

N° 536

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juin 2015

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)*  
**sur Xynthia 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires,**

Par MM. François CALVET et Christian MANABLE,

Sénateurs.

---

(1) La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, président ; MM. Rémy Pointereau, Marc Daunis, Christian Favier, François Grosdidier, Charles Guéné, Joël Labbé, Antoine Lefèvre, Jacques Mézard, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. René Vandierendonck, vice-présidents ; Mme Caroline Cayeux, MM. Philippe Dallier et Georges Labazée, secrétaires ; MM. François Calvet, Luc Carvounas, Michel Delebarre, Éric Doligé, Vincent Eblé, Mmes Françoise Gatel, Éliane Giraud, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Michel Le Scouarnec, Christian Manable, Jean Louis Masson, Hervé Maurey, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Louis Pinton, Alain Richard, Mmes Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé et M. Jean-Pierre Vial.



## SOMMAIRE

<b>LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>7</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>9</b>
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>13</b>
<b>I. XYNTHIA : UNE RUPTURE RÉVÉLATRICE DU MANQUE DE CULTURE DU RISQUE DANS LES TERRITOIRES .....</b>	<b>15</b>
<b>A. LES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES RISQUES D'INONDATION ET DE SUBMERSION MARINE .....</b>	<b>15</b>
1. <i>L'ampleur des dégâts matériels et humains est d'abord liée à une conjonction exceptionnelle de phénomènes naturels .....</i>	<i>15</i>
2. <i>Xynthia a mis en lumière de graves défaillances dans la chaîne de gestion du risque .....</i>	<i>16</i>
a) <i>L'inefficacité de la planification urbanistique .....</i>	<i>17</i>
(1) <i>Une fragmentation pénalisante des outils relatifs aux risques .....</i>	<i>17</i>
(2) <i>Une planification urbanistique insuffisante .....</i>	<i>18</i>
(a) <i>Une couverture trop faible des territoires en plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) .....</i>	<i>18</i>
(b) <i>Les défauts ou l'absence de plans communaux de sauvegarde (PCS) .....</i>	<i>20</i>
(c) <i>Des Plans d'occupation des sols (POS) non actualisés pour tenir compte du risque d'inondation .....</i>	<i>22</i>
b) <i>La problématique de la délivrance des permis de construire .....</i>	<i>23</i>
(1) <i>Une occupation sans permis des zones dangereuses .....</i>	<i>23</i>
(2) <i>Des permis de construire délivrés en zones dangereuses .....</i>	<i>23</i>
c) <i>Un défaut général d'entretien des digues .....</i>	<i>24</i>
d) <i>L'inefficacité d'un système d'alerte vétuste .....</i>	<i>26</i>
3. <i>Plus largement, Xynthia a dramatiquement démontré la très faible « culture du risque » dans la gestion du littoral .....</i>	<i>27</i>
a) <i>Une pression démographique sur un littoral exposé à des risques croissants .....</i>	<i>27</i>
b) <i>Une culture du risque insuffisante en France .....</i>	<i>27</i>
(1) <i>Une culture du risque insuffisamment développée s'agissant de la submersion marine .....</i>	<i>27</i>
(2) <i>La directive européenne relative à la gestion des risques .....</i>	<i>28</i>
<b>B. DES DYSFONCTIONNEMENTS ILLUSTRÉS PAR LE JUGEMENT DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DES SABLES D'OLONNE .....</b>	<b>29</b>
1. <i>De nombreux dysfonctionnements locaux en matière de prévention du risque en amont .....</i>	<i>29</i>
a) <i>L'absence de diffusion de l'information sur le risque .....</i>	<i>30</i>
b) <i>Le défaut de mise en place des plans de prévention .....</i>	<i>31</i>
2. <i>Les dysfonctionnements accompagnant la délivrance des permis de construire et du dispositif d'alerte et de surveillance .....</i>	<i>34</i>
a) <i>Les erreurs de l'État dans la délivrance de permis de construire en violation des règles de sécurité .....</i>	<i>34</i>
(1) <i>La modification du zonage réglementaire prévu par le projet de PPRI .....</i>	<i>34</i>
(2) <i>Le défaut de vérification du projet de PPRI .....</i>	<i>35</i>
b) <i>Les défaillances de la commune dans la délivrance de permis de construire en violation des règles de sécurité .....</i>	<i>35</i>
(1) <i>Un cas concret .....</i>	<i>35</i>

(2) De façon plus générale.....	35
c) La défaillance du dispositif d’alerte et de surveillance le jour de la tempête .....	36
(1) Les services de l’État.....	36
(2) L’autorité municipale.....	36
d) Les carences en matière de surveillance de la digue au niveau local .....	37
(1) La commune.....	37
(2) L’association ASA des Marais .....	37
<b>II. LA DÉMARCHE DES POUVOIRS PUBLICS : UNE MOBILISATION ET UNE</b>	
<b>INSCRIPTION DANS LA DURÉE.....</b>	<b>39</b>
<b>A. LES TENTATIVES D’UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU RISQUE PAR LE</b>	
<b>LÉGISLATEUR.....</b>	<b>39</b>
1. <i>La transposition de la directive européenne relative à l’évaluation et à la gestion des</i>	
<i>inondations .....</i>	<i>39</i>
a) Les dispositions de la directive européenne .....	39
b) Une transposition par la loi de Grenelle II jugée a minima .....	39
2. <i>La tentative non aboutie de traduire dans le droit plusieurs préconisations de la mission</i>	
<i>sénatoriale d’information .....</i>	<i>41</i>
a) La promotion d’une approche globale du risque de submersion marine .....	41
(1) Une meilleure prévision des différents phénomènes pouvant aboutir à une	
inondation .....	41
(2) Une meilleure gestion globale du risque d’inondation .....	42
b) Le renforcement de la protection des populations par la mise en place d’un	
droit des sols adapté au risque de submersion marine .....	42
c) L’amélioration de la gestion des digues et de la défense contre la mer .....	43
(1) Clarifier les mécanismes de contrôle et d’entretien des ouvrages de défense contre	
la mer .....	43
(2) Faciliter le financement destiné aux ouvrages de défense contre la mer .....	43
d) Renforcer et adapter les systèmes d’alerte, la préparation de la population au	
risque et l’organisation des secours à la nature du risque .....	44
(1) Mieux informer la population sur le risque.....	44
(2) Mieux alerter la population en cas de survenance du risque.....	44
e) La réparation des dommages causés par une submersion marine par des	
régimes d’indemnisation justes et efficaces .....	45
f) Gérer le risque de submersion marine en lien avec la préoccupation	
d’aménagement et de développement des zones littorales .....	45
<b>B. TIRER LES LEÇONS DU DRAME DANS LES TERRITOIRES : LES ACTIONS</b>	
<b>REALISÉES PAR L’ÉTAT DEPUIS LA TEMPÊTE XYNTHIA.....</b>	<b>45</b>
1. <i>Les mesures prises en urgence par l’État après la tempête le 28 février 2010 .....</i>	<i>46</i>
2. <i>Les actions mises en place par l’État dans le cadre du Plan submersions rapides (PSR) .....</i>	<i>49</i>
<b>III. XYNTHIA CINQ ANS APRÈS : UN BESOIN DE PERSÉVÉRANCE ET DE</b>	
<b>LISIBILITÉ.....</b>	<b>51</b>
<b>A. L’ÉVALUATION DES ACTIONS DÉPLOYÉES PAR L’ÉTAT .....</b>	<b>51</b>
1. <i>En matière de maîtrise de l’urbanisation et d’adaptation du bâti existant .....</i>	<i>53</i>
a) L’élaboration de Plans de prévention des risques naturels (PPRN) .....	53
b) L’adaptation des constructions.....	54
2. <i>En matière d’amélioration de la connaissance des aléas et des systèmes de surveillance ou</i>	
<i>de prévision, de vigilance et d’alerte.....</i>	<i>55</i>
a) La mise en place de la vigilance météorologique « Vague-Submersion » .....	55
b) L’extension du dispositif de vigilance « crues ».....	55

c) Le dispositif APIC (avertissement sur les pluies intenses à l'échelle des communes).....	55
d) Le renouvellement des radars météorologiques et des pluviomètres au sol.....	56
e) L'incitation des communes à élaborer des mesures de prévention.....	56
3. Concernant la fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection.....	57
a) La création de la compétence GEMAPI.....	57
b) L'appel à projets PAPI (Programme d'action de prévention des inondations).....	58
4. Concernant l'amélioration de la résilience des populations.....	58
a) Les délocalisations menées dans les zones de solidarité.....	58
b) L'amélioration de l'information des citoyens quant aux risques d'inondation et la constitution de kits d'attente des secours.....	59
<b>B. LES ACTIONS EN COURS OU NON ENCORE RÉALISÉES PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE.....</b>	<b>59</b>
1. Concernant l'élaboration des Plans de prévention des risques.....	59
a) L'élaboration des Plans de prévention des risques littoraux prioritaires.....	59
b) La mise en place des Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI).....	59
c) La réflexion autour de stratégies locales de gestion du risque inondation.....	60
2. Concernant la requalification des territoires sinistrés.....	60
3. Concernant l'aménagement des terrains inondables.....	60
4. Concernant la surveillance, la prévention, l'alerte et la gestion de crise.....	61
a) Le développement d'un nouveau service d'avertissement.....	61
b) L'élaboration d'un référentiel de vulnérabilité.....	61
c) Le renforcement de l'éducation et de la formation à la « culture du risque ».....	61
<b>C. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PSR.....</b>	<b>62</b>
1. Le défaut de pilotage local.....	62
2. L'accumulation d'outils de plus en plus illisibles.....	63
3. Le besoin d'un interlocuteur unique pour les collectivités territoriales.....	64
4. Une culture de résilience qui ne progresse pas assez vite.....	64
<b>IV. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE DÉLÉGATION.....</b>	<b>65</b>
<b>A. MIEUX PRÉPARER LA POPULATION ET LES ÉLUS LOCAUX AUX RISQUES.....</b>	<b>66</b>
1. Un déploiement généralisé des repères de crue.....	66
2. Mieux préparer les populations face aux risques.....	67
a) Mettre en place un mécanisme d'indemnisation plus responsable.....	67
b) Informer la population sur les comportements à adopter.....	68
3. Mieux préparer les élus locaux face aux risques.....	69
a) Préserver le « porter à connaissance ».....	69
b) Assurer une aide technique pérenne aux collectivités territoriales.....	70
c) Améliorer l'information du conseil municipal.....	71
<b>B. CLARIFIER LA PLANIFICATION URBANISTIQUE ET L'AMÉNAGEMENT DES ZONES LITTORALES.....</b>	<b>72</b>
1. En finir avec la fragmentation du droit et des outils relatifs aux risques naturels.....	72
2. Renforcer l'opposabilité des plans de prévention des risques (PPR).....	73
3. Sécuriser les maires dans leurs missions de délivrance des permis de construire.....	74
4. En finir avec les constructions illégales en zone à risque.....	76
<b>C. AMÉLIORER L'ALERTE ET LA TRANSMISSION DES APPELS D'URGENCE.....</b>	<b>77</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>81</b>

<b>EXAMEN EN DÉLÉGATION.....</b>	<b>83</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>93</b>

---

## LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- **Recommandation n° 1**

Appeler les collectivités territoriales à déployer le plus rapidement possible les repères de crue.

- **Recommandation n° 2**

Engager une concertation entre les collectivités territoriales, l'État et les assureurs pour créer un système d'indemnisation des catastrophes naturelles plus responsabilisant pour les populations (malus ou indemnisation dégressive en cas d'absence d'efforts de prévention).

- **Recommandation n° 3**

Développer la sensibilisation du public à la prévention des risques d'inondation et de submersion en expliquant aux populations exposées les comportements à adopter en cas de survenance de ces événements, avec un effort particulier auprès des jeunes publics, grâce au soutien de l'Éducation nationale.

- **Recommandation n° 4**

Garantir des moyens financiers et humains suffisants dans les préfectures afin d'assurer une aide technique aux collectivités territoriales en matière de prévention des risques naturels.

- **Recommandation n° 5**

Prévoir une information systématique du conseil municipal par le maire en début de mandat sur les risques naturels encourus par la commune.

- **Recommandation n° 6**

Engager d'urgence un travail de simplification associant les services de l'État et les associations d'élus afin de rendre plus lisible l'articulation des outils relatifs aux risques.

- **Recommandation n° 7**

Prévoir l'obligation pour les communes de réviser leurs documents d'urbanisme en cas d'approbation, de mise en application anticipée ou de modification d'un plan de prévention des risques.

- **Recommandation n° 8**

Sécuriser les élus locaux en assurant la présence d'effectifs suffisants dans les préfectures afin de garantir un contrôle de légalité extensif et de qualité sur les actes d'urbanisme.

- **Recommandation n° 9**

Désigner dans les services du parquet des substituts du procureur de la République spécialisés dans le contentieux des actes d'urbanisme, compétents en particulier en matière de construction illégale.

- **Recommandation n° 10**

Soutenir le déploiement sur l'ensemble du territoire du nouveau système d'alerte fondé sur le SMS « *selfbroadcasting* », permettant une alerte rapide de la population, même en cas de fonctionnement dégradé des réseaux.

---

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Un peu plus de cinq ans après le passage de la tempête Xynthia sur le littoral atlantique<sup>1</sup> le 28 février 2010, le sinistre bilan qu'elle a laissé derrière reste bien présent dans les esprits. Ce drame a révélé les lacunes de la politique de protection des populations face aux risques naturels.

Aussi brutal qu'inattendu, **ce phénomène de submersion marine n'a cependant rien d'isolé**. De tels phénomènes sont, selon, des études convergentes<sup>2</sup> appelés à se reproduire à des intervalles de temps de plus en plus brefs. Le risque d'inondation est considéré en France comme **le premier risque de catastrophes naturelles, concernant pas moins de deux communes sur trois**<sup>3</sup>.

À défaut de pouvoir agir directement sur les causes de ce type de phénomènes, **les pouvoirs publics ont le devoir de les anticiper** et de chercher à en circonvénir les conséquences.

Le Sénat a estimé qu'il était nécessaire de tirer les leçons de cette tragédie et de lancer une réflexion sur les raisons du lourd bilan de cette tempête. C'est pourquoi, dès le 25 mars 2010, **votre Haute assemblée constituait une mission commune d'information sur les conséquences de la tempête Xynthia**, présidée par notre collègue Bruno Retailleau, tandis que notre collègue Alain Anziani en était désigné rapporteur.

Cette mobilisation rapide du Sénat s'est traduite par la publication de deux rapports d'information : un rapport d'étape, « *Xynthia : les leçons d'une catastrophe* », en juin 2010, et un rapport final<sup>4</sup>, « *Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames* », en juillet 2010.

Le rapport final a dressé un constat sans appel : **le drame aurait pu être évité**. La mission d'information a ainsi mis en lumière d'importantes **carences**, à tous les niveaux, en termes de **culture du risque** et d'intégration des politiques. Elle a formulé en conséquence **92 propositions relatives à la sécurité civile, la prévention des risques naturels, l'occupation des sols, l'urbanisme et l'indemnisation des victimes**.

---

<sup>1</sup> D'après la mission d'expertise diligentée par le Gouvernement pour l'évaluation des dommages à prendre en compte pour mobiliser le Fonds de Solidarité de l'Union européenne par la France, plus de 70 % des dommages subis sur l'ensemble du territoire national ont été constatés en Charente-Maritime et en Vendée.

<sup>2</sup> Établissant un bilan des catastrophes naturelles connues depuis les années 1950, des chercheurs de l'université catholique de Louvain ont ainsi constaté que les phénomènes climatiques extrêmes ont plus que doublé ces deux dernières décennies.

<sup>3</sup> Selon l'Institut français de l'environnement. On pense notamment aux inondations survenues dans le département de la Somme en 1991.

<sup>4</sup> Rapport d'information n° 647, « *Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames* », tomes I et II, 2009-2010.

**Insistant sur la nécessité d'une approche globale permettant une meilleure coordination des instruments et des acteurs concernés**, la mission s'est prononcée pour une consolidation de la « *chaîne de gestion du risque*<sup>1</sup> », selon le triptyque **prévision/prévention/protection**. Elle a également préconisé que cette meilleure articulation s'appuie sur la mise en œuvre de la **directive européenne** relative aux risques d'inondation<sup>2</sup> qui retient une telle **approche intégrée** pour l'ensemble des risques littoraux.

Le rapport d'information a également insisté sur l'impérieuse **nécessité d'une diffusion plus large et plus profonde d'une « culture du risque »** auprès de l'ensemble des acteurs intéressés : État, administrations, élus et citoyens. Chaque acteur doit être appelé à prendre ses responsabilités et à exercer ses compétences. **L'État**, garant de la sécurité des personnes et des biens, doit assumer ses fonctions de planification et de contrôle. **Les collectivités territoriales, de leur côté**, doivent appliquer le cadre normatif en tenant compte des circonstances locales.

Concrétisant les recommandations de la mission, deux propositions de loi sénatoriales<sup>3</sup>, au contenu identique visant à améliorer la gestion du risque de submersion marine, ont été déposées en décembre 2010. Ces mesures adoptées par le Sénat et transmises à l'Assemblée nationale, devaient s'inscrire dans le prolongement de la loi portant engagement national pour l'environnement<sup>4</sup> de 2010 modifiant le code de l'environnement, pour garantir la pleine intégration de la submersion marine au sein du risque d'inondation.

**La tempête Xynthia a également trouvé une traduction sur le plan judiciaire. La décision rendue le 12 décembre 2014 par le Tribunal de grande instance (TGI) des Sables d'Olonne, et actuellement en appel**, a en effet constaté des dysfonctionnements dans la gestion du risque tant au niveau des collectivités que des services de l'État.

Immédiatement après le passage de la tempête, **les services de l'État ont pris en urgence des mesures** garantissant la sécurité des personnes dans les zones inondables, avant de mettre en place un **Plan submersions rapides (PSR)** en 2011, prévoyant 80 actions à conduire d'ici 2016. Le **rapport d'inspection** de mars 2014 portant sur l'évaluation à mi-parcours du PSR et réalisé conjointement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des finances et l'Inspection de la défense et de la

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, « Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames », 2009-2010, tome I, p. 36.

<sup>2</sup> Directive européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

<sup>3</sup> Proposition de loi n° 172 de Bruno Retailleau et la proposition de loi n° 173 d'Alain Anziani.

<sup>4</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II ».

---

sécurité civile, donne d'ailleurs des **indications quant aux suites à donner aux actions de l'État.**

Les investigations menées depuis le 28 février 2010 montrent globalement que **notre politique de prévention des inondations, centrée sur les risques de crues soudaines, n'est que partiellement adaptée aux risques de submersion rapide et de rupture de digues, et qu'elle mérite des ajustements.**

C'est dans cette perspective que votre délégation a souhaité se saisir de cette question afin que les collectivités territoriales bénéficient d'un cadre clair et sécurisé dans ce domaine. Pour cela, elle a choisi d'examiner et d'évaluer l'action de l'État et des collectivités territoriales menée depuis la tempête afin de vérifier si les pouvoirs publics nationaux et locaux ont pris toute la mesure des actions à mener pour éviter de nouveaux drames.

À l'issue de leurs auditions, **vos rapporteurs ont acquis la ferme conviction que tous les acteurs de la chaîne du risque sont désormais nettement plus mobilisés.**

Si le drame qui a résulté de la tempête Xynthia était dû, pour reprendre les termes de notre collègue Bruno Retailleau, à « *un dysfonctionnement de l'ensemble de la chaîne du risque : la prévision, la prévention et la protection ayant fait défaut* », il est aujourd'hui possible d'affirmer que « *cinq ans après, le travail collectif entamé depuis, a permis la mise en place d'une véritable stratégie nationale de prévention des risques d'inondation dans notre pays<sup>1</sup>* ».

En dépit d'une amélioration du fonctionnement de la chaîne du risque, **votre délégation constate que celle-ci reste néanmoins perfectible** afin de **sécuriser les élus locaux, réduire la vulnérabilité des populations, et ancrer définitivement la culture du risque dans nos territoires.**

---

<sup>1</sup> Patricia Blanc, directrice générale de la Prévention des Risques (DGPR), au ministère de l'Environnement, lors de son audition devant votre délégation.



---

## GLOSSAIRE

- APIC** ..... Dispositif d'avertissement sur les pluies intenses à l'échelle des communes
- CEPRI** ..... Centre européen de prévention de risque d'inondation
- CGEDD** ..... Conseil général de l'environnement et du développement durable
- DICRIM** ..... Dossier d'informations communales des risques majeurs
- FPRNM** ..... Fonds de prévention des risques naturels majeurs - « fonds Barnier »
- GEMAPI** ..... Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations
- IFFO-RME** .... Institut français des formateurs risques majeurs et protection de l'environnement
- PAPI** ..... Plan d'action pour la prévention des inondations
- PCS** ..... Plan communal de sauvegarde
- PGRI** ..... Plan de gestion des risques d'inondation
- PPR** ..... Plan de prévention des risques
- PPRI** ..... Plan de prévention des risques d'inondation
- PPRN** ..... Plan de prévention des risques naturels
- PSR** ..... Plan submersions rapides
- RAN** ..... Réseau national d'alerte
- SAIP** ..... Système d'alerte et d'information des populations
- SAGE** ..... Schémas d'aménagement et de gestion des eaux
- SCHAPI** ..... Service central d'hydrométéorologie et d'appui aux prévisions des inondations
- SDAGE** ..... Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- SNGRI** ..... Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
- SPC** ..... Services de prévision des crues



---

## I. XYNTHIA : UNE RUPTURE RÉVÉLATRICE DU MANQUE DE CULTURE DU RISQUE DANS LES TERRITOIRES

La tempête Xynthia s'est abattue sur le littoral atlantique dans la nuit du 27 au 28 février 2010, touchant particulièrement les départements de Vendée et de Charente-Maritime.

La mission d'information diligentée par le Sénat a relevé que cette tempête avait résulté d'une « *conjonction d'évènements climatiques d'une rare violence* »<sup>1</sup>. C'est sur cet arrière-plan, qui sera peut-être à l'avenir moins exceptionnel qu'on ne le croit, que les qualités et les défaillances de la politique étatique et de l'action administrative en matière de lutte contre les risques d'inondation et de submersion marine ont été dramatiquement mises en lumière.

### A. LES INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES RISQUES D'INONDATION ET DE SUBMERSION MARINE

#### 1. L'ampleur des dégâts matériels et humains est d'abord liée à une conjonction exceptionnelle de phénomènes naturels

Tant la mission d'inspection interministérielle de mai 2010<sup>2</sup> que la mission d'information sénatoriale **ont salué l'action des secours, estimant que ceux-ci s'étaient fortement mobilisés** dès la réception de l'alerte rouge de Météo-France, leur intervention ayant permis de sauver 1 500 vies.

La mission a constaté « *la réactivité des services de l'État* » par « *l'activation du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), la tenue d'audioconférences avec les grands opérateurs, la mise en alerte des Préfectures et des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), ou encore le pré-positionnement des équipes de la sécurité civile dès le 27 février* »<sup>3</sup>. En Vendée, **une cellule de crise avait même été réunie** le 27 février à 22 heures, tandis qu'une **cellule opérationnelle était installée dès minuit**.

Elle a également relevé que « *les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ont mobilisé tous leurs moyens dès la phase d'alerte et bénéficié d'importants renforts extra-départementaux et nationaux* »<sup>4</sup>. Elle a retenu que **les préfets ont effectivement relayé l'information**, à travers les messages

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, p. 21.

<sup>2</sup> « Tempête Xynthia : retour d'expérience, évaluation et propositions d'action », ministère de l'Écologie, ministère de l'Économie, ministère de l'Intérieur, ministère du Budget, secrétariat d'État chargé de l'Écologie, Inspection générale des Finances, Inspection générale de l'Administration, Inspection de la Défense et de la Sécurité civile, Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, mai 2010.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 647, p. 32.

<sup>4</sup> Les compagnies républicaines de sécurité (CRS), les gendarmes, les sections des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) ainsi que les sapeurs-pompiers ont été mobilisés.

d'alerte envoyés aux maires, et coordonné de façon satisfaisante le dispositif de secours, et notant que, pour sa part, « *la population a pris connaissance de cette alerte par les différents médias* »<sup>1</sup>.

S'agissant des prévisions, si la mission sénatoriale a constaté que les services de la météorologie nationale s'étaient livrés à une « *prévision satisfaisante de la tempête et des risques en mer* »<sup>2</sup>, **elle a en revanche pointé de graves défaillances dans la prévision des risques à terre** notant que « *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* »<sup>3</sup>.

**Toutefois, en dépit de la mobilisation des acteurs de terrain**, les conséquences de la tempête ont été très importantes et son bilan particulièrement lourd, au plan **humain**<sup>4</sup> comme au plan matériel<sup>5</sup>, **l'économie locale** (notamment agriculture et tourisme vendéens) **ayant été très durement touchée**. Au total, nos collègues ont évalué à plus de **2,5 milliards d'euros** l'ensemble des dégâts provoqués par la tempête Xynthia.

**Selon eux, c'est bien la conjonction imprévue de phénomènes naturels** (une surcote produite par la tempête, un coefficient de marée élevé, un phénomène de vague) qui a accentué la gravité de cette catastrophe. Par ailleurs, le **littoral était largement fragilisé** tant par des phénomènes naturels que par la main de l'homme, nos collègues pointant notamment « *la modification des courants côtiers résultant d'aménagements portuaires* » ou encore « *une érosion des falaises due aux pompes et aux drainages* »<sup>6</sup>.

En définitive, Xynthia a résulté d'une **conjonction d'événements climatiques d'une rare violence**, et ses conséquences ont bien été « *accentuées par de graves défaillances dans l'anticipation du risque de submersion marine* »<sup>7</sup>. Deux dimensions ont été particulièrement mal abordées : la **gestion du risque** d'une part, et la **conscience du risque** d'autre part.

## **2. Xynthia a mis en lumière de graves défaillances dans la chaîne de gestion du risque**

Les conclusions de la mission d'information sénatoriale sont sans appel : « *si la tempête était inévitable, ses conséquences aurait pu être minorées* »<sup>8</sup>. Nos collègues ont pointé cinq domaines : « *une prévision qui n'a pas permis d'anticiper correctement les risques à terre ; une vigilance insuffisamment*

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, p. 32.

<sup>2</sup> Un premier communiqué de presse de portée nationale avait été émis dès le vendredi 26 février après-midi pour informer les régions concernées.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 647, p. 38.

<sup>4</sup> 47 personnes ont été tuées et 79 autres blessés.

<sup>5</sup> Des centaines de maisons et de nombreuses infrastructures ont été lourdement endommagées et près de 500 000 personnes ont été sinistrées à des degrés divers.

<sup>6</sup> Rapport d'information n° 647, p.25.

<sup>7</sup> Rapport d'information n° 647, p.21.

<sup>8</sup> Rapport d'information n° 647, p.36.

