

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia**

– Audition, ouverte à la presse, de M. Laurent Michel, directeur général de la prévention des risques (DGPR), accompagné de Mme Anne-Marie Levraut, chef du service des risques naturels et hydrauliques ..... 2

**Mercredi  
2 juin 2010**  
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 17

**SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010**

**Présidence  
de M. Maxime Bono  
puis  
de M. Jean-Claude  
Beaulieu**



**M. le président Maxime Bono.** Nous allons entendre, aujourd'hui, M. Laurent Michel, directeur général de la prévention des risques (DGPR) du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDEM), chargé de la fonction de Délégué aux risques majeurs. À ce titre, il assure le secrétariat d'un Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs.

Le DGPR est en outre, ès qualités, administrateur de Météo-France, du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), de l'Institut géographique national (IGN) et de la Caisse centrale de réassurance.

Monsieur le directeur général, vous êtes accompagné de votre collaboratrice, Mme Anne-Marie Levraut, chef de service.

Pourriez-vous nous préciser la nature de votre mission de Délégué aux risques majeurs et nous dire quel est précisément le rôle du Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, quelle est la fréquence de ses réunions et s'il s'est déjà penché sur les risques de submersion des zones littorales ?

**M. Laurent Michel, directeur général de la prévention des risques (DGPR).** En tant que directeur général de la prévention des risques au MEEDDEM, je suis chargé de proposer et d'assurer la mise en œuvre des politiques en matière de risques technologiques, pollutions, déchets et risques naturels. Comme Délégué aux risques majeurs, j'exerce une fonction de coordination et d'animation en liaison avec les différents ministères concernés. Ainsi, avec le MEEDDEM, nous traitons du volet aménagement et logement, très important en termes de prévention des risques ; nous travaillons beaucoup avec le ministère de l'intérieur, en particulier au regard de sa fonction de responsable de la sécurité civile, mais aussi d'organisateur de l'administration territoriale de l'État ; nous travaillons également avec le ministère de l'agriculture sur les risques de feux de forêt, et avec le ministère de l'éducation nationale sur l'éducation aux risques.

Plusieurs chantiers interministériels sont pilotés et animés tantôt par nous-mêmes, tantôt par le ministère de l'intérieur ou par d'autres. Ainsi, nous coordonnons la mise en œuvre du plan séisme aux Antilles et avons en commun avec le ministère de l'intérieur un chantier sur l'alerte aux tsunamis.

Créé en septembre 2009 et présidé par votre collègue Christian Kert, le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs rassemble les ministères intéressés, des parlementaires, des représentants des associations de collectivités, du monde économique, en particulier de l'assurance, des organisations non gouvernementales et des experts. Il donne des avis et oriente le ministre d'État et, plus largement, les ministères sur un certain nombre de sujets : soit le Gouvernement demande un avis au Conseil, soit le Conseil se saisit de sujets.

Le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs est constitué de quatre groupes de travail : action internationale ; évaluation de la politique de prévention du risque sismique ; évaluation de l'efficacité des plans de prévention des risques (PPR) d'inondation ou de mouvements de terrain ; mise en œuvre de la Directive européenne relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondation et, plus spécialement, élaboration de la stratégie nationale de gestion du risque d'inondation, nouvelle notion en cours d'introduction. En effet, la Directive européenne, en cours de transposition dans le cadre du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, demande des évaluations des

risques, des cartographies et l'élaboration au niveau des bassins hydrographiques, y compris en bord de mer, de plans de gestion du risque inondation. Or, au moment de la préparation de la transposition, à la suite de concertations avec les grandes associations de collectivités et de réunions tenues dans les comités de bassins, a émergé l'idée – qui ne figurait pas dans notre projet initial – de compléter la mise en œuvre et l'élaboration des plans de gestion au niveau des grands bassins par l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion du risque d'inondation. Présidé par le sénateur Éric Doligé, ce quatrième groupe travaille depuis quelques mois à l'élaboration de cette stratégie.

A ce stade, le Conseil n'est pas encore penché sur la submersion marine, mais le fera de manière globale dans le cadre de la stratégie de gestion du risque inondation et, plus largement, de la mise en œuvre de la Directive. Le ministère a d'ailleurs prévu de soumettre pour avis au Conseil toutes les orientations que nous présenterons au Gouvernement dans les prochaines semaines à la suite du rapport attendu de la mission d'inspection post-Xynthia.

**M. le président Maxime Bono.** Quelles décisions avez-vous arrêtées ou quelles sont celles auxquelles vous avez participé ? Quelles conséquences avez-vous tirées de la tempête Xynthia ?

**M. Laurent Michel.** L'analyse des causes, des dysfonctionnements et des voies d'amélioration nous amène à considérer, à nouveau, l'importance d'agir sur tous les axes de la prévention. D'abord, sur le volet urbanisation, car trop de constructions sont réalisées dans des conditions non maîtrisées dans des zones à risque. Ensuite, sur le volet submersion marine dans le cadre de la chaîne « vigilance, prévision, alerte, mise en sécurité » et du rôle de l'État et des collectivités. Enfin, sur le volet systèmes et ouvrages de protection car, à la lumière par exemple des inondations du Rhône, nous sommes amenés à nous interroger sur l'organisation et les compétences des maîtrises d'ouvrage, l'entretien dans la durée et le dimensionnement des ouvrages et par, voie de conséquence, sur les zones devant faire l'objet de protection et le niveau de protection des zones urbanisées.

