

n° - 006749-14

Août 2013

Mise en oeuvre de la politique de prévention
des risques naturels par les services
départementaux de l'Etat:
Synthèse des inspections 2009



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 006749-14

**Mise en oeuvre de la politique de prévention des
risques naturels par les services départementaux
de l'Etat:
Synthèse des inspections 2009**

établi par

Dominique Marbouty

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Août 2013

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 006749-14

Date du rapport : août 2013

Titre : Mise en oeuvre de la politique de prévention des risques naturels par les services départementaux de l'Etat:
Synthèse des inspections 2009

Commanditaire(s) : DGPR

Date de la commande :

Auteur du rapport (CGEDD) : Dominique Marbouty

Superviseurs : Christian de Verclos, Gilles Leblanc

Relecteur : Sylvain Leblanc

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 19

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf

Le rapporteur atteste que son impartialité n'a pas été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

Résumé.....	<u>3</u>
1. Introduction.....	<u>5</u>
1.1. Contexte des audits départementaux.....	<u>5</u>
1.2. Les rapports annuels de synthèse.....	<u>6</u>
1.3. Le contexte 2009.....	<u>7</u>
2. Le programme 2009.....	<u>8</u>
2.1. État d'avancement du programme pluriannuel.....	<u>8</u>
2.2. La commande du programme 2009.....	<u>9</u>
2.3. Les attentes générales de l'administration centrale.....	<u>10</u>
2.4. Exécution du programme 2009.....	<u>11</u>
3. Analyse des rapports 2009.....	<u>13</u>
3.1. Quelques caractéristiques chiffrées.....	<u>13</u>
3.2. Répartition des recommandations.....	<u>14</u>
4. Synthèse des rapports 2009.....	<u>17</u>
4.1. Éléments saillants.....	<u>17</u>
4.1.1. <i>Insuffisance de l'information du public.....</i>	<u>17</u>
4.1.2. <i>Difficulté de mise en place des CDRNM.....</i>	<u>18</u>
4.1.3. <i>Risques concernant le maintien des compétences.....</i>	<u>18</u>
4.1.4. <i>Besoin d'harmonisation des PPRI.....</i>	<u>19</u>
4.1.5. <i>Suivi de l'annexion des PPR aux PLU.....</i>	<u>19</u>
4.1.6. <i>Récolement et contrôle en zone soumises à PPR.....</i>	<u>19</u>
4.1.7. <i>Les campings en zone à risques.....</i>	<u>20</u>
4.1.8. <i>Les incendies de forêt.....</i>	<u>20</u>
4.1.9. <i>Relation avec le SRTM.....</i>	<u>20</u>
4.2. Les recommandations à l'administration centrale.....	<u>21</u>
5. Suivi 2012.....	<u>22</u>
Annexes.....	<u>25</u>
1. Lettre de commande du ministre du 27 mai 2009.....	<u>27</u>
2. Lettre de commande détaillée DGPR du 10 décembre 2008.....	<u>29</u>
3. Lettre de commande détaillée DGPAAT du 22 décembre 2008.....	<u>33</u>
4. Liste des recommandations adressées à l'administration centrale.....	<u>35</u>
5. Glossaire des sigles et acronymes.....	<u>39</u>

Résumé

Le programme d'audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des Risques Naturels et Hydraulique (RNH) de l'année 2009 a concerné les 10 départements suivants : Côte-d'Or, Dordogne, Eure, Finistère, Gard, Haute-Garonne, Gironde, Isère, Lot-et-Garonne et Tarn-et-Garonne. Il s'insérait dans un programme pluriannuel débuté en 1997 qui s'est terminé en 2012.

Une synthèse des audits effectués chaque année a été réalisée sur l'ensemble du programme. Pour 2009 la préparation de cette synthèse a été retardée, principalement du fait de l'implication des rapporteurs pressentis dans les multiples suites de la tempête Xynthia. Il a toutefois été décidé de produire cette synthèse, même avec retard, pour disposer d'un panorama complet du programme pluriannuel.

Le contexte en 2009 était dominé par des évolutions majeures de l'organisation des services : regroupement en DDEA suivi de la création des DDT, transformation des DIREN en DREAL, réorganisation du contrôle des ouvrages hydrauliques et des services d'annonce des crues.

La commande pour les audits 2009 avait mis en avant les points suivants : les stratégies et l'organisation départementale et régionale pour la prévention RNH, l'impact des réorganisations mentionnées ci-dessus, les programmations budgétaires, les PPRN (méthode, réalisation, annexion PLU, les actions de prévention et de protection, les campings en zone à risque, l'insertion dans la gestion de crise et l'annonce des crues, le recensement et contrôle des ouvrages hydrauliques, les plans relatifs aux incendies de forêts (PDFCI, PPRIF), l'articulation avec les services de restauration des terrains en montagne

L'analyse des rapports d'audit 2009 met en avant les principaux points suivants :

- Un déficit de l'information du public, particulièrement au travers des Plan Communaux de Sauvegarde, obligatoires en zones couvertes par les PPR, mais dont le taux de réalisation est très faible ;
- Une difficulté de mise en place des Commissions Départementales des Risques Naturels Majeurs (CDRNM) attribuable à une redondance avec la Commission Départementale de Sécurité Civile (CDSC) ;
- La nécessité d'assurer un suivi de l'annexion des PPR aux documents d'urbanisme, et ceci dans le délai d'un an après leur approbation ;
- La nécessité de mettre en place un contrôle de légalité des actes d'urbanisme et un récolement s'assurant de la mise en œuvre des prescriptions des PPR ;
- Le besoin d'harmonisation des PPRI, en particulier aux limites départementales, par un respect strict des directives concernant l'aléa de référence ;
- l'absence de suivi, dans le cadre de ces suivis d'audit RNH, des recommandations adressées aux administrations centrales.

1. Introduction

Ce rapport a été réalisé 3 ans après la publication de la plupart des audits 2009. Ce retard est largement dû au fait que les équipes concernées ont été totalement absorbées en 2010 et 2011 par les suites de la tempête Xynthia. Il a toutefois été réalisé pour des raisons essentiellement historiques afin de disposer d'une série complète de synthèses annuelles des audits départementaux qui ont été réalisés depuis 1997 et pour lesquels la couverture nationale a été achevée en 2012. De ce fait il se concentre sur les points assurant la continuité et ceux qui peuvent encore présenter quelque intérêt 4 années plus tard.

1.1. Contexte des audits départementaux

Ce rapport présente le bilan des audits de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques réalisés en 2009 par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Ces audits prenaient la suite des inspections conjointes réalisées depuis 1997, sur demande de la Ministre chargée de la prévention des risques¹. En 2009, les audits ont été réalisés sur la base d'une commande du Ministre d'État, Ministre de l'Environnement et du Développement Durable datée du 27 mai 2009² (son contenu avait été inclus dans la préparation des audits et a donc pu être pris en compte par ceux-ci). Les principales évolutions par rapport aux commandes précédentes sont les suivantes :

- les audits portent sur la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques, pilotée par le Service des risques naturels et hydrauliques (SRNH) de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR);
- les audits sont une approche globale des services en charge de la mise en œuvre de la politique de prévention, si possible à l'échelle d'une région;
- les audits doivent examiner l'insertion de la prévention des risques dans l'aménagement du territoire, l'insertion de la gestion de crise dans la prévention des risques et le lien avec la prévention des risques technologiques;
- les Conseils produisent une synthèse annuelle incluant le bilan des recommandations des années précédentes.

A partir de 2009, les missions d'audit s'insèrent dans un processus d'amélioration continue de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques. Ceci suppose en particulier que soient menés à bien:

¹ Lettres du 13 décembre 1995 et du 10 juillet 1996 adressées respectivement au vice-président du Conseil général des Ponts-et-chaussées (CGPC) et au vice-président du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts (CGGREF).

² Lettre du 27 mai 2009 aux vice-présidents du CGEDD et du CGAAER – Voir annexe 1.

- une supervision interne destinée à vérifier que les rapports d'audit répondent aux questions posées par le commanditaire et, sinon, qu'ils en exposent les raisons;
- une procédure contradictoire conduisant les services audités à répondre aux observations des auditeurs et à proposer un plan d'action qui sera inclus dans le rapport final;
- un retour vers les services audités dans un délai de deux ans après la publication du rapport d'audit, pour vérifier la mise en œuvre des plans d'action proposés.

Cette démarche était décrite dans les guides de conduite d'audits du CGEDD³ et du CGAAER, et précisée dans un guide technique spécifique aux risques naturels et hydrauliques⁴.

