

Rapport d'étonnement de l'atelier

# La crue centennale de la Seine



Cycle national de formation 2012-2013

**Sciences et Progrès**  
*réalités, paradoxes et utopies*

Cycle national de formation 2012-2013

## La crue centennale de la Seine

---

### Atelier

Les ateliers sont des travaux menés dans le cadre du cycle national sur une durée relativement courte, 4 journées, et ayant pour vocation, outre celle de conforter les dynamiques de travail collaboratif entre les auditeurs, de permettre une analyse des dynamiques d'acteurs à l'œuvre dans les rapports science société. Cela nécessite un travail d'investigation mené avec l'aide d'un animateur et les interventions d'un certain nombre de personnalités invitées à la demande des auditeurs en concertation avec l'animateur. Il ne s'agit toutefois pas pour les auditeurs de faire la dernière bibliographie du sujet ni une étude scolaire du sujet, mais bien d'identifier les lignes de force des rapports science société que dévoilent les jeux d'acteurs observés.

Cette année le fil conducteur thématique du cycle national était l'idée de progrès. Les sujets des trois ateliers que nous avons choisis, bien qu'assez différents, relèvent tous de l'analyse d'une dynamique spécifique de progrès impliquant des controverses, divers rapports d'acteurs et le recours à des processus de construction du progrès variés.

L'un des ateliers du cycle national 2012-2013 avait ainsi pour thème le « Design de l'intérêt général ». Depuis environ trois ans, l'IHESST travaille sur ces questions de design et un atelier sur la place du design et du designer industriel avait déjà été organisé. Cette année, interpellée par cette problématique de l'apport du design dans la vie collective, comme instrument d'analyse et d'approche, et dans le cadre d'un cycle consacré au progrès, j'ai trouvé intéressant que les auditeurs travaillent sur le design de l'intérêt commun.

Un autre atelier traitait d'un sujet qui s'est avéré extrêmement complexe, « **La crue centennale de la Seine** ». Le sujet combinait en effet deux problématiques, elles-mêmes complexes : celle d'un événement emblématique, la crue prévue de la Seine, et celle d'une démarche de débat destinée à étayer, à terme, les décisions de l'État. Il s'agissait donc à la fois d'analyser l'action circonscrite d'un établissement particulier dans un ensemble complexe, mais aussi les questions liées au débat, mêlant dimensions géographiques et socio-professionnelles, tout cela dans une perspective d'aménagement sous-tendue par des enjeux économiques et symboliques très importants.

Le dernier atelier de l'année s'est penché sur la question de « La neutralité d'internet : enjeux, défis et perspectives ». Le numérique est un élément important du progrès tel qu'il est perçu aujourd'hui. Il nous a semblé important d'aborder cette question ambiguë de la neutralité d'internet dans le cadre d'un atelier consacré aux relations science-société. Ce sujet, qui posait simultanément la question de la régulation, des normes et de la liberté des utilisateurs, représentait donc pour les auditeurs une occasion d'appréhender la façon dont des normes se construisent.

**Marie-Françoise CHEVALLIER\_LE GUYADER**

directrice de l'IHESST.

## Sommaire

Rapport d'étonnement

<b>La crue centennale de la Seine</b>	3
Un projet d'aménagement marqué par la complexité	4
Questions sur le dossier technique soulevées par le débat public	4
Quelle conscience des risques de la crue centennale ?	6
Quelle gouvernance pour un processus de décision et de financement complexe ?	7
Conclusion : vers un processus fiable de construction collective d'une compréhension partagée ?	8
<b>La crue centennale de la Seine : table ronde</b>	9
Questions / réponses	13

## La crue centennale de la Seine

Auditeurs : **Nozah BEN HAJEL BOUJEMAA, Marc BOUSQUET, Yann DOUTRELEAU, Michel IDA, Nadia KHELEF, Emmanuel LEDINOT, Nasser MANSOURI-GUILANI, Hélène NAFTALSKI, Alberto PACE, Frédérique PAIN, Bernard PIKEROEN, Stéphane RIOT, Laurence SARTON, Isabelle ZABLIT-SCHMITZ**

Animateur : **Annie AUGIER**, consultante associée du cabinet Institut durable de développement économique, social et territorial (IDDEST), secrétaire générale du débat public «Aménagement de la Bassée».

Parrain : **Etablissement Public Territorial de Bassin Seine Grands Lacs (EPTB)**, représenté par son directeur **Régis THÉPOT**

**Commission nationale du débat public (CNDP)**, représentée par **Patrick LEGRAND**, vice-président de la CNDP jusqu'en mars 2013.

Liste des acteurs rencontrés :

**Régis THEPOT**, directeur de l'Etablissement public territorial de bassin Seine grands lacs

**Ludovic OUDIN**, maître de conférences à l'université Pierre et Marie Curie (Paris VI)

**Sébastien TELLIER**, chargé d'études eaux de surfaces du Service eaux de surface et milieux aquatiques (SESMA) à la Direction de l'eau, des milieux aquatiques et de l'agriculture (DEMAA) de l'Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN)

**Patrick LEGRAND**, vice-président de la Commission nationale du débat public, parrain de l'atelier

**Benoît GUERDER**, Gaz réseau distribution France

**Eric MORENO**, Electricité réseau distribution France, Gaz réseau distribution France

**Franck KAAG**, Electricité réseau distribution France, Gaz réseau distribution France

**Gyhanne EL BOURI**, Electricité réseau distribution France, Gaz réseau distribution France

**Nathalie AUBERT**, Electricité réseau distribution France, Gaz réseau distribution France

**Pascale CAFE**, Electricité réseau distribution France, Gaz réseau distribution France

**Sandrine MEUNIER**, Electricité réseau distribution France, Gaz réseau distribution France

Thème : Processus de décision et débat public > organisation des débats publics ; Formation de l'opinion publique ; Analyse bénéfice/risque ; Environnement, développement durable, énergie > Risques naturels

Mots clés : Crue, Crue centennale, Inondation, CNDP, Commission nationale du débat public, gestion des inondations, culture du risque

## Introduction

Parmi les risques majeurs<sup>1</sup> auxquels est exposé la société française, celui de la crue centennale de la Seine peut être qualifié de catastrophique : probablement plus de 30 milliards d'euros de dommages directs, 2,7 millions d'habitants et 170 000 entreprises seraient directement touchés. Des impacts indirects sur l'économie et la société viendraient s'y ajouter. Mal quantifiables (la durée de la période de restauration post-crise du système socio-économique est difficile à estimer) ils seraient sans doute très élevés.

La précision des chiffres n'est pas l'enjeu de la réflexion portée par ce rapport d'étonnement. Contrairement à d'autres événements, climatiques ou sismiques, l'événement que représente une crue de la Seine à Paris est à la fois quasi certain, selon des analyses historiques et statistiques –la célèbre crue de 1910 en constituant le mètre étalon– et totalement incertain quant à sa date. Il pourrait même ne jamais se produire à l'échelle de la vie d'un individu ; cette ambiguïté lui confère un caractère angoissant (la mort possède les mêmes caractéristiques) et rend la décision difficile.

<sup>1</sup> Événement incertain dont la réalisation aurait des conséquences graves : humaines, sociales, économiques, environnementales, etc...

En ce sens, l'événement questionne la résilience de nos sociétés (avec tout leur bagage historique, culturel, social, organisationnel) face à ce type de risque. L'enjeu principal est celui de la prévention d'un tel événement et non celui de la gestion d'une éventuelle crise d'ores et déjà prise en compte par les pouvoirs publics<sup>2</sup>.

Ce rôle de prévention est dévolu pour partie à l'Etablissement public territorial de bassin Seine grands lacs (EPTB)<sup>3</sup>. Considérant les moyens de prévention actuels insuffisants (les quatre barrages «grands lacs»), ce dernier propose la construction d'un nouveau dispositif : le projet d'aménagement de la Bassée, bassins de rétention en amont de Paris (Seine-et-Marne) conduisant à la création d'espaces endigués réservés au stockage des eaux.

<sup>2</sup> Notre groupe a pu le vérifier par deux visites, à la Préfecture de Police et à GrDF. Nous avons aussi constaté de nombreuses communications à ce sujet dans les grands médias sur la mise en place des systèmes de gestion de la crise (eau, électricité, déchets, approvisionnement, soins, sécurité...).