S'agissant des décisions, divers chantiers ont été lancés. Par une circulaire du 7 avril, nous avons demandé aux préfets des départements littoraux de mener des travaux de recensement des situations à risque en termes d'occupation des sols ou de campings, d'accélérer et de qualifier le recensement des ouvrages en identifiant les points à conforter en priorité. En matière de maîtrise de l'urbanisation, nous leur avons demandé, d'une part, d'agir en utilisant soit les PPR déjà prescrits ou approuvés, soit l'article R.102 du code de l'urbanisme pour prendre des mesures dans les cas les plus flagrants, d'autre part, d'accélérer l'élaboration des PPR dans les zones prioritaires. Nous leur avons également demandé de travailler au recensement des travaux urgents.

**M. le président Maxime Bono.** Nous n'avons pas connaissance de cette circulaire.

**M. Laurent Michel.** Le préfet de Charente-Maritime m'a dit vous en avoir parlé, mais je pourrai vous la communiquer.

**M. le président Maxime Bono.** Nous y comptons.

**M. Laurent Michel.** Il s'agit d'actions d'anticipation et de préparation : définition de territoires prioritaires dans lesquels les PPR devront être réalisés rapidement, identification de territoires prioritaires pour le renforcement des ouvrages de protection – qui seront notre cible pour le futur plan digues – et identification de zones à fort risque.

Un autre chantier concerne l'identification des zones dites « d'extrême danger » au travers des propositions de classement formulées par les préfets, en interaction avec les ministères.

En outre, et pour répondre à la demande du Président de la République, nous préparons un plan national de prévention des submersions marines et de renforcement des ouvrages, dans lequel seront intégrés tous les aspects de la prévention.

Par ailleurs, pour les départements de Vendée et de Charente-Maritime en particulier, nous participons au chantier de l'identification des zones pour lesquelles sera proposée la déclaration d'utilité publique. Un examen au cas par cas est demandé par les ministres. Ma collaboratrice, Mme Levraut, était hier dans les deux départements pour apporter des précisions sur la méthode d'élaboration de ce zonage.

Nous accompagnons les préfets, en particulier d'un point de vue financier, pour les réparations d'urgence et les premiers travaux de confortement à réaliser avant la première et la deuxième marées d'équinoxe.

Enfin, pour les zones des territoires sinistrés qui ne sont pas identifiées comme pouvant faire l'objet d'une délocalisation, nous avons demandé aux préfets de département et de région de lancer une dynamique visant à élaborer les systèmes de prévention et de protection à court et moyen terme.

Pour tous ces chantiers, nous appuyons les préfets soit directement, soit par la mise à disposition des compétences du réseau des directions régionales, des centres d'études techniques de l'équipement (CETE), et du Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF).

**M. le président Maxime Bono.** Quelle a été votre participation à la définition de ces zones d'extrême danger ?

**M. Jean-Louis Léonard, rapporteur.** Si je comprends bien, après avoir tranché très rapidement sur ces zones c'est aujourd'hui que vous engagez des phases de réflexion, de travail en profondeur...

La DGPR est-elle à la base du contenu de la lettre circulaire du 18 mars signée par le directeur de cabinet du ministre d'État ?

**M. Laurent Michel.** En liaison avec les conseillers au cabinet, nous avons participé à la rédaction de ce coup d'envoi et à l'examen des propositions que nous remontaient les préfets de Vendée et de Charente-Maritime.

**M. le rapporteur.** Dans ce courrier, le délai du 21 mars au soir donné aux préfets pour définir les zonages d'extrême danger vous paraît-il suffisant ?

**M. Laurent Michel.** Afin de disposer rapidement d'une définition des zones où les gens peuvent rester ou pas, il a été demandé aux préfets de nous fournir une première indication sur la base des travaux qu'ils avaient commencés. Comme vous l'avez vu avec le préfet de Charente-Maritime, il a été suggéré, après plusieurs réunions, d'affiner les propositions des préfets par l'examen de la possibilité et de l'efficacité de protections supplémentaires. Dans les zones pour lesquelles le débat n'est pas achevé, un examen complémentaire a été demandé. La proposition de zone de solidarité a été décalée dans le

temps et une décision ministérielle doit encore intervenir, alors que le ministre a arrêté la proposition de zone de solidarité ou d'absence de zone de solidarité pour celles dont l'examen technique est achevé.

Le délai était contraint, mais il a été allongé. Nous avons d'ailleurs anticipé en proposant, à la demande du préfet de Charente-Maritime, le détachement temporaire de personnels des DREAL et du CEFMEF. Nous avons mis le maximum d'énergie dans ce chantier très lourd. Certes, on peut débattre des critères proposés, mais l'examen complémentaire qui sera fait dans le cadre de la déclaration d'utilité publique (DUP) fera émerger des ajustements, de nouvelles idées sur des systèmes de protection.

**M. le président Maxime Bono.** S'agissant des systèmes de protection, la lettre du 18 mars indiquait qu'il était indispensable de procéder par itération, en considérant à la fois les situations de risque et les possibilités ou pas de se protéger efficacement. Or au vu des critères et du zonage retenus, on n'a pas l'impression que ces possibilités ont été réellement examinées. Était-ce tout bonnement possible dans le délai demandé ?