1.2. Les rapports annuels de synthèse

Des rapports annuels de synthèse sont établis chaque année depuis 1997. Ils sont la réunion d'observations et de recommandations issues des inspections départementales mais de portée plus large. Il s'agit de faire apparaître des questions importantes pour la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels, telles qu'elles ont été perçues sur le terrain, et d'explorer les voies de progrès possibles. Ils indiquent les évolutions perçues ou les aspects nouveaux qui attirent l'attention en raison de l'actualité, notamment.

A partir de la synthèse 2008, le contenu de ces rapports a été révisé pour atteindre les objectifs suivants :

1. Apporter, dans un seul document, les réponses des inspections réalisées dans l'année aux attentes de caractère général exprimées par les directions des administrations centrales concernées dans leurs lettres de commande annuelles ;
2. Faire ressortir des sujets relevés par plusieurs inspections hors des thèmes évoqués dans le précédent chapitre ;
3. Attirer l'attention sur des points spécifiques mis en valeur par l'une ou l'autre des missions d'inspection hors des attentes évoquées au 1;
4. Tirer des inspections de l'année les recommandations à l'intention des administrations centrales.

³ CGEDD 07382-01 : Référentiel spécialisé de l'audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques.

⁴ Guide technique de conduite d'audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques – CGEDD-CGAAER.

1.3. Le contexte 2009

L'ensemble des services centraux et territoriaux faisaient face à de nombreuses réorganisations, certaines particulièrement importantes, et se trouvaient donc en phase de consolidation, d'évolution ou de préparation.

- L'année 2008 avait vu la mise en place finale de l'administration en charge de la prévention des risques naturels, hydrauliques et technologiques au sein du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) : la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) et, en son sein, le Service des risques naturels et hydrauliques (SRNH) est, depuis juillet 2008, le commanditaire principal des missions d'inspection de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques. Parallèlement, en ce qui concerne le Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, la Direction générale de la forêt et de l'aménagement rural (DGFAR) a été intégrée au sein de la Direction générale des politiques agricoles, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) qui est ainsi devenu le second commanditaire des missions.
- L'année 2009 était également très particulière du fait que c'était l'année de préfiguration de l'organisation finale des services déconcentrés de l'État, préfiguration des Directions départementales des territoires (DDT) au niveau des départements et préfiguration des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) au niveau des régions. Ainsi, sur les douze départements audités, quatre disposaient déjà d'une Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture (DDEA) et plusieurs préparaient la mise en place de la DDT au 1^{er} janvier 2010.
- La circulaire du 31 juillet 2009 a mis en œuvre le transfert du contrôle des ouvrages hydraulique au niveau régional.
- Enfin plusieurs services d'annonce des crues étaient eux aussi en phase de réorganisation.

2. Le programme 2009

2.1. État d'avancement du programme pluriannuel

Le tableau et la carte ci-après font le bilan des départements inspectés entre 1997 et 2008 ainsi que les audits programmés en 2009. A la fin de l'année 2009, quatre-vingt un départements avaient été visités, dont onze à deux reprises. L'ensemble du programme a été terminé en 2012⁵.

1997		2002		2006		2009	
Ardennes		Alpes-Maritimes		Aisne		Bouches du Rhône	2° insp
Ardèche	et 04	Doubs		Alpes-de-Hte-Prov.	2° insp	Côte d'Or	
Gard	et 09	Hautes-Pyrénées	**	Calvados		Dordogne	
Vaucluse	et 08	Ille-et-Vilaine		Haute-Corse		Eure	
1998		Lozère		Guadeloupe		Finistère	
Aude	et 07	Vosges		Jura		Gard	2° insp
Manche		2003		Lot		Gironde	2° insp
Pyrénées-Orientales	et 03	Charente-Maritime		Réunion		Haute-Garonne	2° insp
Savoie		Nord		Val-de-Marne		Isère	2° insp
1999		Pyrénées-Orientales	2° insp	2007		Lot-et-Garonne	
Allier		Haute-Savoie		Aude	2° insp	Mayotte	
Hérault	et 05	Tarn		Bas-Rhin		Tarn et Garonne	
Isère	et 09	Yvelines		Corse du Sud			
Haut-Rhin		2004		Essonne			
Seine-Maritime		Ardèche	2° insp	Guyane			
2000		Ariège		Loire			
Drôme		Aveyron		Loire-Atlantique			
Gironde		Morbihan		Maine-et-Loire			
Indre-et-Loire		Rhône		Martinique			
Moselle		Seine-Saint-Denis		Yonne			
Pyrénées-Atlantiques		2005		Landes (aléa	suivi		
Val-d'Oise		Hautes-Alpes		Incendie de forêt)			
Var		Hérault	2° insp	2008			
2001		Landes	suiv.07	Ain			
Alpes-de-Hte-Prov.	et 06	Meuse		Côte-d'Armor			
Bouches-du-Rhône	et 09	Puy-de-Dôme		Gers			
Haute-Garonne **	et 09	Vendée		Haute-Loire			
Loiret				Haute-Saône			
Seine-et-Marne				Hauts-de-Seine	**		
Somme				Loir-et-Cher			
** rapports non remis				Meurthe-et-Moselle			
				Saône-et-Loire			
				Pas-de-Calais			
				Vaucluse	2° insp		
				Yvelines (PPR-I)	suivi		

Tableau 1: Bilan des inspections conjointes risques naturels et hydrauliques 1997-2008 et programme 2009

⁵ Un nouveau programme basé sur des audits par région et traitant l'ensemble des risques (naturels et technologiques) a démarré en 2013.

Inspections risques 1997-2008

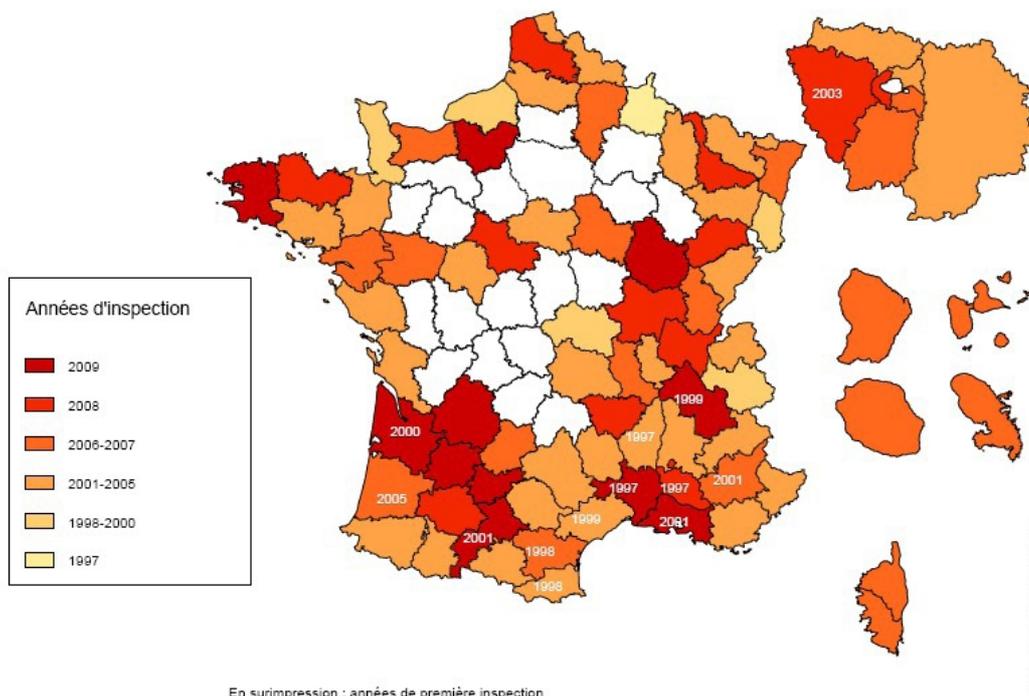


Figure 1: Bilan des inspections conjointes 1997-2008 et programme 2009.
En blanc (sauf Île-de-France), les départements en attente d'audit.

2.2. La commande du programme 2009

Les attentes des principaux commanditaires des audits, à savoir la DGPR et la DGPAAT ont été communiquées aux deux conseils par deux courriers respectivement en date du 10 décembre 2008 et du 22 décembre 2008. Ces courriers sont donnés en annexes 2 et 3.

Le plan des inspections figurant sur les tableau 1 et figure 1 présentés au paragraphe précédent comportait une liste de douze départements. La commande passée en décembre était portée à quatorze avec l'adjonction de la Sarthe et du Territoire de Belfort.

Les particularités de ce programme sont :

1. La conclusion des audits des départements d'outre-mer, avec Mayotte ;
2. Une approche cohérente des audits le long de la Garonne (Gironde, Lot-et-Garonne, Haute-Garonne et Tarn-et Garonne);
3. Une démarche similaire autour du delta du Rhône (Bouches-du-Rhône et Gard).