<sup>3</sup> Structure émanant de la ville de Paris et des départements 92, 93 et 94, qui sont au premier rang concernés par la menace de crue de la Seine et ses conséquences.

## Un projet d'aménagement marqué par la complexité

Cet avant-projet technique, ambitieux et complexe affiche un coût d'investissement estimé de 500 millions d'euros. Le rapport investissement/bénéfice en cas de crue majeure reste très discuté et le coût considéré alors comme bloquant par les financeurs potentiels. En outre, la structure de l'arbre décisionnel du financement du projet montre une complexité non seulement technique, mais aussi socio-technique, liée à la multiplicité des parties prenantes : Agence de l'eau, comité de bassin, collectivités territoriales représentées par leurs élus membres du conseil d'administration de l'EPTB, ministères concernés (MEEDDM, MIOMCTI, MINEFE), gestionnaires d'infrastructures et de réseaux connexes (VNF, ERDF, GRDF, SNCF, RATP...), entreprises, mais aussi des populations franciliennes, urbaines et rurales, qui représentent la majorité des citoyens directement concernés par la crue. Ces populations seraient impactées positivement ou négativement par l'aménagement de la Bassée selon leur localisation géographique. Ainsi le caractère politique de la décision de construire ou non ces ouvrages apparaît-il clairement.

Compte tenu de certaines spécificités<sup>4</sup>, notamment le fait qu'il affecte une zone géographique étendue et qu'il aurait des conséquences écologiques et territoriales importantes, le projet d'aménagement de la Bassée a fait l'objet d'une saisine et d'un débat public organisé par la CNDP. Il s'est déroulé de novembre 2011 à février 2012, parallèlement à

un débat public complémentaire portant sur le projet de mise à grand gabarit de la liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine en Bassée amont., dont le maître d'ouvrage était Voies navigables de France.

Le débat public a été institutionnalisé en France en 2002 avec l'instauration de la Commission nationale du débat public (CNDP) qui permet de donner voix à tous les acteurs concernés par de tels aménagements du territoire. Comme souvent, en plus de relier les acteurs, il met en évidence les fragilités du projet. Dans ce cas particulier, il a permis à l'EPTB d'en prendre conscience et d'améliorer sa réflexion technique, mis en lumière les difficultés de financement et la très grande variété des bénéficiaires de l'investissement (opérateurs public, sociétés privées), ainsi que la solidarité nécessaire entre territoires (lieux impactés, lieux bénéficiaires).

La complexité du projet et de ce contexte défie la capacité à construire une compréhension partagée entre acteurs, qui permette au politique de prendre une décision légitime dans cette « incertitude certaine ». Se posent en particulier la question de la compréhension du dossier technique par les acteurs, celle de la conscience partagée des enjeux et celle du processus de décision dans un réseau complexe de parties prenantes, cette dernière allant bien au-delà de la seule question du débat public en tant que procédure administrative.

4 Projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des [collectivités territoriales](#), des [établissements publics](#) et des personnes privées, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des [impacts](#) significatifs sur l'[environnement](#) ou l'[aménagement du territoire](#).

## Questions sur le dossier technique soulevées par le débat public

Le porteur du dossier technique (l'Etablissement public territorial de bassin) estime que le principal défaut du projet est son coût de 500 millions d'euros, mais le dossier mis en débat interroge à d'autres égards.

### La réduction d'impact à Paris est-elle réellement avérée ?

Les différents documents consultés<sup>5</sup>, présentent des éléments chiffrés concernant : (1) les risques pour les personnes touchées, et (2) les dommages aux équipements publics et entreprises privées, qui sont estimés entre 30 à 40 milliards d'euros dans leur totalité, incluant les dommages indirects qui vont au-delà de la zone inondée. Le dossier technique insiste beaucoup sur ces aspects en termes de crue maximale, pour arguer qu'une action est nécessaire face à l'ampleur des dégâts potentiels.

Les éléments chiffrés présentés concernent également les dispositions techniques du projet pour en expliquer le coût. Dix espaces endigués, 58 km de talus digues, 2 300 ha de surface de stockage pour un volume 55 millions de m<sup>3</sup> d'eau prélevés de la Seine avec un débit maximal de pompage de 230 m<sup>3</sup>/s, soit environ la moitié d'un débit de crue majeure au droit de l'équipement.

5 présentation de l'EPTB à l'atelier, compte rendu du débat public ainsi que son bilan – mars 2012, projet d'aménagement de la Bassée, décision du maître d'ouvrage – septembre 2012

Les bénéfices hydrauliques et socio-économiques en Ile-de-France que permettrait le projet seraient :

- des abaissements du niveau d'eau de 20 à 50 cm selon les villes et les crues
- un coût moyen des dommages de surface évités de 70 M€TC/an

Le principe d'une action à mener dans la perspective d'une meilleure prévention du risque inondation est bien admis par la population et les autorités. Mais la question reste posée : les mesures proposées par l'EPTB dans le projet d'aménagement de la Bassée seront-elles suffisantes pour réduire les dégâts et comment ? Pour quelle raison faut-il abaisser le niveau d'eau de 20 à 50 cm ? Cet objectif de réduction de hauteur d'eau résulte-t-il d'une limitation budgétaire, ou correspond-il à un niveau choisi de réduction de la sévérité des dégâts occasionnés par les crues majeures quand elles se produisent ?

Cet aspect du problème est d'autant plus important qu'au cours de notre atelier les acteurs de la gestion de crise inondation nous ont expliqué qu'ils disposent d'information qui permettent de renforcer la justification de l'intérêt d'une réduction de 20 à 50 cm de la hauteur d'eau à Paris pour les crues majeures non extrêmes.

### Modélisation des risques majeurs : penser une validation et une accréditation partagée ?

Le cas de la crue de la Seine illustre la problématique difficile de constitution d'un dossier technique fondé sur la simulation d'un système complexe réagissant à des événements rares, à conséquences graves, et nécessitant des investissements coûteux.

Si la mise en débat avec le public et les décideurs, de moyens de prévention coûteux (financièrement ou socialement) permet au maître d'ouvrage du projet d'identifier des failles ou des signaux faibles, elle permet aussi la cristallisation des oppositions. La validité des simulations techniques ou économiques a été questionnée, des demandes de contre-expertises soulignent les limites du modèle. Les notions de validation et d'accréditation des modèles, familières des professionnels de la simulation, revêtent alors une dimension critique.

Sur des contextes aussi empreints d'incertitude que le risque de crue centennale et ses conséquences, la validation et l'accréditation des modèles ne peuvent pas procéder d'une preuve scientifique totale, ni d'une décision d'une autorité centrale. La solution est collégiale :

- coordination scientifique entre pairs pour une validation « par consensus », les pairs assumant collectivement les limites de la modélisation,
- coordination avec les parties prenantes (agences de l'état, collectivités locales, acteurs privés et associatifs) pour accréditer la démarche, c'est-à-dire susciter la prise en compte des paramètres variés et faire reconnaître que le travail a été fait au mieux de l'état de l'art.

Idealement, cette démarche devrait être préconisée en amont de la mise en débat.

Une telle démarche de recherche collaborative a été par exemple soutenue au niveau national depuis quelques années par le Commissariat général au développement durable à travers les programmes "Risque inondations" puis "Risques décisions territoires". Une analyse des besoins de recherche sur les inondations<sup>6</sup> et un appel à projets sur les risques<sup>7</sup> ont été publiés récemment, avec des thématiques telles l'effet « domino » sur certaines zones (risque technologique/industriel induit par un événement climatique) ou les solutions de mutualisation des coûts d'ouvrages de prévention de risques naturels, ainsi que leur viabilité financière.

Le lancement début 2013 d'une étude auprès de l'OCDE, commanditée conjointement par l'EPTB, la région Ile-de-France et le ministère de l'Ecologie du Développement durable et de l'Energie (MEDDE), semble procéder d'une logique de cet ordre. Ainsi, l'EPTB Seine Grands Lacs développe-t-il une logique de co-construction de son analyse coût/bénéfice, en s'appuyant sur une communauté de recherche élargie, apte à crédibiliser davantage les enjeux liés aux crues de la Seine, et à consolider la pertinence des solutions proposées.