**M. Laurent Michel.** Après le 21 mars, des approfondissements ont été permis avec l'examen de systèmes de protection, en particulier pour les zones orange. Pour certaines, dès les premières indications des préfets, il a été considéré globalement que tant la hauteur et les vitesses d'eau que l'impossibilité de protection faisaient plutôt pencher pour une zone de danger très fort, donc pour une proposition de zone de solidarité. À l'inverse, certaines zones sont passées en zone jaune, ce qui ne signifie nullement, je tiens à le préciser, que les gens n'y sont pas en danger. À cet égard, nous avons demandé aux préfets de nous faire, avant la fin du mois de juin, des propositions sur les systèmes de protection et d'organisation des secours.

Nous étudierons ces questions dans le cadre du processus de la déclaration d'utilité publique. Nous regarderons aussi des éléments qui avaient pu nous échapper dans un premier examen, comme les différences de niveaux topographiques : nous compléterons donc la gamme des relevés. Ainsi, le dossier va s'enrichir.

Certains systèmes de protection sont plus ou moins pertinents. Je n'ignore pas le débat sur la notion de bande de précaution derrière les ouvrages, introduite dans la circulaire. Le risque est accru immédiatement derrière les ouvrages de protection. Nous avons commencé à examiner un premier critère un peu forfaitaire au regard de la nature des ouvrages de protection envisageables. En effet, et nous l'avons proposé dans l'examen de certaines zones, de très gros remblais pourraient permettre d'exclure une zone de précaution et, ainsi, de restreindre les zones interdites à l'urbanisation. L'examen de cette question sera bien sûr poursuivi dans la suite des travaux.

**M. le rapporteur.** Nous avons l'impression qu'on a mis la charrue avant les bœufs ! D'ici à fin juin, l'achat de nombre de maisons aura été lancé. Or certains cas sont simples, d'autres beaucoup plus compliqués.

Avant Xynthia, il n'y avait pas de doctrine pour la protection contre la mer et l'évaluation des zonages. Sachant que l'établissement de PPRI, par exemple, prend plusieurs années, nous sommes surpris qu'une doctrine de l'État, avec des conséquences aussi lourdes, ait été établie aussi rapidement.

**M. Laurent Michel.** Je ne parlerai pas de doctrine, mais de critères d'appréciation.

Un ensemble de critères devait faire l'objet d'un examen appliqué au terrain. Comme le précise le document, il s'agissait de définir des « zones enveloppes » à l'intérieur desquelles pouvaient être identifiées celles des zones qui présentent un danger important. Nous avons pris comme base des critères que nous utilisons pour l'élaboration des PPR ou pour les ouvrages de protection : un mètre de hauteur d'eau, mais aussi la vitesse de l'eau et de la vague. Dans les PPR, en qualifiant l'aléa de fort, moyen ou faible, on travaille bien sur des critères de hauteur d'eau et de vitesse. Avec une hauteur d'eau d'un mètre, les personnes ont des difficultés à se déplacer, y compris des adultes sportifs non stressés, à plus forte raison les personnes à moindre mobilité. Un mètre de hauteur d'eau et une vitesse d'eau importante peuvent engendrer des dommages très importants, voire des ruptures, aux maisons.

Ce faisceau de critères permet d'évaluer, sans automaticité, une situation de risque. Nous ne sommes pas partis sur n'importe quoi !

**Mme Catherine Quéré.** Je ne sais pas où vous voulez en venir...

Était-il possible de faire un travail sérieux dans le délai contraint compris entre le 18 et le 21 mars ? Peut-on seulement parler de « délai » ?

En outre, lorsque nous avons rencontré le préfet, nous avons très peu entendu parler de système de protection.

Enfin, certaines personnes n'ont pas eu du tout d'eau dans leur maison, mais sont pourtant en zone de solidarité.

**M. Dominique Souchet.** Vous en venez tout de suite aux zones de solidarité, alors que, chronologiquement, elles ont été pendant quinze jours, des « zones noires » à l'intérieur desquelles le préfet n'avait accepté aucune modification, les considérant intangibles et excluant toute discussion. En lui faisant observer que des maisons n'étaient pas dans l'eau, je me suis entendu dire qu'il ne serait pas le préfet qu'on tirerait de sa retraite à quatre-vingts ans pour l'envoyer devant les tribunaux ! Je me demande donc si l'on n'a pas protégé la responsabilité sur le terrain au détriment des habitants. Par ailleurs, des zones largement inondées ne figurent pas dans les zones à risque. En outre, dans les critères, le mitage était interdit et vous vous rattrapez aujourd'hui en disant qu'une analyse à la parcelle sera réalisée dans le cadre de la DUP ! Comment la doctrine de départ devient-elle compatible avec la DUP ?

**Mme Marie-Line Reynaud.** Vous avez participé à l'élaboration de la lettre circulaire du 18 mars, mais vous êtes-vous rendu sur place pour établir cette doctrine ? Le critère du recul de la ligne de côte de 90 mètres puis de 50 mètres est aberrant ! Qu'en pensez-vous ?

**M. Jean-Claude Beaulieu.** Comment a été élaborée la cartographie des zones qui a été soumise aux élus ? D'après les témoignages unanimes, ils n'ont pas vu d'expert sur le terrain !

**M. Laurent Michel.** Des agents des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) étaient le terrain et ont travaillé avec des bureaux d'études. Des personnes basées à Toulouse et à Orléans sont restées plusieurs jours en Charente-Maritime : je ne peux pas laisser dire que les experts ne sont pas allés sur le terrain !