Les lettres de commande mentionnées précédemment précisait :

- d'une part les attentes générales concernant l'ensemble des audits : celles-ci sont rappelées ci-après au paragraphe 2.3 ;
- d'autre part des demandes spécifiques par département celles-ci ne sont traitées dans la présente synthèse que dans les cas où elles débouchent sur plusieurs recommandations allant dans le même sens (section 4.1) où lorsqu'elles donnent lieu à des recommandations à l'administration centrale (section 4.2)

2.3. Les attentes générales de l'administration centrale

Les attentes générales exprimées par la DGPR et la DGPAAT ont été regroupées ci-dessous. Les huit premiers groupes d'attentes, à caractère général, émanent de la DGPR. Les deux derniers, relatifs à certains départements seulement, émanent de la DGPAAT. La Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) n'a formulé aucune demande spécifique.

1. Existence de stratégies régionales et départementales relatives à la prévention des risques naturels et hydrauliques;
 - a) Répartition des missions entre services déconcentrés de l'État et prise en compte des risques dans le processus de fusion,
 - b) Liens avec la DIREN (DREAL) et rôle de celle-ci dans l'animation de la politique de prévention des RN au niveau régional
 - c) Organisation interne des services et effectifs pour politique de prévention;
2. Impact des réorganisations en cours ou prévues sur la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques
3. Programmation budgétaire, incluant les crédits du programme 181 et du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM);
4. Plans de prévention des risques naturels (PPRN):
 - a) Principes retenus pour leur élaboration et avancement de leur réalisation,
 - b) Vérification de l'annexion aux plans locaux d'urbanisme (PLU) et cohérence entre règlements de zone;
5. Travaux de prévention et de protection :
 - a) Suivi des mesures de protections prévues dans les Programmes d'action pour la prévention des inondations (PAPI),
 - b) Actions mises en œuvre pour la réduction de la vulnérabilité des biens existants, par mesures dans PPRN ou autres mesures de protection et sauvegarde;
6. Mise en œuvre de la réglementation spécifique aux campings dans les zones à risques ;
7. Insertion des services dans la gestion de crise et relations avec les services de prévision des crues ;
8. Mise en œuvre du recensement et du contrôle des ouvrages hydrauliques, en application du décret de décembre 2007 ;

9. Qualité et utilité des plans de défense de la forêt contre les incendies (PDFCI) et des plans de prévention des incendies de forêt (PPRIF) ;

10. Articulation entre les services de restauration des terrains de montagne (RTM) de l'Office national des forêts (ONF) et les DDEA

2.4. Exécution du programme 2009

Les inspections 2009 ont finalement concerné onze départements. Les départements des Bouches-du-Rhône, de la Sarthe et du Territoire-de-Belfort n'ont pu être réalisés et ont été reportés sur les programmes des années suivantes (Sarthe et Territoire-de-Belfort en 2010, Bouches-du-Rhône en 2012).

Les audits le long de la Garonne ont été organisés avec deux groupes de deux départements (Gironde + Lot-et-Garonne / Haute-Garonne + Tarn-et-Garonne) confiés chacun à une même équipe d'auditeurs, approche synthétisée par la production d'un rapport spécifique au fleuve Garonne, approche qui s'est révélée fort intéressante. Cette synthèse relative au fleuve Garonne ayant déjà fait l'objet de la production d'un rapport spécifique (CGEDD/006749-13) n'est pas reprise dans le présent rapport.

Par ailleurs, pour la première fois, la procédure de gestion des rapports d'audits a été utilisée :

- Une équipe de superviseurs a été mise en place, deux pour le CGAAER (Guy Beisson et Alain Bauché) et trois pour le CGEDD (Bertrand Creuchet, François Gérard, Madeleine Grancher) ;
- Les rapports ont été soumis à une phase de dialogue contradictoire entre les auditeurs et les services, qui devaient en particulier présenter un plan d'action en réponse aux recommandations faites.

Les superviseurs sont intervenus en amont du dialogue contradictoire pour vérifier que les attentes des commanditaires avaient bien reçu réponse et, sinon, demandaient aux auditeurs d'explicitier les motifs. Ils intervenaient enfin à l'issue du dialogue contradictoire pour vérifier si l'ensemble de la démarche avait été suivie et assurer la diffusion du rapport.

Ceci a permis de vérifier en particulier que, si les services commentaient bien les remarques des auditeurs, le plus souvent, ils ne proposaient pas de plan d'action à deux ans. Ceci a conduit les superviseurs à demander dans les lettres d'envoi que la DGPR demande aux services d'établir un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations des audits, sachant qu'un audit de vérification devrait être réalisé dans les deux ans suivant la remise du rapport.

Le tableau ci-après fournit la liste des audits réalisés en 2009, avec pour chacun les références des rapports (CGAAER et CGEDD), les auditeurs ainsi que les dates de mission et du rapport. Le rapport spécial concernant le fleuve Garonne est inclus dans cette liste.

Les lettres de mission des auditeurs n'ont été émises qu'en mai 2009. Ainsi seules trois missions ont été réalisées en juin 2009, les autres ayant eu lieu en septembre et octobre 2009. En outre la systématisation de la supervision et du dialogue contradictoire a

allongé le délai s'écoulant entre la visite de terrain et la remise du rapport, délai qui est en moyenne de 9 mois.

		Auditeurs		Dates	
		CGAAER	CGEDD	Mission	Rapport
Côte-d'Or	CGAAER-1852-03 CGEDD-006749-02	Jean Bourcet	François Gérard Catherine Marcq	26/10/09 30/10/09	Juin 2010
Dordogne	CGAAER-1852-04 CGEDD-006749-03	Roland Lazerges	Olivier Gondran Jean-Louis Durville	22/06/09 26/06/09	Nov. 2009
Eure	CGAAER-1852-05 CGEDD-006749-04	Guy Beisson	Dominique Ducos- Fonfrède Jean-Louis Durville Madeleine Grancher	05/10/09 09/10/09	Janvier 2010
Finistère	CGAAER-1852-06 CGEDD-006749-05	Patrick Brun	Patrick Puech	14/09/09 18/09/09	Sept. 2009
Gard	CGAAER-1852-07 CGEDD-006749-06	Patrick Brun	Jean-Jacques Lafitte	21/09/09 25/09/09	Février 2011
Gironde	CGAAER-1852-08 CGEDD-006749-07	Denis Bavard	Éric Binet, Xavier Martin Fabienne Pelletier	14/09/09 18/09/09	Mai 2010
Haute-Garonne	CGAAER-1852-09 CGEDD-006749-08	François Cloud	Jean-Alfred Bedel	14/09/09 18/09/09	Mars 2010
Isère	CGAAER-1852-01 CGEDD-006749-09	Jean Bourcet	Bertrand Creuchet Bernard Duru	28/09/09 02/10/09	Avril 2010
Lot-et-Garonne	CGAAER-1852-11 CGEDD-006749-10	Même équipe ...	que Gironde	08/06/09 12/06/09	Déc. 2009
Mayotte	CGAAER-1852-12 CGEDD-006749-11	Roland Lazerges	Jean-Louis Ravard	28/09/09 02/10/09	Janvier 2010
Tarn-et-Garonne	CGAAER-1852-13 CGEDD-006749-12	Même équipe ...	que Haute-Garonne	19/10/09 23/10/09	Mars 2010
Fleuve Garonne	CGAAER-1852- 8,9,10,11 CGEDD-006749-13	François Cloud	Éric Binet Xavier Martin		Mars 2010

Tableau 2 : Départements audités, équipes et dates de la mission

3. Analyse des rapports 2009

Dans cette synthèse, le cas du fleuve Garonne, qui constituait l'un des objectifs du programme avec l'inclusion de 4 départements couvrant la quasi totalité de son bassin, n'est pas abordé dans la mesure où il a fait l'objet d'un rapport de synthèse spécifique auquel le lecteur pourra utilement se référer (rapport CGEDD/006749-13).

Par ailleurs l'audit de Mayotte qui constituait un cas très particulier, puisque c'était le seul territoire d'outremer inclus dans le programme, et n'offre que très peu de recouvrement avec les autres audits, n'est pas pris en compte dans la synthèse.

3.1. Quelques caractéristiques chiffrées

Le tableau 3 ci-dessous présente quelques caractéristiques chiffrées des rapports d'audit 2009.