### Le débat public a-t-il dissipé les doutes des participants ?

Les compte-rendu du débat public font état de la demande par les participants de plusieurs études techniques complémentaires, notamment des études sur le bénéfice technico-économique pour les habitants et exploitants de La Bassée et des études comparatives entre les mesures à prendre, leur impact sur la limitation de la crise et leur coût. De tels éléments d'information sont en particulier important pour les parties prenantes et les décideurs.

Le débat public a eu incontestablement le mérite de soulever la question de la cohérence hydraulique du projet de l'EPTB Seine Grands Lacs sur le territoire de la Bassée aval avec celui de Voies Navigables de France en Bassée Amont, et de mettre à disposition des acteurs une quantité appréciable d'informations techniques. Cependant, des doutes ont subsisté sur les différentes affirmations de nature hydraulique contenues dans le dossier de l'EPTB Seine Grands Lacs, la validité scientifique des performances et conditions d'emploi annoncées. Ceci a conduit la CNDP à constituer un atelier hydraulique spécifique, avec consultation d'experts académiques indépendants, dont les conclusions ont été rendues après la clôture du débat public apportant une réponse à ces questionnements.

Par ailleurs, l'EPTB a traité les effets positifs sur la biodiversité pour compléter l'argumentaire en faveur de son projet. Le débat public fait apparaître un certain décalage entre les bénéfices écologique promus par le maître d'ouvrage (des mises en eau périodiques artificielles de deux casiers sur dix) et ceux attendus par les associations environnementales de la Bassée (des remises en eau naturelles par reconnexion de noues et de bras morts).

En conclusion, on peut affirmer qu'aucun doute n'existe sur le potentiel danger des crues et du scénario maximal. En revanche, l'absence de résultats d'études qui mettraient l'impact de l'investissement proposé en regard de l'impact économique et social sur chaque niveau de crue (intermédiaires et maximal), ne permet ni aux pouvoirs publics ni aux citoyens de se construire un avis pertinent sur l'opportunité de cet investissement.

Deux propositions sont faites :

Pour un maître d'ouvrage se soumettant au débat public sur un sujet aussi difficile que la prévention de risques, il est sans doute souhaitable de s'inscrire dans une communauté de recherche élargie (aspects techniques, économiques, sociétaux) et à laquelle sont associées des parties prenantes importantes, avant même de démarrer une procédure de débat public

Envisager l'avis consultatif d'experts indépendants de ceux travaillant pour la maîtrise d'ouvrage, sur le niveau de maturité de la justification des éléments clés du dossier, qu'ils soient scientifiques, techniques, économiques ou juridiques. La nécessité qu'il y a eu d'organiser un atelier hydraulique avec des experts indépendants postérieurement au débat public milite dans ce sens.

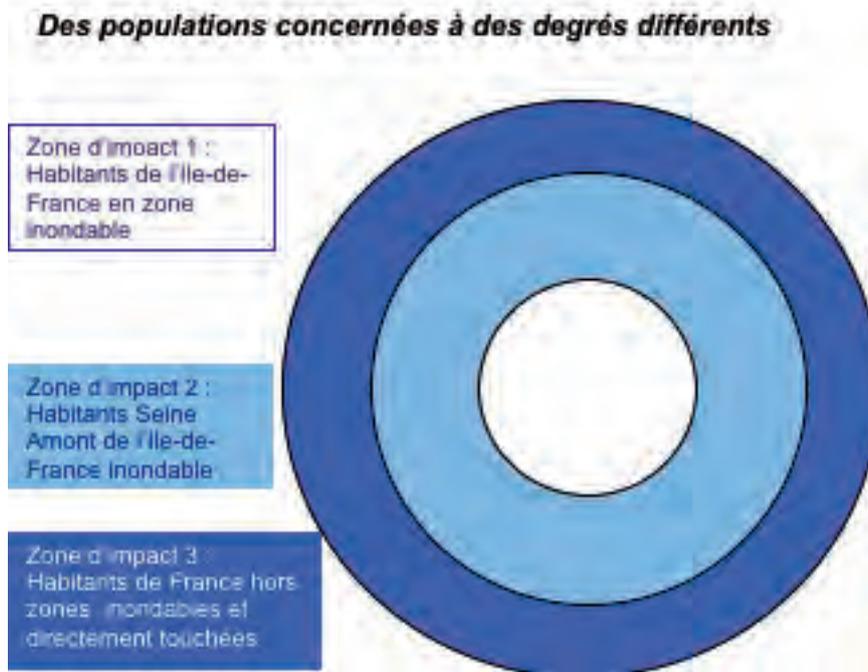
<sup>6</sup> « Risque Inondation : quels défis pour la recherche en appui à l'action publique ? » Collection « RéférenceS » de la Direction de la recherche et de l'innovation (DRI) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) – Août 2012

<sup>7</sup> « La résilience des territoires face aux risques » - Programme « Risques, Décision, Territoires » - Appel à propositions de recherche 2013 (clos mars 2013)

## Quelle conscience des risques de la crue centennale ?

### Des populations concernées à des degrés différents

Au cours de notre atelier il est apparu que le degré de prise de conscience de la population était variable selon son positionnement géographique. Une crise apparemment « locale » concerne une population en réalité très large, en fait nationale.



### Le débat public de la Bassée a concerné les habitants des zones 2 (principalement) et 1.

Plus les populations se rapprochent du centre, et donc de l'impact de la crise, plus les mesures de sensibilisation sont actuellement envisagées par les autorités :

- Habitants de l'Île-de-France en zone inondable  
*Les parisiens se reposent sur la responsabilité affichée des maires concernés et ont à disposition des informations sur les zones potentiellement impactées.*
- Habitants Seine Amont de l'Île-de-France inondable  
*Les zones en amont ont été plus sollicitées via l'impact direct sur le tissu agricole et immobilier ainsi que sur l'économie locale des projets de bassins de retenue tels que celui de la Bassée.*
- Habitants de France hors zones inondables et directement touchées

La population nationale en revanche n'a reçu qu'un faible écho des risques liés à cette crue potentielle mais certaine (par le biais notamment d'une émission télévisée et de quelques publications) alors qu'elles seraient également touchées car il s'agit d'un enjeu national.

Élargir la population concernée par le débat public en fonction des impacts prévisibles des travaux d'aménagement de la Seine permettrait-il de mettre en avant dans ce débat des aspects de solidarité face à une catastrophe, et donc de lui donner un impact social correspondant à sa portée ?

### Une appréciation diverse des risques

La collecte des avis sur un même site documentaire, au cours du débat public, a permis de mettre en évidence une variabilité importante de la conscience du risque. A un bout du spectre, l'imaginaire du risque zéro que garantirait ce cinquantième réservoir de Seine, l'incoscience sincère des réalités physiques, ou le déni de réalité complaisant, voire intéressé par les perspectives qu'il ouvre en termes de supplément foncier en zone inondable.

A l'autre bout du spectre, d'autres acteurs des collectivités territoriales s'alarment d'une urbanisation galopante en zone inondable. Paradoxalement ceci les pousse à s'opposer au projet de la Bassée pour la seule raison qu'une fois réalisé il pourrait servir à justifier toujours plus de permis de construire en zones inondables.<sup>8</sup>

### Des cibles économiques préparées à des degrés différents

En analysant les cartographies d'impact d'une crue majeure, il est apparu que de nombreuses entreprises (toutes les grandes

banques françaises et les principaux media notamment) avaient un ou plusieurs centres névralgiques en zone inondable. Il nous est donc apparu important de poser la question des plans de continuité (et donc de secours) mis en place par ces entreprises en cas de crue majeure. La mise en place de ces plans permet de ne pas paralyser la vie économique lors de la survenance de cet événement. Cette question posée<sup>9</sup> n'a pas permis d'obtenir une image claire, uniforme des niveaux d'information dont ces entreprises bénéficiaient, ni des plans de continuité d'activité qu'elles concevaient. Cette interrogation nous incite à penser que les conséquences économiques et sociales d'une crue centennale de la Seine sur la population nationale demeurent sous-estimées à ce jour.