**M. Jean-Claude Beaulieu.** Ce n'est ce que disent les maires, et nous avons des exemples précis.

**M. Laurent Michel.** Je n'ai pas dit que les experts étaient allés arpenter toutes les communes tous les jours !

Nos meilleurs experts ont accompagné les services du préfet pour l'élaboration de ces cartes. Des questions ont été posées, tant par les directions de l'administration centrale que par les cabinets des ministres. *In fine*, ces cartes ont été validées par les ministres, sauf pour six zones orange pour lesquelles de nouvelles réflexions ont été diligentées. Mon collaborateur, M. Kahan, s'est rendu plusieurs fois sur le terrain et a demandé des relevés complémentaires aux services du préfet, ce qui l'a amené à proposer des évolutions pour ces six zones : quatre ont été validées au niveau ministériel, deux sont encore en cours d'examen. Il a même procédé à des examens supplémentaires pour des zones inondées qui n'avaient pas été classées en zone de solidarité.

Il y a des divergences quant à la vision de la politique de prévention, c'est un fait. Il y a aussi quelques aberrations – des zones inondées non classées et qui devront l'être –, mais l'examen en cours montre quelques ajustements en fonction des relevés.

Selon sa nature et sa hauteur, un ouvrage de protection peut nécessiter un recul plus ou moins important pour permettre aux habitations d'être en sécurité. Plusieurs fois, nous avons dû procéder à des évacuations d'urgence car des maisons avaient été coupées en deux à la suite d'une rupture de digue ! Une digue n'est pas une protection absolue : elle peut être submergée, mais aussi rompue et l'on parle alors d'aggravation du risque. Il faut donc considérer, digue par digue, la nécessité ou pas d'un recul.

Certes, le délai était sans doute trop court – je rappelle qu'il a été allongé –, mais une demande extrêmement forte, et pas uniquement du ministère, était exprimée quant au devenir des territoires.

Le retour d'expérience à froid nous permettra de savoir comment, dans de tels cas, on peut faire vite et en concertation.

**M. le rapporteur.** Nous comprenons combien il vous est difficile de tout expliquer à des gens qui n'y connaissent rien...

Je ne peux en effet pas dire que je n'ai pas vu d'expert : j'en ai vu au moins un, un de vos collaborateurs, éminent, qui a expertisé les sites : Nieul-sur-Mer, un peu moins d'une heure ; les Boucholeurs et Fouras, deux sites extrêmement complexes, deux heures !

**M. Laurent Michel.** Il est y retourné, et n'a pas fait l'expertise uniquement par la visite sur place.

**M. le rapporteur.** Certes, on peut mener une expertise avec des plans...

Je ne mets pas en cause la capacité de votre collaborateur. Nous avons auditionné des experts. L'expertise du CETMEF est reconnue en matière de risque hydraulique et de protection côtière ; il avait en effet été prévu qu'une analyse des protections soit associée à l'analyse des critères. La réponse d'un expert selon laquelle « le délai de la commande était strictement incompatible avec un travail au résultat avéré » nous a surpris, sachant que ces expertises sont intervenues après le tracé de certains zonages.

Mener, en huit jours, une expertise sur un système de protection complexe – le CETMEF avait huit jours pour rendre son rapport – est difficile car, si certains cas étaient

plutôt simples à expertiser comme La Faute-sur-Mer et Charron, d'autres étaient extrêmement complexes.

Je veux bien admettre qu'il y a eu expertise, mais elle s'est faite dans une extrême discrétion. Les géomètres de Toulouse ont été bien accueillis. Ils sont restés deux jours pour procéder à des relevés avec meilleure précision, sachant que les zonages avaient déjà été réalisés, pour une zone que je connais bien, avec un expert des services locaux de la DDTM : j'avais d'ailleurs expliqué un certain nombre de choses au préfet, ce qui a déclenché la venue des géomètres...

Plus généralement, qui assume à long terme la responsabilité des décisions prises dans notre système d'État : le ministre ? Son directeur de cabinet qui signe la lettre circulaire aux préfets ? Celui qui fait le zonage ? Vous-même ?

Qu'en est-il de l'indépendance et de la crédibilité des expertises en cas de difficulté judiciaire, sachant qu'un des experts appartient à la DGPR, à l'origine de la définition, et que les autres sont des experts de l'État ?

Si les bandes de précaution sont prévues pour des constructions situées derrière les digues, quelle est la doctrine de l'État lorsque ces constructions sont situées sur les digues ? Cette bande de 50 mètres va-t-elle s'appliquer, pour ne prendre qu'un exemple, à Saint-Jean-de-Luz dont le front de mer est construit en contrebas de la digue, le seul accès aux maisons étant possible par la digue, en empruntant des passerelles ? Va-t-il falloir, à titre préventif, et pour couvrir les responsabilités, placer en zone de solidarité l'ensemble de ces maisons ? En clair, allez-vous appliquer à titre préventif à l'ensemble du littoral ce que vous voulez appliquer aux Boucholeurs, à Fouras ou ailleurs ?

**M. le président Maxime Bono.** Autrement dit, ces critères vont-ils faire jurisprudence ?

**M. Laurent Michel.** Un ministre a un cabinet. Seul le directeur de cabinet a délégation. Il s'appuie sur des directeurs d'administration centrale qui assument leur position. Je n'exerce pas ma délégation de signature sur ces dossiers : je fais une proposition, toujours signée. Si le cabinet la reprend, on saura me retrouver. Tout est tracé.

Concernant les sujets déconcentrés, pour lesquels les décisions relèvent des préfets, comme la signature des PPR, notre responsabilité est de faire en sorte que les préfets et les services travaillent de manière efficace, avec des priorités et en respectant les objectifs fixés.