---

*opérationnelle ; une **prévention** incomplète du risque de submersion marine ; une **occupation des sols** exposant au risque d'inondation ; un **entretien** très inégal des digues privées et publiques ».*

Pourtant, depuis la loi de 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels<sup>1</sup>, de nombreux **instruments**<sup>2</sup> ont été développés pour permettre **une bonne coordination des acteurs dans la prévention des risques**, « favoriser le dialogue entre les parties prenantes et faciliter l'instruction des dossiers »<sup>3</sup>. Ces instruments auraient donc dû, en principe, **assurer une gouvernance satisfaisante du système de prévention des risques**. Malheureusement, comme l'ont relevé nos collègues, la « **confusion des compétences** » entre les acteurs de la zone sinistrée a entraîné des « **blocages** » ayant contribué aux effets dramatiques de la tempête.

*a) L'inefficacité de la planification urbanistique*

(1) Une fragmentation pénalisante des outils relatifs aux risques

La mission d'information relève tout d'abord **la difficulté d'instaurer une approche globalisée des risques** du fait de **l'absence d'articulation entre la législation concernant la prévention des risques** (code de l'environnement) **et celle relative au droit des sols** (régé par le code de l'urbanisme).

Il existe en effet une distinction presque imperméable entre l'urbanisme et la gestion des risques naturels. Selon Jean-Bernard Auby, cette dualité entre les codes donne naissance à une « *pluralité excessive de documents* » : 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), etc. Cette **fragmentation** découle largement de la **sectorisation du droit** correspondant à ces instruments : code de l'environnement pour les PPRI et les PAPI, code de l'urbanisme pour les PLU, et code général des collectivités territoriales pour les PCS notamment.

Nos collègues ont constaté que cette situation crée des zonages concurrents, voire contradictoires, et suscite à la confusion pour les usagers. **C'est dans ce sens que votre délégation formule une recommandation visant à la simplification de ces instruments juridiques (recommandation n° 6).**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages.

<sup>2</sup> Tels que le plan d'action tripartite adopté sous l'égide du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer en décembre 2006, la circulaire ministérielle du 3 juillet 2007, les documents méthodologiques élaborés par le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) publiés en 2008, ou encore le plan global de formation mis en œuvre depuis 2009 à l'attention des services des personnes publiques et associations concernées.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 647, p. 48.

(2) Une planification urbanistique insuffisante

Selon la mission, « *les risques naturels n'ont pas été ignorés, mais négligés* »<sup>1</sup>. En effet, en dépit d'un atlas des zones submersibles dans l'estuaire du Lay élaboré par la Direction départementale de l'équipement (DDE) et porté à la connaissance des élus locaux et de la population dès 2002, il y a eu une réelle « *sous-estimation du risque inondation* », qui tenait à l'obsolescence, voire pire, à l'absence des documents d'urbanisme.

(a) Une couverture trop faible des territoires en plans de prévention des risques d'inondation (PPRI)

Le constat est accablant : « *les communes des côtes atlantiques les plus touchées par la tempête n'étaient pas dotées de PPRI* »<sup>2</sup> alors même qu'elles étaient particulièrement exposées au risque de submersion. **La commune de La Faute-sur-Mer en particulier n'était pas dotée d'un PPRI approuvé**, alors même que le préfet en avait prescrit un dès novembre 2001. Devant les difficultés à obtenir son approbation, celui-ci avait même décidé l'application anticipée de certaines dispositions de ce plan début 2007. En réponse, un courrier du maire de la Faute-sur-Mer avait été envoyé au préfet en mars 2007 afin de faire part de sa « *profonde déception à la lecture du règlement et du plan de zonage qui y est associé* »<sup>3</sup>.

Les retards dans l'approbation des PPRI, en partie dus aux réticences des élus locaux ou des habitants, illustrent donc bien le **manque d'anticipation** du risque d'inondation. La mission interministérielle de mai 2010<sup>4</sup> sur la tempête Xynthia reconnaissait elle-même « *de sérieuses carences sur le plan local de la politique nationale de prévention nationale des risques naturels* ».

Cette situation s'explique également par la longueur et la complexité de la mise en œuvre des **plans de prévention des risques d'inondation** (PPRI) : ils relèvent certes de la compétence de l'État, mais celui-ci les détermine à l'issue d'une procédure voyant se succéder de multiples phases (étude, élaboration, concertation avec les **collectivités territoriales**, les administrations concernées et la société civile).

**Après évaluation, votre délégation prend bonne note des progrès réalisés en matière de couverture des territoires par les PPRI**, comme cela lui a été souligné par Jean-Marc Michel, directeur de l'aménagement au sein de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

---

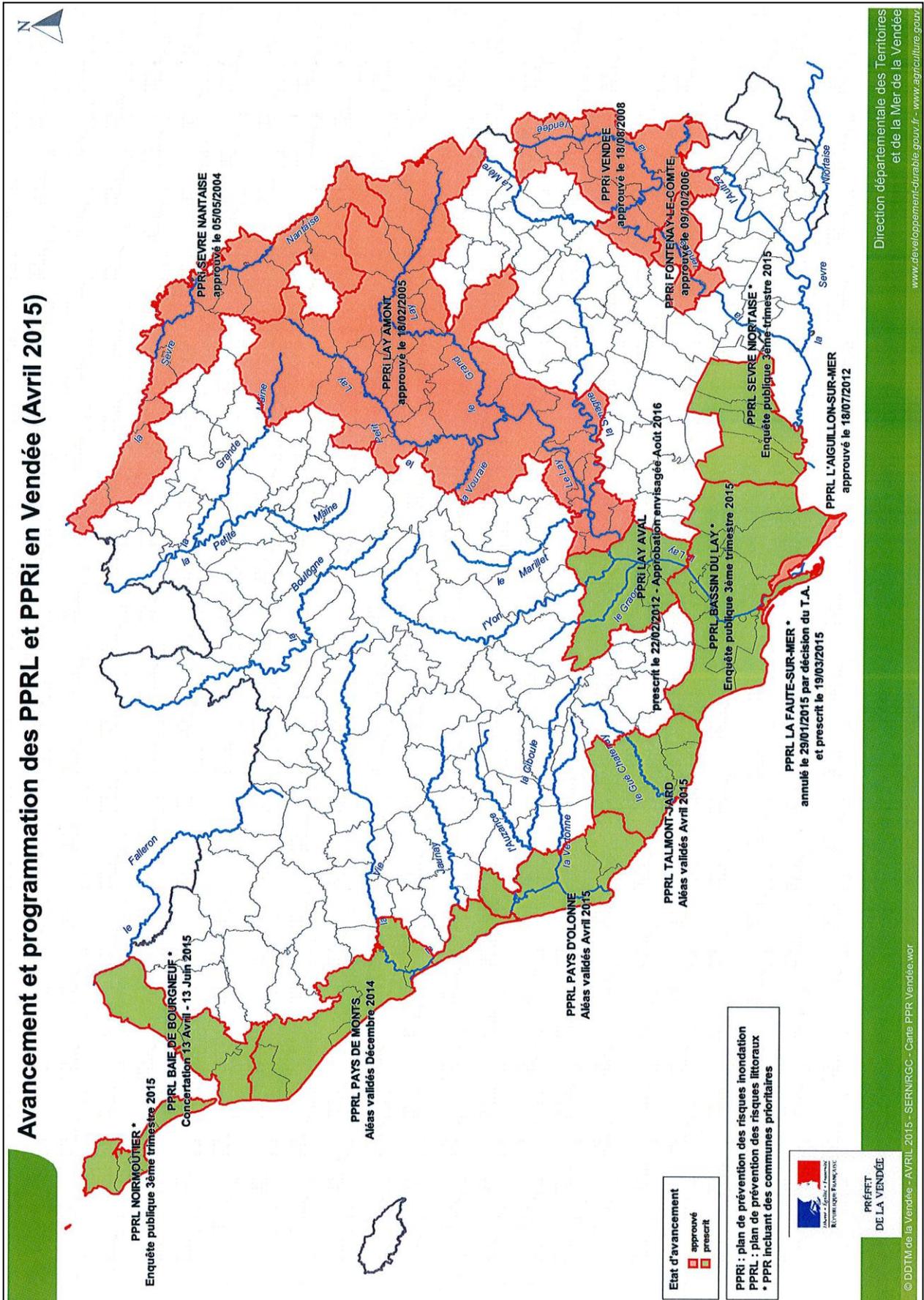
<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, p. 51.

<sup>2</sup> Les PPRI ont été créés par la loi n°95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995, dite « loi Barnier ». Les PPRI sont des actes réglementaires, valant servitude d'utilité publique, élaborés sous la responsabilité du préfet et associant les communes. Approuvés après enquête publique, leur objectif est de limiter l'impact des risques naturels, principalement en limitant l'augmentation du bâti en zone à risques et en préservant des champs d'expansion de crues, ou en prescrivant des mesures de renforcement du bâti existant.

<sup>3</sup> Rapport de la Cour des comptes, 2012.

<sup>4</sup> « Tempête Xynthia : retour d'expérience, évaluation et propositions d'action », mai 2010.

# Avancement et programmation des PPRL et PPRI en Vendée (Avril 2015)



(b) Les défauts ou l'absence de plans communaux de sauvegarde (PCS)

Les **plans communaux de sauvegarde** (PCS) ont été créés par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile pour **couvrir théoriquement l'ensemble des risques**<sup>1</sup> dont l'occurrence est envisageable localement. Élaborés sous la responsabilité de chaque municipalité, ils recensent les moyens pour assurer l'alerte, l'information et la protection de la population. Le décret d'application de la loi du 13 août 2004 rendait **la mise en place d'un PCS obligatoire** avant le 13 septembre 2007 dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques (PPR) approuvé ou d'un plan particulier d'intervention (PPI).

Déjà en mai 2010, la mission d'inspection interministérielle relevait l'absence de dispositions opérationnelles dans les plans communaux de sauvegarde, comme par exemple la désignation de lieux de mise en sécurité de la population en cas de sinistre. Et, ainsi que l'ont relevé nos collègues, *« paradoxalement, ces plans sont quasi inexistantes dans les zones les plus exposées »*<sup>2</sup>. Cette situation s'est vérifiée pour les communes les plus exposées à la tempête puisque sur les 69 communes vendéennes qui devaient être couvertes par un PCS, 49 d'entre elles étaient **dépourvues d'un tel document**<sup>3</sup>, et pour ceux qui avaient été établis, ils étaient souvent **incomplets**. À l'échelle nationale, la mission d'inspection interministérielle de 2010 relevait, pour sa part : *« Selon l'enquête annuelle de 2009, sur la base des renseignements fournis par 74 préfectures (représentant 26 407 communes), seules 1 474 communes avaient réalisé un plan communal de sauvegarde sur les 7 660 soumises à l'obligation légale de le réaliser, soit moins de 20% »*<sup>4</sup>. Dès lors, la mission appelait à l'élaboration de plans communaux de sauvegarde simples et opérationnels.

**Depuis lors, votre délégation a pu constater que la situation sur le territoire vendéen s'est considérablement améliorée**, ce qu'a confirmé Bruno Retailleau lors de son audition devant vos rapporteurs : *« En Vendée, depuis la tempête Xynthia, toutes les communes du littoral et du rétro-littoral ont engagé l'élaboration d'un PCS »*.

---

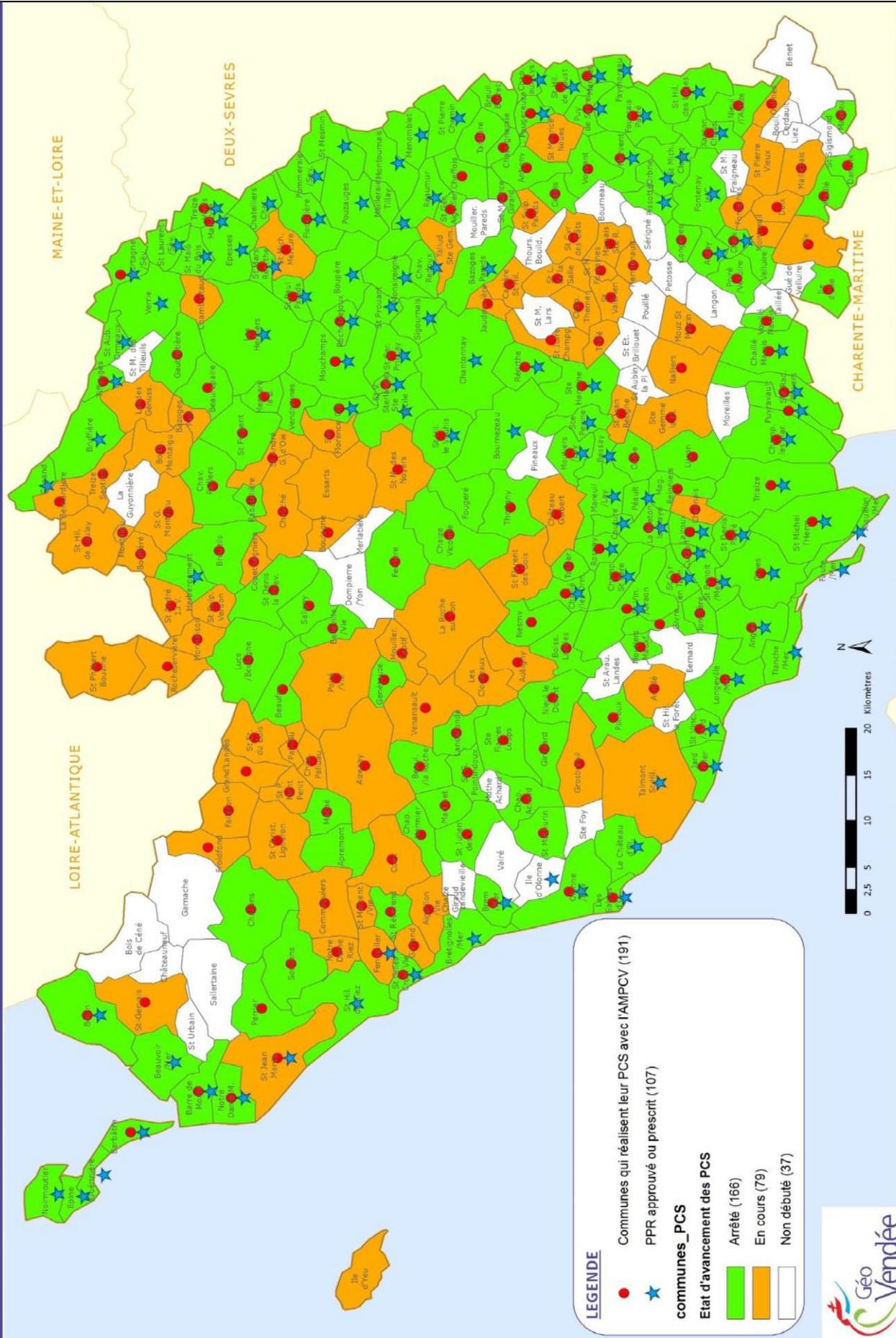
<sup>1</sup> Risques naturels et climatiques, technologiques, sanitaires, et accidents de grande ampleur.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 647, p. 49.

<sup>3</sup> Notamment les communes de La Faute-sur-Mer et L'Aiguillon-sur-Mer.

<sup>4</sup> « Tempête Xynthia : retour d'expérience, évaluation et propositions d'action », mai 2010.

# Etat d'avancement des PCS en Vendée au 15 avril 2015



D'ailleurs, au niveau national, votre délégation relève que la proportion des communes ayant réalisé un plan communal de sauvegarde par rapport à celles soumises à cette obligation constitue désormais un indicateur budgétaire

	2011 Réalisation	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Taux d'élaboration des PCS dans les communes soumises à obligation légale (%)	44 %	51,6 %	60 %	63 %	65 %	70 %

Source : Programme 307, « administration territoriale », PLF 2015

(c) Des Plans d'occupation des sols (POS) non actualisés pour tenir compte du risque d'inondation

Les PPR ne sont pas les seuls documents permettant de tenir compte des risques naturels dans les autorisations d'urbanisme. Il revient aussi au Plan local d'urbanisme (PLU) ou au **Plan d'occupation des sols (POS) de faire obstacle à la délivrance d'un permis de construire** en déclarant certaines **zones inconstructibles** lorsqu'un risque existe. Or, en 2010, « *la planification urbanistique des zones concernées par la tempête était largement obsolète<sup>1</sup>* ».

En effet, les communes touchées par la tempête étaient, le plus souvent, couvertes par un POS **n'ayant pas été actualisé pour tenir compte du risque de submersion marine**. C'était en particulier le cas du POS de La Faute-sur-Mer<sup>2</sup>, qui a permis de classer en zone urbanisable à court terme le secteur où ont été construits des lotissements lourdement endommagés par Xynthia.

**Sur ce point aussi, votre délégation se félicite de la récente accélération du rythme de révision des PLU**, ainsi que cela lui a été indiqué par Jean-Marc Michel, directeur de l'aménagement à la DGALN : « *Ce rythme va s'accélérer pour plusieurs raisons : la fin des POS au 1<sup>er</sup> juillet 2015 du fait de la loi ALUR, ou le 27 mars 2017 si la révision a débuté ; le caractère intercommunal des nouveaux PLU qui provoquera la révision des PLU voisins ; l'obligation de révision des SCOT pour prendre en compte les nouveautés du Grenelle de l'Environnement, et l'obligation de compatibilité des PLU avec les SCOT emportant révision des PLU* »<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, p. 53.

<sup>2</sup> Ce document était en cours de modernisation au moment de la catastrophe, mais n'a pas abouti en raison de blocages. Par la suite, il a fait l'objet de modifications, la dernière ayant été adoptée le 3 décembre 2013.

<sup>3</sup> L'effectivité de cette mesure est garantie par la caducité des documents de planification si les délais ne sont pas respectés.

---

b) *La problématique de la délivrance des permis de construire*

(1) Une occupation sans permis des zones dangereuses

La mission a pointé un **grave problème local** en matière d'occupation des zones dangereuses : « *De nombreuses maisons ont été édifiées sans permis et parfois même sur le domaine public maritime de l'État* »<sup>1</sup>. À chaque fois, les habitations étaient implantées directement sur le front de mer, autrement dit dans une zone exposée au risque de submersion marine.

C'est un problème auquel sont confrontés de nombreux élus locaux dans les territoires : de simples cabanes (habitations légères de loisirs ou HLL) deviennent avec le temps et à force de consolidation par leurs propriétaires, de véritables habitations pérennes. **Nombre de maires doivent donc faire face à des situations délicates**, la procédure pour obtenir la destruction des constructions illégales étant souvent très longue et nécessitant l'intervention d'une multiplicité d'acteurs.

Après évaluation, votre délégation déplore qu'aucune initiative de simplification n'est intervenue dans ce domaine, c'est **pourquoi elle formule une recommandation visant à faciliter cette procédure (recommandation n° 9)**.

(2) Des permis de construire délivrés en zones dangereuses

Nos collègues ont même relevé que des « *permis de construire ont été délivrés dans des zones dangereuses* »<sup>2</sup>, en raison surtout d'un « **processus de délivrance des permis de construire marqué par une multiplicité d'acteurs qui y concourent** ». Cette **mauvaise coordination**, a fortiori entre des acteurs dont « *les missions ne sont pas clairement définies* », explique que des permis aient pu être délivrés de façon illégale.

S'agissant des responsabilités, nos collègues dénoncent donc « **une nébuleuse d'irresponsabilité collective** »<sup>3</sup> car, si les communes ont certes compétence pour délivrer les permis de construire, elles confient généralement l'instruction des demandes aux services préfectoraux, ainsi que le leur permet l'article L 422-8 du code de l'urbanisme. Or, avant la réforme prévue par l'ordonnance du 8 décembre 2005<sup>4</sup>, les communes pouvaient **bénéficier des services de la DDE** pour la délivrance des permis de construire (depuis 2007, seules celles de moins de 10 000 habitants disposent d'une **assistance des services de l'État**, les autres communes ne pouvant plus les solliciter que de manière « *ponctuelle* », dans des cas particulièrement justifiés).

Les communes sinistrées par Xynthia étaient bien sous le régime antérieur à 2007. Les **services de l'État ont donc eu un réel rôle dans la**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, p. 53.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 647, p. 54.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 647, p. 56.

<sup>4</sup> Dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2007.

**délivrance des permis de construire les plus litigieux**, l'instruction des demandes ayant le plus souvent été réalisée par les préfetures pour le compte des communes. Il convient donc de souligner **que ces dernières ne sont pas seules impliquées dans la délivrance des permis de construire litigieux**.

En outre, d'après la mission d'information, les préfetures se sont souvent bornées à dresser **le catalogue des réglementations opposables** aux permis de construire, sans insister sur les facteurs de danger pour les populations. Par ailleurs, les représentants de l'État n'ont que rarement déferé les autorisations d'urbanisme au juge administratif, nos collègues soulignant « *un réel défaut dans la mission de contrôle de légalité des représentants de l'État* »<sup>1</sup>. Parallèlement, la commission départementale des sites a régulièrement approuvé la construction de lotissements dans des zones dangereuses.

Au total, **les défaillances en matière de permis résultent d'une responsabilité collective** : « *plutôt que l'action des maires, des préfetures, des pétitionnaires ou encore des commissions saisies pour avis, la gouvernance du système de délivrance des autorisations d'urbanisme dans son ensemble a contribué, en confondant et en diluant les responsabilités de chacun, à exposer les populations à des risques naturels mortels* »<sup>2</sup>.

La fin de l'instruction des permis de construire par les services déconcentrés de l'État à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2015 pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants va, dans les faits, pour un grand nombre de communes, mettre fin à cette confusion des responsabilités, d'autant plus si le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République relève le seuil des intercommunalités.

**C'est dans ce nouveau contexte réglementaire que votre délégation souhaite un renforcement du contrôle de légalité et présente une recommandation en ce sens (recommandation n° 8).**

*c) Un défaut général d'entretien des digues*

La mission d'information sénatoriale a également pointé « *un entretien défectueux des digues* »<sup>3</sup>. Cette situation tient à la **complexité du régime des digues**, qui fait intervenir une **multiplicité de propriétaires** (État, collectivités territoriales, associations, propriétaires privés). À titre d'exemple, le préfet de Vendée a ainsi souligné que le département comptait 99 maîtres d'ouvrages différents<sup>4</sup>, dont les deux tiers étaient des associations

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, p. 58.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 647, p. 59.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 647, p. 59.

<sup>4</sup> L'État, le conseil départemental, le conservatoire du littoral, 4 communes, 7 communautés de communes, 1 communauté d'agglomération, 5 syndicats intercommunaux, 14 syndicats mixtes, 64 associations syndicales autorisées et 1 établissement public territorial.

---

syndicales autorisées (ASA) qui étaient dépassées par la charge d'entretien. Dans certains départements, se pose même le problème de « digues orphelines », pour lesquelles il est impossible de retrouver les propriétaires. De manière générale, la mission d'inspection interministérielle de mai 2010<sup>1</sup> relevait la difficulté à recenser l'ensemble des ouvrages et à en identifier de manière certaine et complète les intervenants. Nos collègues ont ainsi retenu un **partage des responsabilités** dans le défaut de défense contre le risque de submersion marine.

En effet, en application de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, c'est bien aux **propriétaires riverains que revient** la responsabilité de la protection contre les **inondations**, notamment en ce qui concerne les digues lorsque les **travaux de défense contre la mer** ne présentent pas de caractère d'intérêt général. **Les propriétaires doivent donc en théorie exécuter les travaux d'entretien des digues.** De son côté, **l'État est seulement chargé de vérifier** la bonne exécution par le propriétaire de ses obligations, au moyen de visites techniques. Lorsque les travaux présentent un caractère **d'intérêt général**, la législation<sup>2</sup> prévoit toutefois que ce sont **les collectivités territoriales et leurs groupements qui les prennent en charge.**

Mais sur le terrain, **les collectivités et l'État sont souvent amenés à se substituer aux propriétaires**, qui n'ont pas toujours les moyens financiers suffisants, sans compter que ce dernier a « *tendance à se désengager du financement de la défense contre la submersion marine* »<sup>3</sup>. Les collectivités territoriales ont même dû, dans les communes sinistrées par Xynthia et face à l'urgence de la situation, notamment dans la perspective des grandes marées de mars 2010, financer en urgence l'entretien des digues selon leurs moyens, et ce alors que le coût du renforcement ou de la construction d'une digue est estimé entre un à deux millions d'euros par kilomètre. Bien que l'État participe à hauteur de 40% à 50% à la reconstitution des digues, le reste à charge pour les collectivités territoriales, notamment pour les communes, reste important. Ainsi, le maire de La-Faute-sur-Mer a indiqué à vos rapporteurs que son « reste à charge » s'élevait à 30% du montant total des travaux, un montant important pour le budget de cette commune, d'autant plus que suite à la tempête, elle a perdu 37% de sa dotation globale de financement<sup>4</sup>. En outre, lors de leur déplacement, vos rapporteurs ont été interpellés par l'association des maires et présidents de communautés de Vendée à propos de la lenteur de réalisation des travaux : 76 km de travaux sont programmés en Vendée dans le cadre des PAPI. En 2013, seulement 2 km de travaux avaient été effectués ; en 2014, 8 km supplémentaires ont été réalisés. 32 km sont programmés pour 2015-2016, et 34 km pour 2017-2020.

---

<sup>1</sup> « Tempête Xynthia : retour d'expérience, évaluation et propositions d'action », mai 2010.

<sup>2</sup> La loi n° 73-624 du 10 juillet 1973 relative à la défense contre les eaux.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 647, p. 62.

<sup>4</sup> Cela s'explique notamment par une diminution de 30% du nombre d'habitants : 600 maisons ont été déclarées non protégées et détruites.

**Après évaluation, votre délégation prend note des initiatives et actions intervenues afin d'assurer un entretien satisfaisant des digues, tant en matière de financement qu'en matière de gestion.** Ainsi, vos rapporteurs se sont vu confirmer lors de leur déplacement qu'il n'existait désormais plus de « digues orphelines » en Vendée.

*d) L'inefficacité d'un système d'alerte vétuste*

La mission sénatoriale d'information a enfin mis en avant les **défaillances du dispositif français d'alerte**, jugé « *vétuste et mal adapté aux risques d'aujourd'hui* », du fait notamment de **l'archaïsme intrinsèque** du dispositif datant de 1954 (alerte phonique par le biais de **sirènes, hétérogénéité des équipements matériels** à la disposition des départements).

Par ailleurs, les **bulletins d'alerte**, nationaux ou régionaux, **n'ont pas suffisamment anticipé la nature et l'intensité de la tempête**, empêchant d'appréhender toute l'ampleur du risque. **L'alerte s'est donc organisée de façon improvisée et variable selon les communes**<sup>1</sup>. Certains messages se sont avérés contre-productifs et même mortels<sup>2</sup>.

**Après évaluation, votre délégation s'est vue rassurée ce point, le réseau national d'alerte (RNA) étant actuellement en cours de modernisation**, comme l'a indiqué Philippe Le Moing-Surzur, sous-directeur de la planification et de la gestion des crises au ministère de l'Intérieur, lors de son audition. Il précise que « *2 830 sirènes sont actuellement en cours d'adaptation (réadaptation d'anciennes sirènes et création de nouvelles) dans le cadre de la première phase de modernisation du dispositif d'ensemble qui comptera au total 5 000 sirènes sur le territoire* ». Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur a lancé, en 2011, le marché pour la mise en place d'un système d'alerte et d'information de la population « *moderne, complet et multicanal* ».