Département	Résumé du rapport	Taille (pages) (1)	Nombre de recommandations	Dont AC	Nombre de missions	Dont CGAAER	Durée de la mission (2)	Suivi des Audit 2009
Côte d'Or	√	43	12	0	3	1	13	√ 2012
Dordogne	√	51	12	1	3	1	6	√ 2012
Eure	√	59	12	1	4	1	8	√ 2012
Finistère	√	53	11	0	3	1	16	√ 2012
Gard	√	64	26	2	2 (3)	1	21	√ 2012
Haute-Garonne	√	60	16	1	2	1	10	√ 2012
Gironde	√	105	32	10	4	1	12	X 2012 (4)
Isère	√	24	5	1	3	1	11	√ 2012
Lot-et-Garonne	√	73	24	3	4	1	7	X 2012 (4)
Tarn-et-Garonne	√	50	15	2	2	1	10	√ 2012

Tableau 3 : caractéristiques chiffrées des rapports d'audit 2009

Notes :

- (1) Nombre de pages hors annexes et table des matières (incluant résumé et récapitulatif des recommandations)
- (2) Mesurée en mois entre 1er juin 2009 (lettres de mission) et date du rapport
- (3) Initialement trois mais défection dès le début de la mission
- (4) Mission de suivi prévue au programme 2012 : rapport attendu pour septembre 2013

Ces chiffres sont donnés à titre d'information. Pour certains d'entre eux il convient de rappeler que l'actuel *Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD* n'existait pas (et que de toutes façons il n'est qu'indicatif pour les missions conjointes).

On peut toutefois noter que :

- Tous les rapports incluent un résumé ;
- la taille des rapports est en général comprise entre 50 et 60 pages, avec toutefois des extrêmes très éloignés des ces valeurs (24-105) ;
- le nombre des recommandations est en général de l'ordre de 10-15, avec la aussi des extrêmes très éloignées de ces valeurs (5-32) ;
- l'emplacement de la liste des recommandations dans le rapport est très variable (début du rapport, fin de rapport, en annexe, ...)
- Si le nombre de missionnaire CGAAER est systématiquement de 1, celui des missionnaires CGEDD est lui variable entre 1 et 3 sans que cela semble aisément explicable ;
- la durée totale des missions est en général de un peu moins d'une année, ce qui paraît raisonnable pour un programme annuel, d'autant que cette durée était en augmentation du fait de la mise en place d'une supervision.
- Par contre le démarrage tardif (lettres de mission le 28 mai 2009) s'est traduit par le fait que la majorité des rapports n'est sorti qu'en 2010.

3.2. Répartition des recommandations

Afin de donner une idée des domaines couverts par les recommandations, le tableau 4 ci-dessous donne une répartition par thème pour chacun des rapports, ainsi que le total pour les 10 rapports considérés. Cette répartition permet quelques observations.

On ne sera pas étonné de trouver un nombre important de recommandations concernant les points signalés dans les demandes des commanditaires :

- organisation des services, effectifs et compétence ;
- PPRI, annexion PLU
- organisation de la prévention des incendies de forêts, PDFCI
- ouvrages hydrauliques
- campings

A l'inverse on peut noter que certains points signalés n'ont fait l'objet que de peu de recommandations :

Départements ► ▼ Thèmes recommandations	21	24	27	29	30	31	33	38	47	82	Total
Information préventive	1	1	1		1		3		2	1	10
Stratégie, CDRNM		1	1			1	1	2	1	1	8
Organisation DDT, lien DIREN/DREAL	3	1		1	2	1	1		3		12
RH, compétences	1			1	1	1	1		1	2	8
BOP, FPRNM	1						2		1		4
PGF, PAPI		1		1	1						3
PPRI réalisation, suivi			3	1		1					5
PPRI Méthode, cohérence	2	1	1	2	1	2	4	2	4	3	22
Autres PPR	1	1	1				1				4
Annexion PLU	1	1		1	1	1			1	1	7
Recollement, contrôle	1	1	1	2		2	1		1	2	11
ADS							3		2	2	7
Campings		1		1	1	2	3		1	2	11
Ouvrages hydrauliques		1	3	1	2	2				1	10
IF généralités, méthodes		1			3		6		5		15
IF PDFCI					5		2		2		9
IF débroussaillage		1			6						7
RTM						1		1			2
Crise, pref.	1		1		1	1	2				6
Divers					1	1	2				4
Total	12	12	12	11	26	16	32	5	24	15	165

Tableau 4 : Répartition des recommandations des audits 2009 par thème

- Suivi budgétaire BOP 181 et FPRNM
- PGF, PAPI

Sur ces deux points il est probable que ce faible nombre ne signifie sans doute pas que tout va bien dans ces domaines mais est plutôt la conséquence soit d'une activité faible, soit de l'absence de problème technique de gestion justifiant une correction.

Il est enfin intéressant de noter certains points relevés par plusieurs audits sans demande initiale particulière :

- la question de l'information préventive (PCS, IAL, ...) ;
- l'ADS et le récolement

4. Synthèse des rapports 2009

4.1. Éléments saillants

Un certain nombre de points ressortent à la lecture de l'ensemble des rapports d'audit 2009. Certains faisaient l'objet d'une commande spécifique. Cependant les plus remarquables sont peut-être ceux qui ne faisaient pas l'objet d'une commande spécifique. On ne traitera ici que les points qui émergent à la lecture des rapports d'audit, sans chercher à aborder de manière exhaustive toutes les questions posées dans la commande. En ce qui concerne la réalisation des PPR, sujet qui émerge de la commande, il n'est pas présenté de bilan de l'état d'avancement dans la mesure où cela ne présente que peu d'intérêt 4 ans plus tard et sachant que ce point a été suivi avec soin par la DGPR.

4.1.1. Insuffisance de l'information du public

En dehors des questions relatives à la réalisation des documents qui constituent la base de cette information (stratégie départementale de prévention des risques naturels, PPR), la question même de l'information du public n'avait pas fait l'objet d'une demande spécifique. Elle figure cependant en bonne place dans les rapports et les recommandations.

Sur ce sujet le point le plus criant est certainement l'accumulation des commentaires concernant le retard, voire l'absence totale, des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS), alors même que leur réalisation est obligatoire en zone couverte par un PPR :

- dans plusieurs départements le nombre de PCS réalisés par rapport au nombre de communes concernées par un PPR est inquiétant :
 - 18 sur 244 en Gironde
 - 5 sur 61 en Côte d'Or
 - moins de 50 % dans le Tarn-et-Garonne
 - 104 sur 185 dans le Lot-et-Garonne
- faiblesses du taux de réalisation mentionnées pour le Finistère et la Haute-Garonne

A cela s'ajoute le fait que les réunions biennales d'information sur les PCS que les maires sont tenus d'organiser n'ont tout simplement pas lieu.

Il faut toutefois noter que les commentaires sont plus positifs dans 3 départements, basés sur le fait qu'un plan d'action a été mis en place par les préfectures pour inciter et aider les communes à réaliser leur PCS : Isère, Eure et Tarn-et-Garonne (pour ce dernier le taux de 50 % mentionné ci-dessus est présenté comme plutôt encourageant). L'implication des préfets et sous-préfets apparaît comme une condition nécessaire (et souvent suffisante) pour l'avancement de la réalisation des PSC.

Les sujets d'inquiétude relatifs à l'information du public ne sont pas limités aux PCS mais concernent aussi la mise à la disposition du public de l'information de base nécessaire sur les sites internet préfectoraux, particulièrement les PPR et les AZI.

4.1.2. Difficulté de mise en place des CDRNM

Ce point figurait dans les demandes spécifique de la DGPR. Sur les 10 départements concernés, 3 indiquent que la CDRNM n'a pas été créée (Dordogne, Eure et Haute-Garonne), 3 qu'elle ne s'est jamais réunie (Tarn-et-Garonne, Lot-et-Garonne, Côte d'or) et 1 qu'elle ne s'est réunie qu'une fois pour son installation (Gard). Il y a donc un problème concernant la mise en place de cette commission pourtant créée par la loi du 30 juillet 2003.

De façon intéressante la cause de ce problème (et des solutions) est sans doute donnée par les solutions adoptées dans les départements qui ont créé cette commission :

- En Isère le préfet a créé la CDRNM mais a décidé de ne pas créer de Conseil Départemental de la Sécurité Civile (CDSC) afin de limiter le nombre de commissions ;
- Dans le Finistère, le préfet a créé la CDRNM, mais constatant la possible redondance avec la CDSC, la solution retenue a été de réunir les deux commissions le même jour ;
- Pour la Gironde, constatant lui aussi la redondance avec la CDSC, le préfet a pris le parti de les fusionner dans une formation dénommée Conseil Départemental de la Sécurité Civile et des Risques Naturels Majeurs (CDSCRNM).
- Pour la Côte d'Or, le préfet a opté pour une solution voisine en créant un Pôle départemental de sécurité civile (PDSC) qui ne se substitue pas aux deux instances réglementaires mais les rassemble.