### La difficile intégration des dimensions culturelles

Dans ses cahiers *Mythologies*, « Paris n'a pas été inondé » Roland Barthes décrypte la perception des parisiens sur la crue de la Seine de 1955 (7,10 m). Il y décrit comment contre toute attente la crue de la Seine n'est pas perçue comme une horrible catastrophe mais plutôt comme un

<sup>8</sup> Voir par exemple le cahier d'acteur n°7 du débat public (celui de la Communauté de Commune des deux fleuves) pour le premier bout du spectre, et celui de la région Ile de France pour le second (n°13). Les cahiers 11 et 12, parmi d'autres, témoignent de cet antagonisme.

<sup>9</sup> Question posée lors des visites chez GRdF et à la zone de défense de Paris, mais aussi dans la propre expérience de plusieurs auditeurs participant à cet atelier.

signe heureux permettant de renouer avec les éléments naturels. L'imaginaire des parisiens ayant beaucoup apprécié se retrouver à « marcher sur l'eau ».

« Malgré les embarras ou les malheurs qu'elle a pu apporter à des milliers de Français, l'inondation de janvier 1955 a participé de la Fête, plus que de la catastrophe. »

« Car l'arche est un mythe heureux : l'humanité y prend ses distances à l'égard des éléments, elle s'y concentre et y élabore la conscience nécessaire de ses pouvoirs, faisant sortir du malheur même l'évidence que le monde est maniable. »

Cette référence à Roland Barthes nous permet de mettre en avant un autre étonnement : celui de l'apparente sous-estimation de la dimension culturelle parisienne, régionale et nationale vis-à-vis de la Seine et de ses crues.

Les spécificités culturelles influent fortement sur les comportements sociaux face à une prévention ou un risque avéré. Prendre en compte l'imaginaire des parisiens qui auraient pour la Seine et ses débordements des sentiments plus proche d'une compassion sympathique que d'une crainte collective, permettrait d'aborder la communication sur ce sujet de la prévention et des impacts économiques nationaux de façon peut-être mieux orientée.

Mais il s'agit aussi d'évoquer le comportement individuel des citoyens et des entreprises lors d'une véritable crise. On peut s'attendre à moins d'obéissance face aux injonctions des autorités que n'en ont les Japonais en circonstances comparables, par exemple. Il s'agit ici de dimensions émotionnelles et imaginaires associées à l'histoire de Paris et de la Seine.

Dans ce cadre, ne serait-il pas intéressant de pouvoir décliner des plans de communication différents selon l'audience, en fonction de cette analyse comportementale qui devrait en outre intégrer les dimensions précitées :

- dimension de la population impactée (zones d'impact 1, 2 ou 3)
- dimension de l'impact économique du projet de la Bassée (impact local du projet, impact national, impact régional)

- dimension technologique (mise à jour régulière des plans de communication en fonction des avancées technologiques impactant le contenu des plans comme leur mise en œuvre).

### Améliorer la prise de conscience par la communication ?

Le débat public Crue Seine Bassée, qui s'est tenu pendant trois mois et demi (de début novembre 2011 à la mi-février 2012), avait l'ambition d'être un moment de démocratie participative au cours duquel les habitants étaient encouragés à s'informer, à donner leur avis sur ce projet d'envergure susceptible d'avoir des impacts sociaux, économiques et environnementaux importants.

La réalité semble loin de cette vision idéale, la mobilisation des riverains de la Seine est, en effet, restée faible (1200 participants au total) au vu d'un projet concernant plusieurs millions de personnes placées sous la menace d'une inondation aux conséquences graves. Cet étonnement est né de l'écart constaté entre la population participant effectivement au débat et la portée de ce débat même si bien évidemment, le succès et la qualité d'un débat ne sont pas uniquement jaugés par les statistiques de sa fréquentation.

Le débat public organisé par la CNDP conformément à sa mission, représente un élément d'un dispositif qui devrait être plus large pour permettre un débat sociétal à la hauteur des enjeux. Le débat public puis les enquêtes publiques sont des procédures codifiées, préalables aux grandes décisions ou aux réalisations d'opérations d'aménagement du territoire qu'elles soient d'origine publique ou privée. Ce sont des outils légaux, des passages obligés de concertation.

Il aurait été intéressant de compléter ce « passage formel » par un dispositif complémentaire de communication, de sensibilisation du public pour qu'il anticipe et « se prépare » à ce risque naturel. Une réflexion enrichie des échanges avec les acteurs nationaux permettrait de déterminer si la mission de la CNDP devrait être modifiée pour tenir compte de ces enjeux, ou si un relais entre le maître d'ouvrage et les acteurs nationaux permettrait de mettre en œuvre un plan de communication globale coordonné.

## Quelle gouvernance pour un processus de décision et de financement complexe ?

La gestion de l'eau et des fleuves, en particulier celui de la Seine, implique de nombreux acteurs et englobe des problématiques très diverses (telles que la qualité de l'eau, la protection des écosystèmes, les activités économiques et agricoles) donc des enjeux socio professionnels très larges. Le sujet comporte aussi une dimension politique importante, traitée à de multiples échelons : européen (directives), national (trois ministères sont concernés, l'écologie, l'intérieur, l'économie et une mission interministérielle de l'eau), et local (régional, interdépartemental, départemental et communal). L'interdépendance des différents territoires concernés par la circulation de l'eau, ajoute à la complexité.

Sur le sujet des inondations, la démarche proposée par le ministère chargé de l'environnement consiste à élaborer des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI),

afin d'obliger les acteurs à proposer des projets (d'aménagements par exemple) cohérents avec les autres politiques publiques, les plans grands fleuves et le plan national submersions rapides. L'ambition est notamment de faire émerger des stratégies locales explicites et partagées, et de renforcer la gouvernance locale au niveau du district hydrographique. Dans cet écosystème complexe, l'EPTB Seine Grands Lacs est clairement la structure en responsabilité de la définition et de la mise en place des moyens d'actions de prévention des crues de la Seine pour la région Ile de France.

A supposer que l'aménagement de la Bassée soit un élément de réponse efficace face au danger de crues majeures, et que cela soit démontré auprès de toutes les parties prenantes, le coût important des investissements nécessaires est un frein évident à sa mise en place, même par les collectivités locales

qui sont les premières concernées. La concertation sur les voies possibles de financement entre les collectivités locales impliquées dans l'EPTB et les services de l'Etat permettrait-elle de mettre en place une solidarité financière adéquate au vu des impacts d'une crue majeure ?

En effet, un certain nombre de leviers d'action (mise en place d'une redevance pour services rendus auprès des riverains ou des entreprises impactées au premier rang, cofinancement Etat/collectivités), et un certain nombre de problématiques d'aménagement autour du projet de la Bassée, ne paraissent pas pouvoir être facilement accessibles à l'EPTB. En témoigne la cohérence nécessaire des politiques publiques d'aménagement du territoire entre le projet Bassée aval et

le projet de petite Seine grand gabarit de Voies Navigables de France, que les débats publics parallèles ont permis de détecter.

La difficulté à mobiliser tous les acteurs, face pourtant à un enjeu majeur, pose finalement la question de la difficulté à les coordonner efficacement. Il en résulte un sentiment de dilution des responsabilités en charge de la prévention de la crise, qui contraste avec la concentration de celles en charge de sa gestion.

Dans le cadre d'un tel enjeu, une gouvernance claire est une nécessité pour juger de la pertinence et de l'efficacité des actions entreprises.

## Conclusion : vers un processus fiable de construction collective d'une compréhension partagée ?

Le débat public de la Bassée, a-t-il rempli sa mission d'assurer les conditions « d'une participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire » ?

Si oui, pourquoi, et sinon, comment pourrait-il y parvenir à l'avenir ?

Les cinq principes du débat public, principes d'équivalence des acteurs, de transparence des informations échangées, d'argumentation des positions tenues, de neutralité et d'indépendance de la CNDP vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage, sont autant de critères légitimes pour construire et justifier une réponse.

Si participer à l'élaboration d'un grand projet d'aménagement consiste à en être informé suffisamment tôt pour formuler des questions et des avis sur ses perspectives de mise en œuvre ou de poursuite, et à pouvoir interagir directement avec ses promoteurs dans des face-à-face éventuellement contradictoires avant que la poursuite du projet ne soit décidée, la réponse est affirmative : le débat public a informé, organisé le questionnement et le recueil des avis, dans des conditions d'équivalence, de transparence et de neutralité perçues comme relativement satisfaisantes.

