

1 - Développements complémentaires du logiciel GARYHY

Le Programme opérationnel plurirégional Loire retient « *le financement d'investissements innovants au titre de la prévention des inondations, en lien notamment avec le rôle crucial joué en la matière par l'ouvrage de bassin de Villerest* ».

Il est donc proposé de mandater le Président afin de solliciter un financement de l'Europe(FEDER), pour l'opération « Développements complémentaires –version 2.0 du logiciel GARYHY utilisé pour le calcul des consignes en crue ».

Le montant estimatif des dépenses pour cette opération est de 101 879 €HT (121 847.28 € TTC), dont 36 259 € de frais de personnel.

Il est proposé au Comité Syndical d'approuver la délibération correspondante.

2 - Etude géomorphologique sur l'axe Cher entre le barrage de Larçay et la confluence avec la Loire

Suite à la sollicitation de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Cher aval et de la Ville de Tours, l'Etablissement a donné en juin dernier un accord de principe favorable au portage d'une étude géomorphologique sur l'axe Cher entre le barrage de Larçay et la confluence avec la Loire (délibération n°13-100-CS).

En application de cette décision, un projet de cahier des charges a été préparé par les services de l'Etablissement, pour être ensuite soumis à l'avis des partenaires techniques, notamment la DREAL Centre et l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne.

Le 12 décembre prochain, la dernière version de ce document technique sera présentée pour validation au comité de pilotage rassemblant des représentants des partenaires techniques, financiers et des acteurs locaux.

Concernant le financement de cette étude, dont le coût est estimé à un montant total n'excédant pas 80 000 € TTC, le plan prévisionnel proposé est le suivant :

- Agence de l'Eau = 50 % (40 000 €)
- Conseil régional Centre = 15 % (12 000 €)
- Conseil général d'Indre-et-Loire = 15 % (12 000 €)
- Ville de Tours ou Tour(s)Plus = 20 % (16 000 €).

Sous réserve de l'obtention de ces financements, il est proposé d'autoriser le lancement de cette étude et la passation du marché correspondant.

Il est proposé au Comité Syndical d'approuver la délibération correspondante.

3 - Prestation visant à disposer d'un « regard extérieur expert » sur l'évaluation de l'implication des acteurs socio-économiques en faveur de la réduction de la vulnérabilité aux inondations

A la lecture simplement des deux documents de restitution joints en annexe (le premier, diffusé par l'Etablissement, le second, extrait de la synthèse de la retranscription des actes de la 11^{ème} conférence des acteurs du plan Loire qui s'est tenue le 19 juin 2013 à Blois), il apparaît une appréciation non convergente de l'évaluation de l'implication des acteurs socio-économiques en faveur de la réduction de la vulnérabilité aux inondations.

Avec le souci d'apprécier à la fois la nature, la portée et les conséquences de ce décalage (dans des éléments de faits comme d'analyse le cas échéant), il apparaît opportun de s'appuyer sur une analyse strictement documentaire d'un nombre limité de produits considérés comme formalisés, en particulier ceux dont à eu à connaître le Comité Syndical ou mis à disposition des partenaires du plan Loire.

Dans la perspective du bilan qu'il conviendra de tirer de la mise en œuvre de l'expérimentation déployée sur la bassin de la Loire et ses affluents dans le cadre de l'actuel plan Loire, ainsi que de la valorisation d'éléments de ce dernier au bénéfice du partenariat et des autres parties prenantes, il est proposé en conséquence de recourir à un « regard extérieur expert ».

Il est estimé pour une prestation de ce type, un coût dont le montant total ne devrait pas excéder 15.000 € TTC.

Il est proposé au Comité Syndical d'approuver la délibération correspondante.

Démarche « industrielle » de réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques du bassin de la Loire et ses affluents

Etat d'avancement de la démarche – Situation au 15 novembre 2013

Environ **20 000** acteurs économiques ont été informés/sensibilisés régulièrement.

2 553 diagnostics ont été demandés, **2 143** sont déjà réalisés (2048) ou en cours de réalisation (95).