Il paraît évident qu'il y a une résistance à la création de plusieurs commissions, émanant de ministères différents mais dont les rôles paraissent largement redondant. On peut noter la recommandation de l'audit Isère qui suggère que « L'administration centrale du MEDDE devrait se rapprocher du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour rechercher une réduction du nombre de commissions intervenant sur le domaine des risques et de permettre un fonctionnement par formation ».

4.1.3. Risques concernant le maintien des compétences

Il n'est pas surprenant que les audits réalisés en pleine période de regroupement et réorganisation des services territoriaux mentionnent largement des inquiétudes concernant les ressources humaines consacrés aux risques naturels. Les deux points qui ressortent sur ce sujet sont :

- des interrogations sur l'organisation mise en place qui ne conduit pas toujours à un regroupement des ressources risques naturels ;

- des inquiétudes sur le maintien des compétences risques naturels au sein des DDT : de nombreuses recommandations portent sur le rôle attendu des DREAL en soutien des DDT.

4.1.4. Besoin d'harmonisation des PPRI

De nombreuses recommandations portent sur les méthodes mises en œuvre pour la préparation de PPRI. Il est en particulier plusieurs fois mentionné des problèmes de cohérence entre PPRI (cas du Rhône entre Gard et Bouches-du-Rhône, de la Saône entre Cote-d'Or et Saône-et-Loire, de la Dordogne entre Dordogne et Lot, de la Garonne entre Lot-et-Garonne et Tarn-et-Garonne). Le plus souvent ces incohérences coïncident avec une limite départementale (qui peut dans certains cas séparer les deux rives de la rivière). On peut noter que dans la plupart des cas ces incohérences résultent parfois de la rareté des données sur les crues, mais le plus souvent d'une application parfois trop souple des directives nationales, en particulier en ce qui concerne l'aléa de référence. Certains rapports mentionnent même explicitement le non respect de ces directives en matière de détermination de l'aléa de référence.

4.1.5. Suivi de l'annexion des PPR aux PLU

Ce point figurait parmi les points spécifiés dans la commande de la DGPR. Il s'agit d'un point important car il conditionne le caractère opposable du PPR qui doit être annexé dans un délai d'un an après son approbation. Manifestement cette demande était justifiée car 7 rapports ont émis une recommandation concernant l'annexion des PPR aux documents d'urbanisme.

Plusieurs audits ont d'abord constaté que, dans la majorité des départements visités, cette annexion n'était pas toujours réalisée dans les délais (Dordogne, Eure, Finistère, Gard, Haute-Garonne, Lot-et-Garonne, Tarn-et-Garonne). Le cas le plus flagrant est certainement celui de la Dordogne où, sur 60 PPR opposables pour des communes dotées d'un PLU, 25 n'avaient pas été annexés dont 19 alors que leur approbation datait de plus d'un an. Les recommandations portent pour la plupart sur la mise en place d'un suivi permettant de garantir cette annexion dans les délais.

Pour certains départements, la recommandation ne porte pas sur l'annexion elle-même, mais sur la vérification de la cohérence nécessaire entre PLU et PPR (Côte d'Or).

4.1.6. Récolement et contrôle en zone soumises à PPR

Au delà de la question de l'annexion, deux points non spécifiés dans la commande sont relevés par de nombreux audits. Ce sont la nécessité que soient mis en place, dans les zones soumises à PPR :

- d'une part les contrôles de légalité des autorisations délivrées pour ces zones. Ce point est mentionné dans les audits de Eure, Finistère, Haute-Garonne, Gironde, Lot-et-Garonne et Tarn-et-Garonne ;
- d'autre part les récolements nécessaires pour s'assurer que les dispositions prévues par les PPR soient effectivement mises en œuvre. Ce point est signalé

dans les rapports d'audit de Côte d'Or, Dordogne, Finistère, Gironde, Lot-et-Garonne, Tarn-et-Garonne)*

4.1.7. Les campings en zone à risques

Ce point est largement perfectible. Les recommandations portent sur l'ensemble de la chaîne nécessaire, allant de la réalisation de l'inventaire des campings en zone à risque au contrôle de la mise en œuvre des prescriptions, en passant par la réalisation de ces prescriptions. On peut cependant noter deux points qui émergent de ces rapports :

- le besoin de clarifier les rôles respectifs des différentes parties prenantes État – maire - exploitant, et l'action attendue de la sous-commission départementale chargée de la sécurité des campings ;
- les problèmes liés au durcissement des installations, observé dans de nombreux campings.

4.1.8. Les incendies de forêt

La question des incendies de forêt a donné lieu à un grand nombre de recommandations (31), souvent assez disparates, concernant 4 départements mais essentiellement concentrés sur 3 (Gard, Gironde et Lot-et-Garonne). La dispersion est de plus renforcée par le fait que la situation est sensiblement différente entre le coté atlantique et le coté méditerranéen.

En ce qui concerne les PPRIF on peut noter que ceux-ci sont traités avec un degré de priorité moindre que les PPR. Ceci peut s'expliquer, outre les priorités mêmes, par le souci que les PPRIF nécessitent probablement des révisions plus fréquentes (qui restent cependant des procédures lourdes), par la difficulté de définir l'aléa, et par le fait que leur efficacité doit être comparée à la prise en compte du risque incendie de forêt au travers des documents d'urbanisme.

On peut toutefois extraire deux points sur lesquels un effort particulier est recommandé :

- la définition de l'aléa qui constitue un préalable à la réalisation des différents plans ;
- la prise en compte du risque d'incendie de forêt dans les documents d'urbanisme, en particulier pour le débroussaillage.

4.1.9. Relation avec le SRTM

Ce point ne concernait que 2 départements : Isère et Haute-Garonne. On ne peut toutefois que noter la similitude des recommandations exprimées dans les 2 cas. Les deux rapports mentionnent les difficultés survenues entre la DDT et le SRTM suite à la reprise de la préparation des PPR en zone de montagne par la DDT, alors même que celle-ci a besoin de l'expertise du SRTM. Les deux rapports recommandent de formaliser les modalités de travail entre les deux organismes.

4.2. Les recommandations à l'administration centrale

Un des objectifs de ces rapports de synthèse est de prêter une attention particulière aux recommandations adressées à l'administration centrale (AC). Ces recommandations ont été regroupées dans l'annexe 4 :

- présentées par AC destinataire
- en indiquant l'audit correspondant
- en incluant les suggestions, conclusions ou texte encadré adressés à l'AC

Sur ce dernier point il apparaît en effet que certains rapporteurs considéraient que le format « recommandation » n'était pas approprié pour l'AC et devait être réservé à l'intention des services audités.

Comme on peut s'y attendre, ces recommandations portent sur :

- les demandes de définition de méthode ou de doctrine : PPRI en zone de ruissellement en région viticole, PPR marnière, utilisation de zonage non conforme dans les PPRI ;
- les demandes d'examen réglementaire ou juridique : application de l'article R.111-2, pérennité des investissements des ASA dans la forêt landaise, élaboration de carte des zones soumises à débroussaillage ;
- les bases de données nationales : Cartorisque, Banque Hydro
- une demande de coordination interministérielle concernant les commissions départementales s'occupant des risques (CDRNM/CDSC)

Chaque administration centrale pourra donc examiner les recommandations la concernant et s'assurer qu'elles ont été soit rejetées soit suivies d'effet.

5. Suivi 2012

Comme indiqué dans le tableau 3 dans la section 3.1, le suivi des audits 2009 était inscrit au programme 2012 et est disponible pour 8 des 10 départements (les 2 restants, à savoir Gironde et Lot-et-Garonne, sont attendus pour cet automne). Le tableau 5 ci-dessous donne les références des rapports correspondant ainsi que la date de la visite de suivi .