Sa mise en œuvre pourrait probablement tirer un meilleur parti des technologies de l'information pour une plus grande

efficacité et une plus grande participation, mais l'information échangée a d'ores et déjà été jugée substantielle et profitable par les acteurs eux-mêmes. On ne peut que se réjouir de voir la société se doter ainsi d'un moyen de préparer de façon plus robuste des décisions complexes aux conséquences lourdes et durables.

Ainsi, une vision globale du projet a pu être construite et partagée grâce au débat public, mais cette vision s'accompagne-t-elle d'une compréhension de l'opportunité du projet ? En effet si participer à l'élaboration d'un grand projet d'aménagement signifie aussi acquérir les moyens d'en apprécier la pertinence, et de formuler un jugement éclairé d'adhésion ou de non adhésion, le bilan est-il le même ?

Notre atelier est tenté de répondre non. Mais déjà, poser la question n'est ce pas infléchir le sens donné à la mission du débat public ? Est-ce légitime ? Le public, et plus généralement les acteurs, sont ils fondés à vouloir participer à l'appréciation de la pertinence du projet qui leur est présenté ?

L'atelier a suggéré d'étudier la possibilité de mettre en place une fonction d'accréditation dans l'organisation du débat public, voire de lui adjoindre une fonction de médiation scientifique. Les coûts supplémentaires occasionnés pourraient être à la charge de ceux qui en seraient les principaux bénéficiaires, donc pas à celle de la maîtrise d'ouvrage. Deux pistes à explorer dans cette perspective ?

Séance de clôture du cycle national 2012-2013

## La crue centennale de la Seine : table ronde

Mardi 4 juin 2013

Avec,

**Régis THEPOT**, directeur de l'Établissement public territorial de bassin Seine Grands Lacs

**Patrick LEGRAND**, ancien vice-président de la CNDP

**Sébastien TELLIER**, chargé d'études eaux de surface du Service eaux de surface et milieux aquatiques (SES-MA) à l'Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN)

### Introduction par les rapporteurs de l'atelier

*Nous allons tenter de vous donner un aperçu du sujet que nous avons dû traiter. Je commencerai par remercier les parrains de cet atelier, Messieurs Thépot et Legrand, la direction de l'IHESST et Annie Augier de nous avoir confié ce sujet. Nous avons été submergés, ballotés. Le groupe s'est disloqué par moment. Il y a eu des remous, mais la décrue est arrivée et nous ne sommes finalement pas mécontents du résultat.*

### Circonscrire le sujet : Crue centennale de la Seine, le débat public crue Seine Bassée.

*De quoi allions-nous parler ? D'une crue de la Seine avec Paris au centre ? D'un débat ? D'un débat sur la crue ? D'un débat sur un ouvrage de prévention de la crue ? Notre rôle a consisté à essayer d'apporter notre regard de non expert du sujet. Compte-tenu de la thématique, nous avons rencontré une difficulté à nous départir de notre background scientifique, de notre curiosité, de notre esprit critique et à ne pas être citoyens, parfois concernés.*

*Cet atelier a été particulièrement houleux. On aurait pu penser que nous tomberions facilement d'accord mais ce sujet a révélé des lignes de clivages inattendues au sein de notre groupe.*

### Une crue centennale : définition du risque

*La dernière grande inondation de Paris remonte à 1910. En effet, toutes les crues postérieures sont restées nettement inférieures à celle de 1910. Parler d'une crue centennale de la Seine revient donc à considérer une crue qui serait équivalente, voire supérieure, à celle de 1910. Le risque d'une telle crue serait actuel, sinon imminent.*

*Il est question d'un risque car depuis 1910, Paris est encore plus le centre de notre économie. De ce fait, il est difficile de chiffrer les conséquences économiques d'une telle crue. Comment imaginer les impacts négatifs de cette crue pour l'économie française ? Certains arrivent à 30 milliards d'euros, un chiffre qui paraît faramineux. On a même du mal à le comprendre quand on constate que la zone inondée de Paris serait minoritaire. Toutefois, au-delà de Paris, des communes de banlieues seraient elles aussi inondées. En outre, le principal risque consisterait en des défauts d'approvisionnement de Paris en eau potable, en gaz, en électricité, en essence, etc. La conjugaison de ces événements sur un laps de temps indéfini produirait une perte d'activité très conséquente pour la région parisienne et pour la France. En effet, les conséquences négatives de la crue ne doivent pas être envisagées*

*seulement pendant la période d'inondation mais aussi après. Le départ des eaux entrainerait de nouveaux risques (effondrement du marché de l'immobilier, etc.).*

*Cette crue centennale de la Seine constitue donc une catastrophe naturelle suffisamment grave pour que l'on s'intéresse à sa prévention.*

*Si la date de survenue de cette crue centennale est incertaine, en revanche il est quasiment certain que la crue se produira puisqu'un événement semblable s'est déjà produit. Il faut ajouter à cette quasi certitude du risque la complexité du bassin. En effet, le bassin de la Seine présente un nombre important d'affluents avec des temps de propagation et de recueil des eaux pour converger vers l'Île-de-France assez variables. La mécanique de construction de la crue est donc complexe. On ne redoute pas une crue torrentielle mais le pic de crue initial. En 1910, l'eau est revenue à son niveau normal au bout de 45 jours.*

*En termes de probabilités, une crue majeure du niveau de 1910, niveau R01 en termes de prévention et de gestion des risques, a un risque sur 100 de survenue chaque année ; une crue de niveau R08, c'est-à-dire 80 % de R01, un risque sur trente et une crue de niveau R06, un risque sur 20. Les probabilités de survenue ne sont donc pas faibles.*

### La prévention et la gestion du risque

*Pour gérer ce risque, des structures ont été mises en place. L'Établissement public territorial de bassin (EPTB) Seine Grands Lacs dépend d'un groupement de collectivités territoriales, chargées de la gestion de la ressource en eau à l'échelle du bassin. Il a donc des missions à la fois de soutien des étiages, de gestion d'inondations, d'information, d'animation et de coordination aux côtés des collectivités locales. L'EPTB Seine Grands Lacs se distingue par l'étendue du bassin et la quantité d'intervenants (plus d'un millier de communes, 30 millions d'habitants concernés, un nombre important de départements et de régions impliqués). Par ailleurs, cet EPTB gère déjà quatre ouvrages de prévention des crues. Il s'agit de quatre grands lacs situés sur la Seine, la Marne et en amont du cours de l'Yonne. Toutefois, ces quatre ouvrages ne suffisent pas à couvrir la totalité de la quantité d'eau que représente le bassin versant. D'où le projet d'un cinquième ouvrage de prévention de la crue : les bassins de la Bassée. La plaine de la Bassée est située en amont de l'Île-de-France après le confluent de l'Yonne. Le projet des bassins de la Bassée amènerait un surcroît de rétention d'eau de façon à écré-*

ter le pic de crue. Il consiste à construire un certain nombre de casiers dans une zone humide. Ces casiers seraient remplis au moment du passage du pic de crue, ce qui implique un mécanisme actif de détection du moment où il faut remplir les casiers pour capter l'eau avant qu'elle n'arrive sur la région parisienne.

Ce projet d'aménagement a fait l'objet de débats publics comme le veut la procédure prévue par la Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995. Ces débats publics visent à informer le public concerné par un nouvel aménagement sur son territoire et à recueillir les questions du public au cours des réunions ou au travers de cahiers déposés auprès des instances qui organisent ces débats publics. Parmi nos intervenants, nous avons un ancien représentant de la CNDP, qui pourra donc répondre aux questions sur le fonctionnement de cette commission, et un représentant du maître d'ouvrage qui a organisé le débat en partie et recueilli les questions et avis du public sur son propre projet.