Les entreprises « diagnostiquées » font l'objet d'une relance, par courrier et/ou par téléphone, pour vérifier leur intérêt à mettre en place les mesures préconisées : plus de **450** entreprises ont à ce jour marqué un intérêt pour ce faire (sur les 1268 dont la réponse a été recueillie).

- 294 ont déjà mis en place une ou plusieurs mesures, dont 40 avec un soutien financier du FEDER et dans certains cas des collectivités
- 76 ont identifié une ou des mesures à mettre en place et envisagent éventuellement de déposer un dossier de demande de subventions
- 80 souhaitent mettre en place une ou des mesures sans les avoir identifiées concrètement.

A titre indicatif de l'intérêt de ce soutien financier, l'analyse de la quarantaine de dossiers retenus fait apparaître un montant moyen de subvention de 30 k€ environ, pour un coût moyen de projet de 61k€, à rapprocher du montant moyen des dommages potentiels de 1,66M€ et de celui des dommages évitables de 640k€.

L'analyse de 1987 rapports de diagnostics (fin octobre 2013) fait apparaître les montants suivants : 2,4 milliards d'euros de dommages potentiels (1,2M€ en moyenne), 844 M€ de dommages évitables par la mise en place de mesures (~1/3)

L'idée du déploiement d'une Démarche « industrielle » de réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques du bassin de la Loire et ses affluents a été impulsée par l'Etablissement public Loire dès 2006, et formalisée en 2007, dans le cadre de la préparation de l'actuel plan Loire grandeur nature dont la mise en œuvre s'appuie sur 3 [documents de référence](#) :

- Document stratégique interrégional sur les suites du plan Loire grandeur nature pour les années 2007-2013, intitulé *Bassin de la Loire : un territoire à vivre ensemble, des ambitions à partager* (octobre 2006)
- Contrat de projets interrégional Loire 2007-2013 (2007)
- Programme Opérationnel plurirégional LOIRE FEDER (version validée par la Commission européenne le 28 septembre 2007)

Ces documents repartent du constat partagé de la vulnérabilité aux inondations du territoire, décrivent les enjeux, ainsi que les priorités et modalités d'actions retenues.

i) L'origine de la Démarche « industrielle » repose sur deux axes :

- Un axe d'intervention ciblé sur la réduction des vulnérabilités au risque inondation et le développement de la résilience des territoires :
 - dans la poursuite des deux précédents plans Loire, et plus particulièrement dans le prolongement de la « Stratégie de 1999 » (cf. *Synthèse des propositions pour une stratégie globale de réduction des risques d'inondation par les crues fortes en Loire moyenne*, juin 1999),
 - en application par anticipation des dispositions de la directive européenne du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation dont l'article premier précise qu'elle « vise à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique associées aux inondations dans la Communauté. »
- Un axe de gestion des politiques publiques, dans le sens de la responsabilisation des acteurs économiques et d'une plus forte implication de leur part, avec notamment le parti pris de favoriser les interventions par voie d'adhésion plutôt que de contrainte, en s'appuyant sur des dispositifs

1/4

d'incitation et des processus volontaires (du point de vue théorique, on se reportera notamment aux travaux de Cass R. SUNSTEIN, sur les « coups de pouce » visant à convaincre sans contraindre, également à ceux sur l'avantage du recours à la *soft law* pour toute institution publique chargée de mettre en œuvre une politique de prévention). Autrement dit conduire à faire des choix qui aillent dans le sens de l'intérêt général, sans être pour autant prescriptif ou culpabilisant.