Si votre délégation prend bonne note de cette modernisation des sirènes, **elle regrette toutefois que les outils de transmission de l'alerte n'aient pas été davantage perfectionnés et présente une recommandation en ce sens (recommandation n° 10).**

---

<sup>1</sup> À La Faute-sur-Mer par exemple, les habitants ont reçu une information d'alerte rouge ne comportant aucune indication des mesures concrètes de protection.

<sup>2</sup> « Les messages ayant conseillé aux habitants des zones les plus exposées à la tempête de se calfeutrer chez eux. Pour ceux dont la maison ne comportait pas d'étage ou de comble accessible, cela s'est transformé en un piège dont ils n'ont malheureusement pu s'extirper », Rapport d'information n° 647, p. 41.

---

### 3. Plus largement, Xynthia a dramatiquement démontré la très faible « culture du risque » dans la gestion du littoral

#### a) Une pression démographique sur un littoral exposé à des risques croissants

La **concentration de population sur les côtes** n'est pas une spécificité française, 40 % de la population mondiale vivant actuellement sur le littoral. Mais en France, la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) indique que non seulement **la dynamique démographique du littoral est 2,5 fois plus élevée** que sur l'ensemble du territoire, mais qu'il y a aussi une **forte tendance à la croissance des populations des communes littorales métropolitaines**.

Au-delà de la pression démographique, le littoral français doit aussi gérer une **élévation continue du niveau de la mer**. Comme l'ont rappelé Philippe Ledenvic et Christian Pitié, membres du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) devant vos rapporteurs, « *l'effet des phénomènes météorologiques exceptionnels est, sur le littoral atlantique français, nettement plus important (de l'ordre de 1,50 m de surcote) que celui de l'élévation du niveau des océans (0,60 m possible à la fin du siècle)* ».

Cette **occurrence croissante des phénomènes météorologiques extrêmes** tient évidemment au **réchauffement climatique**. Sur ce point, la mission d'information relevait d'ailleurs avec justesse que « *la tempête Xynthia a constitué un évènement naturel d'une ampleur remarquable, mais n'a désormais plus rien d'exceptionnel, au regard de la multiplication des épisodes climatiques extrêmes* ». Un large consensus scientifique<sup>1</sup> tend à démontrer que ces phénomènes climatiques seront de plus en plus nombreux et de plus en plus violents, et la tempête Xynthia doit nous faire prendre conscience des risques à venir.

#### b) Une culture du risque insuffisante en France

##### (1) Une culture du risque insuffisamment développée s'agissant de la submersion marine

La mission d'information souligne que « *sans culture du risque, il n'y aura ni anticipation ni gestion des inondations* »<sup>2</sup>. Cette situation est pénalisante dans l'alerte car elle impacte la phase de l'évacuation. Or, **cette absence de culture du risque** est largement surmontable.

Les **carences françaises** sont connues et tiennent :

- à la **sensibilisation insuffisante de la population** en comparaison de nos voisins européens où la responsabilité individuelle est encouragée

---

<sup>1</sup> Travaux du groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) notamment.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 647, p. 74.

dans le cadre d'une définition collective du niveau de risque acceptable alors que nous comptons trop sur la puissance publique ;

- à l'insuffisance de **l'information** diffusée aux **particuliers** ;
- et à une politique française des risques naturels trop **cloisonnée** (prévention, prévision, alerte, vigilance, secours, protection, indemnisation).

La situation sur le terrain était bien résumée en 2010 par Daniel Canepa, alors président de l'association du corps préfectoral, qui soulignait que, d'une part « *les maires, qui sont les premiers responsables, sont soumis aux pressions de leurs électeurs et rechignent à adopter une culture du risque* » et, d'autre part, que « *les administrés ont trop tendance à croire que l'État finira toujours par intervenir* ». Le **risque de submersion marine** ne fait pas exception, d'autant plus qu'il revêt une spécificité en comparaison du risque de crue auquel il est trop souvent assimilé.

**Après évaluation, votre délégation se félicite que de nombreuses initiatives aient été prises dans ce domaine et il lui semble opportun de les renforcer. C'est pourquoi elle formule une recommandation pour développer la culture du risque, notamment de submersion marine (recommandation n° 3).**

(2) La directive européenne relative à la gestion des risques

Avant la tempête Xynthia, **une politique en faveur d'une meilleure prévention du risque** de submersion avait pourtant commencé à être déployée au niveau européen, à travers **la directive du 23 octobre 2007<sup>1</sup>** dont l'objectif était **d'inculquer un niveau minimum de culture de gestion du risque** au sein des États membres.

La méthode de gestion des risques d'inondation retenue reposait sur des principes innovants. Elle prévoyait en effet **une gestion globale du risque** obligeant les États à concevoir, pour chaque bassin, un **plan de gestion des risques d'inondation** (PGRI) regroupant **l'ensemble des documents** de prévision, protection et prévention. Le texte prévoyait également **une méthode de recensement des zones à risque** reposant sur trois étapes successives<sup>2</sup>. Mais, au moment de la tempête Xynthia, cette directive n'avait pas encore fait l'objet d'une transposition en droit français. À cet égard, le retard dans la transposition, qui devait intervenir au plus tard le 26 novembre 2009, témoigne bien d'une insuffisance de culture du risque dans notre pays.

---

<sup>1</sup> Directive européenne 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

<sup>2</sup> Le recensement des zones à risque, l'évaluation préliminaire des risques au moyen d'une cartographie et la réduction des conséquences de l'inondation.

---

## **B. DES DYSFONCTIONNEMENTS ILLUSTRÉS PAR LE JUGEMENT DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DES SABLES D'OLONNE**

Après la parution du rapport du Sénat sur la tempête Xynthia, la Justice<sup>1</sup>, avec ses propres moyens, a cherché à établir les responsabilités respectives des différents acteurs dans le drame de La Faute-sur-Mer.

Le jugement rendu par le Tribunal de grande instance des Sables d'Olonne le 12 décembre 2014 est riche de **constatations de fait sur les dysfonctionnements administratifs**, qui ont démultiplié l'ampleur des conséquences de la tempête. C'est pourquoi il importe, dans le cadre du présent travail d'évaluation, d'analyser le contenu de ce document.

Le jugement, naturellement susceptible d'être bientôt corrigé en appel, retient principalement la responsabilité du maire et de certains membres de son équipe, jugés responsables du **défait de prévention du risque<sup>2</sup> en amont**, mais il souligne également de graves erreurs des services de l'État, tant dans l'instruction des **permis de construire** en violation des règles de sécurité qu'en matière **d'alerte et de surveillance**.

Sur un plan plus général, votre délégation relève particulièrement cette appréciation du tribunal, qui résume en quelques lignes certains défauts structurels d'organisation des services déconcentrés de l'État depuis le lancement de la RGPP : *« Il y a une faiblesse dont ne sont pas comptables les agents à titre individuel, mais qui tient à l'organisation des services : le manque de personnels dédiés à la prévention des risques à la DDE (1/10<sup>e</sup> d'équivalent temps plein entre 2001 et 2006 pour l'ensemble du département), les mutations fréquentes qui réduisent l'implication dans les dossiers et surtout qui font perdre la mémoire de ceux-ci »*.

**Votre délégation estime indispensable de sécuriser les élus locaux contre les conséquences de cet état de fait, c'est pourquoi elle présente plusieurs recommandations en ce sens (recommandations n° 4 et n° 8).**

### **1. De nombreux dysfonctionnements locaux en matière de prévention du risque en amont**

Le tribunal a estimé que **l'État n'avait juridiquement pas le pouvoir de se substituer au maire** pour mettre en place les dispositifs d'information

---

<sup>1</sup> Le procureur de la République, ainsi que de nombreuses familles et associations de victimes constituées en parties civiles, ont saisi le tribunal des Sables d'Olonne. Les prévenus (le maire de La Faute-Sur-Mer, sa première adjointe, le président de l'ASA des Marais, deux sociétés de construction et le directeur départemental adjoint de l'équipement et de l'agriculture) ont ainsi été renvoyés devant le tribunal par ordonnance du juge d'instruction du 26 août 2013. Les juges ont interrogé les « agissements des personnes ayant contribué à la réalisation des dommages ou n'ayant pas pris les mesures permettant de les éviter » entraînant ainsi la mise en danger de la vie d'autrui.

<sup>2</sup> D'une part, la **non-diffusion de l'information sur le risque** et, d'autre part, l'**absence de mise en place des plans de prévention** imposés par la loi.

sur le risque auxquels avaient droit les habitants de La Faute-sur-Mer. Le jugement déplore à cet égard, dans des termes d'une extrême sévérité, que « *l'État est surtout très impuissant lorsqu'il est confronté à la malveillance d'élus locaux, qui n'ont de cesse de faire obstruction à des démarches d'intérêt général absolument indispensables. L'État ne pouvait pas se substituer au maire de La Faute-sur-Mer pour remplir ses **devoirs de protection** à sa place, devoirs que la loi et le règlement confiaient à lui-seul* »<sup>1</sup>.

a) *L'absence de diffusion de l'information sur le risque*

Le jugement relève que le maire a été destinataire d'une « *somme considérable d'informations relatives à la connaissance du risque de submersion marine* » susceptible d'affecter le territoire de sa commune. La communication de ces informations, **en provenance** essentiellement **des services de l'État**, s'est étalée sur une période de douze ans. Qu'il s'agisse d'études<sup>2</sup> et d'arrêtés<sup>3</sup> qui ont été portés à sa connaissance, de réunions avec les services de l'État<sup>4</sup>, ou encore de courriers réitérés<sup>5</sup>, le maire « *a été indéniablement sensibilisé à la dimension du risque naturel majeur d'inondation marine affectant sa commune* ».

Toutefois, il n'a **pas informé les habitants de sa commune de l'existence de ce risque**. L'article L. 125-2 du code de l'environnement<sup>6</sup> dispose à cet égard que « *dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque* ». La loi confie aux maires le soin de décider des modalités de cette communication. Mais cette obligation d'**information biennale** constitue bien, a-t-il été jugé, une obligation particulière de prudence et de sécurité au sens de l'article 223-1 du code pénal.

---

<sup>1</sup> Extrait du jugement du 12 décembre 2014 rendu par le TGI des Sables d'Olonne.

<sup>2</sup> Le rapport de présentation du projet de révision partielle du POS annexé à la délibération du conseil municipal de La Faute-sur-Mer du 11 juin 1998 ; Le DDRM dans ses versions actualisées de 2003 et 2005.

<sup>3</sup> Le classement de la digue Est comme intéressant la sécurité civile par arrêté préfectoral du 7 juillet 2005 ; l'arrêté préfectoral du 15 février 2006 rendant obligatoire l'information des acquéreurs et des locataires sur le risque d'inondation suivant le zonage du PPRI.

<sup>4</sup> La réunion du 11 mars 2003 comportant à l'ordre du jour la définition du PPRI, la présentation du phénomène d'occurrence centennale et les principes généraux du zonage ; la réunion de présentation du projet de PPRI à la préfecture le 23 avril 2007.

<sup>5</sup> Les courriers du préfet des 19 octobre 2000 et 18 janvier 2001 demandant au maire de refuser deux projets d'aménagement compte tenu des risques d'inondation ; le courrier du chef de service urbanisme et aménagement de la DDE du 29 novembre 2002 communiquant au maire la carte d'aléas issue des relevés photogrammétriques.

<sup>6</sup> Pris en application de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

---

**Selon le tribunal, cette obligation d'information** avait au demeurant été rappelée au maire par le préfet à trois reprises au moins<sup>1</sup>. Ainsi l'arrêté préfectoral du 29 novembre 2001 prescrivant le PPRI a-t-il bien été affiché en mairie, mais au même titre que les autres arrêtés, sans mise en valeur particulière. Le jugement estime à cet égard que l'élu « *a délibérément privé pendant plusieurs années les habitants de sa commune de leur droit à l'information sur les caractéristiques du risque naturel connu et les mesures prises par la commune pour gérer ce risque* ».

Les juges ont également considéré que **l'adjointe au maire**, en sa qualité de **présidente de la commission d'urbanisme**, était au fait de tous les documents attestant du risque d'inondation de sa commune. La question du risque n'ayant pas été inscrite aux débats des réunions de cette commission, ils ont estimé que l'adjointe avait **privé ses collègues d'une réflexion sur les prescriptions de sécurité à suivre**. En fin de compte, selon les juges, la commission n'a pas eu la possibilité de **suspendre à titre conservatoire le processus d'urbanisation** dans le secteur vulnérable.

Enfin, le tribunal a établi que **le Conseil municipal** n'a jamais été convoqué pour un débat sur les risques naturels. « *Il s'agit (...) d'une véritable captation délibérée de la connaissance du risque, pour des motifs évidents liés à l'image touristique idyllique de la commune, et à la poursuite, coûte que coûte, de son développement* »<sup>2</sup>. Les juges ont même considéré que la première adjointe avait « *délibérément choisi de faire de la rétention d'information* ».

**Au vu de ces différents éléments d'appréciation, votre délégation estime que l'information du Conseil municipal est un élément essentiel de la chaîne de prévention des risques, c'est pourquoi elle présente une recommandation en ce sens (recommandation n° 5).**

Inversement, les juges ont estimé qu'**aucune faute n'avait été commise par l'État s'agissant de l'information sur le risque d'inondation à La Faute-Sur-Mer**. Les services de l'État ont « *au contraire travaillé à la connaissance de ce risque, à sa qualification et à son anticipation* » alors que (...) « *les deux élus locaux ont violé leur obligation de protection et de sauvegarde de la population, et exposé les habitants à un risque d'une particulière gravité* ».

*b) Le défaut de mise en place des plans de prévention*

En matière de planification aussi, la chaîne de la prévention a été prématurément interrompue. Le jugement constate en effet, à cet égard, que les règles relatives à l'élaboration des plans de prévention n'ont pas été respectées par l'autorité municipale, malgré les nombreux rappels des services de la préfecture.

Selon le tribunal, le maire « *par son immobilisme durant dix ans, a volontairement dédaigné les informations et les avertissements de l'État quant au*

---

<sup>1</sup> Notamment dans des courriers des 30 octobre 2006, 23 avril et 22 octobre 2007.

<sup>2</sup> Extrait du jugement du 12 décembre 2014 rendu par le TGI des Sables d'Olonne.

*risque naturel majeur de submersion marine. Il ne peut, au stade du jugement, arguer du manque de soutien de l'État, de la faiblesse de ses propres moyens, ou des erreurs de l'administration, pour masquer ses fautes* »<sup>1</sup>. En l'espèce, **l'administration avait proposé son aide à de multiples reprises** dans la mise en œuvre des mesures de prévention ou de protection. *A contrario*, en dehors de trois courriers, le maire n'a, dans ce domaine, pas sollicité l'État pendant toute la décennie 2000 en matière de prévention du risque.

En vertu de ses pouvoirs de police<sup>2</sup>, le maire aurait dû mettre en place toutes les **mesures de prévention et de secours** justifiées par les inondations et les ruptures de digue. Plus encore, la justice a estimé que différents documents auraient dû être établis par celui-ci afin de **permettre une meilleure prévention du risque**. Ces documents visent soit à répondre au droit à l'information des citoyens sur les risques majeurs qu'ils encourent<sup>3</sup>, soit à décliner sur le territoire en actions concrètes les préconisations du plan de prévention des risques :

- **Le Dossier d'Informations Communales des Risques Majeurs (DICRIM)**

En raison de son exposition à plusieurs risques majeurs, dont celui de submersion marine, La Faute-sur-Mer est une commune désignée par arrêté préfectoral comme devant obligatoirement<sup>4</sup> faire l'objet d'une déclinaison au plan local du Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM). Ce document doit indiquer les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune ainsi que les consignes de sécurité à mettre en œuvre en cas de réalisation du risque. Son élaboration est à la charge du maire, qui doit faire connaître au public l'existence de ce document par un avis affiché pendant au moins deux mois à la mairie et permettre sa consultation gratuite. Or, cette obligation avait été rappelée à deux reprises<sup>5</sup> par la préfecture.

- **Le diagnostic de vulnérabilité des habitations situées derrière la digue**

Son élaboration est une obligation générale qui découle des pouvoirs de police administrative du maire. Le 26 décembre 2007, le préfet lui a rappelé les objectifs de ce diagnostic, et demandé de soumettre le projet au conseil municipal afin d'être en mesure d'obtenir les crédits de réalisation. L'élue s'est abstenue de remplir cette obligation alors même que le conseil

---

<sup>1</sup> Extrait du jugement du 12 décembre 2014 rendu par le TGI des Sables d'Olonne. Il est ici fait référence au fait qu'avec plus de 4,5 millions d'euros de budget d'investissement et l'équivalent en fonctionnement, pour une population de 900 habitants à l'année, la commune de La Faute-sur-Mer disposait de capacités financières suffisantes pour mener tous les projets utiles à la collectivité.

<sup>2</sup> Prévu par l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Loi du 22 juillet 1987 et loi du 30 juillet 2003.

<sup>4</sup> En application de la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 et des articles R.125-10 et suivants du code de l'environnement.

<sup>5</sup> Les 22 octobre 2007 et 10 avril 2008.

---

municipal avait accepté le 27 février 2008 la réalisation de ce diagnostic cofinancé par l'État et que, fin 2009, la DDE avait rappelé au maire que des crédits étaient à sa disposition.

- **Le plan de secours**

Le maire s'était également engagé à réaliser un plan de secours pour sa commune. Le jugement relève qu'il n'a pas rempli cet engagement entre le 29 novembre 2001 (date de l'arrêté préfectoral prescrivant le PPRI) et l'adoption de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004. Il avait pourtant reçu plusieurs rappels de la part des services de l'État. La DDE lui avait proposé son aide et mis à sa disposition un modèle de plan de secours. Elle lui avait de nouveau expliqué l'importance d'un tel document lors d'une réunion à la mairie le 11 mars 2003. La préfecture lui avait enfin rappelé son engagement par courrier le 14 mai 2007. Pour les juges, il avait donc « *connaissance des risques réels et sérieux d'inondation et de la faiblesse des ouvrages de protection dans sa commune* ». C'est pourquoi ils ont considéré que « *le défaut d'établissement d'un plan de secours* » constituait bien une « *violation par le maire d'une obligation générale découlant de ses pouvoirs de police administrative* ».

- **Le plan communal de sauvegarde (PCS)**

Le tribunal retient également que le maire a manqué aux obligations relatives à ses pouvoirs de police administrative en n'établissant pas le PCS, malgré son engagement formel de le réaliser. Après un premier rappel par le préfet, le directeur de cabinet du préfet a indiqué au maire, le 30 août 2007, que son service de protection civile pouvait lui transmettre un « plan type » pour l'aider à la réalisation de ce PCS. La préfecture lui a ensuite rappelé son engagement en lui précisant, par courrier, que ce plan pouvait être simple et synthétique et qu'il pouvait bénéficier de l'assistance des gendarmes et des pompiers pour le concevoir. La justice a donc estimé que « *le maire de La Faute-Sur-Mer n'a jamais déféré à ces sollicitations, en dépit de la connaissance qu'il avait des risques réels et sérieux d'inondation et de la faiblesse des ouvrages de protection dans sa commune* ».

- **Les repères de crue**

L'installation de repères de crue a été rendue obligatoire<sup>1</sup> dans les zones exposées au risque d'inondation pour permettre la visibilité des événements historiques et ainsi de sensibiliser le public aux niveaux atteints par les plus hautes eaux. En vertu de la loi, le maire est tenu de procéder à l'inventaire des repères de crue existant sur le territoire communal et d'apposer, avec l'assistance si nécessaire des services de l'État, des repères

---

<sup>1</sup> Par l'article L. 563-3 du code de l'environnement issu de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (et décret du 14 mars 2005).

correspondant aux crues historiques, aux nouvelles crues exceptionnelles ou aux submersions marines. Il doit les matérialiser, les entretenir, les protéger. Le jugement constate pourtant « *qu'aucun de ces repères n'a été installé à La Faute-sur-Mer* ».

Cette tendance n'est pas isolée, comme l'ont rappelé Philippe Ledenvic et Christian Pitié, membres du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) devant vos rapporteurs : « *en France, il y a une faible visibilité du risque car on a tendance à discuter l'aléa qui devrait pourtant être un constat* ». **Votre délégation, consciente de l'importance de cette forme de matérialisation visuelle de la permanence du risque, présente une recommandation à cet égard (recommandation n° 1).**

## **2. Les dysfonctionnements accompagnant la délivrance des permis de construire et du dispositif d'alerte et de surveillance**

### *a) Les erreurs de l'État dans la délivrance de permis de construire en violation des règles de sécurité*

En vertu de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme « *un **projet de construction** 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 salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ». **Un permis de construire ne peut donc être délivré s'il constitue une menace pour la sécurité des personnes.**

(1) La modification du zonage réglementaire prévu par le projet de PPRI

En 2004, **les fonctionnaires de la DDE** ont unilatéralement décidé de **modifier le zonage réglementaire** du projet de PPRI tel qu'il avait été défini par un cabinet d'études en septembre 2002, sans vérifier que les conditions pour modifier le zonage étaient remplies. Concrètement, la modification du zonage s'est traduite par le fait que des **terrains** susceptibles d'être **inondés** par des hauteurs d'eau supérieures à un mètre **ont été réputés constructibles, alors même que les aménagements visant à les protéger ou à indiquer la démarche à suivre par les habitants en cas d'inondation n'avaient pas été réalisés.** Cette modification était en **contradiction** avec les recommandations de **la circulaire du 30 avril 2002** précisant la doctrine de l'État sur l'aménagement des espaces situés derrière les digues.

Les mesures applicables du projet de PPRI ne pouvaient donc pas atteindre leur objectif de prévention. Les juges ont estimé en outre que la modification de zonage opérée par la DDE, compte tenu de son importance, aurait dû faire l'objet d'un **arbitrage de l'autorité hiérarchique**, c'est-à-dire *a minima* du directeur départemental, voire du préfet lui-même, ce qui n'a pas été le cas.

(2) Le défaut de vérification du projet de PPRI

Le jugement relève ensuite que l'arrêté préfectoral du 8 juin 2007 appliquant de manière anticipée le PPRI de l'estuaire du Lay s'est fondé sur le projet résultant de la modification opérée en 2004, sans que celle-ci ait été validée scientifiquement. C'est ainsi qu'en 2007, **aucun membre de la DDE ou d'autres services de l'État n'a vérifié** que les parties du projet de PPRI de 2004 mises en application anticipée étaient bien conformes aux objectifs poursuivis.

En outre, les services instructeurs des permis de construire, pourtant situés dans le même bâtiment que la DDE, ne connaissaient pas la cote de référence du projet de PPRI ni l'altimétrie des terrains. Les directives relatives aux habitations de plain-pied ne pouvaient donc être suivies. Les juges considèrent même que « *ce manque de suivi d'une mesure aussi importante est absolument consternant, tant il est révélateur d'un mode de fonctionnement de l'administration, bureaucratique, cloisonné, non responsable, et finalement dramatiquement inefficace* »<sup>1</sup>.

Là encore, le jugement fournit une illustration concrète de dysfonctionnements administratifs qui, pour être répandus, n'en sont pas moins absolument inacceptables dans certaines situations.

*b) Les défaillances de la commune dans la délivrance de permis de construire en violation des règles de sécurité*

(1) Un cas concret

Dans un premier temps, le tribunal rappelle que le maire, ou l' élu ayant reçu délégation en matière d'urbanisme, reste l'autorité décisionnaire en matière d'octroi des autorisations de construire, en dépit du rôle d'instruction joué par les agents de la DDE.

Le 18 septembre 2007, constatant une erreur de l'instructeur dans l'application du zonage, la DDE avait demandé à l' élu de retirer un permis de construire accordé le 22 août dans la zone rouge du PPRI. Le directeur de la subdivision des Sables d'Olonne avait informé par courrier le maire qu'« *après vérification, il apparaît que le terrain du projet se situe en zone rouge (inconstructible) du PPRI* ». Cette information a été relayée, face au silence du maire, par une lettre de la sous-préfète des Sables d'Olonne.

**Ainsi, à deux reprises, L'État a demandé le retrait du permis litigieux**, sans que des suites soient apportées à ses avertissements.

(2) De façon plus générale

La justice a également considéré que le maire avait aussi laissé sa **première adjointe poursuivre l'octroi de permis de construire** affectés du même vice. Selon le jugement, celle-ci a « *volontairement négligé l'existence du*

---

<sup>1</sup> Extrait du jugement du 12 décembre 2014 rendu par le TGI des Sables d'Olonne.

*risque majeur de submersion, pourtant omniprésent dans tous les contacts qu'elle avait eus avec l'État aux côtés du maire de la commune ». En **écartant délibérément la prescription transmise par l'État**, « l'adjointe au maire a laissé édifier des maisons dépourvues d'un niveau refuge en cas de survenance de submersion, ceci dans l'unique objectif de ne pas compromettre son **activité de lotisseur**<sup>1</sup> ».*

c) *La défaillance du dispositif d'alerte et de surveillance le jour de la tempête*

(1) Les services de l'État

On l'a déjà noté, la justice a relevé des **faiblesses dans l'organisation des services de l'État** : « le manque de personnels dédiés à la prévention du risque naturel à la DDE, les mutations fréquentes qui réduisent l'implication dans les dossiers et surtout font perdre la mémoire de ceux-ci ». C'est dans ces conditions que la **responsabilité d'un membre de la Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) a été engagée**.

Il a été établi par le tribunal que, au moment de la tempête Xynthia, le préfet de Vendée avait bien adressé des consignes de sécurité formelles au directeur adjoint de la DDEA lors d'une réunion au cours de laquelle il avait été décidé que la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) se mettrait en relation avec les maires ayant des digues sur leur commune pour **mettre en place et organiser une surveillance de proximité**. Or, à l'issue de cette réunion, le directeur adjoint de la DDEA n'a pas contacté le maire de La Faute-sur-Mer, même si celui-ci a bien été **renseigné, par la préfecture, du déclenchement des deux alertes**<sup>2</sup> par des messages reçus sur son téléphone portable.

Votre délégation note que **la rupture de la chaîne de l'alerte n'en est pas moins flagrante et regrettable**.

(2) L'autorité municipale

Compte tenu des informations adressées au maire durant la décennie 2000 par les services de la préfecture, la justice a estimé que celui-ci « *aurait dû observer que tous les **signaux d'alerte** relatifs au risque d'inondation étaient activés lorsqu'il a reçu les messages d'alerte* ». Cependant, il n'a pas tenu compte de ces messages : **l'élu ne s'est pas déplacé à la mairie** pour consulter les informations relatives au phénomène attendu et les consignes en résultant, notamment celle de surveiller la montée des eaux lorsqu'on est riverain d'un estuaire. Le jugement retient que « **la passivité du maire a été totale**. *Durant des années, il lui avait été enjoint de mettre en place un dispositif d'alerte et de secours, sans résultat.* ».

