

n° - 007749-01

Janvier 2014

Synthèse des audits de mise en œuvre de la
politique publique de prévention des risques
naturels et hydrauliques
Année 2011



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007749-01

**Synthèse des audits de mise en œuvre de la
politique publique de prévention des risques
naturels et hydrauliques
Année 2011**

établi par

Marie-Laure Garcin

Chargée de mission

Janvier 2014

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° 007749-01

Date du rapport : Janvier 2014

Titre : Synthèse des audits de mise en œuvre de la politique publique de prévention des risques naturels et hydrauliques
Année 2011

Commanditaire : le vice-président du CGEDD

Date de la commande : 5 juillet 2013

Auteur du rapport (CGEDD) : Marie-Laure Garcin

Superviseur : Christian de Joannis de Verclos

Relectrice : Anne-Marie Levraut

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 45

(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	3
Liste hiérarchisée des recommandations	6
Recommandations de niveau 1.....	6
Recommandations de niveau 2.....	7
Recommandations de niveau 3.....	7
Introduction	9
Les attentes des administrations commanditaires concernant les audits départementaux	9
La synthèse des audits 2011 : 4 audits de services départementaux et un audit de service régional.....	10
1. La stratégie de l'État.....	12
1.1. Les documents stratégiques.....	12
1.1.1 <i>Des logiques de bassin actives et prégnantes pour la prévention du risque inondation</i>	12
1.1.2 <i>Des stratégies régionales établies.....</i>	13
1.1.3 <i>Des stratégies départementales et des commissions départementales.....</i>	14
1.2. Les moyens de la stratégie.....	16
1.2.1 <i>L'organisation de l'État.....</i>	16
1.2.2 <i>Les moyens financiers.....</i>	19
2. Les outils de la prévention.....	20
2.1. L'information préventive.....	20
2.1.1 <i>Les obligations réglementaires de l'État : dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM), transmission des informations aux maires (TIM), information des acquéreurs et locataires (IAL).....</i>	20
2.1.2 <i>Les obligations des maires.....</i>	21
2.1.3 <i>L'information du public et les réseaux d'information</i>	23
2.1.4 <i>Les bases de données.....</i>	23
2.2. Les plans de prévention des risques (PPR)	24
2.2.1 <i>État des lieux.....</i>	25
2.2.2 <i>Zonage et crue de référence des PPRI.....</i>	25
2.2.3 <i>Concertation.....</i>	26
3. Les risques particuliers.....	27
3.1. Les risques naturels.....	27
3.1.1 <i>Les risques ayant pour origine les mouvements de terrain ou les cavités.....</i>	27
3.1.2 <i>Le risque retrait-gonflement des argiles.....</i>	28
3.1.3 <i>Le risque sismique.....</i>	28
3.1.4 <i>Les événements climatiques.....</i>	28
3.1.5 <i>Le risque lié à la présence de radon.....</i>	29
3.2. Le risque hydraulique	29

3.2.1	<i>L'organisation des services et la répartition des compétences et des effectifs</i>	29
3.2.2	<i>L'état du recensement des ouvrages et le classement</i>	30
3.2.3	<i>Les bases de données</i>	31
3.2.4	<i>Les contrôles</i>	31
3.2.5	<i>Le risque rupture de barrage</i>	31
3.2.6	<i>Le risque rupture de digue</i>	32
3.3.	<i>Les autres risques</i>	32
3.3.1	<i>Le risque de feux de forêts</i>	32
3.3.2	<i>Le risque de l'après-mine</i>	33
3.3.3	<i>Les campings à risque</i>	33
3.3.4	<i>Prise en compte des risques naturels dans les risques technologiques</i>	34
4.	Les risques, l'urbanisme et l'application du droit des sols	36
4.1.	<i>La prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme</i>	36
4.2.	<i>L'Instruction ADS</i>	36
4.2.1	<i>Contrôle hiérarchique interne</i>	37
4.2.2	<i>Contrôle de légalité</i>	37
4.2.3	<i>Le contrôle de conformité, les récolements de conformité</i>	38
4.3.	<i>Le contentieux</i>	38
5.	La gestion de crise et le retour d'expérience	39
5.1.	<i>Les services de surveillance, de prévision et d'alerte</i>	39
5.2.	<i>La préparation à la crise</i>	39
5.3.	<i>La participation des services à la gestion de crise</i>	40
5.4.	<i>Les retours d'expérience sur les événements de crise</i>	40
	Conclusion : analyse des recommandations	42
	Annexes	46
	1. Lettre de mission	47
	2. Glossaire des sigles et acronymes	49

Résumé

L'analyse transversale des audits de mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques réalisés en 2011 a porté sur les départements de la Creuse, de la Haute-Vienne, des Deux-Sèvres et de la Nièvre, ainsi que sur la DREAL Limousin.

Les audits portaient sur les thèmes suivants : la stratégie de l'État et les moyens de la stratégie, les outils de la prévention, les risques et notamment le risque hydraulique, la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme et la préparation et gestion de crise.

Les conclusions résultant de l'analyse transversale des audits de quatre départements et d'une DREAL font état de points saillants d'une assez grande homogénéité dans les grandes lignes, quelles que soient les situations locales.