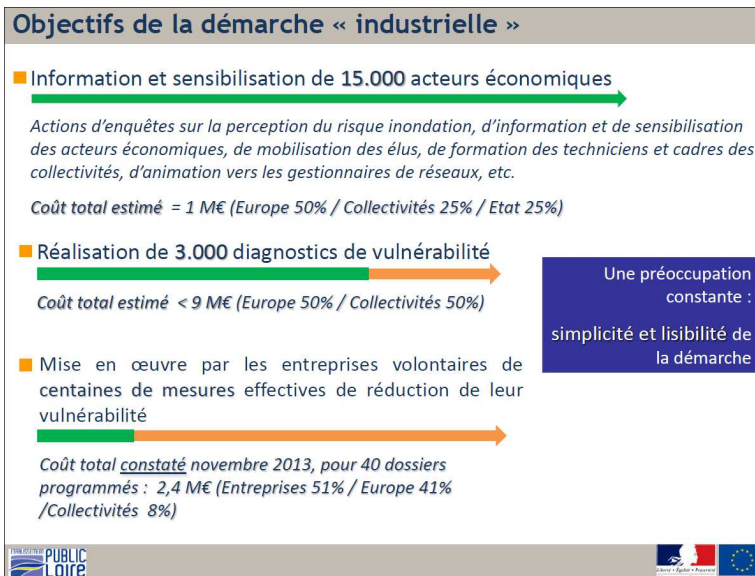
Certaines des actions de prévention sont de la compétence obligatoire de l'Etat ou des maires, ou de gestionnaires de services publics, mais beaucoup d'entre elles ne peuvent être mises en œuvre que sur la base d'un engagement volontaire et concerté d'un grand nombre d'acteurs publics et privés. [...] Dans le cadre du PO plurirégional, seront privilégiées les actions à forte efficacité de réduction du risque, définies dans le cadre d'une approche globale et concertée, coordonnée et cohérente. Elles s'appuient sur le constat, étayé et partagé, qu'une diminution des dommages à la hauteur de l'augmentation considérable des enjeux que l'on constate ne peut reposer sur une diminution du seul aléa hydraulique. D'où, la proposition d'une approche complémentaire impulsée par les décideurs, d'une démarche volontariste et novatrice de réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques.
Orientations stratégiques du programme opérationnel (p. 33).

Par surcroît, dès son origine, la Démarche « industrielle » a vocation à s'inscrire en forte synergie avec les autres actions au titre de la prévention et de la réduction du risque inondation. En termes opérationnels, et pour s'en tenir à seulement quelques exemples relevant du champ d'intervention de l'Etablissement public Loire, on soulignera les interactions effectives entre la démarche déployée et d'autres opérations, que ce soit au niveau d'une collectivité (Initiative commune de réalisation de PCA (équipements et services) de collectivités du bassin de la Loire et ses affluents), d'une commune (dispositif d'appui PCS-DICRIM et repères de crues), d'un val (Etude des vals de Loire dans les départements du Cher et de la Nièvre), ou encore d'un bassin (Etude globale Prévision/Prévention/Protection sur le bassin de l'Allier).

ii) Les **objectifs assignés à la Démarche « industrielle »**, à rapprocher de la connaissance des enjeux au moment de sa configuration (dizaines de milliers d'entreprises concernées, centaines de milliers d'emplois, sans même parler du chiffre d'affaires), répondent à une préoccupation stratégique centrale, celle de la réduction des vulnérabilités territoriales, et sont totalement compatibles avec la directive européenne qui cible la réduction des dommages potentiels et qui met l'accent sur la compétitivité des territoires. A cet égard, les territoires/collectivités sont indubitablement les « bénéficiaires » à titre principal des opérations relatives à la création d'un environnement favorable et à la réalisation de diagnostics de vulnérabilité, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'Etablissement public Loire.

Les éléments-clés du contexte d'intervention sont connus, en particulier la montée en puissance d'un volet prévention du risque d'inondation – au-delà de la seule réalisation d'ouvrages de protection –, également le passage d'une logique purement hydraulique à une logique de réduction de la vulnérabilité aux inondations, en particulier des activités économiques. L'évolution la plus notable par rapport au scénario initialement prévu est à rattacher à la conjoncture extrêmement difficile dans laquelle a dû se déployer la Démarche « industrielle », dans le contexte de crise financière, économique et sociale majeure auquel est confrontée la France depuis 2008, avec de fortes répercussions sur l'évolution des rangs de priorité d'intervention d'acteurs économiques confrontés pour nombre d'entre eux, au quotidien, à la survie de leurs activités.