---

<sup>1</sup> Parallèlement à ses fonctions municipales, l'adjointe exerçait une activité privée en tant que promoteur immobilier.

<sup>2</sup> Orange puis rouge la veille de la tempête.

---

Les juges ont estimé que le maire avait **pleinement connaissance** du risque de submersion de la zone en cours d'urbanisation. Or, il était juridiquement **le seul responsable de la délivrance des permis de construire**. C'est pourquoi ils ont considéré que « *la question de l'instruction des dossiers par la DDE, et des carences, certaines, de cette dernière est profondément accessoire* ». Selon eux, les carences de l'État n'auraient pas eu de conséquences si le maire avait tenu compte des instructions dont les services étatiques lui avaient fait part.

**Votre délégation constate à nouveau que, sur fond d'une culture du risque anémiée sur le plan local, l'enchevêtrement des responsabilités, des initiatives non pertinentes et des abstentions désastreuses ont joué un rôle essentiel dans les suites de la catastrophe.** Ceci soulève la question de la répartition des compétences, mais aussi de l'efficacité de la présence territoriale de l'État.

*d) Les carences en matière de surveillance de la digue au niveau local*

(1) La commune

En dépit d'un rappel de son **obligation d'informer le propriétaire de la digue** (l'ASA des Marais) du risque réel et sérieux d'inondation, le maire n'a pas organisé avec ce dernier **un dispositif particulier de surveillance de la digue**. En vertu des obligations découlant de ses pouvoirs de police administrative, il lui revenait la charge de transmettre les alertes météorologiques à l'ASA des Marais et de mettre en place un **dispositif de surveillance** et d'entretien des ouvrages. La justice relève pourtant qu'« *il n'y a eu entre l' élu et le président de l'association aucune discussion sérieuse sur les mesures à prendre pour la surveillance de la digue* ».

(2) L'association ASA des Marais

La justice retient enfin **la responsabilité** du président de l'association **propriétaire** de la digue, à qui incombait la charge de **l'élaboration d'un dispositif de surveillance** : « *celui-ci n'ignorait pourtant rien du risque de submersion marine dans l'estuaire du Lay, ni du niveau marin extrême ou de la fragilité de la digue* ». Sur le terrain, le président n'a pas transmis de consigne particulière ou d'instruction pour les périodes de mise en charge de l'ouvrage au **maître de digue** qui gérait sa surveillance sans aucun impératif d'horaire. Le Tribunal de grande instance des Sables d'Olonne a donc estimé qu'il s'était employé « *à perpétuer une tradition d'indifférence face au risque maritime, que l'on pouvait admettre avant les premières études scientifiques, mais qui est devenue impardonnable ensuite* »<sup>1</sup>.

**Votre délégation y voit une fois encore l'illustration concrète de l'insuffisante culture du risque dans notre pays.**

---

<sup>1</sup> Extrait du jugement du 12 décembre 2014.



---

## II. LA DÉMARCHE DES POUVOIRS PUBLICS : UNE MOBILISATION ET UNE INSCRIPTION DANS LA DURÉE

### A. LES TENTATIVES D'UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU RISQUE PAR LE LÉGISLATEUR

#### 1. La transposition de la directive européenne relative à l'évaluation et à la gestion des inondations

En juillet 2010, soit de manière quasi concomitante avec la présentation du rapport sénatorial d'information, la loi portant engagement national pour l'environnement transposait la directive communautaire de 2007 relative à la gestion du risque inondation.

##### *a) Les dispositions de la directive européenne*

Ce texte vise à mettre en place une politique de prévention des inondations ainsi qu'une coordination des actions entre les Pays membres. Il rappelle la grande diversité des inondations sur le territoire de l'Union européenne, que ce soit du point de vue de sa nature – débordements de rivières, crues subites, « *inondations par la mer des zones côtières – ou par son impact en fonction de la zone touchée* ». C'est pourquoi le texte vise seulement à rendre obligatoires des mesures et actions visant à mieux gérer les inondations, « *les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation devant être fixés par les États membres et devant tenir compte des particularités locales et régionales* ».

La directive prévoit ainsi :

- l'obligation d'une évaluation préliminaire des risques d'inondation ;
- la réalisation d'une carte des zones inondables et des risques d'inondation en cartographiant les territoires exposés, respectivement, à des phénomènes fréquents, moyens et extrêmes ;
- la mise en place de plan de gestion des risques inondation (PGRI).

##### *b) Une transposition par la loi de Grenelle II jugée a minima*

La transposition de la directive de 2007 a été jugée « *a minima* » par la mission d'information commune et vue comme une « *occasion manquée ignorant la situation particulière du littoral et la spécificité des phénomènes de submersion marine* ».

En effet, une prise de compte de la spécificité de la submersion marine par rapport à l'inondation plus classique n'a pas eu lieu. En outre, le contenu des plans de gestion des risques inondation restait flou : les

imprécisions tiennent d'une part au **contenu**<sup>1</sup> même des plans et, d'autre part, à la **gouvernance**<sup>2</sup> de ceux-ci. Enfin, si la loi de transposition insérait dans le code de l'environnement une stratégie nationale de gestion des risques inondation (SNGRI), aucune précision n'était apportée. Cela s'expliquait principalement par le fait que l'État attendait le résultat de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation avant de les définir.

Après évaluation, **vos rapporteurs constatent que l'État fait preuve d'une meilleure prise en compte de la spécificité du risque de submersion marine**, comme en témoigne la circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux.

**Ils se félicitent également que la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation**, qui vise à assurer la cohérence des actions menées sur le territoire, **ait été arrêtée par les ministres de l'Écologie, de l'Intérieur, de l'Agriculture et du Logement le 7 octobre 2014**. Cette stratégie fixe ainsi trois grands objectifs : augmenter la sécurité des populations, réduire le coût des dommages, et raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés.

Enfin, vos rapporteurs notent avec satisfaction que **le contenu des PGRI a bien été précisé dans le guide fourni en août 2013**<sup>3</sup> **par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie**. La gouvernance des PGRI a d'ailleurs été précisée par la circulaire du 5 juillet 2011 relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation, et la circulaire du 14 août 2013 relative à l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation et à l'utilisation des cartes de risques pour les territoires à risque important d'inondation<sup>4</sup>.

Toutefois, si la gouvernance a bien été clarifiée, **votre délégation regrette qu'il n'y ait pas eu d'amélioration de la coordination entre les nombreux outils de gestion du risque (PPR, PCS, PAPI ou encore SDAGE), gages d'une meilleure lisibilité. C'est dans ce sens qu'elle présente une recommandation visant à rendre plus lisible l'articulation des outils relatifs aux risques (recommandation n° 6).**

---

<sup>1</sup> Un contenu jugé incomplet et ne prévoyant aucune coordination entre les différents outils existants, la France disposant déjà de très nombreux outils, qu'il s'agisse des PPR, des PCS, des PAPI ou encore des SDAGE.

<sup>2</sup> Pas de précisions quant au préfet coordonnateur s'agissant d'un littoral s'étendant sur plusieurs régions (le préfet coordonnateur de bassin étant en théorie le préfet de région). Aucune définition des modalités de concertation avec les collectivités territoriales. Absence de définition claire de la mission d'appui aux collectivités confiée aux établissements publics territoriaux de bassin (EPTB).

<sup>3</sup> Rapports fournis par la Direction générale de la prévention des risques, le Service des risques naturels et hydrauliques, et le Bureau des risques météorologiques.

<sup>4</sup> Cf. annexe 3 de la circulaire portant sur le rôle des différents échelons territoriaux.

---

## 2. La tentative non aboutie de traduire dans le droit plusieurs préconisations de la mission sénatoriale d'information

Dès juillet 2010, la mission d'information présidée par notre collègue Bruno Retailleau rendait ses **conclusions**. S'appuyant sur cette **expertise**, deux propositions de loi sénatoriales<sup>1</sup> étaient déposées par nos collègues de la commission de l'Économie. Reprises dans un texte identique à travers une proposition de loi unique « *tendant à assurer une gestion effective du risque de submersion marine* », qui avait pour double objectif de permettre un **accompagnement des sinistrés dans l'éventualité d'une crise**, notamment grâce à une indemnisation efficace, et d'en **réduire les conséquences par une meilleure anticipation**. Ainsi, était-il envisagé de renforcer les systèmes d'alerte, la préparation de la population et l'organisation des secours.

Votre délégation relève que sur les 92 propositions du rapport, **32 ont été reprises directement. La proposition de loi finalement adoptée par le Sénat le 3 mai 2011, traduit directement 29 préconisations** de nos collègues. Elle comprend six chapitres<sup>2</sup> reprenant **les enjeux majeurs relevés par la mission d'information**.

**Votre délégation regrette que cette proposition de loi**, pourtant novatrice et témoignant d'avancées législatives en matière de prévision et de gestion des risques de submersion, **n'ait toujours pas été examinée par l'Assemblée nationale**, alors qu'elle lui a été transmise le 4 mai 2011 et à nouveau le 2 juillet 2012.

### *a) La promotion d'une approche globale du risque de submersion marine*

- (1) Une meilleure prévision des différents phénomènes pouvant aboutir à une inondation

D'après la mission d'information sénatoriale, « *la tempête Xynthia a montré la spécificité des risques d'inondation associés, non à des crues intenses, mais à une submersion marine* »<sup>3</sup>. C'est pourquoi l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi prévoit que **les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) prennent en compte simultanément les risques de crues et les risques littoraux**.

---

<sup>1</sup> Les propositions de loi n° 172 (2010-2011) et n° 173 (2010-2011) déposées au Sénat le 14 décembre 2010 et rédigées dans des termes rigoureusement identiques, se sont attachées à traduire les préconisations du rapport d'information n° 647, « Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames ».

<sup>2</sup> La promotion d'une approche globale du risque de submersion marine ; la mise en place d'un droit des sols adapté au risque de submersion marine ; l'amélioration de la gestion des digues et de la défense contre la mer ; le renforcement et l'adaptation à la nature du risque des systèmes d'alerte, de la préparation de la population et de l'organisation des secours ; la réparation des dommages causés par une submersion marine avec des régimes d'indemnisation justes et efficaces.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 647, « Xynthia : une culture du risque pour éviter de nouveaux drames », 2009-2010, tome I, p. 116.

Par ailleurs, afin de mieux intégrer le risque de **submersion marine**, l'article 2 insère dans le code de l'environnement « *la prévision des effets de surcotes marines, de vague et les risques de submersions marines* ». L'article 2 bis crée également un chapitre relatif à **l'organisation de la surveillance, de l'alerte et de l'information sur les tsunamis**.

(2) Une meilleure gestion globale du risque d'inondation

La mission d'information souhaitait « *muscler le contenu stratégique du plan de gestion des risques inondation (PGRI)* »<sup>1</sup>, jugé insuffisamment précis. C'est pourquoi l'article 3 modifie son contenu sur plusieurs points :

- il y intègre un bilan de l'état des éléments de protection contre la mer ainsi qu'un document qui retrace l'ensemble de la chaîne d'alerte ;

- il le dote d'un **volet stratégique sur le littoral** en lui confiant un **rôle d'évaluation** de l'ensemble des mesures de gestion du risque ;

- il prévoit **l'élaboration spécifique de stratégies locales** relatives aux submersions marines à l'échelle de la « zone littorale homogène ».

L'article 3 bis vient également enrichir le PGRI en prévoyant que **l'étude d'impact** le précédant comprenne **l'étude de la gestion des risques naturels majeurs**.

*b) Le renforcement de la protection des populations par la mise en place d'un droit des sols adapté au risque de submersion marine*

La mission d'information avait constaté que **l'objectif de protection des populations** ne figurait que dans le code de l'environnement, et avait jugé nécessaire de l'intégrer dans le code de l'urbanisme. C'est pourquoi l'article 4 intègre dans le code de l'urbanisme les **objectifs de prévention des risques naturels et technologiques**, ainsi que de **protection des vies humaines face à ces risques**.

Par ailleurs, nos collègues avaient estimé que le renforcement de la protection des populations devait se faire par « *la pleine opposabilité des PPR aux documents d'urbanisme* »<sup>2</sup>. Dans ce sens, l'article 5 rend **les plans de prévention des risques naturels (PPRN) et les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) pleinement et directement opposables aux documents locaux d'urbanisme**. L'article 5 bis prévoit même l'extension aux **schémas de cohérence territoriale (SCOT) l'obligation de suppression des dispositions contraires au PPR**, alors que l'article 6 bis interdit **la délivrance tacite de permis dans les zones délimitées par les PPR**.

La mission avait enfin relevé des lacunes dans la procédure de « **porter à connaissance** » qui, selon elle, « *ne présentait pas de « valeur*

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, p. 108.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 647, p. 116.

---

ajoutée » pour les autorités locales compétentes en matière d'urbanisme »<sup>1</sup> et n'était exercée que très ponctuellement.

**Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs se sont vu confirmer que cette procédure s'est largement perfectionnée**, les informations relatives aux risques naturels étant maintenant communiquées aux maires de manière plus systématique et plus exhaustive.

c) *L'amélioration de la gestion des digues et de la défense contre la mer*

(1) Clarifier les mécanismes de contrôle et d'entretien des ouvrages de défense contre la mer

La mission sénatoriale jugeait que « *de trop nombreux acteurs interviennent dans la gestion des digues* »<sup>2</sup>. Elle a ainsi recommandé de **clarifier le régime de propriété afin de permettre une meilleure gestion des digues et de défense contre la mer**. Cette recommandation, reprise à l'article 7 de la proposition de loi, prévoit le **transfert des ouvrages de défense contre la mer aux collectivités territoriales qui le souhaitent**.

La mission a également considéré qu'il était « *très important de contrôler la mise en œuvre d'un plan de renforcement des ouvrages de défense contre la mer* »<sup>3</sup>. L'article 8 renforce donc **les moyens de contrôle des ouvrages de défense contre la mer** et rend **obligatoire**, comme aux Pays-Bas, **un plan d'action, élaboré tous les six ans, relatif aux ouvrages de défense contre la mer**.

Constatant que « *les travaux d'urgence sur les digues ont été réalisés de manière rapide avec parfois des matériaux de mauvaise qualité technique* »<sup>4</sup>, nos collègues ont jugé nécessaire de « *définir très précisément des normes en matière d'ingénierie des digues*. À cette fin, l'article 9 confie donc **au comité technique permanent des barrages et ouvrages hydrauliques**, actuellement compétent pour rendre un avis sur la sécurité de ces ouvrages, **le soin d'élaborer les prescriptions nécessaires à la construction et à l'entretien des digues**.

Si nos collègues n'avaient pas repris dans leur proposition de loi les dispositions relatives à la promotion d'une gestion locale de proximité de nature à assurer la surveillance et l'entretien des digues, **votre délégation prend acte des avancées réalisées sur ce point dans le cadre de la Gemapi**.

(2) Faciliter le financement destiné aux ouvrages de défense contre la mer

La mission d'information a estimé que « *le programme d'investissement* » destiné à la protection contre la **submersion marine** « *devait s'étaler sur plusieurs années et ne pas se contenter d'une simple « réparation » de*

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, p. 120.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 647, p. 144.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 647, p. 147.

<sup>4</sup> Rapport d'information n° 647, p. 147.

*l'existant* »<sup>1</sup>. L'article 10 de la proposition de loi crée donc **un mécanisme de financement pérenne des investissements destinés à la protection contre la submersion marine**.

*d) Renforcer et adapter les systèmes d'alerte, la préparation de la population au risque et l'organisation des secours à la nature du risque*

(1) Mieux informer la population sur le risque

Selon la mission commune d'information, « *la communication envers la population doit être le premier instrument de prévention des risques naturels* »<sup>2</sup>. C'est dans ce sens qu'elle préconisait de **rendre obligatoire l'adoption, par une commune, d'un plan communal de sauvegarde (PCS)** dès lors que la réalisation d'un PPR lui a été prescrite ; de **désigner dans chaque département une personne référente permettant d'aider les communes** qui le souhaitent à réaliser les PCS : de **subordonner les subventions étatiques** en faveur des actions locales de prévention des risques à **l'existence dans une commune d'un PCS approuvé** ; et enfin de **mieux informer la population du contenu de ces plans**. L'article 12 de la proposition de loi reprend l'ensemble de ces orientations en prévoyant une **information régulière** des populations concernées ainsi que **des exercices de simulation d'une catastrophe naturelle**.

En outre, l'article 13 instaure une **journée nationale de la prévention des risques naturels**.

Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs ont acquis la ferme conviction que **l'information est une condition du développement d'une culture de risque**. Sur ce point, Philippe Le Moing-Surzur, sous-directeur de la planification et de la gestion des crises au ministère de l'Intérieur, indiquait que « *les comportements inadaptés des populations étaient dus au manque de culture du risque* ». **C'est pourquoi votre délégation présente une recommandation afin de remédier à cette situation (recommandation n° 3)**.

(2) Mieux alerter la population en cas de survenance du risque

Constatant que « *la tempête Xynthia avait provoqué des dysfonctionnements majeurs des moyens de communications* »<sup>3</sup>, la mission proposait de **prioriser les appels d'urgence**. L'article 14 de la proposition de loi impose donc **aux opérateurs de téléphonie mobile d'offrir aux services d'urgence un accès prioritaire gratuit**.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, p. 150.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 647, p. 130.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 647, p. 153.

e) *La réparation des dommages causés par une submersion marine par des régimes d'indemnisation justes et efficaces*

Souhaitant « *aider les collectivités territoriales à réparer les dommages subis en recourant à la solidarité nationale* »<sup>1</sup>, nos collègues ont proposé une **indemnisation équitable des collectivités territoriales touchées par une catastrophe naturelle**. L'article 15 de la proposition de loi institue donc un **prélèvement sur les recettes de l'État** permettant de verser, suite à une **catastrophe naturelle, une compensation égale aux communes et EPCI** déclarés éligibles du fait de leurs pertes de bases d'imposition à la taxe d'habitation, à la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, par un décret en Conseil d'État.

Doutant de la capacité du « fonds Barnier » à faire face aux opérations de rachat envisagées pour l'indemnisation des sinistrés, nos collègues ont précisé, dans l'article 16, que la faculté de l'État de procéder au versement d'avances au profit de ce fonds vise à faire face à des **financements de dépenses exceptionnelles**<sup>2</sup>.

f) *Gérer le risque de submersion marine en lien avec la préoccupation d'aménagement et de développement des zones littorales*

La mission d'information a mis en évidence **le problème de « la fragmentation des outils et des législations »**<sup>3</sup>. Pour y remédier, elle a proposé, article 19 de la proposition de loi, la mise en place d'**une distribution spatiale des activités adaptée au risque de submersion marine, à travers un « schéma d'aménagement des zones littorales à risque »**. L'article 21 étend d'ailleurs les possibilités de préemption dans ces zones.<sup>4</sup>

Souhaitant optimiser la **coordination des instruments et organismes compétents**, nos collègues ont également **confié au Conseil national de la mer et des littoraux une mission de soutien aux collectivités territoriales** dans l'aménagement des zones littorales à risque. C'est l'objet de l'article 22 de la proposition de loi<sup>5</sup>.

## **B. TIRER LES LEÇONS DU DRAME DANS LES TERRITOIRES : LES ACTIONS REALISÉES PAR L'ÉTAT DEPUIS LA TEMPÊTE XYNTHIA**

L'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) réalisée par l'État en 2012 révèle que **près d'1 Français sur 4 est potentiellement exposé à ce risque**<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, p. 173.

<sup>2</sup> Comme les opérations d'envergure de rachat de logements dans des zones soumises à un tel risque naturel.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 647, p.192.

<sup>4</sup> Article qui modifie les articles L. 142-1, L. 142-2, L. 142-3 et L. 211-1 du code de l'urbanisme.

<sup>5</sup> Article qui modifie l'article 43 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

<sup>6</sup> L'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) apporte une vision homogène des risques à l'échelle de chaque grand bassin (district hydrographique). Elle permet d'identifier les

Pour répondre à l'impératif de sécurité des populations dans les zones inondables, **l'État a d'abord pris des mesures d'urgence immédiatement après la tempête**. Son action s'est ensuite orientée sur un plus long terme, dans le cadre du **Plan submersions rapides (PSR)** adopté en 2010 à travers lequel **80 actions doivent être menées jusqu'à la fin 2016**.

### **1. Les mesures prises en urgence par l'État après la tempête le 28 février 2010**

Les services de l'État ont tout d'abord pris, dans l'urgence, des mesures de **délocalisation des habitations** les plus menacées, **ouvert des crédits finançant les rachats** subséquents et **conforté les ouvrages de protection** les plus fragilisés. Lors de leur audition devant votre délégation, Philippe Ledenvic et Christian Pitié, membres du CGEDD, ont d'ailleurs confirmé que *« les travaux de réparation d'urgence, après les catastrophes de 2010, ont été réalisés dans de très bonnes conditions d'efficacité et de financement »*.

Dès le Conseil des ministres du 7 avril 2010, le ministre en charge de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer avait annoncé la mise en œuvre d'une procédure d'acquisition pour les habitations situées dans des zones touchées par la tempête qu'il n'était pas possible de protéger. Dans ces **zones d'extrême danger**, le Gouvernement avait en effet estimé qu'il n'était pas acceptable de laisser les habitants se réinstaller. Ces zones, dites **« zones noires »**, devaient donc retourner à l'état naturel. Dans les cas où **l'acquisition à l'amiable** des biens situés dans les « zones noires » n'était pas possible du fait du refus des propriétaires ou de l'absence d'accord sur le montant de la transaction, l'État a pu engager **des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique**.

Dans les zones exposées à un **moindre risque**<sup>1</sup>, dites aussi **« zones jaunes »**, un certain nombre de prescriptions ont été imposées dans le cadre d'un programme de protection<sup>2</sup>.

Mais si l'objectif de ce zonage, la sanctuarisation des périmètres soumis à risque mortel avéré, était incontestable, **sa mise en œuvre précipitée a toutefois été source de graves incompréhensions**, comme l'a relevé notre collègue Bruno Retailleau<sup>3</sup>.

---

*territoires pour lesquels l'effort public sera porté en priorité pour réduire les conséquences négatives des inondations.*

<sup>1</sup> La définition des zones, « noires » comme « jaunes », repose sur plusieurs critères, tels que la hauteur d'eau constatée, la vitesse et la force de la vague, et la possibilité de se protéger.

<sup>2</sup> Programme réalisé sur la base de systèmes d'alerte et d'évacuation, de contraintes techniques sur les bâtiments ou de protections collectives.

<sup>3</sup> Rapport n° 454 (2010-2011) de Bruno Retailleau fait au nom de la commission de l'Économie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, déposé le 26 avril 2011.

Un **travail d'expertise approfondi** a donc été mené en **Vendée** et en **Charente-Maritime**<sup>1</sup> pour réexaminer l'ensemble des données et des possibilités de protection, et proposer des périmètres pour les zones d'expropriation nécessitant une **procédure de déclaration d'utilité publique (DUP)**. Pour les secteurs où des zones de DUP ont pu être arrêtées<sup>2</sup>, une nouvelle phase a été engagée. Il s'agissait de passer du processus « zone de solidarité » au processus « zone de DUP », préalable à l'expropriation<sup>3</sup>.

Pour le département de **Vendée**, les arrêtés de DUP et de cessibilité des biens concernés à La Faute-sur-Mer et l'Aiguillon-sur-mer ont été signés en janvier 2013 et, le 10 octobre 2013, le juge de l'expropriation a pris deux ordonnances d'expropriation pour les biens déclarés cessibles et non acquis à l'amiable sur ces deux communes. En **Charente-Maritime**, la procédure de DUP sur les communes de Charron, Fouras, Aytré et Port-des-Barques est achevée. Les expertises se poursuivent dans ces deux départements en vue d'autres expropriations dans des zones dangereuses et dans l'attente de l'aboutissement de l'élaboration des plans de préventions des risques littoraux prioritaires (PPRL) destinés à rendre plus sûr le bâti.

Par ailleurs, la Cour des comptes, dans son rapport de 2012 relatif aux conséquences de la tempête sur le littoral atlantique, constate qu'immédiatement après la catastrophe, les préfets ont pris des mesures d'urgence afin de stopper toute construction dans les zones à risque. Elle regrettait toutefois le caractère provisoire de ces mesures.

#### **Le financement des procédures d'acquisition amiable par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)**

Créé par la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, ce fonds, dit « fonds Barnier », avait pour objectif initial de financer les indemnités d'expropriation des biens exposés à un risque naturel majeur. L'estimation des biens immobiliers éligibles à une indemnisation par le FPRNM est effectuée par France Domaines, qui considère l'ensemble de l'habitation sans tenir compte du fait que la parcelle sera située dans une zone à risques inconstructible<sup>4</sup>.

La contribution du fonds peut être accompagnée d'une indemnisation par l'assurance du propriétaire sinistré. Les indemnités dues par les assurances sont versées sans tenir compte du processus d'acquisition par le fonds.

<sup>1</sup> Ce travail a donné lieu, dans chaque département, à un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable, respectivement rendus le 16 septembre 2010 et le 15 janvier 2011.

<sup>2</sup> En Vendée et partiellement en Charente-Maritime.

<sup>3</sup> Ainsi, les personnes situées en zone de solidarité en Vendée avaient jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2010 pour s'engager dans une démarche de cession amiable, et donc demander une évaluation de leur bien immobilier par l'administration des Domaines.

<sup>4</sup> Par nature, elle prend en compte la valeur du bien, mais non le préjudice moral.

Le champ d'intervention du FPRNM est défini par l'article L. 561-3 du code de l'environnement et par les articles 128 de la loi de finances pour 2004 et 136 de la loi de finances pour 2006, trois textes modifiés par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Désormais, en plus du financement des indemnités allouées en cas d'expropriation d'utilité publique, ainsi que des dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle des biens exposés afin d'en empêcher toute occupation future, le fonds finance les dépenses de prévention liées aux évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées. Il peut également, contribuer au financement des mesures de prévention intéressant des biens couverts par un contrat d'assurance des risques de catastrophes naturelles. « À ce titre, il finance notamment l'acquisition amiable, par une commune, un groupement de communes ou l'État, d'un bien exposé à un risque prévisible de crues torrentielles ou à montée rapide, ou de submersion marine menaçant gravement des vies humaines, ainsi que des études et travaux de prévention définis et rendus obligatoires par un PPRN prévisible approuvé »<sup>1</sup>. Enfin, il contribue au financement des digues relevant des collectivités territoriales.

Le FPRNM est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles figurant dans les contrats d'assurances<sup>2</sup>. De même, pour pallier l'insuffisance des ressources du fonds pour remplir ses missions, le taux maximal a été plusieurs fois relevé<sup>3</sup> en loi de finances<sup>4</sup>.

