



Association Française  
des Établissements Publics Territoriaux de Bassin



## **PREVIRISQ 2010**

**Atelier organisé par l'Association française des EPTB,  
l'EPTB Saône-Doubs et l'EPTB Oise-Aisne**

**« Se protéger contre » ou/et « vivre avec » les inondations :  
comment arbitrer entre protections collectives et adaptations  
individuelles dans les bassins de risques ?**

**Animateur** : Gérard SEIMBILLE, Président de l'EPTB Oise-Aisne et Vice-président de l'AFEPTB

**Intervenants** :

Jean-Michel CORNET, Directeur général des services de l'EPTB Oise-Aisne

Pierre-Yves DURAND, Directeur des services techniques des Grands lacs de Seine

Cédric BORGET, Responsable pôle « inondations », EPTB Saône Doubs

Roland NUSSBAUM, Directeur de la Mission risques naturels (MRN), association entre FFSA et GEMA

Clara VILLAR, Centre d'Etudes sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU)

La prévention des inondations est une responsabilité partagée entre plusieurs acteurs, aux premiers rangs desquels l'Etat, le Maire, mais aussi le particulier et les assurances. Si la piste des travaux collectifs a été l'unique voie pendant de nombreuses années, l'émergence d'une nouvelle politique de prévention permet aujourd'hui de disposer d'un éventail de solutions allant de l'individuel au collectif. L'arbitrage entre ces pistes nécessite une analyse économique du risque mais également un choix politique, qui dépend notamment du contexte, de la culture locale du risque et du dynamisme de la solidarité du bassin.

**L'EPTB Oise-Aisne** a développé une stratégie de lutte contre les inondations à l'échelle du bassin versant qui a permis d'effectuer des choix entre des solutions locales et à l'échelle du bassin (ralentissement dynamique). Cette stratégie s'appuie sur des analyses coût-bénéfice, le développement d'une solidarité de bassin pour faire face à l'aléa et la recherche de complémentarités entre les différents types d'aménagements. Les aménagements de régulation ont une rentabilité économique importante, mais ciblent une gamme de crue et un tronçon de rivière particuliers. La réduction de la vulnérabilité est efficace sous certaines conditions, mais sa rentabilité est moindre et les acteurs publics se heurtent à une carence de motivation individuelle. L'Entente Oise-Aisne déploie une stratégie d'aménagements sur le bassin selon deux axes : l'écrêtement des crues et la gestion des concomitances. Pour des crues moyennes (période de retour supérieure à 10 ans), les solutions locales ne sont plus forcément adaptées. C'est pourquoi il convient de rechercher des solutions curatives à plus

grande échelle, sur d'autres territoires s'appuyant des servitudes de sur-inondation (exemple de réalisation de l'ouvrage de Longueuil-Sainte-Marie). L'optimum économique de ces ouvrages est atteint sur cette gamme de crues, permettant d'économiser 14,7 millions d'euros de dommages annuels.

En région Ile-de-France, la commémoration de la crue de la Seine de 1910 ne doit pas faire oublier que la région a connu 18 grandes crues au X<sup>ème</sup> siècle. Elle est très vulnérable aux inondations (850 000 habitants sont directement exposés et plus de 170 000 entreprises seraient affectées par une crue majeure, avec une paralysie régionale de plusieurs mois). La politique de prévention des **Grands lacs de Seine** s'appuie sur 4 moteurs : information et sensibilisations, limitation de la montée des eaux, limitation de la vulnérabilité, gestion de crise. Plusieurs études ont démontré le rôle de l'Yonne dans la formation des crues à Paris et la nécessité de réaliser un ouvrage de ralentissement permettant le décalage des pics de crue de la Seine : la Bassée. Ce projet, mené par l'IIBRBS en concertation avec les acteurs locaux depuis les années 90, permet d'assurer une solidarité entre les territoires mais également une gestion écologique intéressante avec reconnexion des milieux. Ce bassin de 2300 ha permet d'éviter environ 3 milliards d'euros de dégâts en 1 siècle (dont 1 milliard sur la crue de 1910) et de modifier les seuils de débordement de référence de manière significative (protection du RER C pour une crue type 1955 par exemple)

