'urbanisme élaborés par les communes (CE, 29 juin 2001, *SA Blan*).

<sup>4</sup> En outre, comme l'a rappelé le professeur Yves Jégouzo lors de son audition par la mission, la mise en cause de la légalité des PLU en raison de leur non-conformité aux PPR ne peut intervenir que de manière indirecte, par le biais de l'erreur manifeste de l'appréciation.

d'aller plus loin et de faire en sorte que les prescriptions contenues dans les PPR soient systématiquement intégrées aux documents d'urbanisme élaborés par les communes.

En conséquence, votre mission estime nécessaire d'instaurer des liens plus étroits entre les PLU et les PPR et d'**affirmer nettement la supériorité des PPR par rapport aux PLU**<sup>1</sup>.

Dans ce cadre, elle préconise **d'obliger les communes à réviser sans délai leur PLU en cas d'approbation, de mise en application par anticipation ou de modification d'un PPR**. Pour ce faire, la procédure prévue par les deux premiers alinéas de l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme pourrait utilement être reprise : après avoir informé la commune de la nécessité de réviser son PLU, le préfet pourrait, à l'expiration d'un délai d'un mois (en cas de réponse négative ou d'absence de réponse de la part de la commune) ou de six mois (en cas de réponse positive, mais non suivie d'effets), se substituer à la commune et procéder de lui-même, après avis du conseil municipal et enquête publique, à la révision du PLU.

Une autre solution consisterait à **intégrer, purement et simplement, les PPR aux PLU**, selon des modalités qui restent à définir.

Plus généralement, il appartiendra à votre mission de s'interroger, lors de son rapport final, sur la **mise en place de liens rénovés entre les documents de planification de l'urbanisme et les documents relatifs à la prévention des risques**.

## 2. Un « porter à connaissance » recentré sur les risques

Votre mission a également constaté que le « **porter à connaissance** » assuré par les **préfectures**, qui devrait permettre aux communes d'exercer leurs compétences en matière d'urbanisme de manière pertinente et éclairée, **souffrait de deux lacunes majeures** :

- il ne joue qu'au moment de l'élaboration des documents locaux d'urbanisme (SCOT et PLU, notamment), c'est-à-dire de manière ponctuelle et discontinue ;

- il fonctionne comme un exercice essentiellement formel, par lequel les préfectures se bornent à faire le point sur la réglementation en vigueur.

Dès lors, votre mission envisage d'enrichir la procédure de « porter à connaissance » en prévoyant que **les préfectures devront périodiquement** (par exemple, chaque année) **faire un point sur les risques naturels**, celui-ci étant matérialisé par un document transmis aux communes et précisant quelles études techniques et quelles analyses ont été conduites au cours de l'année écoulée, et comment il doit être tenu compte de leurs enseignements dans la délivrance des permis de construire.

---

<sup>1</sup> Si la supériorité des PPR sur les documents d'urbanisme n'est pas formalisée, la supériorité des PPR sur les autorisations d'urbanisme est déjà clairement affirmée par la jurisprudence administrative, qui considère notamment que les PPR sont pleinement et directement opposables aux permis de construire (CE, avis du 12 juin 2002, Préfet de Charente-Maritime).

### **3. Une clarification de la gouvernance du système de délivrance des autorisations d'urbanisme**

La tempête Xynthia a révélé l'existence de **lourdes défaillances dans la gouvernance du système de délivrance des autorisations d'urbanisme**.

Votre mission considère que l'erreur humaine n'est pas le seul facteur d'explication du drame qui a eu lieu le 28 février : au contraire, **des éléments structurels y ont partiellement contribué**.

Ainsi, votre mission a constaté une **confusion des rôles et des responsabilités** entre les différents acteurs impliqués dans la délivrance des permis de construire dans les cas où la commune est compétente en matière d'urbanisme.

En effet, en l'état actuel du système de délivrance des autorisations d'urbanisme :

- les règles de construction sont fixées par un document d'urbanisme défini par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'EPCI compétent en la matière ;

- la demande de permis de construire est instruite par la commune, qui peut déléguer cette mission soit à une autre collectivité territoriale, soit aux services de l'État ;

- le permis de construire est délivré par le maire –qui, dans les faits, suit d'autant plus les conclusions de l'instruction conduite par les services de l'État qu'il sait que, à défaut, la préfecture est susceptible de déférer l'acte devant la juridiction administrative ;

- la légalité du permis est contrôlée par la préfecture ;

- enfin, l'État ou toute personne ayant qualité pour agir peut saisir le tribunal administratif pour requérir l'annulation de l'autorisation.

Ce processus soulève deux séries de questions.

Premièrement, la **double compétence des communes**, qui sont à la fois chargées d'élaborer le PLU (c'est-à-dire le principal document pouvant faire échec à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme) par le biais du conseil municipal, et de délivrer les permis de construire par le biais du maire, est-elle légitime ? Une telle situation, outre les risques de « conflits d'intérêts » dont elle est intrinsèquement porteuse, peut également poser problème au regard de la pression qui s'exerce, au niveau local, sur les maires. Une des pistes pour résoudre ce problème consisterait à modifier la répartition des compétences en prévoyant que **les documents de planification de l'urbanisme sont élaborés par les intercommunalités**, après concertation avec les maires concernés, ces derniers continuant par ailleurs de délivrer les permis de construire<sup>1</sup>. La mission considère néanmoins que cette nouvelle répartition de compétences devrait se faire sur la base du volontariat.