**Après le passage de la tempête Xynthia, l'État a souhaité s'appuyer davantage sur le fonds Barnier** en le mobilisant pour le financement des acquisitions immobilières amiables ou d'expropriation rendues nécessaires. C'est ainsi que l'article 71 de la loi de finances pour 2011 du 29 décembre 2010 a **affecté le dividende versé en 2011 par la caisse centrale de réassurance à l'État**, dans la limite de 100 millions d'euros, au FPRNM. Par ailleurs, l'article 156 de la loi de finances pour 2011 a **étendu le champ d'intervention du FPRNM au financement des travaux de mise en conformité des digues domaniales** pour la mise en œuvre du PSR. Ce **financement est prévu jusqu'au 31 décembre 2016**, dans la limite de 200 millions d'euros pour la totalité de la période.

Selon le document budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2015 sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs<sup>5</sup>, cette mesure en faveur des digues domaniales permet de répondre

<sup>1</sup> Rapport n° 454 (2010-2011) de Bruno Retailleau, fait au nom de la commission de l'Économie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, déposé le 26 avril 2011, p. 11.

<sup>2</sup> Le produit des primes et cotisations additionnelles est fixé par arrêté.

<sup>3</sup> Initialement de 4 %, il est passé à 8 % en 2008 et 12 % en 2009.

<sup>4</sup> Versé par les entreprises d'assurance, ce prélèvement constitue aujourd'hui 90 % des ressources du fonds.

<sup>5</sup> Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs, annexe au PLF 2015.

---

à une réelle demande : il estime ainsi que les besoins financiers sont passés pour ces digues de 0,35 M€ en 2011 à 12,05 M€ en 2013 (part du financement par le fonds Barnier). Au total, entre 2011 et 2013, près de 21,5 millions d'euros avaient été engagés, somme qui devrait augmenter car des travaux de confortement des digues domaniales sont prévus sur le littoral (Vendée, Basse-Normandie, Bretagne), mais également le long des fleuves français (digues de la Loire, Toulouse, secteur du Rhône aval,...). Pour 2014, 2015 et 2016, une dépense annuelle de 23 à 25 millions d'euros est prévue, traduisant une augmentation du rythme des études et des travaux.

## **2. Les actions mises en place par l'État dans le cadre du Plan submersions rapides (PSR)**

Après les mesures d'urgence, l'État a tenté de répondre à **plus long terme** à l'impératif de **sécurité des populations dans les zones inondables** dans le cadre du « Plan submersions rapides » (PSR), qui le conduit à mener actuellement et jusqu'en 2016, **80 actions**. Lors de leur audition, Philippe Ledenvic et Christian Pitié, membres du CGEDD, se félicitaient devant votre délégation, *« qu'en dépit d'un défaut de systématisme dans la mise en œuvre du PSR, celui-ci a impulsé un effort significatif de la nation pour s'attaquer de façon globale à la prévention des inondations rapides, dangereuses pour les vies humaines »*. Selon eux, la tempête Xynthia a initié *« une mobilisation générale et inédite des services de l'État et des collectivités »*.

Ce plan **national et interministériel**, présenté en juillet 2010 et validé le 17 février 2011, **couvre les risques d'inondation par submersions marines**, crues soudaines ou ruissellements localisés et ruptures de digues. Le PSR, lancé pour une durée de cinq ans<sup>1</sup>, anticipe la mise en œuvre de la **stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI)** approuvée à l'été 2014, en application de la loi Grenelle II<sup>2</sup>. Le ministère de l'Écologie a mis en place, dès le 12 juillet 2011, une **Commission mixte inondations (CMI)** chargée de piloter la politique de gestion du risque inondation, de suivre l'avancement de la SNGRI et d'assurer le suivi de la mise en œuvre du PSR.

Cette démarche comprend **plusieurs étapes** : une évaluation préliminaire du risque inondation en 2011, la désignation des territoires à risques importants en 2012, avec leurs cartographies en 2013-2014, l'élaboration des plans de gestion des risques inondation (PGRI) pour fin 2015, et des stratégies locales sur les territoires à risques d'inondation (TRI) pour fin 2016.

Le plan PSR s'appuie sur 71 actions thématiques et 9 actions structurantes, dont **plusieurs ont déjà été réalisées**.

---

<sup>1</sup> Dans son résumé, le plan annonce l'année 2015 comme celle de son bilan, mais son volet financier fait référence à « la période 2011-2016 ».

<sup>2</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Le PSR est doté par l'État, sur 6 ans, d'une enveloppe de subvention de **500 millions d'euros** provenant essentiellement du FPRNM, auxquels s'ajoutent les financements des collectivités territoriales. Ces financements s'articulent avec ceux des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI).

À ce jour, à travers ces deux dispositifs, **99 projets de PAPI et opérations de confortement des ouvrages de protection relevant du PSR (hors PAPI) ont été labellisés** pour un montant de 1 250 millions d'euros, dont 495 millions sous forme de subventions apportées par l'État.

Le PSR s'articule autour de **quatre axes** : la **maîtrise de l'urbanisation** et **l'adaptation du bâti** existant ; **l'amélioration de la connaissance des aléas** et des systèmes de surveillance ou de prévision, de vigilance et d'alerte ; la **fiabilité des ouvrages** et des systèmes de protection ; **l'amélioration de la résilience des populations**.

---

### III. XYNTHIA CINQ ANS APRÈS : UN BESOIN DE PERSÉVÉRANCE ET DE LISIBILITÉ

#### A. L'ÉVALUATION DES ACTIONS DÉPLOYÉES PAR L'ÉTAT

Par lettre de commande du 19 juin 2013, plusieurs ministres<sup>1</sup> ont demandé conjointement la réalisation d'un **rapport d'inspection** destiné à **évaluer les actions de l'État**.

Cette **évaluation** a été réalisée par **une mission conjointe des services d'inspection**<sup>2</sup> des différents ministères concernés. La mission d'inspection devait réaliser une **évaluation du PSR par rapport à son objectif initial**, à savoir « *inciter les différents territoires à bâtir des projets de prévention pour garantir en priorité la sécurité des personnes, par une démarche pragmatique, partant de projets ponctuels mais sur des zones cohérentes* ».

L'évaluation devait notamment porter sur : l'amélioration de la **sécurité des personnes** ; la qualité des **dynamiques territoriales de gestion du risque** induites par le PSR ; la **cohérence des démarches** portées vis-à-vis de la stratégie nationale de gestion des risques inondation (SNGRI) ; **l'efficacité du dispositif de labellisation** et de mise en œuvre des projets PAPI/PSR ; le **pilotage** du plan ; le **bilan des engagements financiers**.

Rendu en mars 2014, le rapport de la mission<sup>3</sup> constate que la protection des biens a le plus souvent primé sur la réduction de la vulnérabilité et la résilience des populations exposées.

Six directions principales ont été identifiées par la mission d'inspection :

1) Mettre résolument en œuvre la directive inondation et fonder le PSR dans la Stratégie nationale de gestion du risque inondation (SNGRI). Sur ce point, votre délégation relève le constat de la mission d'évaluation du PSR, selon lequel la mise en œuvre de ce plan a eu pour conséquence de « trop focaliser les énergies sur la conception de projets de travaux, laissant au second plan les autres types d'action ». Elle préconisait ainsi d'intégrer le PSR au sein de la SNGRI pour une approche globale des risques allant au-delà de la seule construction de digues. Cette recommandation devrait prochainement être réalisée. En effet, la SNGRI, dans sa version d'octobre 2014, prévoit explicitement que « dans les mois qui suivront l'appropriation de la présente stratégie nationale, un plan d'actions concrétisant ces orientations, intégrant le PSR et précisant le cadre de financement, sera

---

<sup>1</sup> Ministre de l'Économie et des Finances, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, ministre de l'Intérieur, ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ministre chargé du Budget.

<sup>2</sup> Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Inspection générale des Finances, Inspection générale de l'Administration, Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises, Inspection générale de la Défense et de la Sécurité civile.

<sup>3</sup> Votre délégation a pu procéder à l'audition de ses rédacteurs.

élaboré par l'État en concertation avec les parties prenantes, dans le cadre des travaux de la commission mixte paritaire ».

2) Accorder la priorité à la protection des vies humaines. Sur ce point, la mission d'évaluation a fait le constat que l'objectif de protection des vies humaines peut être efficacement atteint, et souvent de manière moins coûteuse par des actions de prévision, d'alerte ou de gestion de crise par rapport à la construction d'ouvrages. La mission préconise pour cela de privilégier des « actions durables de sauvegarde », jugées « efficaces et souvent moins coûteuses », et « d'adapter certaines procédures pour les accélérer si des vies humaines sont en jeu ».

3) Relancer les actions de réduction de la vulnérabilité, d'acculturation au risque et de résilience. En la matière, la mission d'inspection constate que les actions de culture du risque, de réduction de vulnérabilité et de gestion du risque, restent vues comme secondaires, alors même qu'elles sont des composantes essentielles de la prévention.

4) Simplifier la gouvernance, les procédures et les périmètres d'intervention pour mettre en œuvre efficacement des stratégies territoriales globales et cohérentes. Dans ce domaine, la mission souligne la nécessité absolue « d'un travail partenarial entre les collectivités et l'État pour partager une vision globale cohérente, en rupture avec des approches souvent cloisonnées ».

5) Stabiliser les référentiels et s'appuyer sur une expertise nationale partagée. Pour la mission d'évaluation, l'une des causes des conflits dans l'élaboration des plans de prévention des risques littoraux est due à des « imprécisions des doctrines générales et à la qualité insuffisante des études préalables ». Aussi la mission préconise-t-elle de progresser dans la consolidation des connaissances par la constitution d'une expertise nationale de référence, la fixation des règles applicables par décrets et par arrêtés, ainsi que par un retour d'expérience.

6) Mieux définir les priorités d'utilisation du fonds Barnier et suivre sa consommation. La mission fait le constat que le fonds Barnier ne suffira peut-être pas pour couvrir les programmes labellisés, en gestion ou postérieurs.

**C'est au regard de ces priorités que vos rapporteurs ont souhaité évaluer les actions menées par l'État.**

Certaines actions ont déjà été réalisées par le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'Énergie, ainsi que par le ministère de l'Intérieur. D'autres sont en cours de réalisation ou ont été annoncées par celui-ci.

---

## 1. En matière de maîtrise de l'urbanisation et d'adaptation du bâti existant

### a) L'élaboration de Plans de prévention des risques naturels (PPRN)

Ces plans doivent permettre de **maîtriser l'urbanisation**, en allant jusqu'à l'interdiction, dans les zones à risque. Fin 2014, plus de **10 400 communes** étaient couvertes par un PPRN approuvé. D'après le ministère de l'Écologie et du Développement durable, « *le rythme annuel d'approbation est de l'ordre de 400 communes couvertes par un PPRN nouveau ou révisé* ».

L'objectif annoncé en février 2011 d'une couverture totale des communes concernées par un PPR Littoral à fin 2015 ne sera donc pas tenu. **Auditionnée par votre délégation**, la DGPR invoque trois raisons principales pour expliquer ces difficultés :

- des difficultés techniques dans l'élaboration des PPR littoraux, qui se fondent sur des mesures d'aléas beaucoup plus fines. Afin d'aider les communes et les préfetures dans leurs démarches, le Ministère de l'écologie a publié, en mai 2014, un guide méthodologique pour la réalisation des PPR littoraux, qui doit permettre de faciliter la phase technique de l'élaboration ;

- un manque d'assises juridiques rendant difficile la concertation avec les collectivités territoriales. Le ministère de l'Écologie travaille actuellement sur un décret qui homogénéiserait les règles, notamment dans la qualification des aléas. Votre délégation estime que ce décret est de nature à répondre à la demande de la mission d'évaluation du PSR de stabiliser les référentiels ;

- une culture du risque insuffisante, entraînant une difficulté à mobiliser les territoires.

Dans son rapport de 2012, la Cour des comptes avait souligné la volonté de l'État de mettre en place les PPRI, mais également la nécessité de devoir lutter contre la réticence des élus locaux et des habitants. Par ailleurs, elle s'inquiétait des crédits et effectifs préfectoraux affectés à cette mission. Or, pour la Cour, « *seuls des documents d'urbanisme et de prévention adaptés, ainsi qu'une détermination suffisante de l'État pour les faire appliquer, pourront vraiment faire changer la situation* ».

**Votre délégation ne peut qu'encourager la mise en place d'un tel outil dans les territoires.** Elle se félicite des perspectives d'accélération : « *Le rythme de révision des documents d'urbanisme, à partir de l'entrée en vigueur de la loi ALUR<sup>1</sup>, le 1<sup>er</sup> juillet 2015, entraînera une plus grande intégration des PPR* », comme l'a indiqué devant vos rapporteurs Jean-Marc Michel, directeur de l'aménagement au sein de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

---

1 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

*b) L'adaptation des constructions*

Le plan de submersion rapide prévoyait l'élaboration par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, en partenariat avec le CEPRI et la Direction générale de la prévention des risques, d'un référentiel national des règles de construction en zone inondable. **Votre délégation relève que ce dernier a bien été publié le 13 juillet 2012.**

Ce référentiel n'a pas de portée réglementaire, mais vise à orienter le maître d'ouvrage dans le choix des matériaux et des plans de construction, avec un triple objectif :

- assurer la mise en sécurité des occupants de l'habitation ;
- réduire les dommages financiers causés au bâtiment ;
- réduire le délai de retour à une occupation normale du bâtiment.

Sur ce point, Jean-Marc Michel, directeur de l'aménagement à la DGALN confirmait à votre délégation : « *L'objectif est d'avoir une réflexion plus systématique et de rechercher des solutions par "type de construction"* ».

**En outre, 5 Ateliers nationaux** « *territoires en mutation exposés à un risque* » ont été conjointement lancés en 2013 par les ministères de l'Écologie et du Logement, afin de **faire émerger des solutions d'urbanisme et d'aménagement** très concrètes pour mieux construire et vivre dans des zones exposées aux risques<sup>1</sup>. À titre d'exemple, dans le cadre de l'atelier de la vallée de l'Oise, l'un des objectifs est de privilégier l'implantation d'activités non vulnérables et/ou adaptables à moindre coût sur la partie inondable des friches industrielles. Suite à la tempête, un atelier Xynthia a également eu lieu en juin 2010 dont l'un des objectifs était de développer des projets de territoire post-tempête, intégrant l'arrière-pays, les marais et les bassins versants. Un atelier littoral régional a ensuite été mis en place sur trois communes pilotes – Charon, Port des Barques et Aytré – visant notamment à réfléchir à la manière de se réappropriier les espaces à déconstruire.

**À l'occasion de leur déplacement en Vendée, vos rapporteurs ont pu mesurer toute l'importance de concevoir des projets urbanistiques qui prennent en compte les risques.** Ainsi, sur les zones devenues inconstructibles de la Faute-sur-Mer, la mairie réfléchit actuellement à un projet de réaménagement durable reposant sur des activités touristiques diurnes (parc de jeux, centre équestre, golf,...).

---

<sup>1</sup> Les territoires concernés sont : la Loire moyenne (Tours et Saint-Pierre-des-Corps en Indre-et-Loire), la vallée de l'Oise (entre Creil et Compiègne, dans l'Oise), la vallée de l'Argens, dans le Var, la vallée de la Fensch (Moselle) et la vallée de l'Orne (Meurthe-et-Moselle), les bords de Marne en Ile-de-France.

---

## 2. En matière d'amélioration de la connaissance des aléas et des systèmes de surveillance ou de prévision, de vigilance et d'alerte

### a) La mise en place de la vigilance météorologique « Vague-Submersion »

L'une des défaillances constatées lors de la tempête Xynthia, et notamment relevée dans le rapport d'inspection interministérielle de mai 2010, résidait dans le fait que les messages d'alerte n'intégraient pas le risque « submersion rapide » mais se focalisaient sur le vent, du fait notamment de l'expérience des précédentes tempêtes.

Un travail important, souligné par la Cour des comptes<sup>1</sup> dans son rapport de 2012, a été réalisé afin d'intégrer ce risque dans les prévisions météorologiques. **Vos rapporteurs notent qu'il s'agit d'ailleurs d'un des axes du plan de submersion rapide.** Un programme d'action visant à renforcer la connaissance des aléas extrêmes et des prévisions côtières est en cours et, depuis 2011, la signalétique « Vague/Submersion rapide » est intégrée au processus d'alerte, avancée dont se félicitent vos rapporteurs.

### b) L'extension du dispositif de vigilance « crues »

En 2003, le Service central d'hydrométéorologie et d'appui aux prévisions des inondations (le SCHAPI) a été créé, et complété en 2006 par la mise en place de la « vigilance crues ». Il permet aujourd'hui la **surveillance du réseau hydrographique** métropolitain sur plus de 21 700 km de cours d'eau. Des informations sont disponibles en permanence et en temps réel, transmises par les 20 services locaux de prévision des crues. Le site internet, consultable par tous, fait l'objet d'une actualisation *a minima* deux fois par jour. Le site vigiecrues a d'ailleurs reçu plus de 11 millions de visite en 2013, contre 9 millions en 2009. Ces informations sont destinées à tous les publics intéressés, notamment les pouvoirs publics en charge de la sécurité civile (préfets et maires). **Vos rapporteurs estiment que cette vigilance est de nature à permettre d'anticiper la crise et donc de gérer l'alerte dans de bonnes conditions.**

### c) Le dispositif APIC (avertissement sur les pluies intenses à l'échelle des communes)

Ce dispositif de Météo France, fondé sur **l'observation des pluies en temps réel** grâce aux radars et aux pluviomètres au sol, est opérationnel depuis décembre 2011. **Les maires ont été invités par les préfets à intégrer ce dispositif dans leurs plans communaux de sauvegarde (PCS).** Les maires et préfets ont la possibilité de recevoir gratuitement l'information en temps réel par SMS. En décembre 2014, on comptait déjà plus de **4 270** communes abonnées à ce service. **Votre délégation s'est vu confirmer que le système**

---

<sup>1</sup> Rapport thématique de la Cour des comptes, Les enseignements des inondations de 2010 sur le littoral atlantique (Xynthia) et dans le Var, juillet 2012.

**est en cours d'approfondissement** par le développement d'un système d'avertissement sur les petits bassins non suivis actuellement par vigiecrues.

*d) Le renouvellement des radars météorologiques et des pluviomètres au sol*

Cette action, menée conjointement par Météo France et le ministère de l'Écologie, est indispensable pour l'amélioration des performances des dispositifs de prévision et d'alerte. Fin 2014, 4 radars ont été renouvelés et un nouveau installé en région grenobloise. **Votre délégation souscrit pleinement à cette action et remarque que l'extension de la couverture radar était l'une des recommandations du rapport d'évaluation à mi-parcours du PSR** afin de pouvoir mieux préparer les alertes.

*e) L'incitation des communes à élaborer des mesures de prévention*

La Cour des comptes a salué les progrès réalisés en matière de dispositifs communaux d'alerte. En effet, aucun moyen d'alerte générale de la population n'existait ou n'avait été utilisé lors de la tempête. **Votre délégation relève que le rapport d'évaluation à mi-parcours du PSR recommandait à cet égard d'aider les communes à réaliser des PCS robustes.**

La Cour des comptes soulignait encore **l'effort important fait par les communes et intercommunalités** après la tempête Xynthia. Pour les aider, la Direction de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur a diffusé à leur attention un guide pratique sur l'élaboration de ce plan. En Vendée et en Charente-Maritime, chaque maire a été directement informé, par lettre du préfet, de l'intérêt d'élaborer un tel document. Les deux préfetures ont également mis en place un dispositif d'appui, notamment par la diffusion de documents pédagogiques, et ont organisé des réunions d'information.

**Votre délégation a pu constater que, depuis Xynthia, le nombre de PCS élaborés a fortement progressé et qu'ils sont devenus opérationnels, jugeant toutefois que ces efforts doivent être poursuivis.**

C'est pourquoi elle soutient la décision de la commission mixte inondation, lors de sa réunion du 6 décembre 2014, de mettre en place un dispositif de conditionnement des subventions versées au titre du FPRNM à la réalisation des PCS et au respect des obligations d'information préventive. Dans l'instruction du 14 janvier 2015, la ministre de l'Écologie précise toutefois que le contrôle du respect des obligations s'exercera au moment du versement de la subvention<sup>1</sup>. Il est à noter que cette décision reprend une recommandation de la mission d'inspection interministérielle de mai 2010 : « *Recommandation n° 11 : la mission recommande que la participation financière de l'État aux programmes locaux de prévention incluant la submersion marine soit*

---

<sup>1</sup> *Instruction du Gouvernement du 14 janvier 2015 relative aux conditions de financement des programmes d'actions de prévention des inondations et des opérations d'endiguement « Plan Submersions Rapides » s'agissant du respect, par les maires, de leurs obligations d'information préventive et de réalisation des plans communaux de sauvegarde.*

---

significativement modulée en fonction de l'existence ou de la mise en chantier de plans communaux de sauvegarde »<sup>1</sup>. En effet, elle avait fait le constat que l'absence de PCS dans une commune, pourtant soumise à l'obligation d'en élaborer un, ne donnait lieu à aucune sanction ou incitation. De ce fait, elle préconisait le recours à l'incitation financière dans la mesure où les sanctions juridiques lui paraissaient « difficiles à définir et sans intérêt pratique pour la cohérence pédagogique d'une politique de prévention ».

### **3. Concernant la fiabilité des ouvrages et des systèmes de protection**

#### *a) La création de la compétence GEMAPI*

Vos rapporteurs rappellent que la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a confié la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (dite GEMAPI) aux communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale.

Cette nouvelle compétence obligatoire doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Au titre de cette compétence, les communes et leurs EPCI<sup>2</sup> seront notamment chargés de la défense contre les inondations et contre la mer, leur action étant subordonnée à une procédure de déclaration d'intérêt général. **Vos rapporteurs jugent que cette nouvelle organisation répond à une interrogation soulevée par la Cour des comptes**, qui s'inquiétait de la responsabilité des riverains en matière de gestion des digues<sup>3</sup>.

La loi a également prévu une **mission d'appui du préfet coordonnateur de Bassin**, qui doit établir un état des lieux technique, administratif et économique des ouvrages et installations nécessaires à l'exercice de cette compétence.

**Votre délégation note enfin avec intérêt que cette loi a mis en place une taxe additionnelle** pour financer l'entretien des digues souhaité par le plan de submersions rapides<sup>4</sup>. La mise en place de cette source de financement répond ainsi à une préoccupation de la mission d'inspection interministérielle de mai 2010<sup>5</sup>, laquelle s'interrogeait sur les ressources dont pourraient disposer les collectivités territoriales afin de financer leur part dans les travaux de réfection des ouvrages.

---

<sup>1</sup> « Tempête Xynthia : retour d'expérience, évaluation et propositions d'action », mai 2010.

<sup>2</sup> Ils peuvent également choisir de déléguer cette compétence aux EPTB et EPAGE.

<sup>3</sup> En effet, la loi du 16 septembre 1807 sur l'assèchement des marais visait principalement à gagner des terres agricoles. Or, ce cadre normatif ne correspond plus à la réalité de l'utilisation des terrains situés derrière les digues.

<sup>4</sup> Cette taxe est arrêtée par l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent, dans la limite d'un plafond de 40 euros par habitant résidant sur son périmètre.

<sup>5</sup> « Tempête Xynthia : retour d'expérience, évaluation et propositions d'action », mai 2010.

*b) L'appel à projets PAPI (Programme d'action de prévention des inondations)*

Les programmes d'action de prévention contre les inondations ont été initiés en 2002. Suite à la tempête Xynthia, une nouvelle génération d'appel à projet PAPI a été lancée le 12 février 2012. À la différence des labellisations PSR, qui concernaient prioritairement les actions visant la sécurité des personnes, les PAPI pouvaient être centrés uniquement sur la réduction des dommages causés aux biens. Les PAPI ont pour but de mettre en œuvre des actions cohérentes sur un bassin de risque par une contractualisation entre le porteur de projet, l'État et les autres cofinanceurs. Cependant, l'articulation entre les PAPI et les labels PSR a été source de difficultés, selon le rapport d'évaluation du PSR.

Votre délégation s'est vu confirmer que l'intégralité des territoires les plus touchés par la tempête Xynthia en Charente-Maritime et en Vendée sont aujourd'hui couverts par l'un des 25 PAPI ou projets d'endiguement PSR, pour un investissement total de 252 millions d'euros, auquel l'État participe à hauteur de 93 millions d'euros. Ces projets prévoient le renforcement de 224 km de digues. Au plan national, au 27 mai 2015, on comptait 99 PAPI et projets d'endigements PSR labellisés, pour un montant de 1,33 milliard d'euros, permettant le renforcement de 454 km de digues. L'État y participe financièrement à hauteur de 530 millions d'euros.

**Si votre délégation se félicite du déploiement de cet instrument, elle regrette toutefois la forte complexité du processus pour obtenir les labellisations,** ainsi que le soulignait lors de son audition notre collègue Bruno Retailleau.

#### **4. Concernant l'amélioration de la résilience des populations.**

*a) Les délocalisations menées dans les zones de solidarité*

Des périmètres d'acquisition amiable, dénommés « zones de solidarité » ont été délimités dès avril 2010 pour permettre aux populations résidant dans des zones particulièrement exposées, de se réinstaller en dehors des zones à risques, dans des conditions économiquement satisfaisantes. Selon les informations recueillies par votre délégation, on recensait **1 162 biens acquis à l'amiable fin 2014**, pour un montant total de **315 millions d'euros** financés par le fonds Barnier<sup>1</sup>. La Direction générale de la prévention des risques indiquait, lors de son audition, qu'un « *nouveau*

---

<sup>1</sup> Pour les biens non acquis par voie amiable, des **procédures d'expropriation** ont été engagées sur les communes de La Faute-sur-Mer et L'Aiguillon-sur-Mer, en Vendée, et se poursuivent pour mettre fin à l'exposition à un risque grave. Une somme de 10,7 millions d'euros a été déléguée aux préfets en 2013, et 1,2 million d'euros en 2014 pour entreprendre des procédures d'expropriations concernant 93 unités foncières à L'Aiguillon-sur-Mer et 10 unités foncières à La Faute-sur-Mer. Ainsi, depuis 2013, 13,3 millions d'euros du FPRNM ont été délégués pour indemniser les expropriations de biens en Vendée et en Charente-Maritime.

---

recensement des zones à risque est en cours, s'appuyant sur une méthode homogène au plan national ». Celui-ci se concentre sur des sites de moindre dimension, mais présentant un risque important pour leur habitants, ainsi que sur les zones en dehors du littoral soumis à des risques de submersion rapide.

b) *L'amélioration de l'information des citoyens quant aux risques d'inondation et la constitution de kits d'attente des secours*

Le portail internet *Géorisques* a été créé à destination du public le 10 juillet 2014. Conçu par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), ce site regroupe près de **130 indicateurs géolocalisés sur les risques**, permettant à chacun de connaître la situation de son habitation. Une application mobile, « *Ma commune face aux risques* », permet également de s'informer facilement sur l'état des risques, dans chaque commune de France. Le ministère a en outre recommandé à toutes les personnes situées dans les secteurs les plus à risque de s'équiper préventivement de **kits d'attente des secours** afin de faire face à une situation de crise.