Le rôle de pilotage des services départementaux chargés de la prévention des risques est bien assuré par la DREAL Limousin. Le club « risques » est unanimement apprécié des DDT car il assure un rôle essentiel notamment en termes d'amélioration des connaissances, de diffusion et de partage de l'information et des bonnes pratiques, Néanmoins, son fonctionnement doit être mieux structuré.

Les points faibles relevés par les audits de la DREAL Limousin et des quatre DDT, concernent le recensement et le contrôle des ouvrages hydrauliques, qui est insuffisant pour les ouvrages de catégorie D, voire pour ceux de catégorie C.

La stratégie de l'État en matière de risque apparaît cadrée, tout particulièrement au niveau du bassin pour le risque inondation, mais également au niveau de la région. La stratégie en matière de risques est moins clairement établie au niveau du département où les orientations stratégiques ne font pas l'objet de schémas départementaux des risques naturels, même si, par défaut, des feuilles de route issues de la stratégie régionale sont dressées par la DREAL à destination des DDT. La Commission départementales des risques naturels majeurs ne se réunit pas dans trois départements sur quatre, non plus que la sous-commission départementale de la sécurité des campings.

Les structures administratives tant de la DREAL que des DDT sont représentatives des enjeux affichés Néanmoins, dans la pratique, un certain flou peut apparaître sur la répartition des compétences entre DREAL et DDT ou entre services de la préfecture et DDT, ce qui peut porter préjudice à la lisibilité de l'action de l'État..

Tous les rapports font état de fragilité dans les effectifs chargés de la prévention des risques, au niveau de la DREAL ou des DDT.

L'information préventive est traitée de façon satisfaisante dans tous les départements au niveau de l'État : les DDRM sont réalisés ou en dernière phase de révision. Dans deux départements, la transmission des informations aux maires a été faite pour la

totalité des communes concernées par un risque majeur. L'information aux acquéreurs et locataires est réalisée, mais dans un département, cette information ne concerne que les communes dotées d'un PPRi. En revanche, les communes tardent à établir le plan communal de sauvegarde, et l'information du public est diversement réalisée à travers le DICRIM qui n'est pas établi dans toutes les communes, malgré le rôle incitateur de l'État. La pose des repères de crues pose encore problème dans une majorité de communes.

Les PPRi sont en général réalisés ou en cours de révision notamment dans le bassin de la Loire où ils sont anciens. On note des difficultés relatives à la définition de l'aléa de référence du risque, par manque de données historiques de crues, ou de méthodologie homogène.

Les risques existant dans les départements font l'objet d'études détaillées, et sont décrits par les DDRM. Ils font l'objet d'un PPR lorsque ce dernier est nécessaire. L'inventaire des risques est globalement réalisé, même s'il convient de rester vigilant sur les mises à jour.

Un point important est à souligner : dans tous les départements, le risque lié aux campings à risque est mal sinon pas traité ; les inventaires n'existent pas ou ne sont pas mentionnés, la sous-commission chargée de la sécurité dans les campings ne se réunit pas.

Lorsque les documents d'urbanisme existent, les PPR sont annexés. L'information sur les risques identifiés est accessible aux acquéreurs et locataires. Il y a peu de contentieux. Le contrôle de légalité prévu par le code de l'urbanisme est réalisé, mais le contrôle hiérarchique sur le contrôle de légalité doit être amélioré ou pérennisé.

La description de la gestion des crises et du fonctionnement des services au niveau de la préparation des crises montre que les DDT pourraient être davantage investies dans la préparation de la crise, gérée au niveau de la préfecture. Mais le manque d'effectif et la lourdeur des autres tâches en matière de prévention ne le permettent pas. Un référent inondation¹ a été nommé dans un seul département sur quatre. Son absence peut expliquer le manque d'exercices inondation.

L'État remplit donc ses obligations réglementaires dans la mesure où ses effectifs le lui permettent, dans le cadre des priorités qui sont fixées par le préfet de département. Les plus importantes faiblesses constatées sont relatives aux risques liés aux campings, à la surveillance et au contrôle des ouvrages hydrauliques de catégorie C ou D, et à la prise en compte des digues. L'information aux communes devrait être amplifiée, mais les services ne peuvent à l'évidence pas suivre la mise en place par les communes de leurs obligations réglementaires, et notamment celui d'information aux populations, d'autant plus qu'aucune sanction n'est prévue si le maire ne remplit pas ses obligations.