---

<sup>1</sup> Cette solution a été proposée par tous les professeurs de droit entendus par la mission, et notamment par MM. Auby et Jégouzo, et a recueilli l'assentiment de M. Benoist Apparu.

La seconde question porte sur la **double mission des préfectures de département**. Car, bien que ces deux rôles soient assumés par des équipes différenciées, les préfectures sont à la fois chargées d'instruire les demandes d'autorisations d'urbanisme, puis de contrôler la légalité de ces autorisations : **l'État est ainsi amené à se contrôler lui-même**. Cette situation, qui concerne environ **80 % des autorisations d'urbanisme**, est préjudiciable au bon fonctionnement des services déconcentrés et risque de **porter atteinte à un exercice régulier du contrôle de légalité**.

Fort de constat, votre mission s'attachera à dégager des solutions pour « désimbriquer » ces compétences lors de son rapport final.

#### 4. Un contrôle de légalité plus efficace

Votre mission a constaté que **le contrôle de légalité ne permettait pas toujours d'empêcher la construction d'habitations dans les zones exposées à des risques naturels graves**.

Les statistiques sont, sur ce point, éloquentes : en 2008, seulement 1,2 % des actes d'urbanisme faisaient l'objet d'une lettre d'observation ; sur cette même année, **le pourcentage d'actes finalement déférés au tribunal administratif plafonnait à 0,024 %<sup>1</sup>**.

Les acteurs de terrain entendus par votre mission ont souligné que **la révision générale des politiques publiques (RGPP)**, en provoquant une diminution sensible et soudaine des effectifs, **avait eu des conséquences préjudiciables sur la qualité et sur l'intensité du contrôle de légalité**.

Bien que l'urbanisme reste un domaine prioritaire de ce contrôle -et que, en conséquence, les actes pris par les collectivités territoriales en la matière soient examinés avec une rigueur et une attention particulières-, les services préfectoraux ne peuvent que mener un **contrôle par échantillonnage qui n'est manifestement pas satisfaisant dans les zones exposées à des risques naturels majeurs**.

Votre mission préconise un **contrôle de légalité systématique des autorisations d'urbanisme délivrées dans les zones couvertes par un PPR** ou dans lesquelles un PPR est en cours d'élaboration.

En outre, votre mission considère que le recours au juge administratif, loin d'être un échec de la décentralisation, doit être perçu comme le moyen, pour l'État, d'assumer sa mission régaliennne de **protection des populations**. Elle appelle donc à une action volontariste en la matière, afin que **soient déférés au juge administratif** les actes d'urbanisme qui, en méconnaissant les risques naturels, sont susceptibles de mettre en cause la sécurité des personnes.

---

<sup>1</sup> Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

## 5. Vers une nouvelle approche de l'aménagement du littoral

Votre mission estime, en outre, qu'il est nécessaire de promouvoir une **nouvelle approche de l'aménagement du littoral qui tienne compte, de manière intégrée, des conséquences des inondations pour la vie humaine mais aussi pour l'activité économique**. La réduction des conséquences du risque d'inondation, notion centrale dans la directive de 2007, doit donc être appréhendée selon cette double logique -et non pas seulement dans une optique de préservation des populations, qui est la seule prise en compte par les plans de gestion des risques d'inondation tels qu'ils sont définis par le projet de loi « Grenelle II ».

En conséquence, votre mission s'interroge sur l'opportunité de définir un nouveau modèle d'aménagement des zones littorales soumises à un risque naturel. Elle envisagera donc, dans son rapport final, la **création d'un schéma d'aménagement des zones littorales à risque**, qui reprendrait, au sein d'un document unique, les outils classiques de gestion des risques (c'est-à-dire les instruments tournés vers la protection des personnes) et qui y intégrerait des mesures permettant d'adapter économiquement la zone aux risques.

Ce schéma pourrait :

- définir des zones de risque extrême, dans lesquelles un « **droit de délaissement** » serait ouvert aux propriétaires ;
- élaborer une **stratégie de reconversion de ces zones de risque extrême** ; dans toute la mesure du possible, il s'agirait alors de favoriser **l'installation d'activités économiques diurnes**. Le schéma intégrerait donc une réflexion concrète sur le redéploiement de l'économie sur le littoral ;
- mettre en place, sur l'ensemble du territoire concerné, un **plan d'implantation des infrastructures** adapté au niveau de connaissance du risque.

Beaucoup plus global que le PGRI proposé par le Grenelle II, ce schéma permettrait non seulement de gérer le risque de submersion marine, mais aussi d'assurer une **continuité dans le développement économique des communes littorales** et de maintenir leur dynamisme.

### **Les préconisations de la mission**

- Réaffirmer la supériorité des PPR sur les PLU en prévoyant, par symétrie avec la procédure prévue à l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme, que le PLU doit obligatoirement être révisé en cas d'approbation, de modification ou de mise en application anticipée d'un PPR ;
- Imposer aux préfetures de faire, chaque année, un « point » sur les risques naturels auprès des élus locaux qui devraient eux-mêmes prévoir une communication auprès de leur population ;
- « Désimbriquer » les compétences en matière d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme et de contrôle de ces autorisations ;
- Recentrer le contrôle de légalité sur les domaines mettant en cause la sécurité des personnes ;
- Instaurer un contrôle de légalité systématique des actes d'urbanisme pris dans les zones couvertes par un PPR ou dans lesquelles un PPR est en cours d'élaboration ;
- Envisager la création d'un schéma d'aménagement des zones littorales à risque intégrant la problématique de protection des populations et la mise en place d'un développement économique adapté aux risques naturels.