**Votre délégation ne peut que souscrire à cette démarche d'information en amont sur les risques.**

## **B. LES ACTIONS EN COURS OU NON ENCORE RÉALISÉES PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

### **1. Concernant l'élaboration des Plans de prévention des risques**

a) *L'élaboration des Plans de prévention des risques littoraux prioritaires*

Les services de l'État en concertation avec les collectivités poursuivent actuellement l'élaboration de ces plans, identifiés comme prioritaires par la circulaire ministérielle du 2 août 2011, **afin d'assurer la maîtrise de l'urbanisation et de limiter l'exposition aux risques littoraux**<sup>1</sup>.

À ce propos, la Direction générale de la prévention des risques précisait à vos rapporteurs : « *303 communes littorales de la métropole ont été plus spécifiquement identifiées, pour lesquelles un plan de prévention des risques naturels littoraux doit être établi en priorité, dans un délai de trois ans* ». Ils relèvent que, fin 2014, **272 plans** étaient prescrits, et **58** approuvés ou appliqués par anticipation (soit 19% des communes prioritaires).

b) *La mise en place des Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI)*

Le PGRI formalise la gestion des inondations sur le territoire d'un district, en déclinant la stratégie nationale de gestion des risques inondation. Dans ce cadre, il en précise les objectifs.

---

<sup>1</sup> 30 communes sont concernées en Pays-de-la-Loire et 81 en Poitou-Charentes.

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs, **14 PGRI ont été élaborés par le préfet coordonnateur de bassins à l'échelle de chacun des districts hydrologiques français, en association avec l'ensemble des préfets de départements, collectivités et associations**, et soumis à la consultation du public jusqu'au 18 juin 2015.

*c) La réflexion autour de stratégies locales de gestion du risque inondation*

Enfin, sur les 122 territoires à risque important d'inondation (TRI), **des stratégies locales de gestion du risque inondation déclinant les PGRI doivent être élaborées** par les collectivités territoriales, avec l'appui de l'État, d'ici **fin 2016**. La stratégie locale contient notamment la synthèse de l'évaluation préliminaire des risques inondation, les cartes de surfaces inondables et les cartes des risques d'inondation, ainsi que les objectifs fixés par le PGRI sur le territoire à risque important d'inondation.

Afin d'aider les acteurs locaux à élaborer les PGRI puis leurs déclinaisons sur les territoires à risques important d'inondation via les stratégies locales, le ministère de l'Écologie a élaboré, en août 2013, un guide rappelant le cadre normatif, les objectifs de ces outils, leurs contenus, ainsi que le processus d'élaboration.

## **2. Concernant la requalification des territoires sinistrés**

Des études de requalification des territoires sinistrés ont été menées en Vendée, spécifiquement sur les communes de La Faute-sur-Mer et L'Aiguillon-sur-Mer, en vue de réaménager et de maintenir des activités sur ces deux communes de façon compatible avec le risque de submersion. **Des projets concrets sont en cours d'examen avec les partenaires locaux<sup>1</sup>**, comme en témoignent les projets en cours à La Faute-sur-Mer, dont vos rapporteurs ont pu prendre connaissance au cours de leur déplacement sur le terrain.

## **3. Concernant l'aménagement des terrains inondables**

Vos rapporteurs notent que **le Grand Prix d'aménagement « Comment mieux bâtir en terrains inondables constructibles »**, lancé le 16 janvier 2015 par les ministres de l'Écologie et du Logement, vise à valoriser des innovations dans le cadre de **projets de construction**, réalisés ou en cours de réalisation, afin de mieux bâtir en terrains inondables constructibles.

---

<sup>1</sup> En Charente-Maritime, des études de requalification sur un territoire plus étendu ont ensuite fait l'objet d'un atelier national.

---

#### 4. Concernant la surveillance, la prévention, l'alerte et la gestion de crise

##### a) Le développement d'un nouveau service d'avertissement

Votre délégation s'est vu confirmer que la Direction générale de la prévention des risques (DGPR), via le SCHAPI<sup>1</sup> et les services de prévision des crues (SPC), développe **un nouveau service d'avertissement** sur la possibilité de crues soudaines, en complément du service APIC, **dans le but de raccourcir la chaîne d'informations vers les populations**, notamment sur les petits bassins versants non suivis dans le cadre du dispositif de « vigilance crues ».

Les premières productions de ces avertissements sont **prévues pour 2016** sur les zones les plus vulnérables. Le CGEDD, auditionné par votre délégation, indiquait à ce sujet que « *les dispositifs de prévision (SCHAPI, SPC, SHOM, Météo France), grâce à une meilleure coordination, avaient conduit à des avancées notables, notamment en matière de submersions marines qui, avant la tempête Xynthia, ne donnaient pas lieu à des alertes spécifiques* ».

##### b) L'élaboration d'un référentiel de vulnérabilité

La ministre de l'Écologie a annoncé fin 2014 le **lancement d'un groupe de travail chargé d'élaborer un référentiel de vulnérabilité**, chargée d'apporter, **dès 2015**, aux collectivités, aux acteurs économiques, voire aux citoyens, de premiers éléments et critères pour apprécier leur exposition au risque et présenter des mesures opérationnelles pour la réduire. Sur ce point, aucune information n'a été transmise à vos rapporteurs.

##### c) Le renforcement de l'éducation et de la formation à la « culture du risque »

La ministre de l'Écologie a aussi recommandé **un renforcement de l'éducation et de la formation à la culture du risque auprès des populations** vivant en zone inondable, notamment les jeunes. Le ministère souhaite, par exemple, que soient organisés à intervalles réguliers des **exercices** associant les habitants pour les sensibiliser et leur permettre d'acquérir les bons réflexes en cas de survenue d'une inondation. La Cour des comptes, dans son rapport de 2012, notait que des exercices d'évacuation et de conduite à tenir en cas d'inondation et de submersion rapides ont été organisés pour la première fois, après la tempête Xynthia, en Vendée et en Charente-Maritime.

Lors de leur déplacement en Vendée, vos rapporteurs ont en outre été informés, par le préfet, de l'organisation annuelle de 12 à 15 « exercices PCS » pour tester l'opérationnalité de ces documents. Un retour d'expérience

---

<sup>1</sup> Ce service, à compétence nationale, est chargé de l'activité de prévision des crues (pilotage et coordination) et de l'hydrométrie (mesure des niveaux d'eau et des débits des cours d'eau).

a systématiquement lieu. Celui-ci se fait à une échelle intercommunale, permettant aux communes voisines d'être intégrées à la démarche et d'en tirer profit : en effet, en cas de survenance d'un évènement, il est fort probable qu'elles seraient touchées, soit directement par le même phénomène, soit indirectement (afflux de sinistrés, mobilisation de volontaires, ...).

Dans ce domaine, Jean-Marc Michel, directeur de l'aménagement à la DGALN, indiquait à votre délégation qu'il fallait « *valoriser les expériences des territoires ayant déjà subi une submersion et transmettre une information honnête aux populations afin qu'elles se projettent vers un autre futur* ». De leur côté, Philippe Ledenvic et Christian Pitié, membres du CGEDD, souhaitaient « *une communication plus active de l'État sur sa connaissance des phénomènes et de leurs conséquences plausibles aux populations* ».

**Votre délégation souscrit pleinement à ce volet éducatif et de formation à la culture du risque et c'est pourquoi elle présente une recommandation en ce sens (recommandation n° 3).**

### **C. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PSR**

#### **1. Le défaut de pilotage local**

Pour mettre en œuvre le PSR, les instructions aux services ont pris la forme de **circulaires du ministère de l'Écologie**, dont les plus importantes ont été : celle du **12 mai 2011<sup>1</sup>**, qui prévoit à **titre exceptionnel les financements d'ouvrages de protection hors PAPI** ; celle du **5 juillet 2011<sup>2</sup>** prévoyant des instructions relatives à la **délimitation des territoires à risque d'inondation** et la **création d'une commission mixte inondations** ; et celle du **27 juillet 2011<sup>3</sup>** relative au **PPRI**.

Le **pilotage a été assuré par la Direction générale de la prévention des risques (DGPR)**, qui s'est appuyée sur la **Commission mixte inondation (CMI)** positionnée en tant qu'instance consultative de labellisation des plans d'action. Vos rapporteurs partagent l'avis de la mission d'évaluation, qui juge que :

- « *le pilotage national s'est focalisé sur le processus de labellisation des projets de protection, contribuant à donner au PSR l'image d'un "plan-digues"* » ;

---

<sup>1</sup> Circulaire relative à la labellisation et au suivi des projets « PAPI 2011 » et opérations de restauration des endiguements PSR.

<sup>2</sup> Circulaire relative à la mise en œuvre de la politique de gestion des risques d'inondation.

<sup>3</sup> Circulaire relative à la prise en compte du risque de submersions marines dans les plans de prévention des risques littoraux.

---

- « *le pilotage local ne s'est pas structuré en tant que tel, y compris dans les départements les plus concernés, faisant du PSR un catalogue d'actions, mis en œuvre sans coordination de l'action des services par les préfets dans les différents territoires* ».

Le CGEDD, devant votre délégation, regrettait d'ailleurs un « *maigre bilan du PSR* », estimant que celui-ci était largement « *inconnu de nombreux acteurs* » et souffrait de « *difficultés de coordination entre ceux-ci* ».

**Votre délégation souligne que la principale préoccupation des élus locaux réside dans le développement d'une culture partagée entre les collectivités et l'État pour assurer une déclinaison effective du plan au niveau local.**

## **2. L'accumulation d'outils de plus en plus illisibles**

La mission d'inspection constate que « *les élus rencontrés, y compris les plus investis dans les politiques de lutte contre les inondations, témoignent tous de la complexité et de l'enchevêtrement des outils de prévention des inondations* ». Elle regrette « *la difficulté qu'ils ont à maîtriser le rôle et la valeur ajoutée de chacun, de même que l'articulation et la cohérence de l'ensemble* ». Ces constats sont également valables pour **les outils de la politique de l'eau** (notamment SDAGE, SAGE, contrats de rivières), ainsi que pour les nouveaux développements des **politiques littorales** (notamment la stratégie nationale de gestion intégrée du « trait de côte »).

Votre délégation en conclut que les politiques de lutte contre les inondations deviennent de moins en moins lisibles : politiques d'aménagement (PLU, PLUI, SCOT), politiques de l'eau (SAGE, contrats de rivières), politiques de lutte contre les inondations (PAPI, TRI, PSR). C'est pourquoi, elle formule une recommandation dans le sens d'une plus grande lisibilité.

La mission relève également que **l'articulation entre « label PAPI » et « label PSR » n'a pas été comprise**, particulièrement sur les territoires touchés par Xynthia, où la notion de travaux de mise en sécurité sans accroissement du niveau de protection n'avait plus grand sens une fois les réparations d'urgence achevées. Le rapport signale que « *plusieurs collectivités ont ainsi proposé à la labellisation PSR des projets qui ne pouvaient être labellisés que dans des PAPI* ». Cette **incompréhension** a alimenté de vives critiques sur la **longueur des procédures de labellisation**. Les élus ont admis que la combinaison des « labels PSR et PAPI » a motivé de nombreuses collectivités à se structurer pour bâtir des **stratégies globales de protection**.

### **3. Le besoin d'un interlocuteur unique pour les collectivités territoriales**

La mission constate que *« la gestion de projets complexes, impliquant de nombreuses procédures, reste peu maîtrisée par la plupart des collectivités territoriales, qui attendent une vision globale et coordonnée par l'État, mais reprochent parfois à ses services des approches très cloisonnées »*.

Les collectivités expriment d'ailleurs le besoin d'un **interlocuteur unique** qui prenne position globalement. Selon la mission, *« le préfet de département doit être cet interlocuteur dès lors que les projets ne dépassent pas les frontières départementales »*. Mais les élus sont témoins des difficultés que les préfets peuvent rencontrer dans l'exercice de cette mission<sup>1</sup>. C'est dans ce sens que **votre délégation formule une recommandation en vue d'une consolidation du rôle des préfectures de département (recommandation n° 4)**.

### **4. Une culture de résilience qui ne progresse pas assez vite**

La mission relève que les élus locaux témoignent des **difficultés à faire partager la culture du risque**. Selon elle, *« de trop nombreuses collectivités négligent l'information préventive, allant parfois jusqu'à un déni du risque »*. Là encore, **votre délégation en appelle à un changement progressif de culture et présente une recommandation à cette fin (recommandation n° 3)**.

---

<sup>1</sup> Le problème se complique singulièrement dans les Territoires à risque inondation (TRI) à cheval sur plusieurs départements.

---

#### IV. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE DÉLÉGATION

**Les investigations menées par votre délégation l'ont conduite à faire un constat en demi-teinte.** Certes, les services de l'État se sont, après la tempête, engagés dans le perfectionnement du système de prévention des risques et de protection des populations, **mais les actions mises en œuvre depuis le passage de Xynthia n'ont toujours pas permis de développer une véritable « culture du risque » sur nos territoires.**

Celle-ci passe par **une meilleure communication entre les acteurs et un partage clair des responsabilités dans la diffusion aux populations de l'information sur le risque.** Philippe Le Moing-Surzur, sous-directeur de la planification et de la gestion des crises, l'affirmait à juste titre lors de son audition devant votre délégation : *« Il faut une démarche transversale à l'ensemble de la société ».*

La loi de modernisation de la sécurité civile<sup>1</sup> de 2004 exprimait déjà clairement cette idée : *« La sécurité civile est l'affaire de tous. Tout citoyen y concourt par son comportement. Une véritable culture de la préparation au risque et à la menace doit être développée ».*

Par ailleurs, **l'occurrence croissante de phénomènes météorologiques extrêmes doit mener à concevoir le risque différemment.** La culture du risque ne signifie plus seulement qu'il faut avoir **« conscience des risques »**, mais elle doit **permettre de réaliser des « projets de territoire »**. À cet égard, Jean-Marc Michel, directeur de l'aménagement au sein de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) soulignait devant votre délégation, que *« le risque n'est pas seulement une contrainte, mais peut être un facteur de projet de territoire »*, surtout lorsqu'il permet de *« concevoir des projets audacieux préparant l'avenir »*.

Votre délégation partage pleinement cette analyse et souhaite encourager les **collectivités territoriales à s'engager dans cette voie pour faire du risque un facteur de projets de territoire.**

C'est dans ce sens qu'elle formule **des recommandations** destinées à **responsabiliser tous les acteurs (services de l'État, élus locaux, citoyens) face aux risques**, avec pour objectif principal **la protection des populations**, qu'il s'agisse du risque de submersion marine ou, de façon plus large, d'autres risques naturels. Cette responsabilisation doit prendre effet dès la phase de prévention du risque jusqu'au moment de sa survenance.

Avant la réalisation du risque, votre délégation plaide pour **une réelle préparation de la population et des élus locaux (A)**, et **une planification urbanistique clarifiée (B)**. Puis, en cas de réalisation du risque, votre délégation recommande **une amélioration de la transmission de l'alerte (C)**.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

## **A. MIEUX PRÉPARER LA POPULATION ET LES ÉLUS LOCAUX AUX RISQUES**

### **1. Un déploiement généralisé des repères de crue**

Vos rapporteurs déplorent qu'en dépit de la répétition de catastrophes naturelles, **nos concitoyens aient tendance à une certaine forme de déni face aux risques naturels**, constat particulièrement valable pour les risques d'inondation et de submersion. Sur le terrain, les populations oublient même parfois que certains territoires ont pu être sinistrés dans le passé.

Actuellement, **l'adoption d'un PPRI implique que les communes procèdent à la pose de repères de crues visibles de la voie publique et organisent, tous les deux ans, des réunions d'information du public<sup>1</sup>**. Grâce à cet **outil simple et peu coûteux**, il est en théorie impossible de contester le risque puisque celui-ci devient directement et facilement identifiable. D'ailleurs, votre délégation s'est vu confirmer qu'à la suite de la tempête Xynthia, l'État avait distribué dans les communes les plus touchées par la catastrophe 2 000 repères de crues<sup>2</sup>. La Direction générale de la prévention des risques a indiqué à vos rapporteurs que 295 repères seulement ont été installés à ce jour, un chiffre modeste eu égard aux risques.

Votre délégation se félicite que les PAPI intègrent sur les territoires des poses de repères de crues. Elle souligne que les collectivités territoriales peuvent à ce titre bénéficier d'une aide financière, via le fonds Barnier, à hauteur de 50% du coût de la pose.

Dans cette perspective, elle approuve l'instruction du Gouvernement du 14 janvier 2015 destinée à accélérer la pose de repères de crue et prévoyant que le versement des subventions du fonds Barnier au PAPI et aux opérations d'endiguement PSR soit conditionné au respect par les maires de leurs obligations d'information préventive, au titre desquelles s'inscrit la pose des repères de crues.

Enfin, elle relève que le ministère de l'Écologie crée un site national des repères de crues, qui devrait ouvrir au public à l'automne 2015.

Ces initiatives méritent d'être consolidées, et votre délégation estime qu'il est nécessaire d'appeler les élus locaux à un déploiement plus rapide des repères de crue.

#### **Recommandation n° 1**

**Appeler les collectivités territoriales à déployer le plus rapidement possible les repères de crue.**

---

<sup>1</sup> Mécanisme prévu par les articles R 563-11 et suivants du code de l'environnement.

<sup>2</sup> 1 000 en Charente-Maritime, 600 en Vendée, 200 en Loire-Atlantique et 200 en Gironde.

---

## 2. Mieux préparer les populations face aux risques

Vos rapporteurs estiment que les habitants des communes littorales doivent, certes, avoir **pleinement conscience des risques** qu'ils encourent, mais également **être préparés à la survenance de ces risques**. Comme le soulignait avec justesse notre collègue Bruno Retailleau « *la communication envers la population doit être le premier instrument – et sûrement le moins coûteux – de prévention des risques naturels* »<sup>1</sup>.

### a) Mettre en place un mécanisme d'indemnisation plus responsable

S'intéressant aux travaux sur les digues, le rapport d'évaluation à mi-parcours du PSR faisait le constat que les programmes de travaux prévus étaient **loin d'être achevés**. Deux préoccupations importantes ressortaient de son analyse :

- l'enveloppe prévue de 500 millions d'euros risque de ne pas être suffisante pour traiter **le linéaire de digues indiqué par le Plan** (1 200 km) ;
- le fonds Barnier ne suffira peut-être pas pour couvrir les programmes labellisés, en gestation ou postérieurs.

C'est pourquoi la mission d'inspection recommandait que « *le suivi de l'utilisation du fonds Barnier soit amélioré* » afin d'en **maîtriser la programmation et l'évolution**. Ses conditions d'utilisation, en particulier l'affectation des moyens, devraient correspondre à « *des priorités clairement identifiées* », de façon « *cohérente avec les enjeux et les moyens disponibles* ».

Tirant les conclusions de cette évaluation, vos rapporteurs ont pris la mesure des moyens limités du fonds Barnier, notamment dans le contexte économique actuel. Ils ont noté avec intérêt les propos de MM. Philippe Ledenvic et Christian Pitié, membres du CGEDD, qui soulignaient lors de leur audition devant votre délégation « *le caractère déresponsabilisant des indemnisations qui ne sanctionnent pas l'insuffisance des efforts de prévention et d'amélioration de la résilience* ». Ils indiquaient à cet égard qu'il serait préférable de « *mettre en place un mécanisme plus responsabilisant qui influencerait sur les comportements, tant des élus que des citoyens* ». Cette réflexion était également présente dans le rapport de la mission d'inspection interministérielle de mai 2010<sup>2</sup> qui fustigeait l'absence de « mécanismes de rappel » visant à inciter à la prévention. Elle faisait d'ailleurs siennes les observations déjà formulées en 2005 par une mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles : « *par ses caractéristiques, le régime catnat (régime du fonds Barnier) contribue à affaiblir, sinon à supprimer, toute incitation à réduire l'exposition au risque par une recherche d'une autre localisation des activités ou par des investissements dans la prévention. Les primes et les franchises ne dépendent ni du risque subi, ni des efforts*

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, tome I, p. 130.

<sup>2</sup> « *Tempête Xynthia : retour d'expérience, évaluation et propositions d'action* », mai 2010.

*consentis par l'assuré pour adopter des mesures de prévention ou de réduction de la vulnérabilité »<sup>1</sup>.*

C'est dans cette perspective que votre délégation appelle à une concertation de l'ensemble des acteurs concernés, notamment le secteur de l'assurance, afin de mieux prendre en compte les mesures de prévoyance et de résilience mises en œuvre pour limiter les dégâts. Votre délégation entend responsabiliser les populations en leur transmettant la culture du risque, mais également économiser des ressources précieuses du Fonds Barnier. C'est ainsi qu'un système de malus, ou d'indemnisation dégressive en cas d'absence d'efforts de prévention, pourrait être envisagé.

### Recommandation n° 2

**Engager une concertation entre les collectivités territoriales, l'État et les assureurs pour créer un système d'indemnisation des catastrophes naturelles plus responsabilisant pour les populations (malus ou indemnisation dégressive en cas d'absence d'efforts de prévention).**

#### *b) Informer la population sur les comportements à adopter*

La tempête Xynthia a pointé de **graves défaillances** en matière d'information sur les **comportements à adopter** en cas de survenance du risque de submersion marine. Témoignant devant la mission présidée par notre collègue Bruno Retailleau, Jacques Auxiette, alors président du conseil régional des Pays-de-la-Loire, rappelait qu'à La Faute-sur-Mer, « *les habitants avaient reçu une information d'alerte rouge qui ne comportait aucune indication des mesures concrètes de protection* ». Pire encore, au moment de l'alerte, certains messages avaient été « *contreproductifs, et même mortels* »<sup>2</sup>. C'est pourquoi **votre délégation plaide pour une information des populations en amont sur les comportements à adopter en cas de catastrophe naturelle.**

Auditionné par votre délégation, Bruno Retailleau relevait avec justesse que « *la culture du risque, ce n'est pas le risque zéro, mais c'est apprendre à vivre avec le risque* ». Cette position est d'ailleurs largement relayée par les associations spécialisées dans la prévention des risques. À cet égard, votre délégation a pu prendre la mesure du remarquable **travail de terrain** effectué par l'association IFFO-RME, qu'elle a pu auditionner, qui agit « *pour prévenir et contribuer à la résilience des populations et des territoires* ». Leurs actions, orientées vers la prévention des risques par une information en amont des populations, notamment des jeunes, **permettent un changement progressif de « culture » vis-à-vis des risques**. Les représentants de cette association soulignaient à juste titre que « *si le maire a des responsabilités en matière de prévention et de protection face aux risques, le citoyen a aussi les*

---

<sup>1</sup> Mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, Inspection générale des finances, Conseil général des ponts et chaussées, Inspection générale de l'environnement, octobre 2005.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 647, tome I, p. 41.

---

siennes ». Au cœur de ce **changement de paradigme**, se trouve, selon eux, « *la responsabilité citoyenne* », autrement dit « *le fait que le citoyen prenne ses responsabilités et devienne acteur de sa propre sécurité* », ce qui est l'esprit même de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

**Vos rapporteurs tiennent particulièrement à l'information en direction des jeunes publics** (enfants, adolescents, étudiants), vecteurs, selon eux, d'une évolution des mentalités en matière de culture du risque. Ils souhaitent que l'Éducation nationale soit pleinement associée à cette réflexion.

C'est dans cette perspective que **votre délégation recommande de développer l'information en amont sur les comportements à adopter en cas de catastrophe naturelle**. Cette information pourrait ainsi être élaborée par les services de la sécurité civile qui la transmettraient aux communes, à charge ensuite pour les maires - soutenus par des associations telles que l'IFFO-RME - de l'afficher en mairie et sur leurs sites internet afin de la rendre accessible aux populations concernées.

Cette recommandation est non seulement **simple à mettre en pratique et peu coûteuse**, mais surtout elle est **essentielle à une intégration de la culture du risque par la population**. Elle avait d'ailleurs été formulée dans le rapport d'information<sup>1</sup> de nos collègues, sans toutefois être reprise dans leur proposition de loi.

### **Recommandation n° 3**

**Développer la sensibilisation du public à la prévention des risques d'inondation et de submersion en expliquant aux populations exposées les comportements à adopter en cas de survenance de ces événements, avec un effort particulier auprès des jeunes publics, grâce au soutien de l'Éducation nationale.**

## **3. Mieux préparer les élus locaux face aux risques**

### *a) Préserver le « porter à connaissance »*

La procédure du « porter à connaissance »<sup>2</sup> impose aux préfets de « *porter à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme* » et de leur fournir « *notamment les études techniques dont dispose l'État en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement* ».

En 2010, nos collègues Bruno Retailleau et Alain Anziani regrettaient que les préfetures se bornaient le plus souvent à « *faire le catalogue des*

---

<sup>1</sup> Proposition n° 50.

<sup>2</sup> 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme.

*réglementations opposables aux permis de construire, sans mettre l'accent sur les facteurs de danger pour les populations »<sup>1</sup>.*

La situation s'est nettement améliorée depuis lors, puisque désormais, l'atlas des zones inondables est systématiquement transmis. En outre, selon la DGALN « *indépendamment du "porter à connaissance" exercé au titre du code de l'urbanisme, l'État transmet en continu toutes les informations dont il dispose sur les risques* ». La circulaire du 8 octobre 2013 précise d'ailleurs les documents devant faire l'objet du « porter à connaissance ».

Sur ce point, Bruno Retailleau estimait devant vos rapporteurs que le rôle des préfets de département devait être consolidé, ces derniers étant les plus à même de « *conjuguer la rigueur de la règle avec la nécessité et la complexité du terrain* ». Il recommandait en ce sens « *une concentration entre leurs mains de l'ensemble des pouvoirs en matière de prévision du risque* ».

Vos rapporteurs ont été informés qu'une nouvelle circulaire spécifiquement consacrée au "porter à connaissance" en zones inondables était en cours de rédaction par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages de la DGALN et par la Direction générale de la prévention des risques, ce dont ils se félicitent. Selon les informations qui leur ont été communiquées, le texte évoquera à nouveau les processus d'information en continu des collectivités territoriales en charge de la planification et du droit des sols.

**Votre délégation se réjouit de ce progrès dans la communication entre les préfetures et les communes en matière de transmission des informations relatives aux risques.**

*b) Assurer une aide technique pérenne aux collectivités territoriales*

Depuis la tempête Xynthia, des efforts ont été accomplis dans ce domaine, notamment de la part des services déconcentrés pour accompagner les communes dans l'élaboration des plans communaux de sauvegarde. Dans les deux départements les plus impactés par la tempête Xynthia, chaque maire a été directement informé par lettre du préfet de l'intérêt d'élaborer et d'actualiser les plans communaux de sauvegarde. Pour la réalisation des PCS et des DICRIM2, les deux préfetures ont mis en place un dispositif d'appui, réalisé des documents pédagogiques et organisé des réunions d'information. Dans sa réponse aux recommandations de la Cour des comptes en 2012, le préfet de Vendée insistait sur le fait que les sous-préfets avaient organisé des réunions d'information à l'intention des maires intéressés. En outre, « *une équipe d'appui composée de représentants de la préfeture du SDIS, de la DDTIM et de la gendarmerie ou de la DDSPP a participé aux différentes réunions de travail organisées dans les communes* ». Comme l'indiquait sévèrement la Cour des comptes, l'efficacité de l'action des services déconcentrés « *a parfois été freinée*

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, tome I, p. 58.