¹ Prévu par la circulaire interministérielle du 28 avril 2011.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

Information préventive

Recommandations aux services départementaux, préfecture et DDT

Inciter les maires qui ne l'auraient pas établi, à élaborer le DICRIM. 22

Inciter les communes à élaborer leur PCS, et en priorité les communes ayant un PPRi, et à en tester régulièrement le caractère opérationnel. Lorsque le DICRIM n'est pas ou pas encore établi, inciter les communes à élaborer des PCS intégrant un DICRIM simplifié. 22

Rappeler aux maires concernés par le risque inondation les obligations découlant de la loi du 30 juillet 2003, et notamment l'obligation d'implanter des repères de crues. 23

Contrôle des ouvrages hydrauliques

Recommandations à la DREAL

Assurer les obligations réglementaires en matière de recensement, de classement et de contrôle des ouvrages hydrauliques. 32

Stratégie départementale

Recommandations aux services départementaux

Réaliser le schéma départemental de prévention des risques naturels 15

Prise en compte des campings à risque

Recommandations aux DDT

Réunir les sous-commissions sur la sécurité des campings, les saisir de la situation des campings du département. 34

Recommandations de niveau 2

Stratégie départementale

Recommandations aux services départementaux

Mener une réflexion sur la pertinence de la CDRNM, ou la clarification de ses objectifs notamment en regard des objectifs et du fonctionnement du CDSC. 15

Prise en compte des campings à risque

Recommandations aux DDT

Réaliser, avec les communes, un inventaire de tous les campings, de ceux actuellement autorisés, de ceux qui sont exposés aux risques. 34

Établir avec le concours des maires, les plans de sécurité des campings à risque. 34

Préparation de la gestion de crise

Recommandations aux services départementaux

Officialiser la nomination d'un référent départemental pour l'appui technique à la préparation et à la gestion des crises inondation ou un correspondant inondation si la circulaire du 28 avril 2011 ne s'applique pas. 40

Programmer des exercices de crise spécifiques inondation avec un scénario large permettant de tester le dispositif de gestion de crise dans toutes ses composantes et sensibiliser les élus et la population. 40

Recommandations de niveau 3

Procédures d'urbanisme

Recommandations aux DDT

Revoir les circuits trop longs pour respecter le délai de deux mois du contrôle de légalité. 38

Poursuivre les contrôles internes hiérarchiques ADS, ainsi que les contrôles de conformité. 38

Pilotage DDT

Recommandation aux DDT

Dans un contexte de contrainte budgétaire globale, rester attentif, dans un cadre pluriannuel, à l'évolution des équipes chargées de la prévention des risques, garantir la permanence des fonctions et des effectifs minimaux, accompagner les agents dans une démarche d'amélioration des compétences, pourvoir les postes vacants en s'assurant des compétences requises.

18

Introduction

Des audits de la mise en œuvre de la politique publique de prévention des risques naturels et hydrauliques par départements ont été programmés tous les ans de 1997 à 2012, et font l'objet d'une synthèse annuelle pour analyser les points émergents des constats faits.

Le programme de ces audits pour l'année 2011 comportait les départements de la Creuse, de la Nièvre, des Deux-Sèvres, et de la Haute-Vienne, et la DREAL Limousin.

Le programme 2011 portait également sur la Corrèze, troisième département de la région Limousin, qui n'est pas analysé dans la présente synthèse : la Corrèze a fait l'objet d'un audit dont le rapport a été remis en janvier 2013, et est intégré dans la synthèse 2012 des audits départementaux.

Les attentes des administrations commanditaires concernant les audits départementaux

Les attentes particulières des directions d'administration centrale, précisées par les courriers du 18 février 2011 du directeur général de la prévention des risques, et du 7 février 2011 du directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, portaient sur les points suivants :

- la répartition des missions relatives à la prévention des risques naturels dans les organisations issues de la mise en place des services départementaux de l'État de 2010, les effectifs qui y sont consacrés, leur répartition aux différents échelons territoriaux et leur imputation au sens de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;
- les modalités de gestion des crédits budgétaires (dont le titre IX) et du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), et la pertinence de l'organisation en termes d'efficacité ;
- les priorités pour l'élaboration des Plans de prévention des risques naturels (PPRN) sur les zones à fort enjeux (état de la démarche et perspectives d'aboutissement), y compris l'examen des anciennes procédures valant PPRN ;
- la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme des principales agglomérations ;
- la qualité de l'enregistrement des données sur la base de Gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques naturels et technologiques (GASPAR) (en particulier pour les PPRN) ;
- l'assistance apportée par la DREAL (pilotage, animation métier, suivi, appui, niveau d'échanges) ;

- dans la mise en œuvre de la politique de prévention des feux de forêts, les synergies créées par les réorganisations départementales en directions départementales des territoires (DDT) et directions départementales de la protection des populations (DDPP) au niveau du pilotage technique et de la mobilisation des divers outils permettant une intégration dans les politiques territoriales.

L'audit du programme 181 « Prévention des risques », réalisé par le CGEDD (rapport de mai 2012) précise que « ces audits [risques naturels et hydrauliques] constituent une approche globale des services en charge de la mise en œuvre de la politique de prévention dans un département et du pilotage à l'échelon régional. Ils 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 ».

La synthèse des audits 2011 : 4 audits de services départementaux et un audit de service régional

Par note de commande en date du 5 juillet 2013, le vice-président du CGEDD a précisé les objectifs de la synthèse des audits 2011.

Le rapport de synthèse devra s'attacher à mettre en évidence :

- les axes récurrents d'observations et recommandations formulées ;
- les sujets de préoccupations stratégiques méritant une analyse approfondie des difficultés ou des dysfonctionnements afférents ;
- les sujets méritant en outre une réflexion sur la pertinence et l'adaptation de telle ou telle orientation dont l'application locale s'avère incertaine ;
- le cas échéant les lacunes du dispositif législatif et réglementaire, ou le besoin de préciser la doctrine applicable.

