Acceptation des zones d'expansion de crues

Recherche–Gestion Loire & Affluents
l'innovation au service du bassin

Frédéric Grelot

UMR G-EAU, Irstea

24 septembre 2015

De quoi parle-t-on ?

Zone d'expansion de crue

- Zone « naturelle » qui est/serait inondée suite à une crue
  → *les zones inondables, les zones protégées par des digues*
- Zone « actuelle » qui peut être inondée suite à une crue
  → *les zones inondables*
- Zone dont on souhaite conserver la caractère inondable
  → *Les zones rouges (naturelles) des PPRI*
- Zone dont on souhaite réactiver le caractère inondable
  → *Certains casiers endigués qu'on souhaite remobiliser*
- Zone dont on souhaite augmenter le caractère inondable
  → *Certaines zones inondables qu'on souhaite sur-inonder*

De quoi parle-t-on ?

Acceptation de quoi ?

- Contraintes réglementaires sur l'usage du sol
- Protection différenciée sur un territoire
- Modification de l'exposition aux inondations

De quoi parle-t-on ?

Acceptation comment ?

- Solidarité
  - Solidarité de bassin (amont / aval)
  - Solidarité urbaine / rurale
  - Solidarité nationale (Cat-Nat, Calam)
  - Contexte historique des territoires
- Compensation
  - Compensations financières
  - Compensations non financières liées aux inondations
  - Compensations non liées aux inondations
- Confiance
  - Gérer l'incertain
  - Statut

Loi sur les Risques de 2003

- Nouvelle servitude
  Créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval
- Introduction des indemnités de surinondation
  Les dommages matériels touchant les récoltes, les cultures, le cheptel mort ou vif, les véhicules terrestres à moteur et les bâtiments causés par une **surinondation liée à une rétention temporaire des eaux** *[. . .] ouvrent droit à indemnités pour les occupants. [. . .] Ces indemnités sont à la charge de la collectivité qui a demandé l'institution de la servitude grevant la zone.*
- Introduction des protocoles avec le monde agricole
  Les dommages [. . .] aux exploitations agricoles sont évalués dans le cadre de protocoles d'accords locaux.

Articles L211-12 et L211-13 du CDE

REX sur les pratiques de compensation

3 actions complémentaires réalisées :

1. Analyse des pratiques de 5 bassins versants avancés
   $\longrightarrow$ *2007 : 4 bassins versants sur lesquels existaient déjà (ou étaient en discussion) des mécanismes de compensation liés à des « pratiques de transfert d'exposition »*
2. État des lieux national
   $\longrightarrow$ *2007 : des mesures de compensation liées aux pratiques de transfert d'exposition, des problèmes rencontrés, des choix effectués, des pistes envisagées sur l'ensemble des bassins versants de type PAPI*
3. Diagnostic des problèmes d'articulation avec les systèmes d'indemnisation nationaux et les assurances privées

Analyse approfondie de 4 bassins versants

Méthodologie

- Entretiens auprès de différents acteurs en lien avec la problématique sur les bassins versants
- Techniciens et élus des EPTB, techniciens de l'Agriculture, agriculteurs, élus de communes, associations de sinistrés

Bassins versants retenus

- **Bassin versant de la Touloubre**
  petit, enjeux urbains, crues rapides
- **Bassin versant de la Lèze**
  petit, enjeux urbains à l'aval, crues rapides
- **Bassin versant de l'Isère**
  moyen, enjeux urbains très forts, zone montagneuse
- **Bassin versant de la Meuse**
  grand, enjeux urbains forts, crues lentes

Analyse approfondie de 4 bassins versants

Personnes rencontrées (détail)

- **Bassin versant de la Touloubre** (5)
  Directeur et technicienne du syndicat, élu du syndicat, techniciens de la chambre d'agriculture
- **Bassin versant de la Lèze** (6)
  Technicienne du syndicat, élu du syndicat, élu d'une commune aval, agriculteur, association de sinistrés, ONF.
- **Bassin versant de l'Isère** (5)
  Technicien du syndicat, DDE, technicien de la chambre d'agriculture, agriculteurs sur-exposés
- **Bassin versant de la Meuse** (9)
  Directeur de l'EPTB, élus de communes sur-exposées, élus de la chambre d'agriculture, technicienne de l'ADASEA, association de sinistrés

Compléments

- **Bassin versant de l'Oise-Aisne** (1)
  Directeur de l'Entente
- **Département du Gard** (3)
  Technicien du Conseil Général, Directrice et technicien du syndicat du Vistre

État des lieux national

Méthodologie : Enquête systématique auprès des gestionnaires des bassins ayant un PAPI.