<sup>2</sup> Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs.

---

*par la faiblesse en moyens humains des services déconcentrés de la préfecture et la difficulté à les accroître ».*

**Si votre délégation salue le soutien apporté par les préfectures aux communes**, elle juge qu'eu égard aux difficultés que peut représenter pour elles la mise en place de l'ensemble des actions de prévention des risques, celles-ci doivent pouvoir bénéficier d'une aide technique. Or, cette dernière est conditionnée par la préservation de moyens humains et financiers suffisants.

#### **Recommandation n° 4**

**Garantir des moyens financiers et humains suffisants dans les préfectures afin d'assurer une aide technique aux collectivités territoriales en matière de prévention des risques naturels.**

##### *c) Améliorer l'information du conseil municipal*

La décision du 12 décembre 2014 du TGI des Sables d'Olonne a relevé que **le conseil municipal de La Faute-Sur-Mer n'avait pas été convoqué sur le thème du risque naturel majeur et ses implications pour la vie locale**. Les juges ont fait observer que le maire et son adjointe avaient préféré privilégier « *l'image touristique idyllique de la commune* »<sup>1</sup> plutôt que la protection de la population.

Or, votre délégation veut rappeler aux élus locaux qu'une large information relative aux risques naturels existe. Il lui paraît important qu'ils s'en saisissent pleinement. Elle mentionne, à titre d'exemples, le « memento du maire et des élus locaux », actualisé régulièrement par l'Institut des risques majeurs de Grenoble, et les guides méthodologiques<sup>2</sup> à l'intention des élus locaux, publiés par le Centre européen pour la prévention du risque inondation (CEPRI)<sup>3</sup>.

Vos rapporteurs souhaitent saluer l'expérience menée dans le département de la Somme par l'IFFO-RME et l'Association des maires de France, soutenue par le préfet du département. Suite aux larges renouvellements des équipes communales après les élections de 2014, une journée de rencontres et d'ateliers a été animée dans chaque circonscription ouverte par le sous-préfet.

---

<sup>1</sup> Extrait du jugement du 12 décembre 2014 rendu par le TGI des Sables d'Olonne.

<sup>2</sup> On peut citer par exemple : « Impulser et conduire une démarche de réduction de la vulnérabilité des activités économiques » (2012), « La prise en compte du risque d'inondation dans les Schémas de cohérence territoriale » (2013) et « Sensibiliser les populations exposées au risque d'inondation - Comprendre les mécanismes du changement de la perception et du comportement » (2013).

<sup>3</sup> Association, créée en 2006, rassemblant des associations, des collectivités territoriales, des syndicats de collectivités et des établissements publics.

Partant de ces constats, votre délégation plaide pour **une communication systématique des élus locaux sur les risques**. L'information des conseillers municipaux doit ainsi les amener à **une réflexion sur les mécanismes de prévention à adopter face aux risques**. C'est pourquoi elle recommande que les maires organisent, en début de mandat, **une réunion d'information du conseil municipal dédiée aux risques naturels**.

#### Recommandation n° 5

**Prévoir une information systématique du Conseil municipal par le maire en début de mandat sur les risques naturels encourus par la commune.**

### **B. CLARIFIER LA PLANIFICATION URBANISTIQUE ET L'AMÉNAGEMENT DES ZONES LITTORALES**

#### **1. En finir avec la fragmentation du droit et des outils relatifs aux risques naturels**

Votre délégation a constaté, à de multiples reprises durant ses auditions, que **l'accumulation d'outils relatifs aux risques naturels constituait un frein à la planification urbanistique des sols par les communes**. Cet éclatement est illustré par la **multiplicité des instruments mobilisables**<sup>1</sup>, une fragmentation que l'on retrouve également dans la **sectorisation du droit** correspondant à ces instruments<sup>2</sup>.

Lors de son audition, Bruno Retailleau dénonçait lui aussi cette **« complexité administrative asphyxiante, susceptible d'entraîner des contradictions et qui brouille le message »**. Or, **« la culture du risque doit reposer sur le bon sens, et la complexité administrative rend impossible la culture du risque »**.

Cette complexité administrative a été particulièrement frappante en Vendée lors des demandes de maîtres d'ouvrage pour la restauration des digues. Ceux-ci doivent d'abord faire une demande de labellisation dans le cadre des PAPI, puis réaliser une étude sur les dangers, et enfin déposer plusieurs dossiers relatifs à l'occupation du domaine maritime, à la gestion de la mer si du sable est prélevé, à la loi sur les espaces protégés, à la loi littoral, et à la loi Natura 2000. C'est donc une source de complexité extrême, mais également de lassitude. Selon Bruno Retailleau, **« cette complexité de procédures entraîne des retards de deux à trois ans dans les travaux »**. Or, cette complexité provient, selon lui, de la multitude des procédures à suivre. C'est pourquoi il s'est prononcé en faveur d'une **« étude à 360 degrés, qui ne serait**

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Code de l'environnement pour les PPRI et les PAPI, code de l'urbanisme pour les PLU et les SCOT, code général des collectivités territoriales pour les PCS.

---

*pas une étude au rabais, mais qui permettrait de concentrer, au sein d'une même procédure, l'ensemble des éléments relatifs à la protection du littoral ».*

La mission d'évaluation, à mi-parcours du PSR, allait dans la même direction en proposant de simplifier certaines procédures par « *l'intégration des procédures environnementales dès l'amont des projets, pour éviter le déroulement des différentes procédures en série* ».

Une expérimentation en ce sens a été lancée par le Gouvernement en régions Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon, permettant la délivrance d'une autorisation environnementale unique pour les projets soumis à la loi sur l'eau. Autour de la procédure d'autorisation des installations, ouvrages, travaux et activités, toutes les autres autorisations environnementales relevant de l'État nécessaires pour le même projet sont examinées en même temps (exemples : autorisation spéciale de modification d'une réserve naturelle nationale, ou de modification de site classé ou en instance de classement, dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés, autorisation de défrichement,...). Le porteur du projet dépose une seule demande. **À l'issue d'une procédure d'instruction unique, une autorisation unique est délivrée par le préfet couvrant l'ensemble des aspects du projet.** Outre la simplification des démarches administratives, cette procédure permet également un gain de temps dans les délais d'instruction. Le Gouvernement prévoit une généralisation de l'expérimentation à l'ensemble du territoire national très prochainement, ce que votre délégation ne peut qu'encourager.

Par ailleurs, si votre délégation se félicite de cette nouvelle orientation qui intègre et globalise les enjeux environnementaux, elle recommande toutefois d'adopter la même approche en matière de prévention des risques. C'est pourquoi elle souhaite initier un travail de simplification qui associe les services de l'État et les associations d'élus, afin de rendre plus lisible l'articulation des outils relatifs aux risques.

#### **Recommandation n° 6**

**Engager d'urgence un travail de simplification associant les services de l'État et les associations d'élus afin de rendre plus lisible l'articulation des outils relatifs aux risques.**

## **2. Renforcer l'opposabilité des plans de prévention des risques (PPR)**

Vos rapporteurs ont pris bonne note de l'accélération du rythme de révision des PLU et se félicitent de **la meilleure intégration des risques sur l'ensemble du territoire à travers les PPR.**

Certes, un plan de prévention des risques naturels vaut servitude publique. C'est pourquoi il doit être annexé au PLU et s'imposer à tout acte d'urbanisme du territoire qu'il recoupe. Ainsi, en cas d'approbation, mise en application anticipée ou modification d'un plan de prévention des risques, la primauté de celui-ci est maintenue en cas de distorsion avec le PLU. Dès lors, une autorisation d'urbanisme conforme au PLU mais contraire au PPRN ne peut pas être accordée.

Cependant, pour des raisons de lisibilité des documents d'urbanisme, vos rapporteurs recommandent de prévoir **une obligation pour les communes de réviser leurs documents d'urbanisme en cas d'approbation, de mise en application anticipée ou de modification d'un PPR**. Cette recommandation avait d'ailleurs été votée par le Sénat mais n'a toujours pas été examinée par l'Assemblée nationale<sup>1</sup>.

Vos rapporteurs estiment judicieux, en cas d'adoption d'une telle proposition, que **les communes qui le souhaitent puissent être aidées par les services de l'État lorsqu'elles doivent réaliser ces mises en conformité**.

#### Recommandation n° 7

**Prévoir l'obligation pour les communes de réviser leurs documents d'urbanisme en cas d'approbation, de mise en application anticipée ou de modification d'un plan de prévention des risques (PPR).**

### 3. Sécuriser les maires dans leurs missions de délivrance des permis de construire

**La confusion des responsabilités dans l'instruction des demandes d'autorisation de construire** a contribué au drame survenu à La Faute-Sur-Mer le 28 février 2010. La mission commune d'information estimait qu'il faut en finir avec « *l'imbrication entre l'élaboration des documents d'urbanisme et la délivrance des autorisations prises sur ce fondement* »<sup>2</sup>. Traditionnellement, les maires pouvaient faire gratuitement appel aux services énumérés par l'article R. 423-15 du code de l'urbanisme pour les assister dans l'instruction des demandes de permis de construire.

Toutefois, cette mise à disposition va être prochainement réduite, puisqu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2015, seules les communes de moins de 10 000 habitants situées dans une intercommunalité disposant de la compétence urbanisme et dont la population est inférieure à 10 000 habitants, pourront continuer à bénéficier de ce service à titre gratuit.

---

<sup>1</sup> L'article 5 de la proposition de loi n° 103 modifiait les articles L. 515-23 du code de l'environnement, L. 123-12 et L. 123-13 du code de l'urbanisme et insère les articles L. 123-1-10-1 et L. 124-2-1 dans ce dernier code.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 647, tome I, p. 124.

---

Comme cela a été rappelé à vos rapporteurs par les représentants de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, dans les communes où l'État continuera à apporter son concours dans l'instruction des permis de construire, le préfet, en cas de non-respect de ses directives en matière de risques, pourra dénoncer unilatéralement la convention liant l'État à la commune, moyennant le respect d'un préavis contractuellement fixé.

Dès lors, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015, l'enjeu du contrôle de légalité sur le permis de construire comme moyen de sécuriser les maires deviendra crucial.

Par deux circulaires déjà, adressées aux préfets en 2006 et 2009, l'aménagement et les travaux situés dans les zones à risque, ainsi que les autorisations individuelles de construire dans ces zones avaient été classées comme priorités des contrôles de légalité. Toutefois, comme le soulignait la Cour des comptes en 2012, très peu d'actes, dans les faits, ont fait l'objet de contrôles durant la période 2004-2009<sup>1</sup>.

Vos rapporteurs notent qu'en réaction, et suite à la tempête Xynthia, la circulaire du 25 janvier 2012 du ministère de l'Intérieur relative à la définition des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité a initié un contrôle de légalité à trois niveaux : les priorités nationales, les priorités locales et les contrôles aléatoires.

- s'agissant des priorités nationales, l'objectif d'un contrôle de 100% des actes est affiché. Il s'agit notamment des documents d'urbanisme (SCOT et PLU) – car ils conditionnent la délivrance des actes individuels –, ainsi que des actes individuels dès lors qu'ils « *interviennent dans des périmètres ou des zones concernés par des plans de prévention de risques naturels ou technologiques, approuvés ou à venir* » ;

- concernant les priorités locales, il s'agit d'effectuer « *un contrôle qui soit adapté au contexte local, et notamment de détecter les risques particuliers liés soit aux caractéristiques [du] département, soit aux différents acteurs* ».

Toutefois, **votre délégation partage l'inquiétude formulée dès 2012 par la Cour des comptes au sujet des effectifs consacrés au contrôle de légalité, du fait de la réorganisation des services déconcentrés.** Elle relevait d'ailleurs que le rapport « administration générale et territoriale de l'État » de l'Assemblée nationale pour la loi de finances pour 2011 faisait état des effectifs des préfetures dans chaque département. La Vendée y était classée 88<sup>e</sup> sur 100.

**Votre délégation considère que le renforcement des contrôles dans la durée ne se fera que par l'existence de moyens suffisants en personnels qualifiés, et par une volonté affirmée de la part des préfetures.** Dans cette

---

<sup>1</sup> Seul 1 contrôle sur 150 en Charente-Maritime, et 1 sur 100 en Vendée ont fait l'objet d'une lettre d'observation. En outre, le nombre de recours est extrêmement faible et le taux de déférés est inférieur à la moyenne française.

perspective, elle estime que le renforcement du contrôle de légalité sur les actes d'urbanisme est de nature à sécuriser les décisions prises par les élus locaux, leur permettant de trouver un appui au sein des préfectures face aux pressions d'urbanisme qui peuvent s'exercer sur eux.

#### **Recommandation n° 8**

**Sécuriser les élus locaux en assurant la présence d'effectifs suffisants dans les préfectures afin de garantir un contrôle de légalité extensif et de qualité sur les actes d'urbanisme.**

#### **4. En finir avec les constructions illégales en zone à risque**

Vos rapporteurs tiennent à rappeler un problème auquel de nombreuses communes sont confrontées : l'aménagement de « cabanons » qui étaient traditionnellement présents sur des zones à risque mais non destinés à une habitation permanente, en véritables habitations, au fil des années, sans aucune demande de permis de construire ou d'aménager. **De nombreux maires craignent ainsi de voir leur responsabilité engagée, du fait de leurs prérogatives de police municipale.** Or la procédure pour obtenir la destruction des constructions réalisées sans permis de construire est particulièrement difficile à mener à terme.

#### **La destruction des constructions illégales : une procédure longue**

En cas de construction illégale d'habitation ou d'aménagement de « cabanons » en véritables habitations sans demande de permis de construire ou d'aménager, les infractions peuvent être constatées par les agents et officiers judiciaires – dont les maires –, ainsi que par les fonctionnaires assermentés par le ministre en charge de l'urbanisme ou par le maire.

À cet égard, et depuis 1976, l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme précise que : « l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, ont connaissance d'une infraction de la nature de celles prévues par les articles L. 160-1 et L. 480-4, ils sont tenus d'en faire dresser procès-verbal ». Le refus de dresser un procès-verbal, la négligence ou le retard dans sa réalisation entraîne donc la responsabilité de l'État.

De son côté, l'administration est tenue d'envoyer une copie de procès-verbal au ministère public, qui peut déclencher des poursuites au vu de l'opportunité. Toutefois, en cas de constitution de partie civile, par les communes notamment, qui n'ont pas à démontrer l'existence d'un préjudice (Cour de cassation, arrêt du 9 avril 2002), le processus répressif est automatiquement engagé. Le tribunal de grande instance peut ainsi ordonner la suspension des travaux. En l'absence d'intervention de la part du TGI, cette décision peut être prise par l'autorité administrative. Le maire peut donc, par arrêté motivé, donner l'ordre d'interrompre les travaux à partir du moment où un procès-verbal a été dressé.

L'action civile (la commune) se prescrit au bout de 10 ans à compter de la fin des travaux.

Toutefois, le maire ne peut pas ordonner la démolition d'une construction illégale, comme l'a rappelé le Conseil d'État (CE, 6 septembre 1993, Mme Laverlochère). En effet, seul le juge judiciaire, en tant que garant des libertés individuelles, et notamment du droit de propriété, « peut sanctionner les infractions aux règles d'urbanisme et à la législation relative au permis de construire et peut ordonner, le cas échéant, sur le fondement de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, la démolition des installations litigieuses ». Mais le maire peut néanmoins agir devant le tribunal de grande instance pour demander la démolition (article L. 480-14 du code de l'urbanisme. Cette dernière est prononcée par le tribunal correctionnel, lequel fixe un délai sous astreinte. À l'expiration du délai, l'administration peut alors faire procéder aux travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers.

**Une contrainte supplémentaire existe lorsque l'habitation à démolir est habitée.** En effet, la procédure est subordonnée à une expulsion au préalable<sup>1</sup>. Plusieurs années peuvent donc s'écouler entre la constatation de l'infraction et l'expulsion effective des personnes avant la démolition de la construction illégale.

Afin d'accélérer les procédures, et en vue de simplifier la vie des élus locaux, votre délégation recommande la désignation de substituts du procureur de la République dédiés aux contentieux des actes d'urbanisme, compétents en particulier en matière de construction illégale. Cette recommandation était appelée de ses vœux par la direction générale à la prévention des risques lors de son audition.

#### **Recommandation n° 9**

**Désigner dans les services du parquet des substituts du procureur de la République spécialisés dans le contentieux des actes d'urbanisme, compétents en particulier en matière de construction illégale.**

#### **C. AMÉLIORER L'ALERTE ET LA TRANSMISSION DES APPELS D'URGENCE**

En 2008, le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale faisait déjà de la modernisation de l'alerte à la population un objectif prioritaire. Deux ans après la tempête, la Cour des comptes constatait pourtant qu'aucune des deux préfectures concernées par Xynthia (la Charente-Maritime et la Vendée) n'avait connaissance de la mise en place de matériel ou d'un projet concret intervenant dans le cadre du SAIP.

<sup>1</sup> La demande d'expulsion peut être faite devant le juge des référés, solution admise par la troisième chambre civile de la Cour de cassation, le 29 janvier 2014.

Surtout, elle s'inquiétait que les initiatives des collectivités territoriales en matière de protection de la population ne soient pas inscrites dans un partenariat avec l'État. En effet, rien n'en garantit la compatibilité entre le système de prévention mis en place par l'État et celui mis en place par les collectivités territoriales. C'est pourquoi la Cour des comptes appelait, outre la mise en place d'un tel partenariat, à la « *définition d'un cahier national des charges auquel pourraient se référer les collectivités territoriales et s'assurer ainsi de la compatibilité de leurs équipements de prévention* ».

Auditionné par votre délégation, Philippe Le Moing-Surzur, sous-directeur de la planification et de la gestion des crises, a détaillé les travaux de rénovation du réseau national d'alerte (RNA) actuellement en cours. Ces travaux portent principalement sur l'adaptation des sirènes et votre délégation regrette que **la question de la transmission de l'alerte n'ait pas encore trouvé de solution.**

Comme le soulignaient déjà nos collègues dans leur rapport d'information, « *la capacité à avertir la population en lui diffusant un message d'alerte explicite constitue un enjeu majeur* »<sup>1</sup>.

Le code des postes et des communications conditionne (article L 33-1) l'établissement et l'exploitation des réseaux publics de communication pour un opérateur :

- à « *l'acheminement gratuit des appels d'urgence* » ;
- et à « *l'acheminement des communications des pouvoirs publics destinées au public pour l'avertir de dangers imminents ou atténuer les effets de catastrophes majeures* », **sans toutefois prévoir une obligation de résultat**<sup>2</sup>.

**Votre délégation s'est vu réaffirmer que, lors de situations d'urgence, l'enjeu principal réside dans la capacité à transmettre rapidement l'information en évitant toute saturation du réseau.**

Auditionné par vos rapporteurs, le ministère de l'Intérieur – qui porte le développement du SAIP – a annoncé travailler actuellement à la possibilité d'envoyer un SMS d'alerte à l'ensemble d'une population située sur un territoire menacé par un risque, du seul fait de sa géolocalisation. Il s'agirait de ne pas transiter par le canal traditionnel d'envoi des SMS et des communications, mais par le réseau « technique », permettant en temps normal au téléphone portable de communiquer avec l'antenne relais pour se connecter et se déconnecter en passant à l'antenne suivante. Ce système, appelé *selfbroadcasting* existe déjà dans certains pays, comme les Pays-Bas ou Israël, et présente un triple avantage :

- il n'y a pas de problèmes de saturation ;
- ce canal ne peut pas être désactivé par l'utilisateur ;

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 647, tome I, p. 113.

<sup>2</sup> Le Conseil d'État a réaffirmé l'obligation d'un opérateur de transmettre l'alerte. Celui-ci peut toutefois demander à être rémunéré pour remplir cette opération.

- le téléphone éteint est automatiquement rallumé pour transmettre le message.

Selon les informations transmises à votre délégation, le ministère de l'Intérieur s'est récemment rapproché du ministère de l'Économie et du Numérique, afin d'envisager la mise en place d'une inspection interministérielle sur la faisabilité et les conditions du déploiement de cette technique en France.

**Votre délégation ne peut qu'encourager les initiatives en faveur d'un système d'alerte moderne.**

**Recommandation n° 10**

**Soutenir le déploiement sur l'ensemble du territoire du nouveau système d'alerte fondé sur le SMS, dit *selfbroadcasting*, permettant une alerte rapide de la population, même en cas de fonctionnement dégradé des réseaux.**



---

## CONCLUSION

Votre délégation a souhaité mener un travail d'évaluation. Les auditions réalisées, ainsi que le déplacement effectué dans les territoires sinistrés par la tempête Xynthia, ont permis à vos rapporteurs de prendre toute la mesure des réalités de terrain.

Au terme de ce travail riche et exigeant, votre délégation a acquis la ferme conviction que les trois volets de la chaîne du risque sont indissociables : la prévision, la prévention et la protection doivent aller de concert pour permettre à tous les acteurs de mieux appréhender la gestion du risque.

Et c'est évidemment sur ce dernier point que votre délégation souhaite conclure ce rapport. Certes, les pouvoirs publics se situent aux avant-postes dans cette chaîne du risque, mais pour éviter de nouveaux drames, tous les acteurs doivent désormais être mobilisés, au premier rang desquels nos concitoyens.

Rien ne se fera sans la diffusion d'une véritable culture du risque dans les territoires, pour que chacun devienne acteur de sa propre sécurité.



---

## EXAMEN EN DÉLÉGATION

Jeudi 18 juin 2015, sous la présidence de M. Jean-Marie Bockel, président, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation examine le rapport MM. François Calvet et Christian Manable « Xynthia : 5 ans après, pour une véritable culture du risque dans les territoires ».

**M. Jean-Marie Bockel, président.** – Le travail de nos collègues François Calvet et Christian Manable, mené depuis cinq mois, intéressera nos concitoyens et tous ceux qui suivent avec attention les rapports du Sénat. Si nous n'avons pas tous un littoral, nous sommes en effet tous concernés par les risques d'inondation. Un rapport sénatorial avait été rédigé en 2010, peu après la catastrophe. Cinq ans après, il paraissait opportun de faire un point sur les enseignements qui ont été tirés.

**M. François Calvet, rapporteur.** – Je présenterai les événements et les initiatives prises ces cinq dernières années, tandis que Christian Manable exposera les recommandations que nous avons formulées. Je tiens en premier lieu à souligner le plaisir que j'ai eu à travailler avec Christian Manable pour l'élaboration de ce rapport.

Je rappellerai les faits en quelques mots. Les 27 et 28 février 2010, la tempête Xynthia ravageait le littoral atlantique, causant en France 47 décès, 79 personnes blessées, 767 personnes évacuées, ainsi que de nombreux dégâts matériels, évalués à plus de 2,5 milliards d'euros. 1 520 vies ont été sauvées.

Dès le 25 mars 2010, soit moins d'un mois après les événements, le Sénat a estimé nécessaire de tirer les leçons de cette tragédie, en constituant une mission d'information présidée par notre collègue Bruno Retailleau, alors président du conseil général de la Vendée. En juin et juillet 2010, deux rapports d'information ont permis d'établir que ce drame aurait pu être évité. La mission d'information a mis en lumière d'importantes carences, à tous les niveaux, en termes de culture du risque et d'intégration des politiques. 92 propositions ont été formulées en matière de sécurité civile, de prévention des risques naturels, d'occupation des sols, d'urbanisme et d'indemnisation de victimes.

La nécessité de consolider la chaîne de gestion du risque, selon un triptyque prévision/prévention/protection défini par Bruno Retailleau, allait devoir conduire la réflexion du législateur et l'action des différents acteurs locaux de la gestion du risque : État, administrations, élus, associations et citoyens.

Parmi les 92 préconisations de la mission sénatoriale, 24 ont été reprises dans la proposition de loi votée par le Sénat le 3 mai 2011, mais cette proposition n'a, à ce jour, pas été examinée par l'Assemblée nationale.

La tempête Xynthia a également trouvé une traduction sur le plan judiciaire. La décision rendue le 12 décembre 2014 par le Tribunal de grande instance (TGI) des Sables-d'Olonne, actuellement en appel, a en effet constaté des dysfonctionnements dans la gestion du risque, tant au niveau des collectivités que des services de l'État.

Immédiatement après la tempête, l'État a pris en urgence des mesures pour garantir la sécurité des personnes dans les zones inondables, avant le déploiement, en 2011, d'un plan submersions marines dont les actions doivent se poursuivre jusqu'en 2016.

Xynthia a mis en lumière, d'une part, les insuffisances de nos politiques de lutte contre les risques d'inondation et de submersion marine et, d'autre part, de graves défaillances dans la chaîne de gestion du risque.

Cinq ans après, notre délégation a souhaité évaluer l'action de l'État et des collectivités territoriales afin de vérifier si les pouvoirs publics ont pris toute la mesure des actions à mener pour éviter de nouveaux drames.

Sur le volet prévision, le drame a résulté en partie d'une mauvaise compréhension du risque météorologique : le système d'alerte visait à protéger les populations contre des vents violents et non pas contre un risque de submersion marine. Au cours de notre rencontre avec une association de victimes de La Faute-sur-mer, celle-ci nous a expliqué que les habitants avaient fermé leurs volets et avaient ainsi été piégés dans leur maison, l'électricité ayant été coupée. Depuis, l'Etat a pris les mesures nécessaires pour améliorer la connaissance des aléas, grâce au programme vigilance météorologique « vagues/submersion » ; à l'extension du dispositif de vigilance « crues » ; au renouvellement des radars météorologiques ; à la mise en place du dispositif Avertissement sur les pluies intenses à l'échelle communale (APIC). Ce dispositif permet notamment au maire et au préfet de recevoir gratuitement l'information en temps réel par SMS ou *via* un serveur.

Pour être tout à fait complet, le volet prévision ne saurait être efficace sans une surveillance effective. Sur ce point, le ministère de l'Environnement nous a confirmé le développement actuel, *via* le Service à compétence nationale chargé de l'activité de prévision des crues (SCHAPI), d'un nouveau service d'avertissement sur la possibilité de crues soudaines, permettant de raccourcir la chaîne d'information vers les populations. Ceci constitue une « avancée notable » selon le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Sur le volet prévention, le constat réalisé par les différentes inspections qui se sont penchées sur cette politique est sévère : le risque de submersion marine n'est pas suffisamment intégré. Notre pays souffre d'une trop faible culture du risque. Cette carence a évidemment eu des conséquences.