Le présent rapport analyse les audits menés dans la Creuse, la Nièvre, les Deux-Sèvres, et la Haute-Vienne, ainsi que l'audit de la mise en œuvre de la politique publique de la prévention des risques naturels et hydrauliques de la DREAL Limousin.

A travers, ou malgré la diversité des situations, la synthèse annuelle, pour l'année 2011, doit permettre la mise en évidence des principaux constats des auditeurs et des recommandations émises à destination des administrations déconcentrées, DREAL et DTT, mais aussi des administrations centrales.

Les audits 2011 ont été réalisés après la création des DREAL, mises en place au 1^{er} janvier 2010 (sauf en Île-de-France) par le décret n°2009-235 du 27 février 2009, et des DDT, créées par le décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009.

En matière de prévention des risques, l'année 2011 correspond aussi à la première année d'application de la circulaire du 31 juillet 2009 relative à l'organisation du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques. Cette circulaire fixe le cadre général

d'une réorganisation du service de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques rendue nécessaire notamment par la volonté de renforcer le niveau de sécurité des barrages et des digues. Elle affirme le rôle pilote de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) dans cette réorganisation et sa mise en œuvre. Et elle prévoit que les nouvelles organisations permettant de répondre à ces objectifs doivent être mises en place à l'échéance du 1er janvier 2011 au plus tard.

Les nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement des services, leur adéquation aux enjeux de la politique de prévention des risques, les différentes pratiques ou difficultés rencontrées par les services sont donc interrogés : les fonctions d'animation et de pilotage stratégique et d'harmonisation des politiques de prévention des risques naturels des DREAL, les missions de mise en œuvre de ces politiques par les DDT ainsi que les interactions avec les services préfectoraux qui sont, en outre, directement en charge de la gestion de crise.

Le déroulement de la démarche suit la logique du « Guide technique pour la conduite des audits – approche départementale, mai 2010 ».

1. La stratégie de l'État

1.1. Les documents stratégiques

Les documents de bassin, Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) fixent des enjeux et objectifs en matière de risque d'inondation. Les logiques de bassin sont en elles-mêmes des facteurs de dynamisation des stratégies régionales. Mais elles engendrent de fortes complexités sur le fonctionnement des services régionaux et départementaux, en leur superposant les administrations de bassin, préfet délégué de bassin et DREAL de bassin. La directive du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation prône elle aussi un pilotage par bassin.

Les stratégies départementales se positionnent sur la mise en œuvre des orientations de bassin concernant le risque inondation, mais sont frileuses quant à l'affichage de politiques de prévention des risques ambitieuses et intégrées, et ne sont pas enclines à utiliser la Commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM) comme un outil de cette politique, alors que les Conseils départementaux de sécurité civile (CDSC) se réunissent plus régulièrement. Les sous-commissions pour la sécurité des campings ne se réunissent pas ou peu, signe d'une insuffisante gestion de la situation des campings à risque.

1.1.1 Des logiques de bassin actives et prégnantes pour la prévention du risque inondation

Les services régionaux ou départementaux peuvent dépendre de plusieurs bassins, donc de DREAL de bassin différentes. Ainsi, la région Limousin dépend de deux bassins versants : celui de la Loire au nord-ouest, et ceux de la Charente et de la Dordogne au sud-ouest. Les départements de la Creuse, de la Haute-Vienne et des Deux-Sèvres relèvent de l'un ou de l'autre ou des deux bassins. Le département de la Nièvre est également concerné par le bassin Loire-Bretagne, mais aussi par le bassin Seine-Normandie.

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) de ces bassins ont été approuvés et comportent un volet traitant du risque inondation, décliné par objectifs, voire sous-objectifs. Outre les préconisations en matière d'aménagement et de prévention des inondations, ces documents jouent aussi un rôle pédagogique en rappelant certaines dispositions juridiques applicables, en ce qui concerne notamment le contenu des PPRi et leurs portées.

S'agissant de la Loire et de ses affluents, le Plan Loire Grandeur Nature (PLGN) a élaboré les objectifs stratégiques devant permettre de concilier la sécurité des personnes face aux inondations, la protection de l'environnement et le développement économique.

Les SDAGE du bassin Loire-Bretagne, et le SDAGE du bassin Seine-Normandie, ainsi que le PLGN contiennent tous un objectif de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens exposés aux inondations. C'est dans ce contexte que la

DREAL Bourgogne a élaboré une stratégie régionale en matière de risques naturels et hydrauliques pour la période 2011-2013.

Il est prévu (en cours de rédaction ou en cours de révision) dans la région Limousin deux SAGE sur le bassin de la Loire (seul le SAGE Vienne introduit le risque inondation mais il ne porte pas sur la partie du cours d'eau dans le département de la Creuse), et trois SAGE sur le bassin de la Dordogne qui identifient le risque inondation. Le

Pour la région Limousin, les préfets coordonnateurs de bassin sont le préfet de la région Centre pour le bassin Loire-Bretagne, et le préfet de la région Midi-Pyrénées pour le bassin Adour-Garonne. Les DREAL correspondant sont les DREAL délégués de bassin. La DREAL Limousin estime que cette organisation supra-régionale est génératrice de complexité. Une clarification des compétences entre la DREAL Limousin et les DREAL de bassin est souhaitée par la DREAL Limousin..