**M. le rapporteur.** Qui est responsable devant les tribunaux des décisions qui sont prises ? Le préfet, sachant que certains ont été poursuivis par la justice vingt-cinq ans après leur cessation de fonctions ? Le DGPR, sachant qu'un ministre passe et s'en va ?...

**M. Laurent Michel.** Je puis être poursuivi au regard des instructions que j'aurais pu donner sur les dossiers dont je m'occupe. Cela ne m'empêche pas de prendre des décisions : elles font partie de mon travail.

S'agissant de l'indépendance et de la crédibilité des expertises, les fonctionnaires de l'État font des propositions en leur âme et conscience, qui sont validées ou non par leur hiérarchie. Si je n'avais pas validé telle ou telle proposition de certains de mes collaborateurs, j'aurais endossé ma responsabilité. En tout état de cause, nous essayons de faire notre travail en toute indépendance de jugement et en toute rationalité.

Les ouvrages de protection et les maisons construites sur les digues sont un sujet difficile. Il faudra trouver des moyens de progresser, car certaines situations sont dangereuses. Le critère d'appréciation en la matière n'est pas automatique.

S'agissant des Boucholeurs, tout le monde semble comprendre la nécessité de construire une digue en front de mer, y compris pour protéger les maisons éloignées. À l'examen du sur-risque que peut représenter cette digue, une bande de 50 mètres avait été proposée en première approche, ce que j'assume, puis il est apparu qu'un remblai de 50 mètres pourrait exclure une zone de protection. Une adaptation est donc possible grâce à une étude spécifique. Une digue plus petite, présentant un risque de rupture plus élevé, imposerait une bande de précaution en raison de l'aggravation du risque.

Nous avons demandé aux préfets d'examiner les situations à risque et les cas de zones extrêmement basses pour éventuellement combiner des délocalisations et des protections supplémentaires – nous ne sommes pas opposés à ces dernières. Dans le cadre du plan de prévention des submersions marines et de renforcement des digues, nous identifierons les zones prioritaires. La priorité sera de renforcer l'entretien des digues existantes, voire de les rehausser. De nouvelles digues devront certainement être construites pour protéger des zones existantes.

Par ailleurs, nous chercherons tous les moyens d'augmenter le niveau de protection – pas seulement collective, mais aussi des maisons avec des niveaux refuges –, sans nous lancer dans une furie délocalisatrice.

**M. Dominique Caillaud.** N'aurait-il pas été plus simple et plus humain de dire cela la première semaine, au lieu d'imposer des zones tracées à la hache où certaines maisons n'entrent pas dans vos critères ? Avec dix centimètres d'eau, le courant n'est pas un critère ; certes, on est en danger à cinquante mètres d'une digue, mais il faut l'expliquer à nos concitoyens. Or certains d'entre eux ont été traités à la même enseigne que ceux qui étaient parfaitement d'accord pour dire qu'ils se trouvaient dans une zone dangereuse et devaient partir. Il fallait définir cette zone comme une zone de négociation pour ceux qui voulaient partir, et d'analyse au cas par cas, mais ne pas provoquer ce drame !

Vous parlez maintenant de « zones de solidarité », mais le langage tenu n'était pas celui-là lors de la présentation des zones aux habitants dans le cadre des réunions organisées par le préfet !

**M. le président Maxime Bono.** L'analyse à la parcelle est arrivée tardivement.

**M. Dominique Souchet.** Quel est le statut juridique de ces zones de solidarité ? Ont-elles fait l'objet d'une décision ministérielle ou ont-elles simplement été dessinées dans l'urgence ?

**M. Laurent Michel.** Elles ont le statut que propose l'État aujourd'hui.

L'acquisition amiable des habitations s'appuiera sur les possibilités offertes par le code de l'environnement et, pour le financement, par le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Après constitution d'un dossier, il sera proposé que certaines zones fassent l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Les zones acquerront ce statut si la DUP est prononcée.

**M. Dominique Souchet.** Quel est leur statut avant la DUP ?

**M. Laurent Michel.** En droit, c'est une proposition de l'État aux habitants en vue d'une acquisition amiable de leur habitation, qu'ils ne sont pas tenus d'accepter.

**M. le président Maxime Bono.** Autrement dit, la puissance publique ne s'exprime pas autrement que par une proposition sur ces zones : aucune base légale ne permet des prérogatives de puissance publique.

**M. Dominique Caillaud.** Par conséquent, certaines parcelles incluses dans les zones noires peuvent sortir de la DUP si les expertises prouvent qu'elles n'ont rien à y faire. C'est très important.

**M. le président Maxime Bono.** L'enquête publique peut décider que, à l'intérieur des zones noires, une parcelle ne sera pas soumise à déclaration d'utilité publique et à expropriation.

**M. Laurent Michel.** Le processus amiable n'imposera pas la DUP dans les quelques endroits comportant très peu de maisons.

Cela a été dit, certes tardivement, par les ministres de façon claire : le dossier de DUP que présentera l'État pour les zones noires sera modulé. En effet, dans certains endroits, il y a eu de l'eau et plus de vitesse qu'on ne le croyait, d'où la question de les inclure dans la zone de solidarité et dans la DUP. *A contrario*, le contour actuel de certaines zones de solidarité sera ajusté.

L'enquête publique sera suivie de l'adoption ou non d'une DUP conforme au dossier présenté, ou aménagée à la suite des remarques issues de l'enquête.