### ***E. RENFORCER LA PROTECTION DES POPULATIONS : UNE GESTION RÉNOVÉE DES DIGUES***

Compte tenu du rôle essentiel des digues pour protéger les populations, votre mission souhaite que des **objectifs ambitieux** soient fixés dans ce domaine. Tout en avançant d'ores et déjà quelques pistes, elle entend approfondir sa réflexion sur les **modalités à retenir** au service de cette ambition.

#### **1. Les objectifs à poursuivre**

En tout premier lieu, la mission considère que le **comblement des brèches et la réparation des digues** les plus endommagées par la tempête sont des travaux prioritaires et urgents à réaliser, pour la sécurité des populations.

Par circulaire du 7 avril 2010, des instructions ont été données dans ce sens par le Gouvernement aux Préfets, qui peuvent exercer leur droit de substitution en cas de carence des propriétaires et, le cas échéant, porter les frais à leur charge. Pour les digues qui sont la propriété de l'Etat, le financement est assuré à 100 % par l'Etat. Le taux de cofinancement de l'Etat s'élève à 50 % pour les digues qui sont propriété des collectivités territoriales, en incluant, à hauteur de 10 %, les crédits du Fonds européen de développement régional (FEDER) obtenus par redéploiement.

Les collectivités territoriales se sont pleinement mobilisées. A titre d'illustration, la Commission Permanente du Conseil Général de la Vendée, réunie vendredi 19 mars 2010, a décidé d'accorder des aides d'urgence aux

communes, aux syndicats mixtes et aux propriétaires privés, pour la réparation des digues, à hauteur de 5,3 millions d'euros, en relevant son taux d'intervention à hauteur de 25%.

Cette phase de reconstruction-renforcement n'est pas achevée. Elle inclut des travaux qui doivent être réalisés en urgence avant les grandes marées d'équinoxe de septembre. Il est fondamental que l'Etat donne très rapidement son accord sur le financement aux maîtres d'ouvrage qui doivent entreprendre les travaux au plus tôt pour être prêts à affronter les grandes marées.

L'objectif de protection des populations ne saurait cependant se réduire au renforcement des ouvrages endommagés par la tempête. A moyen terme **se pose la question de la construction d'ouvrages nouveaux, de l'entretien et du renforcement d'ouvrages existants.**

Lors de son audition par la mission, Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'Etat à l'écologie, a exposé certains grands objectifs qui pourraient gouverner un plan de reconstruction et de renforcement des défenses contre la mer. Elle a notamment fait valoir que rehausser ou créer de nouvelles digues ne devraient pas avoir pour effet d'ouvrir à l'urbanisation des zones exposées à un risque important ou perturbant l'expansion des crues. Certaines digues protégeant des enjeux faibles ou bien se trouvant en déshérence pourraient même être abandonnées.

La mission partage globalement ces orientations. Toutefois, elle note que, pour des zones d'habitations existantes, l'élévation du niveau de la mer et l'accroissement des risques de submersion en résultant, doivent conduire à des travaux de rehaussement ou d'aménagement, sauf à considérer que ces zones doivent être rendues à d'autres usages, avec les difficultés que cela comporte. Par ailleurs, elle observe que les qualités de protection des digues existantes doivent être examinées avec soin. En effet, en Gironde par exemple, certains ouvrages de protection de terres agricoles ont conduit à des phénomènes de surverse affectant gravement des zones d'habitations. Il faudra donc des études au cas par cas, afin d'évaluer au mieux la situation des communes concernées.

Il convient de veiller à l'intégration des digues afin **d'éviter toute rupture paysagère.** L'exemple des Pays-Bas, sur lequel votre mission reviendra plus longuement dans son rapport final, est à cet égard instructif sur l'intérêt d'une digue en argile permettant le développement d'activités, renforçant l'attrait touristique, et favorisant la bio-diversité.

En tout état de cause, pour la mise en œuvre d'un véritable « plan digues » au niveau national, deux questions fondamentales devront être résolues : **la question de la gouvernance en matière de gestion des digues, et la question du financement du plan.**

En matière de gouvernance, l'objectif à poursuivre est une **simplification d'un système aujourd'hui trop complexe et mal contrôlé**. De trop nombreux acteurs interviennent dans la gestion des digues et, malgré l'accroissement du contrôle réglementaire des digues et barrages résultant de la *loi du 30 décembre 2006 sur l'eau*, les digues restent mal entretenues. Il est nécessaire d'envisager le transfert de propriété des digues qui n'appartiennent ni à l'Etat ni aux collectivités territoriales. L'ingénierie de la construction et de l'entretien des digues doit être professionnalisée. Le contrôle de l'Etat doit devenir une réalité, avec des moyens humains suffisants et des compétences techniques reconnues.

**En matière de financement**, le coût d'un véritable « plan digues » s'élèverait **entre 3,5 et 4 milliards d'euros** s'il s'agissait de conforter **3.500 à 4.000 kilomètres** de digues au plan national. Or, le fonds de prévention des risques naturels majeurs dit « fonds Barnier », alimenté par une part des primes pour la couverture du risque de catastrophes naturelles figurant dans les contrats d'assurances, dispose seulement de 150 millions d'euros par an, qui devraient être utilisés au moins pour les années à venir à indemniser les sinistrés. Il ne dispose donc pas des ressources suffisantes pour financer un plan « digues » de plusieurs milliards d'euros, même si ce plan d'investissement devait s'étaler sur une vingtaine d'années. Si un amendement du Gouvernement au projet de loi portant engagement pour l'environnement, dit Grenelle II, a permis d'ouvrir à un co-financement par le Fonds Barnier la création ou le renforcement des ouvrages de protection contre la mer, les ressources financières dont il dispose, en l'état actuel, semblent à peine suffisantes pour co-financer les seules digues de Vendée et de Charente-Maritime à remettre en état ces prochaines années. On est loin du financement d'un plan national.