1.1.2 Des stratégies régionales établies

Le document stratégique régional (DSR) de février 2010 a été réalisé par la DREAL Limousin et approuvé en comité de l'administration régionale (CAR). Il décline les orientations régionales en plan d'action régional et présente les modalités pratiques de fonctionnement du dispositif de gouvernance et d'animation. Les trois DTT (DDEA à l'époque) avaient été associées à son élaboration. La note de « programmation des orientations stratégiques locales – Risques naturels et technologiques » est triennale et remise à jour annuellement.

Le DSR identifie bien des sujets majeurs (pour les risques naturels : inondations, après-mine); il fixe comme objectif d'affiner la connaissance des risques, et à plus long terme d'élaborer des schémas départementaux de prévention des risques. Deux actions prioritaires sont identifiées : finaliser la couverture du territoire régional en matière de risque inondation, et mettre en place une organisation adaptée du contrôle des ouvrages hydrauliques.

Le plan d'action issu du DSR est associé à des indicateurs et permet de suivre trimestriellement le nombre de PPRi en cours et le nombre de PPRi réalisés. Il existe en outre pour une partie de ses activités une démarche qualité qui porte sur six points dont deux peuvent s'appliquer aux risques naturels et hydrauliques (notamment le contrôle technique des aménagements hydroélectriques concédés et l'instruction des demandes de concessions hydroélectriques et d'autorisation de travaux).

Le préfet de région Limousin a mis en place un dispositif de gouvernance du pilotage régional des politiques de l'État (objectifs et suivi de mise en œuvre) avec des réunions mensuelles des directeurs de la DREAL et des DDT. En outre le club « risques » assure l'animation métiers des services. Pour la région Limousin, seul un PAPI était engagé sur le bassin de la Dordogne, avec une échéance fin 2012. En 2012, un nouveau PAPI est en cours d'étude, à l'initiative de l'établissement public territorial du bassin de la Dordogne (Épidor), très actif sur le bassin de la Dordogne.

Pour le département des Deux-Sèvres, la région Poitou-Charentes a également élaboré un DSR, en concertation avec les DTT, et validé en CAR en janvier 2010.

Cependant, ce document évoque la prévention des risques de façon indirecte, et n'en fait pas une action prioritaire. La DREAL a en revanche établi un document de stratégie régionale sur la « prévention des risques naturels et hydrauliques en Poitou-Charentes », document validé lui aussi en CAR et qui sert de feuille de route aux services. Il existe aussi un club « risques » animé par la DREAL.

Comme la DREAL Poitou-Charentes, la DREAL Bourgogne a, dans le contexte d'une politique de bassin active, élaboré une stratégie régionale en matière de risques naturels et hydrauliques pour la période 2011-2013, validée en CAR. Sa mise à jour périodique est prévue. Trois grandes orientations concernant la politique des risques sont fixées, qui se déclinent en axes d'action par thématique ou par département. Ces documents constituent une feuille de route pour les agents de la DREAL.

1. A partir du document stratégique régional, produire un document synthétique des principaux éléments de la stratégie conduite tant au niveau des bassins que des régions pour améliorer l'information générale de tous les acteurs concernés, et clarifier notamment les relations entre DREAL et DREAL de bassin.

1.1.3 Des stratégies départementales et des commissions départementales

Les stratégies départementales, dans les départements étudiés, si elles existent, ne sont pas formalisées. Les schémas départementaux de prévention des risques naturels, qui ne sont pas obligatoires mais souhaitables, ne sont pas établis. Leur établissement est un objectif de moyen terme pour la DREAL Limousin. Il existe dans la Nièvre un document de stratégie et de pilotage départemental, dont l'une des orientations est de « conduire les politiques de prise en compte des risques naturels et technologiques et de sécurité routière ». Quelques thématiques considérées comme stratégiques, peuvent donner lieu à des projets de service, comme dans les Deux-Sèvres ou en Haute-Vienne. De plus, la commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM) ne se réunit pas, alors qu'elle représente un des outils d'une politique clairement affichée de prévention des risques, notamment au niveau de l'information, de la sensibilisation et du dialogue entre tous les partenaires concernés. Dans les Deux-Sèvres, la CDRNM a été constituée, et s'est réunie en 2007 et 2008 pour émettre un avis sur deux PPRi mais il ne semble pas exister de réelle volonté de la réunir de nouveau, les services considérant qu'il n'existe pas d'obligation réglementaire. La sous-commission sur la sécurité des campings à risque a été constituée mais n'a jamais été saisie. En revanche, le conseil départemental de la sécurité civile (CDSC) a été institué et devait se réunir avant fin 2011.

Pour la Haute-Vienne, la CDRNM n'a jamais été réunie. Le CDSC a tenu une réunion en 2009 et doit se réunir en 2011.