**M. Dominique Caillaud.** Qui proposera ces modifications de zones et sur la base de quelle concertation ?

**M. le rapporteur.** Quelle réponse allez-vous apporter aux quelques personnes qui vous demanderont de procéder à un achat amiable de leur maison située en zone jaune et répondant aux mêmes critères ?

**M. Laurent Michel.** Nous avons étudié la situation de Port-des-Barques, où ce souhait s'exprime car le risque semble plus important. Nous sommes ouverts. J'ai cru comprendre que le préfet allait nous faire une proposition, dont il discute actuellement avec le maire.

**M. le rapporteur.** Le cas est plutôt simple pour Port-des-Barques : c'est vingt maisons supplémentaires. Qu'en est-il des cas plus compliqués ?

**M. Laurent Michel.** En dehors des zones homogènes, nous avons la possibilité d'acquérir certaines catégories de maisons qui sont sinistrées à plus de 50 %.

**M. le rapporteur.** Avec une acquisition maximum de l'État de 240 000 euros.

**M. Laurent Michel.** Cette possibilité d'acquérir des maisons sinistrées à plus de 50 % et situées en dehors des zones de solidarité nous est offerte par le fonds Barnier. Nous avons reçu quelques demandes de Vendée et de Charente-Maritime pour des maisons isolées.

Pour d'autres secteurs, l'examen du risque sera réalisé à l'aune de nos fameux critères.

Le processus en cours est le suivant. Le préfet doit faire ses propositions, qui devront faire l'objet d'un accord interministériel – économie, intérieur et environnement – et il lui reviendra, au-delà du travail technique d'affinage, de mettre en œuvre la concertation. Nous avons récupéré beaucoup d'informations avec les délégués à la solidarité et venons de désigner une mission de terrain pour la Vendée, celle pour la Charente-Maritime étant en cours d'identification. Ces missions seront composées d'ingénieurs de notre ministère qui seront détachés à temps plein – on les verra sur place ! – et chargés de conduire, sous les ordres du préfet, le processus au plan technique et dans le cadre de la concertation. Le préfet pourra organiser des réunions avec les élus ou des réunions publiques. Le besoin de concertation est important : ce message est entendu.

**M. le rapporteur.** Pour les Boucholeurs, cas plus complexe, on nous demande tous les six mois de produire un plan de protection. Si les études à venir démontrent que l'on s'est protégé et qu'entre-temps des maisons ont été rachetées par l'État – 6 000 euros le mètre carré chez nous – *quid* de cet argent dépensé pour rien ? Autrement dit, les mesures prises ont-elles été mesurées à l'aune de leurs conséquences ?

Entre parenthèses, ce que vous appelez une digue n'est pas une digue, mais une défense de côte. Je vous invite d'ailleurs à venir sur le terrain, nous vous expliquerons tout cela...

**M. le président Maxime Bono.** Dès l'instant où l'on revient à la parcelle, le risque du mitage existe.

**M. Laurent Michel.** La question du mitage est complexe. Nous ne prenons pas ces décisions difficiles de gaîté de cœur, et nous essayons de les mesurer. Depuis le début, nous travaillons dans l'optique de ces systèmes de protection, dont certains ont été validés.

Si l'on ne fait rien aujourd'hui, les protections existeront-elles dans les zones jaunes dans dix ans ? Moi, je veux les mettre : c'est ma responsabilité vis-à-vis de vous et des habitants !

**M. le rapporteur.** Si elles n'y sont pas aux Boucholeurs, monsieur le directeur général, c'est parce que l'État n'a jamais soumis à l'enquête publique le projet qui avait été mis sur pied !

**Mme Catherine Quéré.** Est-il utile d'écraser des maisons, en particulier aux Boucholeurs, si un plan de protection par les digues est lancé ? Faire les deux sera coûteux pour l'État.

En outre, si des digues sont plus solides que d'autres, comme vous nous l'avez expliqué, à quoi sert de construire des digues destructibles ?

**M. Laurent Michel.** Selon leur conception, certaines digues sont moins résistantes que d'autres, mais acceptables. En cas de risque de rupture, nous préconisons l'absence d'implantations en pied de digue. En fonction de la nature du terrain et de l'ouvrage, la bande de protection peut donc être plus ou moins importante.

Pour un certain nombre d'habitations, la réalisation des protections devra être accompagnée de propositions de délocalisations. Nos propositions peuvent être discutées : nous ne prétendons pas détenir la vérité absolue.

Pour les Boucholeurs, il ne s'agit pas de supprimer le premier rang de maisons pour rendre le deuxième non protégé. C'est pourquoi dans les diverses hypothèses proposées au ministre – non arbitrées à ce jour –, nous avons validé la nécessité d'un renforcement à l'est et sur le front de mer. Je le répète : nous ne sommes pas anti-protection ! Un projet doit émerger et si l'on se donne trop de temps, rien ne sortira, même avec la meilleure volonté ! Je suis bien placé pour savoir que beaucoup de dossiers, pour lesquels pourtant l'État pousse, s'enlisent.

**M. le président Maxime Bono.** Évitions de généraliser à partir de cas particuliers.

**Mme Pascale Got.** La politique d'indemnisation n'est-elle pas précipitée, à l'image de la réalisation des zonages ? Ces derniers sont perfectibles, puisque certaines zones seront traitées à la parcelle, mais l'indemnisation est lancée. Comment allez-vous tenir le rythme pour les départements concernés ? Quelle est la crédibilité de cette politique au regard des autres zones qui seront définies ? N'êtes-vous pas en train d'instaurer un processus d'indemnisation à deux vitesses ?