Le plan digue ne peut se limiter à un inventaire d'ouvrages et à l'application de solutions systématiques. Il doit procéder d'une **étude préalable** sur les différentes méthodes de protection des populations, en étudiant par exemple le **renforcement des dunes** et intégrer les procédés de construction **les plus expérimentées**. Le rehaussement tiendra compte de **l'élévation du niveau des mers** déjà intervenue au cours du siècle dernier et pouvant se produire dans les prochaines années. En fait, ce plan doit s'intégrer dans une **approche globale** du risque de submersion et préconiser des solutions individualisées. Il nécessite également de définir le **maître de l'ouvrage**, la **propriété**, mais aussi **l'autorité** fixant les normes de construction et assurant le contrôle de l'entretien. Il n'aura pas d'effet s'il ne précise pas également le **mode de financement** immédiat et dans la durée.

## 2. Les modalités à mettre en œuvre

Pour mettre en œuvre ces objectifs, un certain nombre de mesures seraient nécessaires.

Tout d'abord, **un recensement** de l'ensemble des digues et de leurs propriétaires est indispensable, avant d'envisager tout transfert de propriété. En effet, un vaste recensement avait été lancé à la suite des grandes inondations du Rhône qui avaient noyé la Camargue en 1993 et 1994. Mais celui-ci n'est pas achevé. Pour certains ouvrages anciens, sans actes administratifs, il est parfois très difficile d'identifier les propriétaires.

Il convient également que **l'ensemble des moyens de défense contre les risques de submersion** (par exemple, les cordons dunaires) soit recensé et pris en compte dans la réflexion.

**Des prescriptions précises devraient être établies, non seulement pour l'entretien courant des ouvrages naturels et artificiels mais également en termes d'aménagement** (ex : pistes cyclables, accès pour entretien, chemins d'accès aux plages sur les cordons dunaires).

La mission préconise **d'alléger les procédures pour le renforcement des digues existantes**. Il conviendrait d'établir notamment une véritable logique de coopération entre les acteurs chargés de la protection de l'environnement et ceux qui assument la protection des populations. Nombre d'élus locaux et d'habitants ont fait part de leur mécontentement sur la manière dont certains projets de digues ont été retardés pour des considérations environnementales. Il va de soi que la protection des populations existantes est l'objectif absolument prioritaire. Inversement, toute création nouvelle de digue, qui ne viserait pas à protéger des habitations, mais par exemple à créer des zones d'urbanisation nouvelle, doit être proscrite.

Bien évidemment, les travaux sur les digues, notamment de renforcement ou de rehaussement, tiendront **compte d'un aléa de submersion marine clairement défini** et prenant comme référence les dernières données scientifiques sur l'évolution du niveau des mers et les « retours d'expérience » des phénomènes climatiques comme la tempête Xynthia.

Il convient également de **repenser l'ingénierie des digues**. En France, la maîtrise d'ouvrage semble défailante dans ce domaine. Les collectivités territoriales, lorsqu'elles souhaitent édifier des digues, n'ont pas de cahier des charges ni de prescriptions techniques précises. Il apparaît que les grandes entreprises de travaux publics ne sont pas toujours performantes dans ce domaine. Une digue comme celle construite par l'Etat à Wissans dans le Nord-Pas-de-Calais en 2006 a cédé quelques mois après son inauguration en raison de malfaçons. Il n'existe pas suffisamment de culture de la protection marine dans notre pays, contrairement, par exemple, aux Pays-Bas. Un **document technique unifié (DTU)** doit recenser les règles de protection des digues. Des **formations adaptées** devraient être réalisées dans ce domaine.

**En matière de gouvernance**, deux thèses coexistent qui chacune s'inspire d'exemples étrangers. Certains experts ou organismes plaident pour un établissement public national spécialisé chargé de concevoir, d'organiser et de financer les dispositifs de protection face aux risques d'érosion et de submersion marine (modèle des Pays-Bas). D'autres proposent une gestion locale des digues.

La mission estime que **le transfert de la gestion des digues à un établissement public national ne serait pas de nature à permettre une gestion efficace** de la protection contre la submersion marine. Elle se prononce pour une **gestion de proximité**. En effet, les collectivités territoriales sont les mieux équipées pour connaître l'historique et la réalité des risques d'inondations et pour prendre les mesures nécessaires de prévention. Une « nationalisation » de la politique de gestion des digues paraît d'autant moins souhaitable que l'Etat a toujours la faculté d'intervenir, pour des raisons de sécurité publique, en cas de défaillance d'une collectivité territoriale.

Toutefois, cette gestion locale pourrait être complétée par la création d'un centre **national de ressources**, habilité également à **définir les normes** de gestion des digues, à favoriser **l'échange des bonnes pratiques**, à faciliter la **formation** des personnes concernées et à assurer le **contrôle** des ouvrages.

En termes de financement, la mission considère que **l'implication de l'Etat dans un « plan digues » doit être forte**, non seulement pour les digues qui sont de sa propriété et pour lesquelles il a annoncé prendre en charge intégralement les coûts de remise en état, mais également pour les autres ouvrages de la responsabilité des collectivités territoriales. Un taux de cofinancement minimal de 50 % serait nécessaire pour assurer une véritable relance de l'entretien des digues. Au-delà, un véritable « plan digues » national nécessiterait des moyens de financement pérennes, qui ne sont pas encore définis. Après l'examen sur place du système de défense contre la mer aux Pays-Bas, la mission fera dans son rapport final des prescriptions pour une politique nationale ambitieuse en la matière.