La stratégie définie dans la Nièvre identifie six orientations pour les trois à cinq ans à venir, qui se déclinent en objectifs opérationnels assortis d'un plan d'action. Ces documents sont élaborés à des échelons géographiques et de gouvernance différents :

bassin, département, région ; ils prennent en compte les nouveaux partenaires comme les EPTB. La CDRNM s'est d'ailleurs réunie trois fois depuis 2007. La réunion de 2010 a porté notamment sur la mise à jour du DDRM, l'élaboration des PPRN, et le fonds départemental pour les risques majeurs (FDRMN). Cette volonté préfectorale de réunir cette commission relève du constat de l'insuffisante sensibilisation du public et des élus en matière d'inondations et de risques encourus. Cependant, la sous-commission pour la sécurité des campings à risque a été constituée mais ne s'est jamais réunie.

Dans la Creuse, la CDRNM a été créée et s'est réunie en 2011 mais il semble régner un certain flou sur ses objectifs. La sous-commission pour la sécurité des campings à risque a été créée en 2010, mais elle n'a pas été réunie en 2011.

2. Réaliser le schéma départemental de prévention des risques naturels

3. Mener une réflexion sur la pertinence de la CDRNM, ou la clarification de ses objectifs notamment en regard des objectifs et du fonctionnement du CDSC.

1.2. Les moyens de la stratégie

Les organisations régionales et départementales des services reflètent correctement les orientations de l'État en matière de politique de prévention des risques. Certaines structures gagneraient à être plus lisibles ou plus explicites, entre la préfecture et la DDT (cf. 1.2.1.2.), ou la DREAL et la DTT (cf. 3.2.1.). Les conventions, qui existent parfois déjà, sont à recommander pour clarifier les compétences.

Mais les craintes sont surtout liées à la pérennité des effectifs et des compétences affectés à cette politique. Les obligations réglementaires, notamment en matière de contrôle des ouvrages hydrauliques ne sont pas toutes assurées, même si elles le sont pour l'essentiel. Les actions d'information, de sensibilisation et de suivi s'en trouvent réduites.

1.2.1 L'organisation de l'État

1.2.1.1. Au niveau régional

La DREAL Limousin exerce depuis le 1^{er} janvier 2010 les missions de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques (barrages uniquement) anticipant ainsi les dispositions de la circulaire du 31 juillet 2009.

La DREAL Limousin dispose pour traiter les risques naturels et hydrauliques du « service de la prévention des pollutions, des risques, et contrôle des transports » (SPPRCT), chargé des risques naturels et technologiques, du « service de la valorisation, évaluation des ressources et du patrimoine naturel » (SVERPN) chargé des milieux aquatiques et du « service stratégie régionale du développement durable » (SSRDD) chargé de l'aménagement. L'organigramme n'indique pas d'instance de coordination de ces services.

La cellule hydrométrie est positionnée au sein du SVERP (4 techniciens). Cette cellule gère (au 5 mars 2012), 25 stations sur le bassin Loire-Bretagne et 18 sur le bassin Adour-Garonne. Aucun service de prévention des crues (SPC) n'est présent dans la région Limousin. Les mesures sont effectuées par la cellule hydrométrie de la DREAL.

21,12 ETP sont affectés à l'action 10 du programme 181. Les effectifs baissent légèrement en 2012, et les auditeurs ont relevé que la situation n'était satisfaisante ni pour la DREAL, ni pour les DDT qui atteignent un seuil critique.

Les auditeurs ont également relevé la fragilité en effectif des deux cellules de la DREAL Limousin, celle chargée des risques naturels et technologiques, et celle chargée de la sécurité des ouvrages hydrauliques.

Une convention a été passée entre la DREAL et la DDT de la Haute-Vienne pour répartir les missions du contrôle hydraulique entre la DREAL Limousin et la DDT de Haute-Vienne ; elle est accompagnée de la liste des ouvrages hydrauliques de

catégories A, B et C dont est chargée la DREAL, les autres ouvrages étant confiés à la DDT. Par ailleurs, le service de la DREAL Limousin concerné par les barrages souhaite étendre son champ de compétence sur certains barrages de la DREAL Auvergne et souhaite pour ce faire une augmentation de ses ETP.

La DREAL anime un « club des risques » qui se réunit deux fois par an au niveau régional. Le « club risques » selon les auditeurs, mériterait d'être mieux structuré pour que la DREAL Limousin assure pleinement et pérennise son rôle d'animation et de pilotage des DTT.

En effet, il apparaît au sein des DDT de réels besoin de coordination et d'animation de la politique de prévention des risques : amélioration de la connaissance (notamment traitement de l'aléa dans les PPRI), échanges de bonnes pratiques (nature et fréquence de la diffusion de l'information à destination des maires, systèmes d'information), amélioration des compétences palliant les difficultés de formation pour les agents récemment affectés) etc... Le club risques gagnerait à être davantage structuré et formalisé.

4. Afin d'optimiser le rôle de pilotage de la DREAL, veiller à une bonne structuration du club « risques » afin de répondre aux nombreuses attentes des DTT en matière d'animation métiers, d'amélioration des compétences et d'harmonisation des pratiques.