Le débat public du projet de la Bassée n'a pas mobilisé les foules. Malgré le nombre important d'habitants concernés par une éventuelle inondation et l'ampleur des risques encourus, les 14 réunions publiques organisées n'ont réuni que 1000 participants mais elles ont permis de faire émerger un certain nombre de questions pertinentes. Pour autant, ce débat n'a pas complètement satisfait le maître d'ouvrage. Depuis, certaines décisions ont été prises par l'EPTB pour poursuivre les études et construire un casier pilote. Nous laisserons Monsieur Thépot vous expliquer comment il a vécu ce débat et quelles suites il lui a données.

Pour prolonger le débat autour de ce sujet, nous recevons : Patrick Legrand, qui a été vice-président de la CNDP et qui a présidé la commission particulière du débat public sur le projet de la Bassée ; Régis Thépot de l'Établissement public territorial de Bassin Seine Grands lacs, qui était le représentant du maître d'ouvrage dans le cadre de ce débat ; Sébastien Tellier, hydrologue et chargé d'études sur la gestion quantitative à l'Agence de l'eau de Seine Normandie.

Nous leur proposons d'interagir autour de plusieurs questions. La première question, qui se pose, concerne la préparation d'un dossier technique sur un sujet aussi complexe et empreint d'incertitude ainsi que sa présentation devant le public. Cette question ressort de trois constats :

- La démonstration d'un bénéfice est toujours difficile dans un dossier aussi complexe : complexité de modélisation et de simulation et complexité à sélectionner les scénarios sur lesquels communiquer. Faut-il communiquer sur le scénario le pire, la crue de 1910 avec ses dizaines de milliards de dégâts, ou sur des événements moindres mais plus fréquents qui maximiseraient éventuellement la compréhension d'un bénéfice plus immédiat ?
- S'agissant de la modélisation des risques majeurs, se pose la question de la validation et de l'accréditation de ce type de modélisation. Tout raisonnement qui repose sur un modèle soulève immédiatement controverse. Controverse qui, dans le cadre d'un débat, est bien souvent instrumentée par tel ou tel groupe qui veut défendre telle ou telle position. Existe-t-il d'autres moyens de traiter, à l'initiative de la puissance publique ou d'un maître d'œuvre, la question de la validation et

de l'accréditation de ces modèles ? Pourquoi pas par un travail collégial en amont (validation par les pairs en s'entourant d'une communauté de recherche, accréditation du modèle par un ensemble de parties prenantes en les faisant participer à la recherche) ?

• Se pose enfin la question du dossier technique quand on l'amène au débat public. Le débat public est une procédure encadrée et institutionnelle. Dans le cas du projet de la Bassée, le débat public a éclairé le maître d'ouvrage sur les éventuels manques de son projet. Mais peut-être laisse-t-il sur d'autres aspects un goût d'inachevé pour le public qui y participe, en particulier dans leur compréhension de ce dossier technique ? Ne pourrait-on pas renforcer la compréhension des dossiers techniques par une médiation scientifique plus importante en amont ?

A propos de l'analyse coût/bénéfice, il nous faut préciser que le coût du projet, tel que présenté par l'EPTB, s'élevait à 500 millions d'euros. Ce coût est important par rapport au budget de l'EPTB mais faible par rapport aux dégâts encourus. La décision d'investir ne dépendant pas de l'EPTB seul, elle n'a pas été prise.

### Régis THEPOT

Il est difficile de réagir à l'ensemble de votre présentation, qui soulignait d'ailleurs la difficulté à circonscrire le sujet. Convient-il de réagir au projet, au débat, à la relation entre le projet et le débat, à ce que vous avez compris de l'atelier ? Je serai tenté de revenir sur votre rapport d'étonnement dont certains aspects m'ont étonné !

Vous avez identifié le moment de la présentation du projet et le moment de la prise de décision comme des éléments importants de votre questionnement mais il y a peut-être des confusions sur ces points.

Concernant la relation entre science et société, qui intéresse directement votre institut, il existe beaucoup de médiateurs (associations, médias, élus) entre la science d'un côté et la société de l'autre. Le système est plus complexe qu'un choc frontal entre science et société. Le propre du scientifique est de douter alors que dans la sphère publique, politique, il faut décider. Il faut donc parvenir à faire le lien entre les deux.

Je ne crois pas que l'on puisse dire, comme le suggère votre rapport, que le défaut du projet de la Bassée réside dans son coût. Il faut mettre en relation le coût prévisionnel du projet (investissement et fonctionnement) avec l'intérêt qu'il peut présenter pour la réduction de dommages. Vous avez évoqué 30 milliards d'euros ; ce chiffre pourrait être supérieur si l'on se réfère aux derniers événements comparables dans le monde (tempête Xynthia en France, Sandy à New York, inondation à Bangkok). Je ne crois donc pas que l'on puisse dire que le coût est le défaut du projet.

L'EPTB Seine Grands Lacs n'est qu'un acteur du dispositif de gestion des inondations. D'autant que dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, les réglementations sont pour l'essentiel européennes. Nous nous contentons d'appliquer la directive européenne inondation et d'essayer, en tant qu'acteur, de réduire les dommages prévisibles d'inondation. Il faut par ailleurs savoir qu'en Europe, les crues du niveau de celle de 1910 sont désormais considérées comme fréquentes et non extrêmes. Nous devons donc nous préparer à des événements plus intenses.

Autre point qui m'a gêné dans votre rapport d'étonnement : le projet, tel qu'il a été présenté au débat, n'a pas été limité par des contraintes budgétaires. Nous sommes l'expression des collectivités territoriales et n'avons rien à vendre si ce n'est de participer éventuellement à des opérations d'intérêt général. Si le projet de la Bassée existe, c'est qu'il a été porté, dans le cadre du plan Seine, par l'EPTB au nom de l'État, de l'Agence de l'eau Seine-Normandie et de la Région Ile-de-France. Les études que nous avons menées ont conclu que la Bassée était pratiquement le dernier site disponible pour améliorer la protection hydraulique en région Ile-de-France. Le volume de stockage que l'on envisage (50 à 60 millions de m<sup>3</sup>) correspond sensiblement au volume disponible sur ce site. Ce n'est donc pas le facteur budgétaire qui nous a limités dans la présentation du projet.

En tant que technicien, j'ai été choqué par une contradiction présente dans votre rapport. Vous écrivez : « sur des contextes aussi empreints d'incertitudes que le risque de crue centennale et ses conséquences ». Vous ne pouvez pas dire cela. D'ailleurs, dans la présentation que vous venez de faire, vous avez corrigé en parlant d'un événement quasi certain à une date incertaine. La crue de 1910 n'est pas extrême et il est absolument certain qu'elle se reproduira suivant des conditions techniques sans doute différentes (intensité plus importante ; autre période de l'année puisque comme les événements récents l'ont montré, on connaît des crues tardives sur le haut bassin de la Seine). On sait également avec certitude que cette crue coûtera très cher, même s'il reste des incertitudes en raison des effets dominos.

Vous avez présenté une carte des inondations dans Paris que j'hésitais à montrer dans le débat public parce qu'elle est trompeuse. En effet, elle laisse penser qu'en dehors des zones inondées, on n'est pas touché par la crue. C'est faux. On est également touché dans les zones non inondées en raison de la disparition de certains réseaux comme les réseaux électriques par exemple. Tous les transformateurs et les relais d'EDF ne sont pas protégés en cas d'inondation. Le découpage du réseau n'est pas lié à la trace de la crue. EDF sera conduit à supprimer l'alimentation électrique dans un certain nombre de quartiers situés bien au-delà des zones inondées. La préfecture de police - zone de défense fait d'ailleurs un travail exceptionnel sur les impacts. On a la conviction aujourd'hui que l'impact d'inondations de ce type sera au moins national voire européen. Une étude de l'OCDE en cours vise à évaluer l'impact macro-économique d'une inondation en tenant compte des caractéristiques économiques de la région Ile-de-France. Par exemple, le secteur de la mode, très important pour la région parisienne, se plaint actuellement des attaques subies par une partie de sa clientèle lorsqu'elle se rend dans les magasins réputés de certains quartiers. Les professionnels de la mode craignent que Paris ne soit plus la capitale de la mode si ces violences continuent. Il pourrait arriver la même chose en cas d'inondation. La semaine de la mode à Paris se déroule fin janvier, début février. Si une crue majeure se produit à cette période, quelles seront les conséquences pour la semaine de la mode l'année de l'inondation et les années suivantes ? Ce genre de conséquences n'est actuellement pas pris en compte. Paris est également une capitale culturelle et touristique mondiale avec une activité hôtelière qui serait considérablement impactée en cas d'inon-

nation. L'étude de l'OCDE en cours vise entre autre à évaluer ce type d'impacts.