#### **Les préconisations de la mission**

- Réparer rapidement les digues endommagées par la tempête ;
- Ne pas créer de digues nouvelles ayant pour objet de créer une nouvelle urbanisation dans des zones à risques ;
- Apporter une attention particulière au cordon dunaire qui est un ouvrage naturel de défense contre la mer ;
- Corréler l'aménagement et le rehaussement au niveau de risque et de protection envisagés ;
- Clarifier Le régime de propriété et envisager un transfert de propriété publique qui permettra de clarifier les responsabilités ;
- Promouvoir une gestion locale de proximité de nature à assurer efficacement la surveillance et l'entretien de ces ouvrages ;
- Assurer un taux de prise en charge de ces travaux par l'Etat qui ne devra pas être inférieur à 50% et devra être soutenu dans le temps.

## CONCLUSION

Au cours de ces deux mois d'investigations, votre mission d'information a pu établir un certain nombre de constats sur les causes de la tempête Xynthia. Consignés dans le présent pré-rapport, ces constats soulignent que cette catastrophe naturelle s'explique d'abord par une conjonction exceptionnelle d'évènements météorologiques. Mais ils mettent aussi en évidence une accumulation de défaillances graves dans l'anticipation du risque de submersion marine auquel les zones touchées étaient exposées.

De toute évidence, le risque de submersion marine est jusqu'à présent très largement ignoré tant dans les dispositifs législatifs et réglementaires que dans les mesures mises en place au niveau local pour la protection des populations. Ce constat pose toute la question de la culture du risque dont on mesure qu'elle demeure très insuffisante dans notre pays.

Poursuivre un hypothétique « risque zéro » apparaît comme un objectif largement illusoire face à la diversité et à la brutalité de certains phénomènes naturels.

En revanche, anticiper la survenance du risque et prévoir longtemps à l'avance les mesures à prendre lorsque, par malheur, il survient, notamment pour l'évacuation des populations, voilà un objectif que les responsables de la sécurité publique, au niveau national et local, doivent poursuivre sans relâche.

Dans ce but, il faut mettre un terme aux cloisonnements actuels entre les différents volets qui concourent à gérer le risque de submersion marine. Il faut penser de manière globale et cohérente la prévision et l'alerte, la prévention, le droit des sols et la protection des populations à travers l'entretien des digues.

Au-delà, la culture du risque ne doit pas être réservée aux seuls responsables de la sécurité publique et de la protection civile. Il est indispensable qu'elle soit diffusée très largement dans la population.

C'est à cette tâche que votre mission d'information se consacrera d'ici son rapport définitif en vue de formuler des préconisations concrètes. Dans ce but, elle ouvrira un nouveau cycle d'auditions et cherchera à tirer profit de l'expérience des Etats qui sont confrontés directement au risque de submersion, tout particulièrement les Pays-Bas.



## EXAMEN EN COMMISSION DE LA MISSION D'INFORMATION

*La mission d'information s'est réunie le jeudi 10 juin 2010 pour l'examen du présent pré-rapport.*

M. Bruno Retailleau, président, s'est félicité de la réactivité de la mission et des avancées qu'elle a permis d'obtenir, notamment sur l'indemnisation. Les déplacements aux Pays-Bas et en Gironde ont été riches d'enseignement, en particulier sur les stratégies de protection, a-t-il estimé. Après avoir remercié le rapporteur et les membres de la mission, il a rappelé que cette dernière avait procédé à une centaine d'auditions, aboutissant à ce pré-rapport qui constitue un travail d'étape avant le rapport final qui concrétisera de manière dynamique les propositions de la mission. Il a considéré que la tempête Xynthia devrait marquer une rupture semblable à celle de 1953 aux Pays-Bas, en jetant les bases d'une politique du risque ambitieuse et partagée.

M. Alain Anziani, rapporteur, a lui aussi souligné que ce pré-rapport n'était qu'une première étape avant un rapport définitif qui serait plus détaillé, tant dans l'analyse des questions posées à la suite de la catastrophe que dans la présentation des réponses que la mission proposerait de leur apporter.

Puis, M. Alain Anziani, rapporteur, a évoqué les trois parties du pré-rapport.

La première dresse le constat et rappelle les causes de la tempête. Les dommages humains (53 morts) et matériels (2,5 milliards d'euros de dégâts) sont extrêmement importants. Les raisons en sont tout d'abord naturelles, avec la conjonction exceptionnelle de trois facteurs (une surcote, une pleine mer, un coefficient de marée élevé) et une fragilisation du trait de cote due à une élévation structurelle du niveau de la mer, à un recul du littoral et à des ruptures ponctuelles du cordon dunaire.

Mais les dommages sont également liés à des défaillances humaines, et ce au niveau de :

- la prévision : si celle de la tempête, par Météo France, a été bonne, son impact sur le littoral n'a en revanche pas été anticipé ;

- la prévention : les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI), tout comme les plans communaux de sauvegarde (PCS), se sont révélés quantitativement insuffisants et trop faiblement normatifs. De plus, l'intégration des documents d'urbanisme dans les PPRI n'était pas satisfaisante, tandis que des constructions ont été réalisées sans autorisation dans des zones à risque. Cette « nébuleuse d'irresponsabilités » ne doit conduire ni à la complaisance, ni à l'injustice envers les maires concernés, a estimé M. Alain Anziani, rapporteur, qui a fait valoir que les services de l'Etat étaient sensés intervenir en amont, lors de l'instruction des permis de

construire, comme en aval, avec le contrôle de légalité, et qu'ils disposaient de tout un arsenal juridique applicable en matière d'urbanisme ;

- la protection. Un peu plus de 200 km de digues seraient à restaurer, suite aux dégâts causés par la tempête.