Enquêtes :

1. 43 gestionnaires de bassin contactés
2. **1° enquête : État d'avancement général** 31 réponses
   Projets envisagés, Études hydrauliques, Études socio-économique, Études juridiques, Négociations, Protocole de compensation
3. **2° enquête : point sur le projet le plus avancé de chaque bassin** 29 réponses

Compléments : Analyse comparée de tous les protocoles de compensation recueillis

PAPI (Programme d'Actions de Prévention des Inondations) Financement privilégié par l'État pour les projets de gestion des inondations.

Articulation avec l'assurance

Méthodologie : Entretiens auprès de différents acteurs de l'assurance à l'échelon national et à un échelon local (Gard).

Acteurs rencontrés :

1. **Acteurs nationaux de l'assurance privée** (2) bureau Marché et Produits d'Assurance de la (DGTPE), bureau des risques naturels (DPR)
2. **Acteurs nationaux de l'assurance agricole** (4) bureau du Crédit et de l'Assurance (MAAPR), Groupama, Pacifica
3. **Acteurs locaux de l'assurance agricole** (3) DDAF 34, DDAF 30, représentant du CDE-30

Une appellation, deux situations...

Transfert d'exposition

Il y a transfert d'exposition lorsqu'un projet implique une augmentation de l'exposition d'une partie du territoire du bassin versant (on dit que ce territoire est **surexposé**) pour mieux en protéger une autre partie (qui sera dite **sous-exposée**)

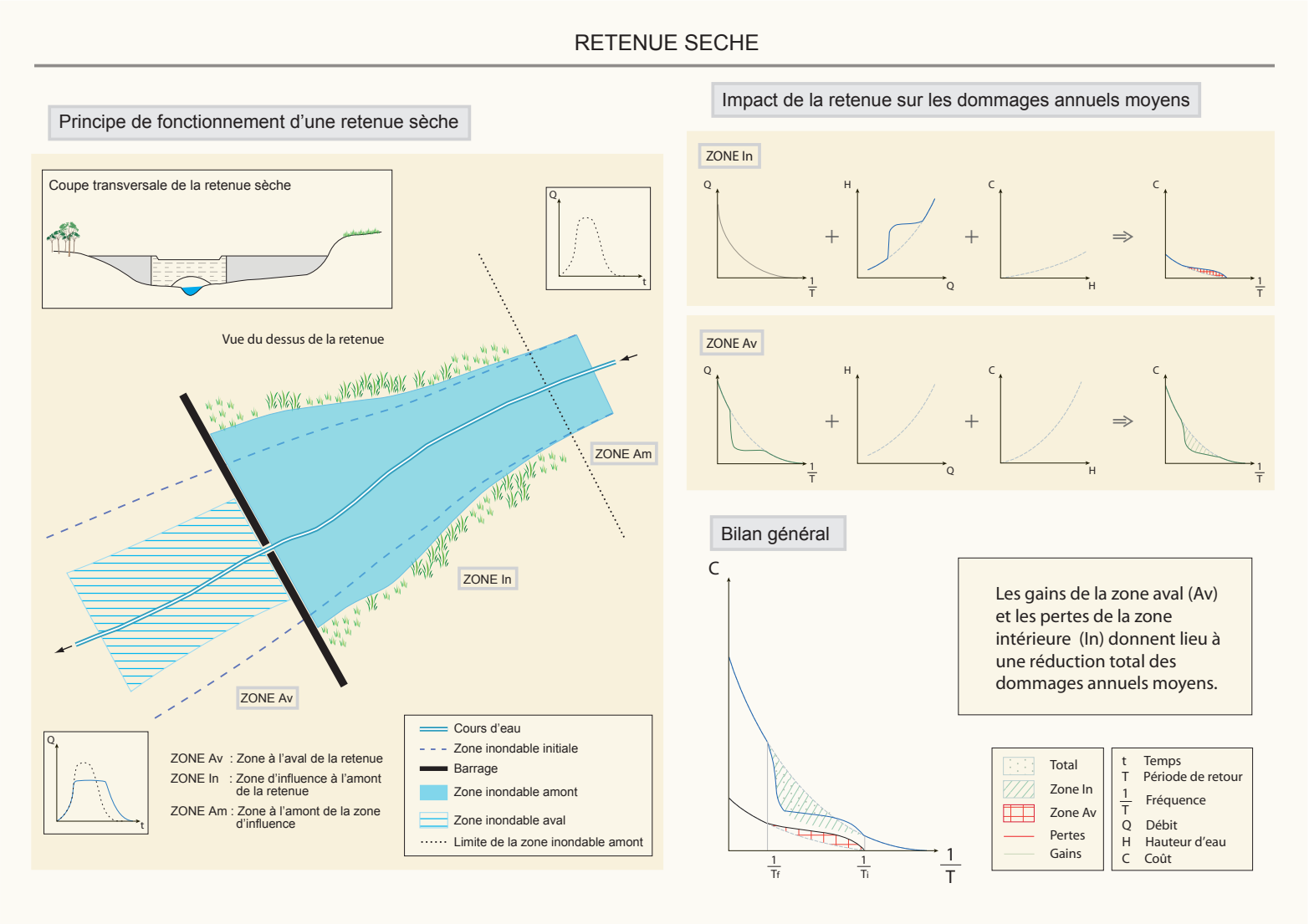
Une appellation, deux situations...