**M. Laurent Michel.** Nous avons demandé aux préfets des autres départements littoraux si des zones très basses sont susceptibles d'être soumises à des risques aussi importants, quelles solutions peuvent être apportées. Dans le cadre du plan de prévention des submersions et du renforcement des protections, nous allons identifier ces zones prioritaires et leur apporter une solution en termes de prévention des risques, en essayant de combiner les outils. Si nous pouvons minimiser les délocalisations, nous le ferons. En tout cas, nous nous y sommes efforcés dans ce dossier, que la DUP optimisera, avec notre meilleure expertise. Cette approche est peut-être moins brutale...

**M. le président Maxime Bono.** Effectivement, ce qui nous revient est un sentiment de brutalité.

Par ailleurs, la mission a le sentiment que la coopération et la réunion des moyens entre différents organismes chargés de la prévention – Météo-France, SHOM, SCHAPI, BRGM, Ifremer, etc. – sont très difficiles. En effet, le SHOM nous a semblé privilégier le modèle PREVIMER, alors que l'IGN souhaiterait avancer plus rapidement sur le programme Litto3D.

Quelles mesures et quels moyens seraient, à votre avis, nécessaires pour améliorer cette situation ?

**M. Laurent Michel.** La multiplicité d'organismes est liée à la nature multidisciplinaire du sujet : météo, hydraulique fluviale, hydraulique marine, génie civil, aménagement – pour lequel nous travaillons avec les CETE, le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) – cartographie, numérisation et modèle numérique de terrain, thèmes sur lesquels nous travaillons avec l'IGN. Nous avons besoin de toutes ces compétences.

Lors de la création du MEEDDEM, nous avons rassemblé des organismes des anciens ministères de l'équipement et de l'écologie et mené un travail de constitution de réseaux – ce qu'on a appelé la polarisation. Certains CETE se sont spécialisés, ont créé des réseaux de compétence autour de thématiques.

En fonction des sujets, il nous revient de nous coordonner, en liaison notamment avec le ministère de l'intérieur, avec les établissements pour passer des commandes claires et avoir des résultats. Le Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) comporte un conseil d'orientation et un conseil scientifique. Nous interagissons beaucoup avec Météo-France. Nous travaillons en gestion de projets.

Je n'ai pas identifié un besoin de fusion. Nous cherchons plutôt à continuer à réduire le nombre de CETE qui travaillent pour nous, donc à augmenter la taille critique des équipes.

Enfin, il faut s'interroger sur ces organisations tous les cinq ans, voire moins, car ce qu'on met en place aujourd'hui peut avoir évolué dans quelques années.

**M. le président Maxime Bono.** Est-il exact que les marégraphes du SHOM de Brest et de La Rochelle, outre leurs pannes fréquentes, ne transmettent pas les résultats en temps réel, ce qui diminue la qualité du modèle ?

**M. Laurent Michel.** Sincèrement, je ne sais pas répondre à cette question.

Comme M. Bachoc, chef du SCHAPI, a dû vous l'expliquer hier, nous allons proposer des pistes d'actions en matière de recherche et développement et de déploiement de systèmes pour renforcer le volet vigilance et prévision. Dans le domaine de la surcote marine, certains projets ont été lancés, dès l'année dernière, et nous allons continuer à intensifier les actions en matière de prévision. Actuellement, nous revoyons le parc des radars hydrométéorologiques avec Météo France. Pour les prévisions d'alerte au tsunami, nous avons également prévu de renforcer le parc des marégraphes avec le SHOM, qui servira aussi à la prévision des surcotes liées aux tempêtes.

**M. le président Maxime Bono.** Combien de communes littorales disposent d'un PPRI approuvé ou en cours d'approbation ?

**M. Laurent Michel.** Nous disposons de chiffres par type de risque. Début mars, sur 870 communes littorales de la métropole, 71 PPR submersion marine étaient approuvés et 46 prescrits, auxquels il faut ajouter quelques dizaines de PPR érosion. Dans les DOM, toutes les communes disposent d'un PPR, le plus souvent multirisques.

En Languedoc-Roussillon, les services lancent actuellement l'élaboration de PPR submersion marine, après validation par le préfet, dès 2008, des grandes lignes de travail en commission administrative régionale.

Au-delà des chiffres bruts, un travail de préparation est en cours pour le littoral, ainsi que de refonte de cartes, puisque nous avons récemment diffusé à nos services des cartes des zones basses.

**M. le président Maxime Bono.** Combien de communes disposent d'un PPRI et d'un plan communal de sauvegarde, obligatoire celui-là ?

**M. Laurent Michel.** Parmi les communes dans lesquelles le plan communal de sauvegarde est obligatoire, seulement 20 % disposent d'un PCS approuvé. Il y a là un axe de progrès, y compris en démythifiant le contenu d'un plan efficace qui peut, s'agissant des petites et moyennes communes, commencer par aller à l'essentiel, avant d'être parfait.

S'agissant de votre question, nous n'avons pas de chiffre, mais nous les demanderons à nos collègues du ministère de l'intérieur. Je ne suis pas sûr qu'il y ait une grande différence statistique.

**M. Dominique Souchet.** Xynthia vous amène-t-elle à réfléchir à une évolution de la doctrine en matière de PPR ? Avez-vous adressé des directives aux préfets pour les futurs PPR des communes touchées par la tempête qui n'en disposaient pas ?