Département	Missionnaires (1)	Date de la visite de suivi	N° du rapport	Date du rapport
Côte-d'Or	Catherine Marcq Martine Michel	Octobre 2012	CGEDD/008227-01	Décembre 2012
Dordogne	Jean-Louis Durville Dominique Marbouty	Novembre 2012	CGEDD/008228-01	Décembre 2012
Eure	François du Fou de Kerdaniel Philippe Boiret	Février 2013	CGEDD/008229-01	Décembre 2012
Finistère	Alain Bauché (CGAAER) Patrick Puech	Par courriels Juin 2012	CGEDD/008230-01 CGAAER/12105-07	Juin 2012
Gard	Alain Bauché (CGAAER) Martine Lebeau Jacques Lafitte	Novembre 2012	CGEDD/008231-01 CGAAER/12105-08	Avril 2013
Haute-Garonne	Jean-Alfred Bedel Éric Fouquet Bruno Megret	Janvier 2013	CGEDD/009232-01	Juin 2013
Isère	François Marie Martine Michel	Automne 2012	CGEDD/008234-01	Avril 2013
Tarn-et-Garonne	Jean-Alfred Bedel Jean-Louis Durville Éric Fouquet	Octobre 2012	CGEDD/8236-01 CGAAER/12105-13	Mars 2013

Tableau 5 : Suivis des Audits 2009 réalisés en 2012

(1) les missionnaires CGAAER sont indiqués, tous les autres sont du CGEDD

Sur ces 8 rapports de suivi, 7 indiquent une mise œuvre satisfaisante à très satisfaisante des recommandations de 2009 (seul le suivi de l'Isère note une mise en œuvre trop lente de ces recommandations). On peut noter en particulier :

- La plupart notent un travail sérieux de suivi de la mise en œuvre des PPR et de leur annexion aux documents d'urbanisme (sans doute lié également à l'attention que la DGPR porte sur ce sujet) ;

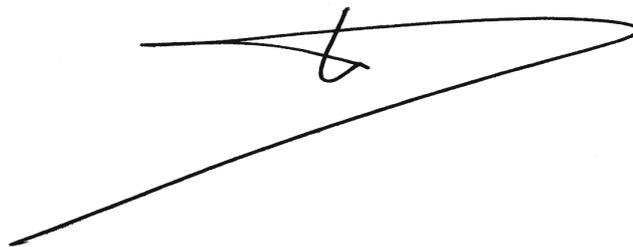
- Un progrès sur les réalisations des PCS est également noté en Dordogne et dans le Tarn-et-Garonne ;
- les relations DDT/SRTM ont été assainies dans les deux départements concernés

Les points sur lesquels les rapporteurs réitèrent leurs recommandations concernent principalement :

- Le sujet des contrôles et récolement en zones couvertes par les PPR ;
- L'ergonomie de la mise à disposition des informations au public ;
- les ressources humaines (effectif et compétences) disponible en DDT sur le sujet risques naturels ;
- Le besoin de définition d'une doctrine sur les rôles respectifs exploitant-maire-État en ce qui concerne les campings à risque.

Une remarque à caractère général : les suivis d'audit n'abordent pas le suivi des recommandations aux administrations centrales (sauf parfois au travers des commentaires fait par les services territoriaux. Le dispositif de suivi mis en place par le CGEDD dans le cadre du nouveau programme d'audit risques naturels et technologiques devrait permettre d'enrichir les rapports de suivi d'audits d'éléments concernant les suites données par les administrations centrales aux recommandations qui lui ont été adressées.

Dominique Marbouty

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke with a loop and a vertical stroke crossing it, followed by a long diagonal stroke extending downwards and to the right.

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

1. Lettre de commande du ministre du 27 mai 2009



Liberté - Égalité - Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le ministre d'État

Paris, le 27 mai 2009

Le ministre d'État

à

Monsieur le vice-président du conseil général de
l'environnement et du développement durable

Monsieur le vice-président du conseil général
de l'agriculture, de l'alimentation et de l'espace rural

Depuis 1997, vous conduisez des missions d'inspection de la mise en oeuvre de la politique de prévention des risques naturels dans les services déconcentrés (ODE et DDAF), pour répondre aux demandes du Ministre chargé de la prévention des risques, en date du 13 décembre 1995 et du 10 juillet 1996 .

Compte tenu des évolutions de la réglementation et de l'organisation des services , il apparaît nécessaire de préciser mes attentes par cette nouvelle lettre de mission.

Vous réaliserez chaque année, dans l'ensemble des départements d'une ou plusieurs régions, un audit de la mise en oeuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques par les administrations régionales et départementales de l'Etat.

Conformément aux grands objectifs du Grenelle de l'Environnement, ces audits examineront comment la prévention des risques naturels s'insère dans l'aménagement du territoire, l'urbanisme, la construction et les campings situés dans les zones à risques. Ils s'intéresseront aussi au lien entre la prévention et la gestion de crise et aux articulations entre la prévention des risques naturels et celle des risques technologiques.

Votre rapport de synthèse annuel comportera des observations de portée plus générale et sera accompagné d'un bilan des recommandations passées et de leur mise en application.

Je vous demande de conduire ces travaux en étroite liaison avec le Service des Risques Naturels et Hydrauliques de la Direction Générale de la Prévention des Risques.

Pour le Ministre et par délégation
le Directeur général de la Prévention des Risques

Ressources, territoires et services
Énergie et climat
Prévention des risques : Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
J'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Hôtel de Roquelaure - 246, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Tél: 33 (0)1 40 81 21 22 - Fax: 33 (0)0 00 00 00 01

2. Lettre de commande détaillée DGPR du 10 décembre 2008



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Direction Générale de la Prévention des Risques

Service des risques naturels et hydrauliques

Bureau de l'Action territoriale

Paris, 10 DEC 2008

Le directeur général
de la prévention des risques

à

Monsieur François GERARD,
Ingénieur Général des Ponts et Chaussées

REF : lettreinspections2009_081208snrh8-batsecretariatABcourrierBAT2008.doc

Affaire suivie par : Aurélien BOUET
Aurelien.bouet@developpement-durable.gouv.fr

Tél. 01 42 19 15 71 – Fax : 01 42 19 14 79

Objet : Programme 2009 des inspections conjointes CGAAER-CGEDD sur la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels

Par courrier du 28 octobre 2008, vous m'avez demandé de vous faire part des attentes du ministère/DGPR sur le programme 2009 des inspections conjointes CGAAER-CGEDD sur la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels.

Je vous prie donc de trouver ci-dessous des attentes de caractère général quant à la connaissance des modalités de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels par les services déconcentrés de l'Etat, et des questions particulières à examiner pour les douze départements du programme 2009.

Ces inspections visent à terminer le programme engagé par les courriers du 13 décembre 1995 et du 10 juillet 1996 de la ministre de l'environnement au CGPC, devenu depuis le CGEDD, et au CGGREF, devenu depuis le CGGAAER.

De ce fait, sept départements qui n'ont jamais été inspectés et cinq départements qui ont déjà été inspectés sont retenus pour le programme 2009, compte tenu des événements graves et des enjeux importants situés sur le territoire de ceux-ci.

Il convient dorénavant de mettre à jour ce modèle d'inspection pour l'adapter au nouveau contexte ministériel. 2009 doit être l'occasion de préparer un nouveau dispositif sur une base régionale, correspondant mieux à la nouvelle organisation du ministère.

I - Attentes de caractère général

D'une manière générale, il est nécessaire de porter une attention plus particulière aux points suivants :

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques
infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

www.developpement-durable.gouv.fr

20 avenue de Ségur – 75302 PARIS 07 SP – Tél : 01 42 19 20 21

- la répartition des missions relatives à la prévention des risques naturels entre les différents services déconcentrés de l'Etat au niveau départemental, la prise en compte des risques naturels dans l'organisation issue de la fusion en cours ou à venir des services départementaux concernés de l'Etat,
- les liens avec la DIREN et/ou la future DREAL et le rôle de celles-ci dans l'animation de la politique de prévention des risques naturels au niveau régional,
- l'organisation interne des services pour assurer la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels, et les effectifs consacrés à celle-ci,
- la définition d'une stratégie départementale de prévention des risques naturels, sa formalisation par l'élaboration d'un schéma départemental de prévention des risques naturels, et le rôle de la commission départementale des risques naturels majeurs,
- les modalités de suivi des crédits budgétaires et du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM),
- les principes retenus pour l'élaboration des PPR naturels et l'état d'avancement de leur réalisation, ainsi que la vérification de l'annexion aux documents d'urbanisme et de la cohérence entre les règlements de zone,
- la conduite du programme des travaux de prévention, notamment dans le cadre des plans grands fleuves (PGF) et des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI).
- les actions mises en œuvre pour la réduction de la vulnérabilité des biens existants soit par des mesures inscrites dans les PPRN, soit par d'autres mesures de prévention, de protection ou de sauvegarde,
- l'état d'exposition aux risques naturels des campings, l'application de la réglementation dans ce domaine et les mesures globales envisagées dans le département,
- le respect de la réglementation concernant la sécurité des ouvrages hydrauliques,
- et plus globalement l'intégration de la prévision des crues dans les dispositions de prévention des risques naturels.

II - Observations particulières aux différents départements

En ce qui concerne les observations particulières aux différents départements, il convient d'effectuer les remarques suivantes.

1-Dans le département des Bouches-du-Rhône, il est nécessaire d'examiner l'état d'avancement des PPRN d'inondations, de déterminer les causes des difficultés de réalisation des PPR incendies de forêt, d'étudier les modalités de gestion des PAPI par les services, et d'apprécier la prise en compte du risque sismique.

2-Dans le département de la Côte d'Or, il importe d'examiner plus particulièrement l'état d'avancement du programme d'élaboration des PPR, notamment les principes relatifs aux PPRN d'inondations du val de Saône (qui concernent également les départements de Saône-et-Loire et de l'Ain), la prise en compte du risque inondation par ruissellement qui concerne essentiellement des zones viticoles et le traitement des risques de mouvements de terrain.



Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

3-Dans le département de la Dordogne, il convient d'examiner notamment l'état d'avancement des PPRN d'inondations et de mouvements de terrain des mesures sécheresse, ainsi que celui du PAPI de la Dordogne.

4-Dans le département de l'Eure, il convient notamment d'effectuer un bilan des actions d'information préventive et de l'application des PPRN d'inondations approuvés. Le traitement du risque lié à la présence de nombreuses cavités souterraines et marnières par les procédures PPRN ou autres porter à connaissance dans les documents d'urbanisme sera particulièrement analysé.

5-Dans le département du Finistère, il importe d'effectuer un bilan de l'application des PPRN d'inondations, notamment de leur volet relatif à la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens, et de l'état d'avancement du PAPI Odet-Steir-Jet, et d'examiner la prise en compte de la problématique du risque de submersion marine et du risque côtier en général.

6-Dans le département du Gard, il est nécessaire d'effectuer un bilan de l'état d'avancement du programme de délocalisations (expropriations et acquisitions amiables) mis en œuvre à la suite des inondations survenues en septembre 2002, du programme d'élaboration des PPRN d'inondations et d'incendies de forêt. Il convient notamment de déterminer les causes des difficultés de réalisation des PPR incendies de forêt. Il importe enfin d'examiner l'exécution des programmes d'action de prévention des inondations (Nîmes cadereaux, Vistre et Vidourle).

7-Dans le département de la Haute-Garonne, il importe plus particulièrement d'examiner le projet de PPRN d'inondations de Toulouse et les difficultés d'avancement du PAPI de Toulouse (en liaison avec la question de la maîtrise d'ouvrage des travaux de confortement des digues de la Garonne). Il est également intéressant d'examiner les actions de prévention du risque sismique engagées.

8-Dans le département de la Gironde, il importe notamment d'examiner l'état d'avancement des PPRN d'inondations et d'incendies de forêt, ainsi que la prise en compte de la problématique liée aux submersions marines. En particulier, il est nécessaire d'examiner les principes relatifs au projet de révision du PPRN inondation de l'agglomération de Bordeaux et de la presqu'île d'Ambes.

9-Dans le département de l'Isère, il convient d'effectuer un bilan de la réalisation du programme de délocalisations (expropriations et acquisitions amiables), du programme d'études et de travaux liés au risque d'effondrements sur le site de la Séchillienne, du programme d'élaboration des PPRN et du PAPI Isère amont. De plus, il est nécessaire d'examiner les actions de prévention du risque sismique.

10-Dans le département du Lot-et-Garonne, il importe d'examiner plus particulièrement l'état d'avancement du programme d'élaboration des PPRN d'inondations et de mouvements de terrain, notamment en matière de retrait-gonflement des argiles.

11-Dans le département de la Sarthe, il convient d'examiner l'état d'avancement de l'élaboration des PPRN d'inondations et de mouvements de terrain, ainsi que celui du PAPI Maine.

12-Dans le département du Tarn-et-Garonne, il importe notamment d'effectuer un bilan de la mise en œuvre des PPRN d'inondations et de retrait-gonflement des argiles.

13-Dans le département du Territoire-de-Belfort, il convient d'examiner en particulier les principes relatifs à la révision du PPRN d'inondations de la Savoureuse (qui doit permettre la prise en compte du risque de ruptures de digues ainsi que l'application du principe de non-urbanisation des champs d'expansion des crues) et de celui de la Bourbeuse (dont le périmètre sera étendu par rapport au PPRN initial et qui doit permettre la réévaluation de l'aléa de



Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

référence et la préservation des zones d'expansion des crues), l'état d'avancement du PAPI de la Savoureuse, et la prise en compte du risque sismique (ce département étant situé en zone de sismicité moyenne dans le nouveau projet de zonage réglementaire de ce risque).

14-S'agissant de Mayotte, il importe d'examiner les conditions de réalisation des PPRN dans ce département compte tenu de ses spécificités et les possibilités de maîtriser l'urbanisation dans un territoire soumis à une pression démographique très importante et à des risques naturels importants.

Le directeur général
de la prévention des risques,
délégué aux risques majeurs



Laurent MICHEL



Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

3. Lettre de commande détaillée DGPAAT du 22 décembre 2008



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Direction générale des politiques
agricole, agroalimentaire et des territoires

Le Directeur général des politiques agricole,
agroalimentaires et des territoires

Service de la forêt, de la ruralité et du
cheval

à

Sous-direction de la forêt et du bois

M François GERARD
Ingénieur général des ponts et Chaussées
CGEDD-S1

Bureau de la forêt, des territoires et de la chasse

19, avenue du Maine
75732 Paris cedex 15

Tour Pascal B
92055 La défense Cedex

Dossier suivi par : P DERONZIER
Tél : 01.49.55. 51 88
Fax : 01.49.55.81.43

Objet : Programme 2009 des inspections conjointes CGAAER CGEDD sur
la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels

Réf. : 08249PD

Paris, le 22 DEC. 2008

Vous avez souhaité recueillir mes attentes quant aux informations susceptibles d'être produites par vos inspections conjointes CGAAER - CGEDD pour 2009 sur la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels par les services déconcentrés de l'Etat.

Je tiens d'abord à vous remercier de la qualité régulière de vos inspections qui permettent de diagnostiquer les difficultés d'application des politiques de risques naturels, auxquelles participe le MAP et donc de nourrir les réflexions pour d'éventuels ajustements.

Sept des douze (à quatorze) départements prévus au programme 2009 de votre inspection sont des départements où le MAP participe activement à la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de prévention des risques naturels, au travers de la défense des forêts contre les incendies (DFCI) ou de la diminution des risques en montagne, grâce à la restauration des terrains en montagne (RTM).

Mes attentes portent sur les points suivants :

- 1/ l'année 2008 a été marquée par la fusion progressive des DDE et des DDA, qui se poursuivra en 2009 avec la création des DDT et des DDPPCS, suite à décision de la RGPP. Il serait utile que vos inspections puissent rendre compte des synergies que ces restructurations ont occasionné dans les départements à inspecter et de leurs effets sur l'efficacité de la mise en œuvre de la prévention des feux de forêts et sur la gestion des risques en montagne. Je souhaiterais que vous me fassiez part également des difficultés rencontrées par certains schémas de réorganisation.

- 2/ En matière de DFCI, les agréments des derniers plans de protection de la forêt contre les incendies (PPFCI) dans les zones soumises à obligation de produire de tels documents sont en cours. Il convient désormais de rendre compte de la qualité de ces documents, notamment concernant leur articulation avec les autres outils de prévention supra-départementaux (stratégie zonale, le cas échéant) ou infra-départementaux (Plans de Prévention des Risques d'Incendie de forêt : PPRIf). Il me semble également important d'analyser le rôle des PPFCI dans la programmation technique et budgétaire annuelle des services de l'Etat au niveau déconcentré ou au niveau du Conservatoire de la Forêt Méditerranéenne (CFM) : hiérarchisation des priorités d'action ou d'investissement,... Plus largement, il me semble que le cadre du PPFCI doit contribuer à renforcer la légitimité du préfet de département dans son rôle de coordination des interventions de l'ensemble des acteurs locaux de la prévention des risques d'incendie (forestiers sapeurs des conseils généraux, contrôle du débroussaillage par les communes, ..)

Concernant spécifiquement le département des Bouches du Rhône, qui dispose d'équipes de forestiers sapeurs (FORSAP) dans les conseils généraux, il serait utile de vérifier que les outils de dialogue entre l'Etat et ces équipes (convention annuelle FORSAP, PPFCI...) permettent d'assurer une coordination satisfaisante de leur action au sein de l'ensemble de la politique départementale de prévention des risques d'incendie de forêt.

- 3/ En matière de RTM, les services déconcentrés s'appuient largement sur l'ONF, comme le prévoient les dispositions du code forestier. Néanmoins, il semble nécessaire de vérifier que les DDAF/DDEA/DDT, maîtres d'ouvrage des travaux en forêt domaniale, conservent une vision suffisamment éclairée sur les responsabilités qui leur incombent. Par ailleurs, conformément aux missions d'intérêt général que le MAP confie à l'ONF sur la RTM, cet établissement a débuté une évaluation systématique des aléas et des enjeux associés aux diverses forêts à rôle de protection, afin de nourrir des réflexions sur l'élaboration d'une stratégie pour le renouvellement des peuplements de protection, lors du prochain contrat d'objectif Etat-ONF. Je souhaiterais que vous puissiez me rendre compte de la mise en œuvre de cette orientation stratégique pour la gestion des forêts « RTM ».