Pour conclure, je dirais que la vraie question est celle de la gouvernance. Qui décide de ce projet ? Qui décide d'un plan de gestion des inondations sur la région parisienne ? L'EPTB n'est certainement pas seul. L'OCDE commence à pointer ce sujet. La gestion des inondations en région parisienne ne se réduit pas à la construction d'un ouvrage hydraulique. Il est nécessaire de mettre en œuvre un ensemble de mesures structurelles et non structurelles (par exemple des actions pour améliorer la conscience du risque). La construction d'un casier pilote sur la Bassée n'est que l'une des 80 mesures à l'étude actuellement pour gérer les inondations en région parisienne. In fine, c'est l'État qui va décider et qui essaiera de coordonner le projet de la Bassée avec d'autres actions déjà menées ou à venir.

---

*Il n'y a aucun doute sur l'importance du risque. Mais nous nous interrogeons sur la dissymétrie entre les moyens accordés sans discussion à la gestion de la crise et les justifications réclamées pour les mesures de prévention. Tout reposant sur des simulations, il est facile d'attaquer un dossier justifié uniquement par des modèles et des chiffres.*

#### **Sébastien TELLIER**

Grâce au débat public, des réunions publiques ont été organisées qui ont permis de décrire le sujet. Le débat portait simultanément sur le projet de l'EPTB Seine Grands Lacs et sur le projet de création d'un canal en amont. Les deux projets ont réagi différemment aux réunions publiques. L'EPTB Seine Grands Lacs a choisi d'apporter des réponses techniques aux questions posées pendant une réunion lors de la réunion suivante. Cela a permis d'améliorer la connaissance technique du projet au fur et à mesure des réunions. A la fin, tout le monde savait exactement ce que l'EPTB proposait. D'autre part, il faut bien commencer par un dossier technique. Aucun dossier technique n'est parfait mais l'EPTB Seine Grands Lacs avait décidé d'améliorer son dossier à chaque réunion. Cette approche se distinguait de celle de l'autre acteur, qui avait un message sur lequel il est resté tout au long des réunions. Les deux projets s'adressaient à un public très large auquel des réponses techniques étaient apportées par des techniciens présents lors des réunions. Le dossier technique sert essentiellement à préparer le débat. Il était à mon sens suffisant puisque l'EPTB avait choisi de continuer à l'enrichir au fil du débat.

En matière d'inondations, se pose le problème de la culture du risque. La dernière inondation à Paris remonte à 1982. Les photos de la crue de 1910 montrent des gens souriants. Ces crues n'ont pas entraîné de morts. Les gens n'ont donc pas conscience du risque que représentent ces inondations. Pourtant, les inondations peuvent être meurtrières (10 morts en République Tchèque) et ont des conséquences matérielles dramatiques (destruction de maisons, etc.). Dans le cas des projets de prévention, toute la difficulté vient de ce qu'il s'agit d'investir sur un événement (une crue de la Seine qui affecterait Paris) qui ne s'est pas produit depuis très longtemps. Les

pouvoirs publics ont du mal à se décider sur le long terme. A l'Agence de l'eau, nous réfléchissons sur des durées de 5-6 ans pour nos programmes d'action. Mais nous avons du mal à nous projeter à 10, 20 ou 30 ans alors qu'en matière d'inondations, il ne faut pas avoir peur de prendre des décisions. Nous ne sommes pas dans la situation des hollandais qui ont décidé d'agir parce qu'ils ont été gravement touchés dans les années 50.

Enfin, même dans un débat public, il n'est pas facile de s'adresser à tous vu la diversité des publics, la complexité du sujet et les lacunes en matière de communication. On l'a bien vu pendant le débat. Ceci dit, le dossier technique me semblait suffisamment fourni et enrichi pendant le débat.

### Patrick LEGRAND

Également étonné par certains aspects de votre rapport d'étonnement, je me contenterai de rappeler brièvement quelques idées.

1- Ce débat public était particulier puisqu'il portait à la fois sur le projet de création de bassins à la Bassée et sur un projet d'élargissement de la Seine (élargissement qui pouvait éventuellement être considéré comme contradictoire avec le fait de retenir de l'eau). Il y a donc eu deux débats publics simultanément.

2- Le projet concerne deux régions, l'Ile-de-France et la Champagne-Ardenne. Je peux vous confirmer que les comtes de champagne et le roi de France sont encore bien vivants ! Le secteur de la Bassée, quasiment l'ancienne zone frontalière, est encore sensible en matière de coopération et de gouvernance. Le débat public a clairement fait apparaître des problèmes de cette nature. Les champenois se demandent pourquoi les parisiens, qui urbanisent à tout crin, viennent encore leur prendre des terres pour retenir l'eau ! Cela montre qu'un débat public élargit sacrément le projet.

3- Un débat public porte sur les finalités (à quoi cela va servir) d'un projet. Le débat ne portait pas sur la gestion de la crue centennale mais sur la construction d'une dizaine de casiers dans une zone humide, probablement l'une des dernières de l'amont de la Seine. C'est parce que le débat public permet de discuter des finalités que la crue centennale a été abordée. Autrement dit, la crue centennale et le pompon mouillé du zouave sont rentrés par la fenêtre. Ces sujets ont permis de réfléchir à la complexité de l'aménagement et aux différentes interactions.

4- Vous dites que ce débat n'a pas mobilisé les foules. Je rappellerais seulement que la réunion qui s'est tenue à Sourdun a rassemblé 120 personnes de 18 à 23 heures. Depuis notre révolution, nous avons pris l'habitude de compter les voix. Mais il n'est pas certain que l'on ait besoin de mobiliser les

foules pour produire de l'intelligence collective.

5- Le dossier du maître d'ouvrage n'est pas un dossier technique mais sociotechnique (sans quoi il aurait contenu plus d'équations, de cubage, de volumétrie, de fonctions). C'est un dossier sur un objet au départ totalement technique mais qui ressort totalement complexe (mêlant de la sociologie, de la culture, de la politique, de la gouvernance et de la technique). Ce dossier se construit entre le maître d'ouvrage, certains acteurs et la commission particulière du débat public. Il est bien évidemment toujours incomplet mais rend possible que le public pose des questions. Il faut donner au public le droit de poser des questions sur des thématiques qui ne sont pas habituellement rendues accessibles par les ingénieurs. Ce dossier constitue un exercice particulier. Ni technique, ni publicitaire, il est de nature politique parce qu'il doit donner la place et la possibilité au peuple d'évoquer des questions parfois complexes et parfois techniques.

6- Concernant la validation de la modélisation, j'ai une mauvaise nouvelle : on ne croit plus les scientifiques ! L'adhésion du public doit se construire. Dans le cadre de ce débat public, on a réalisé un exercice de validation de deux types de modélisation pour les deux types de projet. Vous seriez étonné de voir ce qui est sorti de la dernière réunion publique à Bray-sur-Seine sur la modélisation et la manière de la conduire. La modélisation est fondamentale mais il faut la faire d'une autre façon, ce qui est parfaitement possible. Nous avons discuté de l'évaluation de la modélisation avec le public en demandant aux gens présents à quelles conditions ils croiraient les experts.

7- Le dossier se construit pendant le débat public. Le dossier initial est enrichi par les cahiers d'acteurs, etc. Je ne suis pas sûr que notre population ait besoin d'une médiation scientifique. J'aurais même tendance à penser que la médiation scientifique empêche la coopération. Collectivement, notre population est beaucoup mieux formée que ce que l'on pense.