M. Alain Anziani, rapporteur, a ensuite présenté les mesures d'urgence prises par le Gouvernement, objets de la deuxième partie du pré-rapport, qui sont destinées aux diverses victimes de la tempête :

- les habitants, tout d'abord. Si dans les zones d'acquisition amiable leur est ouvert un droit de céder leur maison à l'Etat, leur refus d'y faire suite donnera lieu à l'ouverture d'une enquête publique et, le cas échéant, d'une expropriation. De 1 700 à 2 000 propriétés seraient potentiellement concernées, pour un coût de rachat par l'Etat variant, selon les sources, de 400 à 800 millions d'euros. Certaines personnes souhaiteraient que leur maison, qui n'est pas située en zone noire, y soit intégrée. Les indemnités proviendront tout d'abord des assurances, 400 000 déclarations de sinistres ayant été réalisées, dont 35 % sont en phase de règlement et 10 % ont donné lieu à indemnisation ; elles viendront en déduction du montant global des indemnités perçues. Le « fonds Barnier », doté de 150 millions d'euros, dont 50 % ont déjà été préemptés, devra être abondé. Un médiateur de l'indemnisation a été nommé mais il n'a été saisi jusqu'à présent que d'un très faible nombre de dossiers ;

- les collectivités locales, ensuite. 117 millions d'euros de biens assurables ont été endommagés. Le fonds de solidarité en cas de dommage naturel n'étant pas mobilisable, il sera nécessaire de débloquer des enveloppes spécifiques lors de la prochaine loi de finances rectificative. Il conviendra également de traiter la perte de bases fiscales, qui s'élève à 1,8 millions d'euros. Le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), dont la procédure simplifiée n'a pu être enclenchée du fait que les dommages ne dépassaient pas 3,4 milliards d'euros à l'échelle nationale, sera sollicité sur la base de critères régionaux. Le déplacement de la mission à Bruxelles invite à faire preuve de prudence sur la perspective qu'il soit mis en oeuvre, et à réfléchir à sa possible réforme ;

- les filières économiques, enfin. Les agriculteurs bénéficieront du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), qui interviendra à un taux maximum de 75 %. Le dispositif a été notifié aux autorités européennes. Il conviendra par ailleurs d'éclaircir la question du financement des pertes en cheptel vif et des coûts résultant du gypage des zones de culture. Les artisans et commerçants bénéficieront quant à eux de l'intervention du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), dont le plafonnement et le système de franchise posent toutefois problème.

M. Bruno Retailleau, président, a ensuite présenté les pistes de réflexion dressées par le pré-rapport, l'objectif devant être de mettre notre pays en situation d'anticiper des événements dont la survenance sera

désormais récurrente. Les réponses se trouvent compliquées par une tendance de long terme, à l'échelle planétaire, à la concentration des populations le long du littoral, ainsi qu'à l'élévation du niveau des mers, de l'ordre de 50 à 120 cm d'ici la fin du siècle. Il conviendra donc de restaurer les ouvrages de protection, mais également de préparer l'avenir, ceci en veillant à ne pas séparer gestion des risques et aménagement de l'espace. Il faudra veiller à distinguer le risque de submersion marine de celui provenant des crues de fleuves et rivières, et en palliant la fragmentation du droit et des outils en la matière.

Préconisant une approche globale, conformément à l'esprit de la directive communautaire du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, dont il a estimé la transposition dans notre droit insuffisamment aboutie, il a recommandé d'améliorer chacun des piliers en cherchant à les intégrer :

- la prévision doit faire l'objet d'un rapprochement des organismes publics de recherche, en vue de mettre au point un modèle de prévision des risques à terre ;

- l'alerte, dont la responsabilité ne peut pas être rejetée sur les seuls maires, doit être donnée, non pas seulement par des messages texto, mais aussi par un dialogue téléphonique avec les élus pris en charge par une cellule de crise ;

- la prévention doit être basée sur une cartographie renouvelée, tenant compte d'un niveau d'aléa réévalué et donnant lieu à une révision des PPRI. Des PCS doivent être mis au point pour chaque PPRI et intégrer une méthodologie adaptée. Le contrôle de légalité des PPRI doit, en outre, devenir systématique ;

- la protection passera par un « plan digue » qui devra également prendre en compte de solutions telles que le renforcement du cordon dunaire ou du système hydraulique, dans une démarche stratégique plus globale. Les financements que l'Etat apportera devront être consentis contre le respect de normes techniques et assujettis à des contrôles réguliers des ouvrages ; il conviendra par ailleurs de les rendre indépendants d'une dotation budgétaire annuelle afin de les pérenniser. Les rehaussements seront à étudier au cas par cas.

M. Bruno Retailleau, président, a conclu en invitant un véritable débat politique sur le niveau de protection contre le risque de submersion dont la nation veut se doter, et en préconisant une simplification de la gouvernance au niveau des instances centrales.

Après avoir dit son intérêt pour le pré-rapport, Mme Marie-France Beaufile a insisté sur l'importance du maintien d'une activité sur les territoires exposés. Elle a fait valoir que, dans le cas contraire, le risque ne pourrait qu'augmenter.