1.2.1.2. Au niveau départemental

Dans tous les départements audités, la préparation de la gestion de crise et la planification des plans de secours sont du ressort de la préfecture qui dispose d'un service interministériel départemental de protection civile (SIDPC) sous l'autorité du directeur de cabinet du préfet. La prévention des risques est de la compétence de la DTT.

L'application de cette répartition ne pose pas de problème particulier, sauf dans les Deux-Sèvres : le manque de clarté dans la répartition des responsabilités entre le SIDPC et la DTT des Deux-Sèvres engendre un malaise pour les deux services très fortement impliqués historiquement sur le champ des risques. Les services s'interrogent sur ce que chacun attend de l'autre. Cette observation pose question dans un contexte de raréfaction des effectifs.

La recommandation émise dans le contexte des Deux-Sèvres peut néanmoins être généralisée pour les autres départements, où l'insuffisance de la sensibilisation des maires est constatée et peut avoir notamment pour origine le manque de clarté sur la répartition des compétences entre les services perçu par les interlocuteurs externes.

5. Clarifier les relations entre le SIDPC et la DDT, notamment dans le domaine de l'information aux maires.

Les observations générales émises par les auditeurs des quatre DDT en ce qui concerne les moyens des services, font toutes état, à un degré divers :

- de la fragilité des structures en terme d'effectifs (trop faibles), de risque élevé de vacances prolongées, compte tenu des profils techniques nécessaires, notamment pour les unités risques naturels qui sont souvent plus récentes et peu dotées ;
- de répartitions d'effectifs peu optimales (sous-effectif des équipes de la DREAL Limousin en charge du contrôle des ouvrages hydrauliques), ou ambiguïté sur le rôle d'une unité de la DDT en matière de contrôle de ces ouvrages : cf [3.2.1.L'organisation des services et la répartition des compétences et des effectifs](#)) entre DREAL et DDT depuis la reprise de la compétence de contrôle des ouvrages hydrauliques par la DREAL ;
- de difficultés à pourvoir les postes vacants, ou à trouver les compétences requises ;
- de craintes pour le maintien de la capacité d'action des services chargés de la prévention des risques ;
- de la nécessité d'améliorer la lisibilité des structures, et la clarté de la répartition des responsabilités ; en ce sens, les auditeurs relèvent le caractère positif du rapprochement des services de la planification et des risques dans les Deux-Sèvres ;
- de la crainte exprimée par les élus de la baisse d'assistance de proximité des services de l'État compte tenu de la baisse des effectifs.

6. Dans un contexte de contrainte budgétaire globale, rester attentif, dans un cadre pluriannuel, à l'évolution des équipes chargées de la prévention des risques, garantir la permanence des fonctions et des effectifs minimaux, accompagner les agents dans une démarche d'amélioration des compétences, pourvoir les postes vacants en s'assurant des compétences requises.

1.2.1.3. Les relations avec les autres partenaires

Le Conseil régional Limousin mène peu d'actions dans le domaine de la prévention des risques, si ce n'est dans le domaine des inondations dans le cadre du Plan Loire Grandeur nature (PLGN), ou du PAPI.

La DREAL et les DDT entretiennent des relations avec les EPTB, mais qui devraient être approfondies. Les auditeurs ont constaté une faiblesse dans les liens entre la DREAL Limousin et l'EPTB Épidor, qui représente pourtant un lien important avec les collectivités territoriales. Aucune synergie forte n'a été relevée dans les rapports d'audit entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales et des communes, même si les relations existent.

La DREAL Limousin n'a pas de lien avec les conseils généraux qui interviennent pourtant sur les questions liées à l'eau et sur l'assistance technique aux communes.

Les relations avec la ville de Limoges sont satisfaisantes.

1.2.2 Les moyens financiers

Les moyens financiers des DDT audités sont de relativement faible importance, compte tenu de leur caractère rural, sauf dans la Nièvre. La DDT de la Nièvre gère des enveloppes de crédits conséquentes en provenance des programmes 113 ou 181, affectés au PLGN, ou à des actions connexes (crédits PLGN aujourd'hui en baisse). Ces crédits sont consommés pratiquement en totalité tous les ans. Ce n'est pas le cas pour les crédits du FPRNM où les taux de consommation des crédits étaient de 42 %, 51 % et 18 % pour les années 2009, 2010 et 2011.. Cependant, pour l'ensemble des crédits, même si les dispositifs de gestion sont complexes, les auditeurs ont considéré que la DDT devrait mettre en place une véritable comptabilité des crédits du FPRNM, ainsi que des outils de suivi cohérents de l'ensemble des moyens financiers pour clarifier les échanges entre DDT et DREAL : dans la Nièvre, les auditeurs n'ont pas pu rapprocher les tableaux de suivi de la DREAL et ceux de la DDT. Mais au delà de ce département, l'objectif d'une meilleure transparence dans la gestion des crédits du FPRNM s'impose. Des DAP CETE sont également utilisés, de façon variable.