---

*Deux sujets ont fait polémique dans le groupe et ont été peu abordés lors des interventions :*

- *le niveau de conscience des risques de la population et l'intérêt à développer cette conscience du risque. Faut-il affoler les foules et déconstruire cette romantique autour de l'inondation de Paris ?*
- *la question de la gouvernance et de la prise de décision d'investissements sur un projet qui mélange plusieurs niveaux d'interventions publiques ?*



### Questions / Réponses

- Je souhaitais faire quelques remarques. Tout d'abord, concernant la certitude de l'événement. Lorsque les organisations en charge de la prévention et de la gestion des inondations présentent un scénario majoré, ce n'est pas dans le but de faire peur. C'est simplement que ces acteurs tiennent compte de retours d'expériences en Europe qui montrent que les inondations qui se sont produites étaient plus importantes que ce que prévoyaient les scénarios. A la zone de Défense et de sécurité de Paris, nous avons donc opté pour le scénario R1 majoré de 15 %.

Je remercie les intervenants d'avoir distingué population inondée et population impactée. Les cartes présentées étaient réductrices. Pour quelques centimètres de crue supplémentaires, il faut imaginer qu'un certain nombre de franciliens se trouveront privés d'eau potable. Une crue peut entraîner des problèmes sanitaires, qui complexifieront encore la gestion de la crue.

Sans parler du coût, je voudrais évoquer la durée de la crise. Le retour, non pas à la situation normale, mais à une situation normale sera long. Nous devons faire face à une situation durablement dégradée, à des traumatismes, à des populations déplacées, etc.

Enfin concernant l'intérêt de la construction d'un cinquième bassin, nous nous sommes focalisés sur la crue. C'est en effet une part importante du sujet surtout en cette période pluvieuse. Néanmoins, nous connaissons également des périodes de sécheresse et dans ce cas la construction de ce cinquième bassin offre l'intérêt de rendre plus disponible une ressource rare.

- Vous avez pris la décision de poursuivre le projet sur un format réduit au cinquième du projet initial (construction d'un bassin unique prototype). Quelle a été la contribution du débat public dans cette décision ? Qu'est-ce qui va rester des enseignements du débat public dans ce format ?

Régis THEPOT : Je suis un adepte du débat public. Jeune ingénieur, je me suis trouvé au cœur d'une polémique et d'une bataille autour de l'aménagement de la Loire lorsque je travaillais à l'EPTB Loire. Certains voulaient construire un barrage ; les autres s'y opposaient. Le gouvernement a fini par définir

le plan Loire grandeur nature, qui a d'ailleurs inspiré d'autres plans d'aménagement de fleuves en France, pour essayer de sortir par le haut de cette situation de blocage. Comment en était-on arrivé à cette situation ? Jean Royer, président de l'Établissement public d'aménagement de la Loire et de ses affluents, avait commencé par négocier avec le gouvernement Fabius le protocole d'accord de construction du barrage et obtenu les autorisations pour acheter les terrains avant l'enquête publique. On avait donc acheté les terrains, obtenu les DUP et lancé les marchés de travaux quand on s'est retrouvé face à des opposants au projet déterminés. Les associations écologiques ont gagné et tant mieux, car elles avaient raison. Le débat public est formidable en ce qu'il permet d'éviter ces situations de blocage.

Dans votre rapport d'étonnement, vous pointez les lacunes du projet. Que dirait l'opinion si on allait jusqu'à définir très précisément les projets ? Cela signifierait que le maître d'ouvrage n'est pas prêt à faire évoluer son projet. Dans le cas des bassins de la Bassée, nous étions totalement ouverts à l'ajustement du projet. D'ailleurs, l'idée de casier pilote a été introduite pendant les réunions avant d'être reprise par la Commission. Le maître d'ouvrage a décidé de partir sur un casier pilote, ce qui était certainement une sage décision. Monsieur Legrand suggérait pendant le débat public d'organiser un débat national sur la gestion des inondations. Je crois qu'il a parfaitement raison. La gestion des inondations mériterait un débat national. Le débat public organisé à notre niveau pour la Seine nous a conduits à changer radicalement de paradigme. Le casier pilote de la Bassée n'est qu'une des 80 actions menées par l'EPTB en matière de gestion des inondations. Nous sommes désormais tous d'accord (services de l'État, Agence de l'eau, associations, élus) pour dire que l'enjeu prioritaire est de développer la culture du risque sur ce territoire. Sébastien a raison lorsqu'il parle d'un manque de conscience du risque. La région parisienne est un territoire où les inondations sont rares. La dernière remonte à 1982. Si une crue du niveau de celle de 1982 se produit (et elle se produira), elle entraînera des milliards d'euros de dommages. Et il ne s'agit pas d'une crue centennale. Notre plus gros problème est donc cette situation de non culture du risque. La population imagine que les pouvoirs publics, les barrages, etc. permettront d'éviter le pire.

Dernière précision : la gestion des inondations consiste en une chaîne de prévention qui vise notamment à protéger les vies et à éviter les blessés. Notre action n'est pas dans ce registre mais vise à réduire les coûts pour la société. On n'a pas connu de grande crue de la Seine depuis 1910 et de la Loire depuis 1866. Le système assurantiel français s'avère remarquable pour compenser les dommages résultant de crues petites ou moyennes mais il ne sera pas suffisant le jour où l'on devra faire face à ces crues importantes. Il faudra alors passer à un système de solidarité nationale, impôt ou emprunt. Au regard des sommes en jeu et du contexte économique actuel, notre pays peut-il se permettre cela ? La décision est totalement politique. Le risque est certain mais il peut arriver dans 20, 30 ou 50 ans. Nous jouons aux dés chaque année.

Je ne veux ni faire peur, ni exagérer le risque mais j'attire votre attention sur les événements récents. Nous venons d'avoir des crues importantes sur le haut bassin de la Seine, qui ne menaçaient en rien la région parisienne. Ces crues sont rares (avec des fréquences sans doute supérieures à celle de la crue centennale pour certains affluents du haut bassin) et surtout très tardives. Beaucoup plus tardives que les crues que nous connaissions il y a 30 ans. Quand on dit que les aménagements permettront de faire face à une crue du niveau de celle de 1910, on parle d'une crue qui se produirait en janvier. Si cette crue se produit en février plutôt qu'en janvier, les lacs, qui ont la double fonction en amont d'écrêter les crues et de soutenir les débits, seront davantage remplis. Leur effet sera donc plus faible sur la région parisienne. Sans avoir un événement d'intensité plus forte, on aura des dommages beaucoup plus importants sur la région parisienne. Cet aspect fait partie également de la prise de conscience des risques.

• Pouvez-vous nous apporter votre éclairage sur la gouvernance ? Qui décide ?

**Sébastien TELLIER** : In fine, c'est l'État qui décide. La direction générale de prévention des risques décidera après examen du dossier par les services de l'État si le projet doit être financé. L'EPTB ne finance que 20 % des 100 millions d'euros. Le reste devra être apporté par des financements publics (État, Région, collectivités, éventuellement des réseaux comme la RATP). Une fois la décision prise par l'État, il sera intéressant de regarder le plan de financement. C'est peut-être à ce moment là qu'il faudra organiser un débat pour faire comprendre aux gens que le projet bénéficiera à tout le monde (particuliers comme entreprises).

**Régis THEPOT** : Nous ne sommes pas dans une technocratie. La DGPR ne sera pas seule à décider. C'est un problème de société. Nous devons faire en sorte de susciter l'adhésion de toute une série d'acteurs au projet de gestion des inondations sur un territoire. Il existe des acteurs privés importants sur ce sujet. Par exemple, la CCIP Ile-de-France s'est positionnée sur une série d'actions. Elle fait partie des acteurs qu'il faut arriver à intégrer dans une gouvernance globale, qui ne soit pas qu'une gouvernance publique. C'est un message que l'on veut faire passer : ce sont d'abord les individus et les entreprises qui peuvent permettre la réduction des risques et des dommages. Certes, la collectivité publique intervient également mais l'État et les collectivités territoriales ne sont pas les seuls acteurs. Nous essayons de créer ce mouvement d'opinion. Nous pensons qu'en commençant par la conscience du risque nous participons à la prise de décision politique et administrative qui permettra de mettre en œuvre les projets.





Institut des Hautes Études pour la Science et la Technologie  
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche  
1 rue Descartes, 75231 Paris cedex 05  
tél. : 01 55 55 89 67 • [www.ihest.fr](http://www.ihest.fr)

L'IHEST est un établissement public à caractère administratif, sous la double tutelle des ministères de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et de l'Éducation nationale, prestataire de formation enregistré sous le n° 11 75 42988 75.