Mme Marie-France Beaufiles a par ailleurs souligné qu'il fallait veiller à réduire la vulnérabilité des biens, en promouvant des modes de construction différents et en imposant des règles de constructibilité.

Elle a recommandé que ces deux questions soient développées dans le rapport final.

M. Dominique de Legge a souscrit aux analyses qui ont été présentées, en particulier sur l'alerte et sur la finalité des digues.

Il s'est interrogé sur la portée et la finalité de la loi « littoral », dont les dispositions lui ont paru inapplicables et inappliquées.

M. Dominique de Legge s'est par ailleurs interrogé sur les zones d'acquisition amiable, évoquant d'éventuels effets d'aubaine pour des habitations construites de manière illégale, et sur l'articulation entre le mécanisme d'indemnisation à l'amiable et celui faisant suite à une expropriation.

*À l'issue du débat, la mission d'information a autorisé la publication du pré-rapport.*

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES  
PAR LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION  
DU 7 AVRIL AU 26 MAI 2010**

---

Le 7 avril 2010

- **M. Nicolas Camphuis**, directeur du Centre européen de prévention des risques d'inondation (CEPRI) ;
- **M. François Jacq**, président directeur général de Météo France ;
- **M. Jean-Louis Borloo**, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat.

Le 8 avril 2010

- **M. Paul Royer**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, expert senior du Cemagref ;
- **M. Bernard Spitz**, président de la Fédération française des sociétés d'assurance ;
- **M. Pierre Michel**, directeur général adjoint chargé de la réassurance des catastrophes naturelles de la Caisse centrale de réassurance (CCR).

Le 28 avril 2010

- **M. Gérard Andreck**, président, et Mme Catherine Traca, secrétaire générale adjointe du Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA) ;
- **Mme Chantal Jouanno**, secrétaire d'Etat chargée de l'écologie ;
- **M. François Démarcq**, directeur général délégué,
- M. Thierry Winter, adjoint au chef du service Risques naturels et sécurité du stockage de CO2,
- **MM. Rodrigo Pedreros et Manuel Garcin**, chercheurs dans ce service et auteurs du rapport Tempête Xynthia : compte rendu de mission préliminaire, du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

Le 29 avril 2010

- **M. Dominique Bussereau**, secrétaire d'Etat chargé des transports ;
- **M. Jean-Jacques Brot**, préfet de la Vendée ;
- **M. Benoist Apparu**, secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme ;
- **M. Raymond Léost**, responsable juridique de France Nature Environnement.

Le 5 mai 2010

- **M. Jean-Bernard Auby**, professeur des universités à Sciences Po ;
- **M. Yves Jégouzo**, professeur agrégé de droit public à l'université Paris-I.

Le 6 mai 2010

- **M. Daniel Dubost**, directeur du service France Domaine ;
- **MM. Joël L'Her**, directeur du département environnement, littoral et cours d'eau du Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETEMF), **Jean-Jacques Vidal**, chef du service risques naturels et ouvrages hydrauliques de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Midi-Pyrénées, et **David Goutx**, chef du service hydrométrie, prévision des étiages et des crues de la DREAL du Centre ;
- **M. Laurent Michel**, directeur général de la prévention des risques ;
- **M. Yann Boaretto**, médiateur des assurances ;
- **M. Loïc Prieur**, avocat spécialisé en droit de l'urbanisme et loi du littoral.

Le 12 mai 2010

- **M. Yannick Chenevard**, président de la Fédération nationale de protection civile, Mme Jacqueline Roy, présidente, M. Pascal Miclot, vice-président, et M. Philippe Potier, directeur, de l'Association départementale de protection civile de la Vendée ;
- **M. Jérôme Bignon**, président, et M. Yves Colcombet, directeur, du Conservatoire du littoral ;
- **M. Pierre Baudry**, directeur général adjoint de la Safer de Poitou-Charentes-Vendée, et **M. Stéphane Marco**, responsable du service départemental de la Charente-Maritime de la Safer de Poitou-Charentes-Vendée ;
- **M. Jacques Serris**, directeur général adjoint de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), et **M. Fabrice Lecornu**, responsable du projet d'observations et de prévisions côtières PREVIMER ;
- **M. Brice Hortefeux**, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Le 19 mai 2010

- **Mme Maya Atig**, sous-directrice des assurances, et de M. Sébastien Raspiller, chef du bureau des marchés et des produits d'assurance, à la direction générale du trésor ;

- **M. Michel Casteigts**, inspecteur général de l'administration, chargé de la coordination de la mission interministérielle d'évaluation des dommages causés par la tempête Xynthia ;
- **M. Christian Kert**, président de l'association française pour la prévention des catastrophes naturelles, président du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs.

Le 20 mai 2010

- **M. Gilles Bessero**, directeur général du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) ;
- **M. Stéphane Raison**, directeur de l'aménagement et de l'environnement de Dunkerque port, ancien chef du service maritime et des risques de la direction départementale de l'équipement de la Vendée.

Le 26 mai 2010

- **M. Jacques Oudin**, ancien sénateur, vice-président du conseil général de la Vendée ;
- **M. Alain Perret**, préfet, directeur de la sécurité civile au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;
- **MM. Jean-Luc Poulain**, président de la commission de gestion des risques de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), **Stéphane Weil**, chef du service juridique et fiscal de la FNSEA, et **Hervé Pillaud**, secrétaire général de la FDSEA de la Vendée.