Sur-inondation

Cas particulier de transfert d'exposition rentrant spécifiquement dans le cadre de la loi sur les risques de 2003, où les zones surexposées sont concernées par un ouvrage impliquant une inondation plus importante par rapport à toute situation de référence (cas des retenues sèches).

Une appellation, deux situations. . .

Cas d'une sur-inondation par une retenue sèche



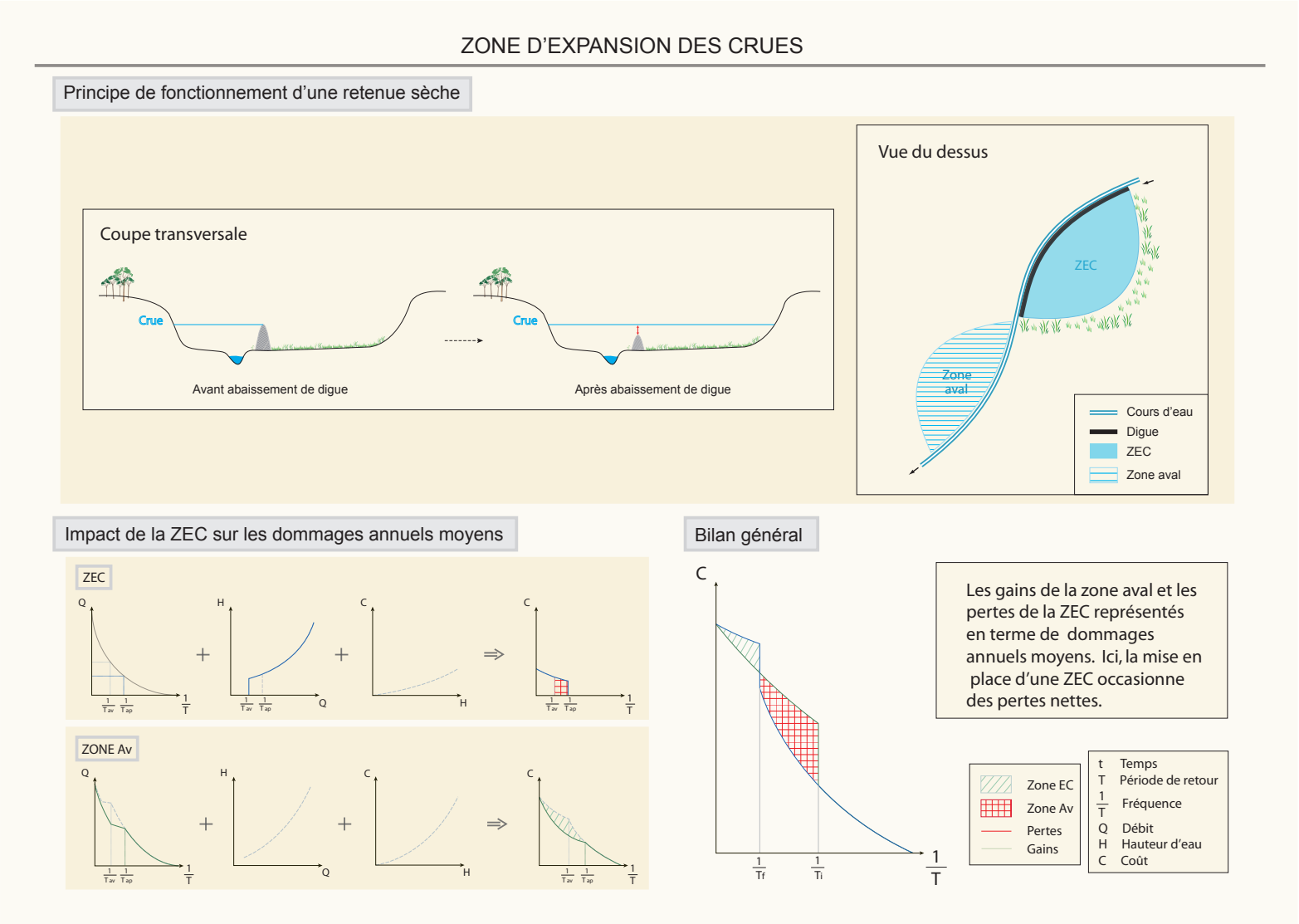
Une appellation, deux situations...