**L'EPTB Saône et Doubs** a été créé à la fin des années 80 suite aux crues de la Saône des années 81 à 87 ayant produit d'importants dégâts, et à l'abandon des projets de grands barrages régulateurs. Les crues dommageables du bassin sont diverses (crues rapides des affluents dans le secteur de Belfort-Montbéliard ainsi que sur l'Azergues et la Seille, crues lentes de la Saône et du Doubs). Depuis quelques années, l'EPTB, dans le cadre de sa mission d'assistance aux collectivités, s'est engagé dans la sensibilisation aux techniques de réduction de la vulnérabilité (maquette, DVD) et dans la réalisation de diagnostics individuels en régie (200 à ce jour). Souvent perçue comme une alternative aux aménagements collectifs plus lourds, longs et parfois difficiles à justifier après analyse coûts-bénéfices (arbitrage économique), la réduction de vulnérabilité correspond à une évolution actuelle importante des politiques nationales de prévention du risque (arbitrage réglementaire). Elle présente l'avantage d'être une démarche de proximité dans laquelle les élus locaux peuvent s'impliquer (financièrement et techniquement) auprès des riverains concernés (arbitrage politique). L'expérience de l'EPTB est très variable sur les territoires testés, en fonction notamment de la réglementation locale (PPRi prescrivant ou non des aménagements et permettant leur financement par le FPRNM) et des interlocuteurs techniques concernés (Mairie, DDT, ANH...).

### Questions / débats

*Sur Paris, la crue prise en compte est celle de 1910 ? Qu'en est-il de 1658, qui aurait pu être plus forte ? N'aurait-on pas intérêt à regarder ce qui se passerait si 1910 était dépassée ?*

On a très peu d'information sur les débits de cette époque. Il est toujours possible d'imaginer des événements plus importants (comme en Hollande, où la crue centennale est un minimum), notamment avec le changement climatique. Des recherches prospectives sur ce type d'événements extrêmes jamais connus sont d'ailleurs en cours sur les bassins de la Seine et de la Loire (aggravation des phénomènes de concomitance océaniques / méditerranéens). Pour l'instant, ils ne

débouchent pas sur des phénomènes plus importants que ceux déjà vécus. Il faut donc réagir avec les éléments dont on dispose. On peut toujours prendre en compte des événements plus graves, mais cela n'empêche pas d'essayer d'améliorer la situation par rapport à des événements connus. Par ailleurs, la durée de vie des aménagements est généralement d'environ 50 ans. Convient-il de dimensionner un aménagement uniquement pour une crue de période de retour 500 ans, et de payer des frais de surveillance et d'entretien de cet ouvrage alors qu'il aurait une chance sur 10 de servir au cours de sa vie ?

*Pour les diagnostics individuels, comment prendre en compte des phénomènes météo particuliers ou maritimes tels que ceux qui viennent de se dérouler (Vendée, Var) ?*

Effectivement, tout diagnostic doit s'appuyer sur des études d'aléa précises (PPR, ou enquête sur les crues historiques). Pour des phénomènes jamais connus auparavant, l'intérêt de la démarche de diagnostic est limité.

*Le financement de la réduction de la vulnérabilité par l'Etat est lié à l'existence de prescriptions dans des PPR approuvés. Or, selon les services (départementaux) instructeurs des PPRI, la rédaction des règlements varie. Comment faire avec des PPRs sans prescriptions ? Existe-il d'autres dispositifs ? (assureurs)*

Effectivement, l'aide de l'Etat (Fonds Barnier ou FPRNM) est liée à l'obligation d'effectuer des travaux (prescriptions) et la rédaction des PPRs peut varier selon les départements. De plus, l'aide des collectivités (Saône Doubs) est souvent liée à l'éligibilité FPRNM. Une solution peut être de solliciter la révision des PPRs. Par ailleurs, certains PPR prescrits sont en attente d'approbation depuis longtemps. L'Etat a une part de responsabilité dans cette rédaction et dans le dépassement des délais, cependant, il arrive que des pressions sur ses services, provenant d'enjeux économiques particulièrement importants, conduisent à ne pas remettre en cause trop rapidement le droit à construire ou à ne pas imposer des prescriptions trop contraignantes (témoignage sur la Meuse). Sur l'Oise, les prescriptions ne sont valables qu'à l'occasion de travaux ultérieurs. Ailleurs, certains PPRs ont même été « cassés » juridiquement pour ne pas avoir imposé de travaux sur l'existant. Vis-à-vis de ces prescriptions, on pourrait avoir besoin d'une réflexion commune à l'échelle nationale, pour plus de cohérence.

La **Mission** des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des **Risques Naturels** (MRN) aborde la part de l'assurance et de la prévention dans le coût global du risque en France : alors que l'assurance représente « la partie visible de l'iceberg du coût global du risque », l'auto-assurance, l'amortissement des investissements et les charges de fonctionnement en représentent la partie souvent cachée. Pour une maison assurée, le poste budgétaire « indemnisation » représente quelques dizaines d'euros (prime) quelques milliers lors de dégâts (auto-assurance, assurance qui fait jouer la solidarité nationale), alors que le poste « prévention » peut représenter quelques dizaines de milliers d'euros (protection individuelle, investissement privé) voire quelques millions (investissement de la collectivité dans une protection collective qui fait jouer la solidarité territoriale). Quelques chiffres : la part de la garantie « Catastrophe Naturelle, tempête, neige et grêle » représente 19% du montant des contrats multirisques habitation en France. La part de la prévention représente 40% dans le coût global annualisé du risque en Suisse. Responsabilités et sources de financement doivent s'échelonner selon la fréquence et l'intensité des dommages : auto-

assurance individuelle pour les petits dégâts, puis solidarité territoriale grâce aux actions de prévention des collectivités / EPTB, puis mutualisation sur le marché des services d'assurance et capacités de réassurance, puis solidarité nationale par l'Etat réassureur, puis solidarité internationale en cas de catastrophes majeures.