La planification urbaine a en effet trop longtemps sous-estimé les risques d'inondation ou de submersion. Il faut se souvenir que les communes des côtes atlantiques touchées par la tempête n'étaient même pas dotées de Plans de prévention des risques d'inondation (PPRI), alors même qu'elles étaient particulièrement exposées au risque de submersion. Nous nous sommes rendus sur le terrain afin de rencontrer M. Albertini, préfet de Vendée. Celui-ci nous a expliqué qu'un premier PPRI avait été prescrit à La Faute-sur-Mer en 2001, sans être jamais approuvé. Suite à la tempête, un nouveau PPRI a été prescrit, mais, ironie du sort, il vient d'être annulé par le tribunal administratif ! Concrètement, aucun PPRI ne couvre actuellement le territoire de La Faute-sur-mer.

De même, les Plans communaux de sauvegarde (PCS), qui doivent théoriquement couvrir l'ensemble des risques et recenser concrètement les moyens de protection de la population, étaient quasi inexistantes dans les zones les plus exposées.

---

Enfin, de nombreuses constructions ont pu être édifiées dans des zones dangereuses, parfois même sans permis. Ces défaillances dans la gestion des permis ont concerné, hélas, tant les services de l'État que les collectivités territoriales.

Depuis le drame, une réelle prise de conscience des acteurs impliqués a eu lieu.

Des progrès ont été enregistrés en matière de couverture des territoires par les PPRI, comme cela nous a été confirmé tant par le ministère de l'Écologie pour l'ensemble du territoire que par la préfecture de Vendée, département dans lequel nous nous sommes rendus. Il est d'ailleurs notable que l'accélération du rythme de révision des PLU dans le cadre du Grenelle et de la loi ALUR permet de mieux prendre en compte le risque d'inondation et de submersion marine. Les prescriptions de risques pourront ainsi être introduites par les préfets.

S'agissant des PCS, là encore, on peut se féliciter que la situation se soit considérablement améliorée, en particulier sur le territoire vendéen. Au niveau national, le taux de couverture des PCS dans les communes soumises à obligation légale est passé de 44 % en 2011 à plus de 65 % aujourd'hui, l'objectif étant de 70 % dans un ou deux ans.

Enfin, en matière de délivrance des permis de construire, vous ne connaissez que trop bien l'échéance imminente du 1<sup>er</sup> juillet 2015, qui mettra fin à l'instruction des permis par les services déconcentrés de l'État dans les communes membres d'un EPCI de plus de 10 000 habitants. Nous devons répondre à l'inquiétude des maires qui souhaitent préserver la qualité du contrôle de légalité et c'est en ce sens que nous formulons une recommandation, sur laquelle nous reviendrons dans un instant.

Sur le volet protection, plusieurs carences ont été pointées lors de la tempête Xynthia. La première est un défaut général d'entretien des digues, tenant à la complexité du régime des digues qui fait intervenir une multiplicité de propriétaires (État, collectivités territoriales, associations, propriétaires privés), dont certains n'ont pas toujours les moyens de les prendre en charge. Sur ce point, nous devons saluer l'action des collectivités territoriales, en particulier sur le littoral atlantique, qui ont dû parfois financer elles-mêmes l'entretien des digues.

Deuxième carence : l'inefficacité d'un système d'alerte vétuste, datant de 1954 et reposant principalement sur des alertes phoniques par le biais de sirènes, dont certaines ne fonctionnent d'ailleurs plus. 5 000 nouvelles sirènes devaient être déployées. À ce jour, 2 800 l'ont déjà été.

En Vendée, le préfet a dénombré presque une centaine d'intervenants différents, dont 64 ASA, à réunir pour mettre en œuvre la GEMAPI. Par ailleurs, sur l'ensemble du territoire national, 99 programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) ont été mis en place, dont 25 sur la côte vendéenne. Si les travaux sont en cours, les avancées concrètes sont néanmoins encore insuffisantes, compte tenu de la multiplicité des outils, souvent illisibles, ainsi que des coûts financiers.

Je cède la parole à mon collègue Christian Manable, pour présenter les recommandations que nous avons formulées.

**M. Christian Manable, rapporteur.** – Comme l’a indiqué François Calvet, notre constat est en demi-teinte : certes, les services de l’État se sont, aussitôt après la tempête, engagés dans le perfectionnement du système de prévention des risques et de protection des populations, mais les actions réalisées depuis n’ont toujours pas permis de développer une véritable « culture du risque » sur nos territoires. Celle-ci passe en effet par une meilleure communication entre les acteurs ainsi qu’un partage clair des responsabilités dans la diffusion aux populations de l’information sur le risque. Comme nous le disait une des personnes que nous avons auditionnées, il s’agit de mettre en œuvre « une démarche transversale à l’ensemble de la société ».

Nous le savons, les phénomènes météorologiques extrêmes sont amenés à se reproduire et, au-delà de la nécessaire meilleure prise de conscience des risques, il faut réaliser des projets de territoire qui intègrent ceux-ci. En clair, le risque n’est pas seulement une contrainte, mais peut être un facteur de projet de territoire.

C’est dans cette perspective que nous vous présentons dix recommandations ciblant trois objectifs : mieux préparer la population et les élus locaux ; clarifier la planification urbanistique en amont du risque ; améliorer la transmission de l’alerte en cas de réalisation du risque.

Notre première recommandation appelle les collectivités territoriales à déployer le plus rapidement possible les repères de crue. Nous avons en effet pu constater le recours trop faible à cet outil simple de visualisation du risque. À titre d’exemple, dans les communes touchées par la tempête Xynthia, l’État avait distribué 2 000 repères de crue. Selon les chiffres fournis par le ministère de l’Écologie, seuls 295 repères ont été installés à ce jour. Une instruction du Gouvernement du 14 janvier dernier a même été publiée pour accélérer la pose des repères de crue. Je rappelle que les collectivités territoriales peuvent, au titre des PAPI, bénéficier d’une aide financière à hauteur de 50 % du coût de la pose, financée par le fonds Barnier. Nous devons encourager au niveau territorial ces initiatives en complément des actions de l’État, qui prévoient notamment la création d’un site internet national, ouvert au public, des repères de crue.

Notre deuxième recommandation vise à engager une concertation entre les collectivités territoriales, l’État et les assureurs afin de créer un système d’indemnisation des catastrophes naturelles qui soit plus responsabilisant pour les populations, autrement dit un système de malus ou d’indemnisation dégressive en cas d’absence d’efforts de prévention. En effet, la mise en place d’un mécanisme d’indemnisation plus responsable nous apparaît comme un outil efficace pour préparer les populations face aux risques. Le CGEDD, que nous avons auditionné, regrettait le caractère déresponsabilisant des indemnisations qui ne sanctionnent pas l’insuffisance des efforts de prévention et d’amélioration de la résilience. Il plaide pour la mise en place à cet égard d’un mécanisme plus responsable qui influencerait sur les comportements tant des élus que des citoyens. Bien évidemment, cela ne peut se faire qu’en concertation avec l’ensemble des acteurs concernés : secteur de l’assurance, usagers, État et collectivités. Nous devons responsabiliser nos concitoyens en leur transmettant la culture du risque. Au passage, cela nous permettrait d’économiser des ressources précieuses du fonds Barnier. À La Faute-sur-mer, 600 maisons sur un total de 2 000 ont été détruites. C’est le fonds Barnier qui a indemnisé leurs propriétaires. Nous nous sommes rendus sur place ; nous en sommes revenus psychologiquement marqués après avoir constaté le piège dans

---

lequel les habitants ont été enfermés, dans des maisons dont les volets roulants étaient fermés. Nous avons également vu l'emplacement entouré de digues où les maisons ont été rasées et nous nous sommes rendus au mémorial sur lequel sont gravés les noms de 29 victimes, dont des familles entières. M. Retailleau nous a également fait part des témoignages recueillis par les pompiers au téléphone. Un des responsables d'une association nous a reçus chez lui, dans une maison reconstruite comptant une pièce de sauvegarde en hauteur, et nous a montré le buffet sur lequel il avait passé la nuit avec sa femme, et qui était heureusement disposé contre un mur porteur. Le village reste marqué par cette catastrophe.

Notre troisième recommandation constitue sans doute la pierre angulaire de nos réflexions : il s'agit de développer la sensibilisation du public à la prévention des risques d'inondation et de submersion en expliquant aux populations exposées les comportements à adopter en cas de survenance de ces événements, avec un effort particulier auprès des jeunes publics, grâce au soutien de l'Education nationale. La culture du risque, ce n'est pas le risque zéro, mais le fait d'apprendre à vivre avec le risque. Dans notre pays, de nombreuses associations spécialisées réalisent un travail remarquable en matière de prévention des risques. Nous avons pu rencontrer des acteurs de terrain, comme l'association IFFO-RME (Institut français des formateurs Risques majeurs et protection de l'environnement), qui sensibilise nos concitoyens à la culture du risque, afin que chacun devienne acteur de sa propre sécurité, pour reprendre les mots mêmes de la loi de 2004 de modernisation de la sécurité civile. Ce changement de paradigme nous paraît indispensable. Information et éducation sont les deux piliers de l'évolution des comportements, notamment auprès des jeunes publics.

Notre quatrième recommandation vise à garantir des moyens financiers et humains suffisants dans les préfetures afin d'assurer une aide technique aux collectivités territoriales en matière de prévention des risques naturels. Face à la complexité des outils de prévention des risques à mettre en place, de nombreuses communes se trouvent parfois démunies. En Vendée, des efforts ont été réalisés depuis la tempête Xynthia par les services déconcentrés pour accompagner les communes dans l'élaboration des plans communaux de sauvegarde. Nous avons pu constater que l'association des maires et présidents des communautés de communes de Vendée avait apporté un soutien significatif en mettant à disposition un chargé de mission spécifiquement dédié. Toutes les communes exposées au risque ne peuvent hélas pas bénéficier du même type d'assistance et c'est pourquoi nous devons leur assurer une aide technique pérenne. Cette dernière est évidemment conditionnée par la préservation de moyens humains et financiers suffisants dans les préfetures. C'est le sens de notre proposition.

Notre cinquième recommandation vise à prévoir une information systématique du conseil municipal par le maire, en début de mandat, sur les risques naturels encourus par la commune. La décision du TGI des Sables-d'Olonne, actuellement en appel, a mis en évidence des carences en matière de bonne information du conseil municipal de La Faute-sur-Mer sur les risques naturels majeurs. Or, il existe une large information relative à ces risques ; elle doit être portée à l'attention des élus du conseil municipal, et non uniquement du maire. À titre d'exemple, dans le département de la Somme, une expérience intéressante a associé le préfet, les élus locaux et l'IFFO-RME, à travers des rencontres et des ateliers menés dans chaque circonscription. Ces réunions sur les risques majeurs

rencontrent un succès certain auprès des maires. Les catastrophes récentes ont en effet suscité une véritable prise de conscience de l'opinion publique et des élus. Nous devons encourager ce type d'initiatives et diffuser au maximum l'information relative aux risques auprès des élus locaux. L'IFFO-RME se tient à la disposition des élus locaux pour cela.

Les recommandations n° 6, 7, 8 et 9 visent à clarifier la planification urbanistique.

Notre sixième recommandation a pour but d'en finir avec la fragmentation du droit et des outils relatifs aux risques naturels. On nous l'a suffisamment répété lors de nos auditions : l'accumulation des instruments juridiques relatifs aux risques naturels engendre une complexité administrative qui devient asphyxiante pour les collectivités territoriales et qui brouille le message. C'est pourquoi nous recommandons d'engager d'urgence un travail de simplification associant les services de l'Etat et les associations d'élus afin de rendre plus lisible l'articulation des outils relatifs aux risques.

Nous souhaitons aussi renforcer l'opposabilité des plans de prévention des risques. Aujourd'hui, un plan de prévention des risques vaut servitude de droit public. De ce fait, il s'impose automatiquement aux documents d'urbanisme (le PLU, par exemple). Toutefois, devant la multitude de textes à prendre en compte, il n'est pas toujours aisé de savoir quel document est applicable. C'est pourquoi, dans un objectif de plus grande lisibilité, nous proposons là encore, dans notre septième recommandation, de prévoir une obligation pour les communes de réviser leurs documents d'urbanisme en cas d'approbation, de mise en application anticipée ou de modification d'un PPR.

Comme vous le savez, dans quelques jours (le 1<sup>er</sup> juillet 2015), le nombre des communes bénéficiant d'une instruction de leurs permis de construire à titre gratuit va diminuer de façon draconienne. À partir de cette date, l'enjeu du contrôle de légalité sur les permis de construire, comme moyen de sécuriser les maires, deviendra donc crucial. Nous partageons l'inquiétude de la Cour des comptes au sujet des effectifs qui y sont consacrés, du fait de la réorganisation des services déconcentrés. C'est pourquoi nous souhaitons - c'est l'objet de notre recommandation n° 8 - sécuriser les élus locaux en assurant la présence d'effectifs suffisants dans les préfetures afin de garantir un contrôle de légalité extensif et de qualité sur les actes d'urbanisme.

Toujours dans le domaine de l'urbanisme, nous avons été sensibles à un problème rencontré par de nombreux maires : celui de l'aménagement de « cabanons » (ou HLL, habitations légères de loisirs) devenus au fil du temps de véritables habitations pérennes, sans qu'aucune demande de permis de construire n'ait été formulée. De nombreux maires craignent de voir leur responsabilité engagée, d'autant que la procédure pour obtenir la destruction des constructions réalisées sans permis de construire est particulièrement difficile à mener à terme. Afin d'accélérer les procédures et pour simplifier la vie des élus locaux, nous recommandons de désigner dans les services du parquet des substituts du procureur de la République spécialisés dans le contentieux des actes d'urbanisme, compétents en particulier en matière de construction illégale (recommandation n° 9).

---

Enfin, pour répondre au souci d'améliorer l'alerte et la transmission des appels d'urgence, nous avons souhaité recommander de soutenir le déploiement sur l'ensemble du territoire du nouveau système d'alerte fondé sur le SMS « selfbroadcasting », permettant une alerte rapide de la population, même en cas de fonctionnement dégradé des réseaux. Concrètement, dans les situations d'urgence, l'enjeu principal est de pouvoir transmettre rapidement l'information en évitant toute saturation du réseau. Cette capacité est conditionnée au déploiement d'un système communément appelé « selfbroadcasting », qui existe déjà dans certains pays comme les Pays-Bas ou Israël, et présente un triple avantage : il n'y a pas de problèmes de saturation ; ce canal ne peut pas être désactivé par l'utilisateur ; si le téléphone est éteint, il est automatiquement rallumé pour transmettre le message.

Selon nos informations, le ministère de l'Intérieur s'est récemment rapproché du ministère de l'Économie et du numérique. Ils envisagent la mise en place d'une inspection interministérielle sur la possibilité et les conditions du déploiement de cette technique en France. Nous l'appelons de nos vœux.

Avant de conclure, je souhaiterais insister sur la complémentarité de notre collaboration : un sudiste et un nordiste, un juriste et un historien-géographe. Nous avons travaillé en bonne intelligence. J'ai eu vraiment plaisir à travailler avec François Calvet.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Ce travail me paraît d'un grand intérêt et ces recommandations arrivent à point nommé, à un moment où nous sommes entre l'amertume et l'oubli.

**M. Philippe Mouiller.** - Je tiens également à féliciter les rapporteurs pour ce travail. Je suis élu de Poitou-Charentes et j'imagine facilement le choc que vous avez pu connaître en vous rendant sur place.

Ma première question concerne les engagements pris par les collectivités territoriales et l'État pour la remise en état des digues. À l'époque, les préconisations relatives au niveau des digues et à leur implantation n'étaient pas respectées. Je ne suis pas persuadé que l'ensemble des recommandations et prescriptions des services de l'État soient à ce jour mises en œuvre, notamment du fait des problèmes de financement.

S'agissant du fonds d'indemnisation pour la destruction des maisons, la Vendée a été exemplaire. En revanche, je ne suis pas certain que la situation soit identique en Poitou-Charentes. Disposez-vous d'informations sur le niveau de réalisation de cet engagement ? Cette question renvoie également aux incidences fiscales pour les collectivités, avec les pertes de ressources locales induites par ces destructions.

Je ne peux qu'approuver l'ensemble des recommandations que vous avez présentées. Je souhaiterais en particulier insister sur l'importance du respect des règles d'urbanisme. Je ne suis, à cet égard, pas persuadé qu'il soit pertinent d'attendre les révisions de PLU.

Enfin, l'une des difficultés pour l'État et les élus est de bien qualifier le niveau d'alerte ; nous sommes en effet assez souvent prévenus d'événements climatiques potentiellement dangereux pour nos populations. Quelle est la capacité réelle pour les élus locaux de qualifier le niveau d'alerte et de demander en conséquence une évacuation ?

**Mme Françoise Gatel.** – Je souhaite vous exprimer mes profonds remerciements pour la qualité de votre rapport, car ce qui fait un jour la une de nos journaux a rapidement tendance à sombrer dans l’oubli sans que l’on en tire les leçons. Nous devons développer une culture du risque, qui ne doit pas être une culture de l’inaction. Nous devons sensibiliser nos concitoyens au risque. La prévention ne supprime pas le risque, mais elle permet d’en limiter les effets. Afin de limiter le phénomène de judiciaireisation, il convient de rappeler que la prévention, bien entendu nécessaire, ne supprime pas le risque.

S’agissant des responsabilités des maires mis en cause, je ne défends personne. Je constate qu’il y a eu des erreurs extrêmement graves. Les personnes qui ont reproché l’insuffisance du maire sont toutefois souvent celles qui ont exercé des pressions pour que leur terrain devienne constructible... Le maire ne peut être laissé seul dans ce domaine. Lorsque des plans sont nécessaires, le préfet doit imposer au maire de les mettre en œuvre de façon à ce que les conseils municipaux comprennent qu’il s’agit d’une responsabilité collective.

Les habitants doivent également être responsabilisés. Votre idée d’échanges entre les assureurs, l’État et les collectivités me paraît intéressante dans un contexte où nous avons des difficultés à gérer des actions d’urbanisme qui n’ont pas fait l’objet d’une autorisation.

Ce débat renvoie, à mon sens, aux échanges que nous avons eus sur la loi NOTRe, avec la problématique de la compétence de la prévention des inondations. Confier cette responsabilité aux intercommunalités me paraît réducteur. L’eau échappe en effet aux périmètres administratifs. Même si une collectivité a fait le nécessaire, des efforts sont également indispensables en amont et en aval afin d’éviter les catastrophes. Ceci est d’autant plus important que se pose la problématique de la capacité de financement des différents propriétaires.

Enfin, je pense que la culture du risque et que le principe de précaution sont nécessaires, mais doivent être appliqués avec discernement. Dans mon secteur, la baie du Mont-Saint-Michel, les conclusions retenues suite à la tempête Xynthia amènent l’État à décliner de manière uniforme les précautions à prendre. Or, la baie du Mont-Saint-Michel n’est en aucun cas dans la même situation que le littoral vendéen. Même si les catastrophes déclenchent des peurs – compréhensibles – chez les serviteurs de l’État, qui vont chercher à se protéger, les réalités géographiques doivent être prises en compte.

**M. Rémy Pointereau.** – Je souhaite m’associer à mes collègues pour remercier les rapporteurs de la qualité de leur travail. Pour connaître le village de Charron, j’ai conscience du choc ressenti au sein des populations. Ce drame ne doit à l’évidence pas se reproduire.

Le risque zéro n’existe pas. Pour autant, les digues auraient dû, en premier lieu, être entretenues. Les initiatives menées en matière de culture du risque dans un pays tel que les Pays-Bas, dont des populations importantes vivent sous le niveau de la mer depuis de nombreuses années, pourraient être examinées.

Les alertes se banalisent. Nous recevons, en tant que maires, de nombreuses alertes liées à différents événements climatiques. Si nous communiquons auprès des habitants, ceux-ci nous rappellent trop souvent qu’il ne s’est rien passé lors de la dernière alerte.

---

La loi Maptam affecte la Gemapi au bloc local. Si celui-ci peut prélever des taxes sur les habitants, l'État doit, à mon sens, assurer cette compétence. Dans notre département, nous comptons des digues tout au long de la Loire. Je ne vois pas comment nos collectivités pourront assumer cette compétence. Cet élément devrait, à mon sens, être ajouté au rapport.

**M. Marc Daunis.** - J'apprécie l'esprit du rapport et son éclairage sur la problématique. La culture du risque doit être fortement mise en avant. À défaut, les élus locaux risquent d'être mis en difficulté.

La négation du risque doit être remplacée par une culture de prévention du risque et d'atténuation des effets en cas de survenue d'une catastrophe, sans quoi les exigences de normes et de procédures risquent d'être sans cesse augmentées.

Dans le département des Alpes-Maritimes, nous connaissons une forte pression foncière en bordure de mer, à proximité des montagnes. En dépit des phénomènes de judiciarisation et d'une culture administrative de plus en plus tatillonne, nous devons trouver un équilibre entre ce qui est financièrement possible, ce qui est techniquement le plus soutenable et ce qui peut être assumé vis-à-vis des citoyens.

Par ailleurs, je suis toujours surpris du délai de réponse aux infractions en matière d'urbanisme que je transmets au procureur ainsi que du nombre de classements sans suite. Ainsi, la désignation, dans les services du parquet, de substituts du procureur de la République spécialisés dans le contentieux des actes d'urbanisme m'apparaît particulièrement pertinente.

S'agissant de l'entretien des digues, je me demande si nous n'avons pas à intégrer un plan digues dans les contrats de plan État-région. Je prends l'exemple du Rhône, où des investissements considérables seront nécessaires, notamment dans le Gard ou en Camargue. Je pense qu'il faudrait insérer une recommandation spécifique sur l'entretien, éventuellement en distinguant différents niveaux.

Enfin, l'usage des technologies d'information est essentiel. Nous avons des outils remarquables à notre disposition. Nous pourrions examiner ce point avec les ministères concernés et utiliser des technologies d'entreprises françaises.

**M. Christian Manable, rapporteur.** - Je me suis porté volontaire pour travailler sur ce rapport, estimant qu'il existait des similitudes entre la Vendée et le littoral picard, qui a déjà connu des submersions marines, certes moins dramatiques, en 1990. En tant que président du département pendant sept ans, mais aussi en tant qu'historien et géographe, je m'étais intéressé au sujet, sans pour autant être spécialiste de ces problématiques. Nous sommes confrontés au même problème dans la baie de Somme, notamment dans la baie d'Authie, où les digues comptent une multitude de propriétaires, qui ne sont, du reste, pas toujours connus. La mémoire humaine est finalement relativement courte, ce qui explique l'absence de cette culture du risque.

Le PAPI permet, s'agissant des digues, un financement à hauteur de 40 % par l'État, dans le cadre de travaux intégrés à un PPRL. La gestion des digues peut s'effectuer dans le cadre de la GEMAPI.

Une nouvelle carte des zones d'extrêmes dangers est en cours d'élaboration, afin de prendre en compte des sites de plus petite dimension.

S'agissant du linéaire de digues, les PAPI prévoient le renforcement de 454 km de digues, pour un montant de 1,33 milliard d'euros.

**M. François Calvet, rapporteur.** - En Vendée, les travaux programmés portent sur 76 km de digues. Seuls 8 km ont été réalisés à ce jour. Si l'État finance les travaux à hauteur de 50 % et le Conseil départemental de Vendée à hauteur de 30 %, les communes, les propriétaires ou les ASA ne peuvent contribuer, pour autant, aux 20 % restants, d'autant que l'Europe a exclu ces travaux de protection de son financement. L'Europe, dans son ensemble, est pourtant affectée et la tempête Xynthia a, par exemple, touché jusqu'à l'Allemagne. L'eau ne s'arrête évidemment pas aux frontières.

J'ajoute que le financement de la DGF est en baisse de 37 % pour la commune de La Faute-sur-Mer. Le prix moyen des acquisitions par France Domaine des maisons à détruire était de 2 300 euros le m<sup>2</sup>. Entre 700 millions d'euros et 1 milliard d'euros ont été mobilisés pour les acquisitions foncières dans le cadre du fonds Barnier.

**M. Christian Manable, rapporteur.** - Au-delà de la baisse du financement de la DGF, la diminution du nombre des résidents permanents entraîne une baisse des effectifs à l'école. En outre, la notoriété de la commune est affectée. Le nouveau maire de La Faute-sur-Mer souhaite, pour réagir, créer, sur l'emplacement de l'ancien lotissement, un golf 9 trous et un parking. La population est très partagée sur l'idée de créer un espace de loisirs sur le lieu de la catastrophe. Le maire défend sa proposition, estimant qu'il faut tourner la page et donner une nouvelle image à la commune.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - De la même façon, à Vaison-la-Romaine, la vie a pu reprendre son cours sur les lieux de la catastrophe.

**M. Christian Manable, rapporteur.** - Se pose sans doute une problématique de temps. La catastrophe Xynthia est encore très récente.

La culture du risque, qui doit être développée dans notre pays, ne doit pas être sclérosante et doit comprendre un aspect positif. C'est la raison pour laquelle nous avons rappelé que le risque pouvait être un facteur de projet de territoire.

**M. François Calvet, rapporteur.** - L'association IFFO-RME dispose de kits pour les enfants et pourrait intervenir plus souvent dans le cadre des TAP. La culture du risque doit en effet être largement diffusée auprès des plus jeunes.

**M. Christian Manable, rapporteur.** - S'agissant des alertes, comme vous l'avez indiqué, nous ne parvenons pas toujours à déterminer le niveau d'alerte pertinent.

**M. Jean-Marie Bockel, président.** - Ce rapport pourrait susciter un débat public ; nous y réfléchissons. Je vous remercie messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, et je vous propose d'adopter ce rapport à l'unanimité, nourri par les échanges que nous avons eus.

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Jean-Marc MICHEL, Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature

M. David LABOREY, Chargé de mission pour les territoires littoraux au bureau des stratégies territoriales, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

M. Frédéric AUCLAIR, adjoint à la sous directrice de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Mme Hélène MONTELLY, Cheffe du bureau du littoral et du domaine public maritime naturel, Direction de l'eau et de la biodiversité

M. Philippe LEDENVIC, Conseil général de l'environnement et du développement durable

M. Christian PITIÉ, Conseil général de l'environnement et du développement durable

M. Philippe LE MOING-SURZUR, sous-directeur de la planification et de la gestion des crises

M. Marc DEMULSANT, Adjoint au sous-directeur de la planification et de la gestion des crises, direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crises

Mme Patricia BLANC, Directrice générale de la prévention des risques

M. Marc JACQUET, Direction générale de la prévention des risques

Mme Sylvette PIERRON, Présidente de Institut Français des Formateurs Risques Majeurs et protection de l'Environnement

M. Bruno RETAILLEAU, Sénateur de Vendée, ancien président du conseil départemental de Vendée

### Déplacement en Vendée le 10 juin 2015

Jean-Benoît ALBERTINI, Préfet de Vendée

Mme Anne-Marie COULON, Présidente de l'Association des maires et présidents de communautés de Vendée

M. Marcel GAUDUCHEAU 1er Vice-Président du conseil départemental de Vendée

M. Patrick JOUIN, Maire de la Faute sur Mer

M. Renaud PINOIT, Président de l'Association des victimes des inondations de La Faute-sur-Mer

M. François ANIL, Association des victimes des inondations de la Faute-sur-Mer