L'adjoint au Directeur général
Chef du service de la forêt, de la ruralité et du cheval



Eric ALLAIN

4. Liste des recommandations adressées à l'administration centrale

Recommandation à toutes les DAC

Audit Lot-et-Garonne

Assurer une permanence pour la veille juridique ou contentieuse.

Recommandations à la DGALN

Audit Côte d'or

Demande d'orientation concernant récolement des travaux en zone de PPR approuvés. *(Non listé en recommandation mais mentionné en conclusion du rapport)*

Audit Gironde

Analyser avec soin les mises en œuvre territoriales adaptatives de la législation concernant les PPRI, notamment quant à leur cartographie, et très précisément quant à l'utilisation d'un croisement, ou mélange, du rouge et du bleu dans ses effets permissifs, en éventuelle contradiction avec les objectifs de la réglementation annoncée. *(Également adressée à la DGPR)*

Recommandations à la DGPR

Audit Côte d'or

Organiser rapidement une revue d'exploitation du portail Cartorisques pour identifier les points de blocage et proposer des améliorations, notamment en matière de standardisation de la documentation, en vue de garantir la conformité des informations fournies au public avec celles produites par les services. *(Non listé en recommandation mais encadré dans le texte)*

Impliquer les services risque des DDT dans le recueil d'information sur les mouvements de terrain, là où n'existe pas de service RTM. *(Non listé en recommandation mais encadré dans le texte)*

Définir doctrine relative aux PPRI en zone de ruissellement en région viticole. *(Non listé en recommandation mais mentionné en conclusion du rapport)*

Audit Dordogne

Demander à la DREAL, coordonnatrice de bassin, de réunir, dès la fin de l'année 2009, l'ensemble des services départementaux concernés par le PAPI Dordogne, pour déterminer les moyens de favoriser l'avancement du programme en cours ou la modification de ce programme.

Audit Eure

La mission recommande que l'exercice de simulation d'un PPR marnière soit engagé et conduit de telle façon qu'il permette de tirer des conclusions pour une doctrine

nationale, tant en ce qui concerne l'opportunité de réaliser ce type de PPR que l'harmonisation de l'approche technique du problème par les services de l'état.

Audit Gironde

Préciser, au regard de l'interprétation faite par la DIREN Aquitaine des termes de la circulaire du 23 avril 2007, quel est le degré de la coordination attendue du niveau régional dans la gestion du FPRNM, notamment en matière d'éligibilité des dossiers et d'établissement des priorités départementales. Par ailleurs, étudier l'opportunité d'établir des indicateurs moyens d'ETP par unités de tâches (PPRN, IAL, prévention des crues, entretien du DPF, PPRT), qui permettraient d'asseoir sur des bases homogènes le dialogue de gestion avec les différents RBOP régionaux.

Rendre accessibles sur la banque HYDRO les observations de tous les marégraphes et demander au port autonome de Bordeaux que le SPC puisse y avoir accès.

Analyser avec soin les mises en œuvre territoriales adaptatives de la législation concernant les PPRI, notamment quant à leur cartographie, et très précisément quant à l'utilisation d'un croisement, ou mélange, du rouge et du bleu dans ses effets permissifs, en éventuelle contradiction avec les objectifs de la réglementation annoncée. *(Également adressée à la DGALN)*

Indiquer dans quelle mesure la défendabilité, l'efficacité des équipements de protection et de l'intervention des moyens de lutte, prises en compte pour l'élaboration des PPRIF, sont acceptables, compte tenu de l'organisation de la DFCI en Aquitaine, et confirmer le risque contentieux résultant de l'absence d'identification de zones de précaution dans les PPRIF approuvés. *(Également adressée à la DGPAAT)*

La mission estime nécessaire que des recueils d'application de l'article R.111-2 puissent être mis à jour permettant de rapprocher les questions et les réponses liées à ces données de jurisprudence.

Audit Isère

L'administration centrale du MEDDE devrait se rapprocher du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour rechercher une réduction du nombre de commissions intervenant sur le domaine des risques et de permettre un fonctionnement par formation.

Audit Haute-Garonne

Définir dans le cadre d'une stratégie d'ensemble de la sécurité dans les campings à risque, le rôle de chaque partie prenante : État, Collectivités locales, Exploitant.

Préciser les rôles de la sous commission départementale pour la sécurité des campings et des groupes de visite. *(Cette recommandation reprend celle de la mission conjointe CGEDD, IGA, CGAAER-IGR de 2008 « La sécurité des terrains de camping soumis à risque » (rapport n°005227-01)*

Audit Lot-et-Garonne

Préciser, au regard de l'interprétation faite par la DIREN Aquitaine des termes de la circulaire du 23 avril 2007, quel est le degré de la coordination attendue du niveau régional dans la gestion du FPRNM, notamment en matière d'éligibilité des dossiers et

d'établissement des priorités départementales. Par ailleurs, étudier l'opportunité d'établir des indicateurs moyens d'ETP par unités de tâches (PPRN, IAL, prévention des crues, entretien du DPF, PPRT), qui permettraient d'asseoir sur des bases homogènes le dialogue de gestion avec les différents RBOP régionaux. *(recommandation identique à celle de l'audit Gironde – même rapporteurs)*

La mission estime nécessaire que des recueils d'application de l'article R.111-2 puissent être mis à jour permettant de rapprocher les questions et les réponses liées à ces données de jurisprudence. *(recommandation identique à celle de l'audit Gironde – même rapporteurs)*

Audit Tarn-et-Garonne - Définir, dans le cadre d'une stratégie d'ensemble de la sécurité dans les campings à risque, le rôle de chaque partie prenante : État, collectivités locales, exploitant. *(recommandation identique à celle de l'audit Haute-Garonne – même rapporteurs)*

Recommandations à la DHUP

Audit Tarn-et-Garonne

Prendre toutes dispositions pour généraliser l'utilisation du SIG par les instructeurs ADS.

Recommandations à la DGPAAT

Audit Gard

La mission suggère à la DGPAAT d'engager une évaluation du dispositif réglementaire des PDPFCI : objectifs, appellation, déclinaison par massif, etc.

La mission suggère à la DGPAAT d'engager une expertise technico-juridique, avec le concours de la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne, sur la publication par l'administration de cartes des territoires qu'elle considérerait comme soumis aux réglementations du débroussaillage et du défrichage (circulaire) ou qui seraient la base de cette réglementation (modification législative).

Audit Gironde

Indiquer dans quelle mesure la défendabilité, l'efficacité des équipements de protection et de l'intervention des moyens de lutte, prises en compte pour l'élaboration des PPRIF, sont acceptables, compte tenu de l'organisation de la DFCI en Aquitaine, et confirmer le risque contentieux résultant de l'absence d'identification de zones de précaution dans les PPRIF approuvés. *(Également adressée à la DGPR)*

Recommandation au MAAP

Audit Gironde

Analyser la nature juridique des investissements effectués par les ASA (maîtrise d'ouvrage, servitude de passage et d'aménagement) et les difficultés pouvant en résulter pour la pérennité des ouvrages.

Réaliser d'ici fin 2010 une analyse prospective sur l'évolution de la gestion du cordon dunaire domanial non boisé en lien avec les évolutions climatiques et anthropiques.

5. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADS	Application du Droit des Sols
ASA	Association Syndicale Autorisée
AZI	Atlas des Zones Inondables
BOP	Budget Opérationnel de Programme
CDRNM	Commission Départementale des Risques Naturels Majeurs
CDSC	Commission Départementale de la Sécurité Civile
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CGEDD	Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable
DAC	Direction d'Administration Centrale
DDRM	Dossier Départemental des Risques Majeurs
DDT(M)	Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
DGALN	La direction générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature
DGFAR	Direction Générale de la Forêt et de l'Aménagement Rural
DGPAAT	Direction Générale des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires
DGPR	Direction Générale de la Prévention des Risques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
FPRNM	Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs
IAL	Information des Acquéreurs et Locataires
IF	Incendies de Forêt
MAAP	Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche
MEEDAT	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire
PAPI	Programme d'Action de Prévention des Inondations
PCS	Plan Communal de Sauvegarde
PDFCI	Plan de Défense de la Forêt Contre les Incendies

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PPR	Plan de Prévention des Risques
PPRI	Plan de Prévention des Risques d'Inondation
PPRIF	Plan de Prévention des Risques Incendies de Forêts
PPRN	Plan de prévention des Risques Naturels
RH	Ressources Humaines
RNH	Risques Naturels et Hydrauliques
SPC	Service de Prévision des Crues
SRNH	Services des Risques Naturels et Hydrauliques
SRTM	Service de Restauration des Terrains en Montagne

**Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie**

**Conseil général de
l'environnement
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports
et de la documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