En termes opérationnels, la structuration en 3 volets de la Démarche « industrielle », avec des objectifs précis, répond à la double préoccupation de simplicité et de lisibilité. Ce parti pris, dès l'origine, coïncide avec les orientations nationales données à l'action publique, dans le sens d'un allègement et d'une simplification des normes comme des démarches administratives pour les entreprises et les collectivités, de nature à limiter les obstacles au développement d'initiatives.



La Démarche « industrielle », c'est donc à la fois l'information et la sensibilisation de 15.000 acteurs économiques, la réalisation d'un nombre conséquent de diagnostics de vulnérabilité, de l'ordre de 3.000, et la mise en œuvre par des entreprises, filières et zones d'activité volontaires, de mesures qu'elles considèrent effectives et prioritaires de réduction de leur vulnérabilité.

L'état d'avancement conséquent de la Démarche « industrielle », en termes de réalisation comme de résultats, peut être facilement mesuré à partir des indicateurs retenus. L'actualisation de ces derniers s'impose toutefois, ne serait-ce que pour tenir compte à la fois du retard du démarrage de la programmation des opérations (et donc du décalage subséquent des échéanciers), de l'estimation initiale inférieure aux coûts réels constatés de la mise en œuvre de mesures, ainsi que de la réduction des montants financiers effectivement disponibles à l'issue du processus de révision de la maquette. Au-delà de ces éléments factuels, pourraient également être pris en considération des éléments de comparaison avec d'autres politiques publiques dans le domaine de la prévention des risques (« *Sur les 421 PPRT qui devaient être élaborés avant la fin juillet 2008 autour de 670 sites industriels classés Seveso, seuls 197 avaient été approuvés par les préfets à la mi-novembre. Une approbation qui ne signifie même pas que le plan a été mis en œuvre, avec ses mesures d'abandon d'habitations ou de travaux parfois très lourds prescrits pour les riverains d'installations dangereuses* », Rémi BARROUX, *La prévention des risques industriels prend du retard*, in. Le Monde du 19.12.2012, p. 10)

iii) S'agissant des **conditions de réussite de la Démarche « industrielle »**, le mode de faire n'est pas indifférent. Il est résolument à l'échelle du territoire pertinent d'intervention, le bassin fluvial, permettant d'éviter tout ostracisme et favorisant l'émulation. D'où l'intérêt de la maîtrise d'ouvrage « unifiée » à l'échelle précisément du bassin de la Loire et ses affluents, en termes à la fois d'économies de moyens et d'homogénéité des pratiques, garantissant une égalité de traitement, même si le mode opératoire est bien entendu adapté à la taille de l'entreprise et à la nature de l'activité.

Par ailleurs, au-delà de l'engagement déterminé de l'Etablissement public Loire et de ses principaux partenaires, le caractère incitatif de la Démarche « industrielle » suppose une conviction partagée par la longue « chaîne » d'opérateurs impliqués de l'opportunité de la mise en œuvre d'actions non exclusives, souvent expérimentales et n'obéissant jamais à des logiques de tout ou rien.

Cela explique l'importance attachée par l'Etablissement public Loire, dès l'origine, à l'implication de l'ensemble des parties prenantes dans la configuration du dispositif d'intervention. En témoignent tout particulièrement les réunions « fondatrices » qu'il a organisées en [février 2007](#) puis en [décembre de la même année](#), à l'attention notamment des agglomérations, des chambres consulaires et des assureurs du bassin de la Loire et ses affluents. C'est d'ailleurs dans ce contexte que s'inscrivent, d'une part, la production du document de référence de novembre 2007 sur l'*Analyse des expériences relatives à la réduction de la vulnérabilité aux inondations des entreprises* (CEPRI/EP Loire), d'autre part, le recours à la même époque à trois cabinets (Paul MENGUAL Consultants, ASCONIT Consultants et SEPIA Conseils) au titre de l'assistance technique pour la préparation des cahiers des

charges (éléments de stratégie comme références techniques), la sélection des prestataires et le lancement des opérations permettant le déploiement de la démarche.