Le retour d'expérience du séminaire de Neuville-sur-Saône (janvier 2009) organisé par l'AFPCN et le CERTU (Centre d'Etude sur les réseaux, l'Urbanisme, les Transports et les constructions) montre que si l'exposition au risque est maîtrisée (PPR), la composante organisationnelle et individuelle est un facteur d'augmentation de vulnérabilité important. L'attente des acteurs locaux est forte en termes d'écoute, de transposition d'un langage technique dans celui d'un territoire. Les capacités d'un territoire à fédérer les acteurs locaux sont importantes. Il y a besoin d'une gestion territoriale des vulnérabilités et du risque, qui traite la connaissance du risque, l'information préventive des populations, la réduction de la vulnérabilité, la gestion de crise et le retour à la normale, jusqu'au retour d'expérience. Cette gestion territoriale doit se faire par une ingénierie qui prenne en compte la complexité et la globalité du territoire, qui accepte la concertation, la contre-expertise et ne cloisonne pas les disciplines. Le CERTU développe de telles pistes de réflexion dans le cadre de séminaires à venir (la Rochelle nov. 2010) et de démarches développées à titre expérimental (Plan Séisme Antilles).

### **Questions / débats**

*L'échange d'expériences est intéressant entre EPTB (exemple de l'outil Oise-Aisne /analyse des coûts). Pour mener des campagnes de réduction de vulnérabilité et des analyses de coût plus efficaces, il serait cependant souhaitable d'avoir un accès plus direct au coût des dégâts indemnisés par les assurances.*

*Une démarche de diagnostics de réduction de la vulnérabilité est-elle plus ou moins efficace selon le type d'urbanisation ?*

Sur Saône-Doubs, les demandes proviennent souvent de zones rurales où l'habitat dispersé a rendu les protections collectives peu rentables. Quand l'urbanisation est plus dense, la protection collective peut par endroit être plus intéressante (exemple de Montbéliard). Sur cette expérience, il faut noter aussi que les grandes villes ont plus de réticence à accompagner financièrement ces travaux que les communes rurales (la démarche est plus complexe et l'investissement plus lourd, le contact direct avec l'administré moins facile). Sur Oise-Aisne, dans certaines zones, la proximité de digues de protection hautes suscite des réactions fortes. D'où l'intérêt d'une complémentarité individuel / collectif dans les périodes de retour. Par ailleurs, l'habitat dispersé est souvent plus facile à traiter, mais l'urbain est bien plus complexe (réseaux).

*Quels peuvent être les critères de choix protections collectives/individuelles, sans parler de l'outil économique ?*

Il est évident qu'un des premiers critères est la sensibilité et l'engagement politiques (choix de l' élu). Sur Oise-Aisne, même avec un financement très intéressant, on voit que la demande individuelle est difficile à motiver. L'acceptabilité des ouvrages de réduction de l'aléa est parfois aussi difficile (notion de solidarité...). Pour atteindre

des objectifs ambitieux en termes de prévention des inondations, il n'y a parfois pas d'autre solution que de prendre des décisions contestées localement, ou allant à l'encontre de la volonté individuelle. De toutes façons, dans ce choix, il faut considérer que la réduction de la vulnérabilité (la notion de devoir « Vivre avec » les inondations) reste incontournable.

*Comment « vivre avec » les inondations lorsque celles-ci remettent en cause l'habitabilité même des logements, par le caractère exceptionnel de l'aléa (exemple de Sommières) ? Le système assurantiel ne conduit-il pas à une individualité ? Que peut-on faire pour ces gens ?*

L'exemple de Xynthia est intéressant à ce titre : beaucoup de particuliers refusent consciemment de sortir de la zone de risque « fort », même avec indemnisation. A cet égard, il ne faut pas confondre les crues torrentielles et les inondations de plaine. La responsabilité de l'élu est d'assurer la sécurité des personnes, parfois même contre leur propre gré.