**M. Laurent Michel.** Nous avons demandé aux préfets des zones littorales d'identifier les PPR prioritaires au regard du risque intrinsèque dû à l'existence de terres basses, mais aussi d'enjeux liés à la présence de zones habitées. Nous proposons au ministre que cette identification soit réalisée partout et fasse l'objet d'une liste officielle, après des phases d'information et de concertation. Nous avons diffusé aux préfets une nouvelle carte des zones basses du littoral, qui leur permettra d'affiner les zones prioritaires.

Ainsi, sur l'évolution de la doctrine, notre idée est de travailler de manière mieux « priorisée », car des PPR manquent dans des communes à risque, et inversement.

Nous souhaitons également que soient fixés par décret, après concertation au niveau national, un certain nombre d'éléments, comme l'aléa centennal ou les plus hautes eaux connues. Cela ne signifie nullement qu'un contenu de PPR type sera approuvé au niveau national : des bases communes faciliteront le travail de tous et des adaptations seront possibles au regard de la grande diversité de zones basses et de digues.

Telles sont les orientations : travail « priorisé » et cadre réglementaire clarifié.

**M. le président Maxime Bono.** Je dois malheureusement quitter cette réunion. Auparavant, je tiens à vous remercier de la sincérité de vos propos.

*(M. Jean-Claude Beaulieu remplace M. le président Maxime Bono à la présidence.)*

**Mme Pascale Got.** Certaines communes de l'estuaire de la Gironde ont été touchées, fort heureusement sans décès. Elles sont néanmoins particulièrement sensibilisées. D'un côté, le fatalisme prévaut chez certains, avec l'habitude d'être inondés. De l'autre, des personnes plus jeunes ayant acquis des maisons assez récentes sont dans l'attente de mesures nationales. En effet, beaucoup veulent assurer leur protection, notamment en surélevant l'étage de leur maison, or les maires sont aujourd'hui très précautionneux en ne délivrant pas l'autorisation de travaux. Dans quel délai les grandes lignes seront-elles données ? Étant donné la fréquence des aléas, notamment les grandes marées à la rentrée, comment peut-on nous interdire de nous protéger, sachant que nous ne sommes pas encore dans un zonage précis et n'avons pas d'indications sur le devenir de notre bien ?

**M. Laurent Michel.** Nous avons demandé aux préfets de nous communiquer pour la fin de ce semestre l'identification des ouvrages à conforter et des zones à risque, en distinguant les zones très basses où il faut stopper les autorisations de nouvelles constructions et celles qui nécessitent un PPR. Les préfets y travaillent intensément, notamment en Bretagne et en Aquitaine.

Il n'y a peut-être pas de raison d'interdire la surélévation ou la création de niveaux refuges dans une zone urbanisée, mais ces travaux devront éventuellement être complétés : c'est peut-être l'incertitude dans laquelle se trouvent les maires aujourd'hui.

**Mme Pascale Got.** Autrement dit, il n'y a pas de consigne pour interdire aujourd'hui à un particulier de surélever sa maison située en zone inondable ?

**M. Laurent Michel.** Le règlement de l'urbanisme s'applique : un PLU et, le cas échéant, un PPR. Aux termes de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, le préfet a la possibilité, y compris en l'absence de PPR, d'interdire ou de réglementer certaines constructions dans des zones qu'il estime dangereuses. Nous avons demandé aux préfets ayant identifié des zones où ils estimeraient urgent de prendre des mesures conservatoires, d'informer les maires par le « porter à connaissance » des prescriptions qu'ils souhaitent voir appliquer dans les permis de construire dans l'attente du PPR. Ces premières mesures devraient intervenir d'ici à quelques semaines.

Dans ces zones prioritaires, il faudra élaborer des plans globaux intégrant PPR, digues, réductions de vulnérabilité des bâtiments par construction de niveaux refuges, l'alerte et la mise en sécurité. Pour les fleuves, cela se fait à l'échelle d'un bassin versant. Pour les côtes, nous proposerons le niveau départemental ou la zone géographique pour orienter les financements de l'État sur les travaux de confortement des digues, en dehors des réparations d'urgence déjà réalisées ou des confortements d'urgence à faire avant les grandes marées d'équinoxe.

Le *timing* est à la fois court et long. Certains projets émergent assez vite, d'autres sont très longs car la construction d'un ouvrage de protection nécessite un terrain et un maître d'ouvrage qui doit en prendre la responsabilité. Sur le plan technique, l'élaboration de certains PPR est très simple ; pour d'autres, elle est très compliquée en raison des réflexions en termes d'urbanisme pour déplacer les projets. En outre, même pour un PPR « facile », la concertation peut durer dix ans.

**M. Jean-Claude Beaulieu.** Cette mission est très intéressante pour les services de l'État et pour nous, car elle montre la nécessité absolue d'une concertation, d'un travail en synergie, mais aussi du respect humain, auquel je suis très attaché.

Merci, monsieur le directeur général.



## **Membres présents ou excusés**

### **Mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia**

Réunion du mercredi 2 juin 2010 à 17 heures

*Présents.* - M. Jean-Claude Beaulieu, M. Maxime Bono, M. Dominique Caillaud, Mme Claude Darciaux, Mme Pascale Got, M. Christian Kert, M. Jean-Louis Léonard, Mme Catherine Quéré, Mme Marie-Line Reynaud, M. Dominique Souchet

*Excusé.* - Mme Marguerite Lamour