LORS DU DÉPLACEMENT  
EN CHARENTE-MARITIME ET EN VENDÉE  
(14 ET 15 AVRIL 2010).

Le 14 avril 2010, en Charente-Maritime

- **M. Jean-François Faget**, maire de Charron (à Charron) ;
- **M. Thierry Demaegt**, président de l'association « Reconstruire Charron » (à Charron) ;
- **Mme Eléonore Lacroix**, directrice du cabinet du préfet de Charente-Maritime (à Charron) ;
- **M. Yvon Neveu**, premier adjoint au maire de Chatelaillon (à Chatelaillon) ;
- **M. Henri Duhaldeborde**, sous-préfet de Rochefort (à Chatelaillon) ;
- **M. Henri Masse**, préfet de Charente-Maritime (à La Rochelle) ;
- **M. Gilles Servanton**, directeur de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) (à La Rochelle) ;
- **M. Olivier Schmidt**, président de l'association pour la sauvegarde du site de Boyardville (à La Rochelle) ;
- **M. Michel Ceressia**, vice-président de l'association d'entraide aux sinistrés de Port-des-barques (à La Rochelle) ;
- **Mme Marie-Olivia Rocca**, présidente de l'association de défense des sinistrés d'Aytré (à La Rochelle) ;
- **M. Michel Le Bozec**, président de l'association « Sauvons les Boucholeurs » (à La Rochelle) ;
- **M. Jacques Bargiel**, président de l'association « Vivre à Fouras-La Fumée » (à La Rochelle) ;
- **M. Lionel Quillet**, maire de Loix en Ré, président de la communauté de communes de l'Ile de Ré (à La Rochelle) ;
- **M. Jacky Laugraud**, maire de Port-des-Barques (à La Rochelle) ;
- **Mme Sylvie Marcilly**, maire de Fouras (à La Rochelle) ;
- **M. Patrick Moquay**, maire de St Pierre d'Oléron, président de la communauté de communes de l'Ile d'Oléron (à La Rochelle) ;
- **M. Henri Lambert**, maire Nieul sur mer (à La Rochelle) ;
- **M. Didier Roblin**, maire d'Yves (à La Rochelle) ;
- **M. Luc Servant**, président de la Chambre d'agriculture (à La Rochelle) ;
- **M. Doignon**, président de la Chambre des métiers (à La Rochelle) ;

- **M. Butel**, président de la Chambre de commerce et d'industrie de La Rochelle (à La Rochelle) ;
- **M. Delaune**, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Rochefort (à La Rochelle) ;
- **M. Viaud**, président de la section régionale conchylicole (à La Rochelle) ;
- **M. Lepoutre**, président de la Fédération des industries nautiques (à La Rochelle) ;
- **M. Drappeau**, président de l'Union des marais (UNIMA – gestionnaires de digues) (à La Rochelle) ;
- **M. Gérard**, directeur-adjoint du Conservatoire du littoral (à La Rochelle) ;
- **Mme Virginie Maillet**, directrice du pôle développement associatif de la Ligue de protection des oiseaux (à La Rochelle).

Le 15 avril 2010, en Vendée

- **Mme Béatrice Lagarde**, sous-préfet des Sables-d'Olonne (à La Faute-sur-mer) ;
- **M. René Marratier**, maire de La Faute-sur-mer (à La Faute-sur-mer) ;
- **M. Maurice Milcent**, maire de L'Aiguillon-sur-mer (à L'Aiguillon-sur-mer) ;
- associations de sinistrés de La Faute-sur-mer et de L'Aiguillon-sur-mer (à L'Aiguillon-sur-mer) ;
- l'association syndicale de la vallée du Lay et le syndicat mixte de défense contre la mer de la baie de Bourgneuf (à L'Aiguillon-sur-mer) ;
- **M. Jean-Jacques Brot**, préfet de la Vendée (à La Roche-sur-Yon) ;
- **M. Aimé**, président de la Chambre d'Agriculture, **M. Moreau**, président de la Chambre du commerce et de l'industrie, **M. Favennec**, président de la Chambre des métiers et de l'artisanat, et **M. Sourbier**, président de la section régionale de conchyliculture (à La Roche-sur-Yon) ;
- **M. Sarlot**, représentant le Comité départemental du tourisme (à La Roche-sur-Yon) ;
- **M. Auvinet**, président de l'Association des maires de Vendée (à La Roche-sur-Yon) ;
- **M. Guedon**, président de l'Association vendéenne des élus du littoral (AVEL) (à La Roche-sur-Yon) ;
- **M. Louis Souchet**, député-maire des Sables-d'Olonne (à La Roche-sur-Yon) ;

- **colonel Michel Montaletang**, directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Vendée (à La Roche-sur-Yon) ;
- **colonel Claude Tredaniel, lieutenant-colonel Philippe Chabot, commandant Clément Préault, commandant Patrick Magry**, du SDIS de Vendée (à La Roche-sur-Yon).

LORS DU DÉPLACEMENT À BRUXELLES  
(4 MAI 2010)

- **M. Johannes Hahn**, commissaire européen en charge de la politique régionale ;
- **M. Michel Barnier**, commissaire européen en charge du marché intérieur ;
- **Mme Susana Marazuela**, de l'unité pour le développement rural de la DG agriculture de la Commission européenne ;
- **M. Philippe Etienne**, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne ;
- **M. Ian Clark**, responsable de l'unité protection civile préparation et planification de la DG ECHO et **Mme Brättemark**, responsable de l'unité protection de l'eau à la DG environnement de la Commission européenne.