*Quelle serait la bonne manière d'aborder la réduction de la vulnérabilité des activités économiques ? Un assureur pourrait-il financer le diagnostic ?*

.Selon la MRN, les assureurs font intervenir leurs ingénieurs en prévention des risques naturels chez leurs clients industriels, pour l'aide au diagnostic et à l'élaboration de recommandations. A la différence de l'habitat, les relations assureur - assuré dans le domaine industriel relèvent de la négociation. Il existe donc des cas de refus d'assurance et d'intervention du BCT avec majoration de franchise. Le raisonnement économique pousse alors les entreprises au diagnostic et à la mise en place de protections individuelles. En matière d'outils, la MRN a développé un SIG à l'usage des entreprises d'assurance en site industriel. Avec les EPTB, elle a aussi participé au travail sur l'exposition des professionnels et les assureurs prescrivent aussi des diagnostics gratuits lorsqu'ils sont proposés (Loire).

Il faut noter également que les employeurs ont des responsabilités importantes pour la sécurité de leurs employés sur leur lieu de travail, même vis-à-vis d'un risque naturel majeur.

Entre 2/3 et 3/4 du coût d'une inondation provient des activités économiques. Si la démarche de diagnostic est facilement reproductible dans l'habitat, elle est beaucoup plus complexe dans les entreprises. Par ailleurs, l'approche doit être différente, car le souci d'un industriel se réduit souvent à son chiffre d'affaire sur les 2-3 prochains mois, voire années. C'est dommage car en général, l'industriel est assuré pour son outil de production, mais pas en pertes de chiffre d'affaires, de clientèle, etc. Par ailleurs, les entreprises situées hors zone inondable se pensent souvent non vulnérables alors qu'elles dépendent de fournisseurs et de clients vulnérables.

*Qu'en est-il de la sur-franchise cumulative ?*

La modulation de franchise a été intégrée en 2000 (arrêté ministériel) pour inciter à plus de prescription de PPR. Elle dépend du nombre d'arrêts CATNAT et est interrompue après prescription du PPR, mais reprend après 4 ans si non approbation du PPR. Or, beaucoup de PPR prescrits ne sont pas approuvés au bout des 4 ans.

*Quand on voit le coût potentiel d'une inondation de la Seine, peut-on faire confiance au système assurantiel actuel ? Doit-on prévoir l'auto-assurance ?*

Selon la MRN, avec le système français, on souscrit à une Certitude d'indemnisation. En effet, une des particularités du système français est la Réassurance à la Caisse Centrale de Réassurance (CCR), qui présente une garantie illimitée (notée AAA car bénéficiant de la garantie de l'Etat Français). Il n'y a donc pas d'incertitude. Mais il est important de noter que le jeu de la solidarité nationale impliquerait la levée d'un « impôt inondation » en cas de grosse catastrophe pour que l'intégralité des pertes assurées puisse être indemnisée, anticipant une probable hausse de la surprime Catnat.

*Selon certaines sources, le Projet de la Bassée et les 4 ouvrages existants constituent 30% du schéma global de protection. A quelle hauteur le dispositif est-il complété ? Y a-t-il d'autres démarches d'accompagnement en parallèle ?*

Les Grands Lacs de Seine rappellent que les ouvrages existants assurent 70cm d'abaissement à Paris. Avec la Bassée (20-30cm de gain), on arrive à 90-100cm, ce qui n'est pas négligeable. Bien sûr, l'abaissement exacte dépend aussi du lieu de mesure (amont, aval Paris). La notion d'un pourcentage d'un schéma global est réductrice. La réduction de la vulnérabilité commence au cœur de l'agglomération, mais c'est une question délicate : comment prospecter et comment faire convier les énergies ? Un travail est en cours avec l'appui des Chambres de Commerce et d'Industrie. Il reste des Zones d'activité d'ampleur, permettant de développer des exemples de constructions « adaptées » (neuf). Les opérations de renouvellement de l'ancien en zone urbaine dense sont aussi une occasion de réduire la vulnérabilité, mais plus difficilement.

*Sur une crue de la Seine, au-delà de la couverture des assureurs, comment la population va-t-elle être gérée ? (évacuation etc.). En effet, le retour d'expérience de grandes catastrophes (Kathrina) montre que beaucoup de jalons ne fonctionnent pas en période de crise (évacuation du personnel censé assurer la sécurité des ouvrages).*

C'est justement le rôle de la Préfecture de la zone de Défense. De grands progrès ont été effectués depuis les années 2000. Un exercice à blanc « Tous en Seine 2010 » a eu lieu au mois de mars. Le rapport récent issu de cet exercice montre des améliorations et des pistes de progression. Il n'y a bien sûr pas de solution exhaustive (question des ordures ménagères par exemple).

La question posée dans le cadre de l'atelier n'attend bien sûr pas de réponse unique. Il est intéressant de connaître les expériences engagées par chacun et qui souvent se complètent. A ce titre, l'échange d'information est primordial. D'où l'intérêt d'un tel salon (invitation à visiter les stands) et d'associations de partage et d'échange comme l'AFEPTB.