Restauration

Cas particulier de transfert d'exposition où la surexposition découle de l'abaissement du niveau de protection des zones surexposées (cas des restaurations des ZEC)

Une appellation, deux situations. . .

Cas d'une restauration de zone d'expansion de crue



Stratégies pour gérer les zones sur-exposées

Analyse approfondie de 4 bassins versants

Rachat ou expropriation des zones

- Règle le problème de la sur-exposition mais très coûteux (possibilité d'être subventionné) (Gardons)
- Nécessite une gestion des zones (Oise-Aisne)
- Doit s'articuler avec des outils d'urbanisme pour contrôler le prix des terrains (Touloubre)
- N'interdit pas usage agricole (Gardons)

Stratégies pour gérer les zones sur-exposées

Analyse approfondie de 4 bassins versants

Mise en place de mesures compensatoires physiques de l'augmentation de l'aléa

- Valable pour des enjeux très localisés à forte valeur (zones d'habitation)
- Exemple de la Meuse (protection rapprochée) et de l'Orb (réduction de la vulnérabilité)

Stratégies pour gérer les zones sur-exposées

Analyse approfondie de 4 bassins versants

Compensations financières

- Ne concerne que des zones agricoles.
- Font l'objet systématiquement d'un protocole de compensation
- Unique et libératoire ou à chaque *dommage* constaté ?
- Sur-dommages ou dommages totaux ?

Analyse des protocoles

État des lieux

Bassin versant	Signataire côté BV	Acteurs agricoles	Date
Austreberthe		CA, DRAF	2002 - 2006
Oudon (Maine)	Syndicat	CA	01-2003
Moiron (Isère)	Agglomération	CA	11-2004
Boulonnais	Syndicat	CA, syndicats	07-2005
BV du Gard	Conseil Général	CA, ADASEA, SAFER	2006
Meuse	EPTB	CA	01-2006
Oise-Aisne (Proisy)	Entente	CA, syndicats	09-2006
Oise-Aisne (Longueil)	Entente	CA, syndicats	2009
Oise-Aisne (St-Michel)	Entente	CA, syndicats	2010
Oise-Aisne (Montigny)	Entente	CA, syndicats	dep 2014

Table: Les protocoles, signés ou en gestation, recueillis

À noter également une convention type établie par la ville de Quimper *relative aux conditions d'aménagement, de garde et d'entretien des ouvrages de protection contre les crues du Steïr*.

Analyse des protocoles

Grands enseignements

4 indemnisations prévues :

1. Indemnisation du propriétaire et de l'exploitant en cas d'expropriation sur la surface des emprises
2. Indemnisation a priori du propriétaire pour la perte de la valeur vénale du foncier soumis à servitude
   Unique et libératoire
3. Indemnisation a priori de l'exploitant pour les troubles de jouissance liés aux servitudes
   Unique et libératoire sauf pour le Boulonnais : annuelle
4. Indemnisation a posteriori de l'exploitant pour les préjudices subis lors d'une sur-inondation
   Grande variabilité

Analyse des protocoles

Point sur les indemnisations a posteriori

- **2 grandes familles d'indemnisation a posteriori** :
  1. Indemnisation encadrée en définissant un forfait d'indemnités par ha et par type d'activité agricole pratiqué, voire même par type de crue.
  2. Indemnisation des pertes réelles des exploitants concernés
- **Évaluation de dommages** : appui sur les compétences des services agricoles (barême, expertise ponctuelle). Nécessité de diagnostic et de construction de l'accord
- **Faiblesse éventuelle** : Il n'est pas prévu de scénario de défaut de paiement par le gestionnaire

Interaction avec les systèmes d'assurance

Grands enseignements

1. **Peu d'interactions avec système non agricole** Le fonctionnement de Cat-Nat ne change pas.
2. **Si une zone est surexposée, le système Calamité Agricole ne s'y applique plus** Position de principe de l'État, Grande crainte du monde agricole. Mais souplesse parce que (1) les inondations ne sont pas un gros enjeu et (2) moyens de vérification manquent.
3. **Système Calamités Agricoles comme appui au gestionnaires de BV** Procédure de reconnaissance des sinistres, anticipation ou calcul des dommages grâce au barème.
4. **Assureurs privés ont peu d'intérêt à couvrir les acteurs agricoles en zone inondable** Faible enjeu. Aucun moyen pour zonage a priori. Peu de possibilité de distinguer si les sinistres couverts le sont du fait d'une surexposition imputable à un projet.
5. **Difficulté des gestionnaires à mobiliser assureur privés** Essai de la part de la Meuse, Oise et Isère pour gérer les indemnisations a posteriori. Pourtant assureurs privés n'expriment pas de refus de principe, mais pas d'enthousiasme non plus.