Ce dernier s'inscrit délibérément dans une logique de partenariat public-privé renforcé, dont les motivations ressortent de l'analyse agrégée des résultats des rapports de diagnostic, mettant en évidence à la fois l'ampleur des dommages potentiels, et la part conséquente de ceux qui pourraient être évités. Plus de 708 M€ de dommages évitables pour seulement 1650 entreprises, cela fait déjà presque deux fois le montant total de l'actuel plan Loire.

Enfin, sauf à renoncer à toute crédibilité, force est de considérer comme principe d'action légitime que, en contrepartie de son implication, un acteur économique qui assume volontairement de réduire sa vulnérabilité au risque inondation soit au moins aussi bien traité que celui qui attend que le dommage se réalise pour en appeler à la solidarité régionale, nationale, européenne ou internationale.

iv) Les progrès conséquents déjà accomplis dans le cadre du déploiement de la Démarche « industrielle » ont suscité des appréciations très positives de la part d'observateurs experts, constituant autant de témoignages de reconnaissance « extérieure ».

Dans le prolongement des conclusions de l'étude de cas de l'OCDE, livrées en 2010 et déjà très claires à cet égard (« *La démarche « industrielle » contient les éléments d'une stratégie bien adaptée au développement de capacités d'endurance, résolution et d'adaptation. On peut trouver les moyens de renforcer la capacité de rétablissement, par la promotion d'une planification qui soutienne la continuité des activités grâce au programme de subvention des diagnostics de vulnérabilité aux inondations des entreprises.* »), il est à noter l'accueil favorable réservé notamment par :

- plusieurs organismes relevant du système des Nations Unies, auxquels la démarche a été présentée dans le cadre de la participation à la troisième session de la plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophes (Genève, mai 2011) ;
- des partenaires privés incontournables que sont les assureurs, dont l'association nationale constituée par la FFSA et le GEMA a consacré à la démarche une réunion de son Club des utilisateurs, ainsi qu'un numéro spécial de sa lettre d'information (mai 2011) ;
- de nombreux acteurs français du développement territorial, auxquels la démarche a également été présentée, à l'invitation de la DATAR et de la Commission européenne, dans le cadre du Séminaire national « Compétitivité régionale et emploi » (Nantes, juin 2011) ;
- de nombreux acteurs français de la prévention et de la gestion des risques, qui ont mis en avant l'innovation que constitue la démarche (nomination par le Haut Comité Français pour la Défense Civile, aux Trophées de la résilience sociétale 2011), pour ensuite en mesurer la progression des résultats lors de l'Atelier « Economie et risques » dans le cadre des Assises Nationales des Risques Naturels (Bordeaux, janvier 2012) ;
- de partenaires européens actifs dans le domaine de la recherche et du développement, dans le cadre du séminaire sur la « Contribution des sciences sociales à la recherche en lien avec les risques naturels », organisé par la DG Recherche et Innovation de la Commission européenne (Bruxelles, octobre 2012).

Dans cet ordre de considérations, il peut être fait mention enfin de la place dévolue à la Démarche « industrielle » dans diverses publications de référence. Tel est le cas du Guide méthodologique du CEPRI, intitulé *Impulser et conduire une démarche de réduction de la vulnérabilité des activités économiques*, dont l'éditorial souligne que, en France, « *il n'existe pas encore de cadre précis sur lequel s'appuyer pour structurer des démarches incitatives destinées à réduire la vulnérabilité des activités économiques à l'inondation. Des initiatives locales ont émergé malgré tout, en ordre dispersé, s'appuyant sur des dispositifs expérimentaux. La démarche « industrielle » de réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques du bassin de la Loire et ses affluents constitue la première initiative d'envergure. D'autres opérations ont été initiées localement, avec plus ou moins de réussites. Partout ailleurs, il reste encore à inventer un véritable dispositif et à constituer un savoir-faire.* ». Enfin, référence peut être faite également à l'article paru dans *Environnement Magazine* de mai 2013 (*Risques d'inondation – Comment réduire la vulnérabilité des entreprises*, p. 45-51), indiquant que si « *la réduction de la vulnérabilité des entreprises au risque inondation reste balbutiante* », les actions s'organisent autour « *de la sensibilisation des entreprises, de la réalisation de diagnostics de vulnérabilité et de la mise en œuvre de solutions techniques et organisationnelles* », et soulignant « *leur succès, qu'illustre la démarche de l'Etablissement public Loire* ».

CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION THÉMATIQUE RELATIVE À LA DÉMARCHE « INDUSTRIELLE » DE RÉDUCTION DE LA VULNÉRABILITÉ AUX INONDATIONS DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

La démarche industrielle a une architecture en trois temps. La première séquence consiste à créer un environnement favorable (objectif cible à atteindre fin 2013 : 15 000 acteurs informés ou sensibilisés). La seconde a trait à la réalisation de diagnostics de vulnérabilité (objectif de 3 000 diagnostics). La dernière concerne la mise en œuvre par les entreprises, filières et zones d'activité volontaires de mesures effectives et prioritaires de réduction de leur vulnérabilité, des recommandations faites dans les diagnostics (objectif de 900 réalisations).

Première séquence

S'il y a un effet positif des actions engagées par l'Établissement public Loire, en termes d'information des activités économiques, la sensibilisation des entreprises apparaît insuffisante. Ce résultat doit toutefois être considéré à la lumière du contexte actuel de crise économique. En tout état de cause, il semble opportun de revoir les méthodes et outils mobilisés.

Deuxième séquence

Autant les entreprises reconnaissent dans le diagnostic un instrument de sensibilisation efficace permettant d'améliorer leurs compétences et connaissances, autant il peine à susciter le passage à l'action. Les éléments conjoncturels et l'absence de crues constituent ici des freins indéniables.

Le faible coût forfaitaire (- 3 000 euros) du diagnostic contraint les investigations. Par ailleurs, les préconisations faites en écho au constat de vulnérabilité et de caractéristiques sont des listes de mesures types. Elles relèvent plus d'un avant-projet sommaire, ce qui handicape le passage à l'action.

On note également une absence de priorisation des diagnostics en fonction des enjeux et des entreprises, en termes de résilience des territoires. Le comité d'évaluation estime donc qu'il est nécessaire d'adapter les diagnostics à la taille et à la nature des activités des entreprises. Les questions de la gratuité du diagnostic et de la nécessité d'un plancher pour les subventions restent à l'étude.

Troisième séquence

Fin avril 2013, 25 entreprises ont appliqué des mesures cofinancées par des fonds FEDER et 160 entreprises ont engagé des actions sans bénéficier d'aides publiques. Les objectifs fixés sont sans doute irréalistes et devraient être revus à la baisse.

On constate une frilosité des entreprises à s'engager dans des démarches de demandes d'aides publiques (craintes en matière d'investissement financier et temporel). Selon les résultats de l'enquête, 80 % indiquent pouvoir agir sans aides.

Si la définition d'une doctrine pour l'examen de demande de financement est une condition d'amélioration nécessaire, elle n'est pas suffisante, car elle doit s'accompagner d'un niveau de détail plus fin des mesures à engager.

Compte tenu du budget (11,4 millions d'euros), du nombre de diagnostics réalisés (1 727 fin avril) et du nombre d'entreprises ayant engagé des mesures (185), l'efficacité du dispositif apparaît limitée. Des améliorations sont possibles et préconisées.

Il serait ainsi opportun pour la période 2013-2015 de définir une liste de mesures éligibles, d'élaborer la « doctrine », d'assurer une diffusion « top down » des informations suite à la réalisation des diagnostics.

Pour la période 2014-2020, il conviendrait de différencier l'effort de diagnostic selon la nature, l'importance et les filières des entreprises, de prioriser les diagnostics (par branches d'activités selon l'enjeu stratégique, leur importance par rapport au retour à la normale et les effets que les dommages peuvent induire sur les tiers ; par territoires, en considérant les enjeux de préservation des emplois et en privilégiant des enjeux économiques et également de résilience), de détailler le contenu des mesures présentées dans les diagnostics, d'affiner le chiffrage des dommages évités par les mesures et de définir un plancher de subvention.