En Haute-Vienne, le FPRNM a permis de financer quatre PPRi, ainsi que des actions de communication, notamment pour la publicité de l'IAL. En Creuse, le FPRNM contribue à des actions d'information préventive, à la révision et à la publication du DDRM, et aux dépenses d'établissements de PPRi. Mais les budgets sont relativement faibles pour ces départements. La DDT des Deux-Sèvres dispose également de crédits du programme 181. Les crédits du fonds Barnier sont gérés par la préfecture et concernent l'information préventive (remise à jour du DDRM notamment, mais aussi réalisation d'une plaquette sur le risque inondation, révision d'atlas).

7. Mettre en place une comptabilité précise et partagée entre DREAL et DDT des crédits du FPRNM.

Le soutien des Centres d'études techniques de l'Équipement (CETE) est relativement peu requis à travers le titre IX (droits à prestation CETE : DAP CETE), alors que les besoins en expertise sont bien réels.

2. Les outils de la prévention

2.1. L'information préventive

Les obligations essentielles de l'État en matière d'élaboration du DDRM ou d'IAL sont assurées. Les DDRM ont été révisés ; dans un département cette révision n'avait pas encore abouti en 2013. Mais, seulement dans un département sur quatre les informations aux maires sont adressées à toutes les communes concernées par des risques majeurs. Les maires n'assurent pas toutes leurs obligations réglementaires, sur l'élaboration de leur DICRIM, sur les repères de crues, et sur l'obligation d'informer les populations. La répartition des compétences entre les services des préfectures et des DDT n'est pas toujours lisible en matière d'information des maires, ou en ce qui concerne le renseignement des bases de données ; en outre, les services ne disposent pas des moyens nécessaires pour assurer le suivi des obligations réglementaires des communes.

Les PPRi sont élaborés et suivis, en concertation avec les communes ; mais il reste en Creuse 27 plans d'exposition aux risques (PER) dont il convient d'examiner l'intérêt de leur conservation, de leur suppression ou de leur remplacement par un PPRi.

2.1.1 Les obligations réglementaires de l'État : dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM), transmission des informations aux maires (TIM)², information des acquéreurs et locataires (IAL)

Les auditeurs ont constaté que les DDRM étaient tous accessibles sur le site des préfectures. Trois d'entre eux ont été mis à jour de façon récente (entre 2010 et 2012), le DDRM des Deux-Sèvres restant encore, à la date de la rédaction du présent rapport, une version provisoire datant de 2008. Les risques sont identifiés, hiérarchisés et décrits par une ou plusieurs cartes, précisant les communes soumises à ces risques. Les DDRM sont considérés d'une façon générale clairs et adaptés.

Dans le département de la Nièvre le porté à connaissance (maintenant Transmission des informations aux maires - TIM³) est réalisé pour chacune des 221 communes concernée par un risque majeur. Le site de la préfecture publie les arrêtés préfectoraux sur l'information des acquéreurs et locataires.

² Antérieurement appelée « porté à connaissance risques (PAC) » la Transmission des informations aux maires (TIM) est mentionnée dans la circulaire du 2 mars 2011 relative aux modalités de mise en œuvre des décrets n° 2010-1254 et n° 2010-1255 du 22 octobre 2010 relatifs à la prévention du risque sismique et aux zones de sismicité qui modifient le cadre de l'information préventive des populations et de l'information des acquéreurs et des locataires sur les risques majeurs (non publiée au JO).

³ Le « porté à connaissance (PAC) » sera systématiquement remplacé par TIM dans la suite de la rédaction, en ce qui concerne la transmission des informations aux maires pour la réalisation de leur DICRIM, à distinguer du PAC du code de l'urbanisme.

Pour le département des Deux-Sèvres, seulement 185 communes concernées par le risque sismique sur 305 communes concernées par ce même risque avaient fait l'objet d'une information aux maires par la préfecture, à la suite de la circulaire du 2 mars 2011 sur la prévention des risques sismiques. 56 communes sur 305, dont 24 communes concernées par le risque d'inondation, n'ont pas reçu de TIM. La nouvelle version du DDRM (non encore publiée ⁴) sera l'occasion de rappeler aux élus leurs obligations en matière d'information préventive. La mission insiste sur une nécessaire et meilleure hiérarchisation des risques pour renforcer les messages à passer aux élus et au public. Il est à noter que dans ce département la révision du DDRM fait l'objet d'un partage des responsabilités entre le SIDPC et la DTT. Pourtant, il est aussi indiqué que l'effectif en charge des risques a atteint un seuil critique à la DDT. Par ailleurs, le SIDPC a aussi vocation à mettre en ligne et actualiser l'information des acquéreurs et locataires sur le site de la préfecture.

En Creuse, il n'y a pas de document de stratégie départementale sur la prévention des risques. Le DDRM (mis à jour en octobre 2012) montre certaines incohérences sur le risque inondation qui est le risque le plus important du département⁵. Par ailleurs, l'information des acquéreurs et des locataires, faisant l'objet d'un site de la préfecture, ne concerne que les communes soumises au risque inondation et au risque sismique.

En ce qui concerne la Haute-Vienne, le DDRM a été révisé en 2010. Un tableau annexé au DDRM, et publié sur le site de la préfecture identifie par commune les risques naturels. 83 communes sur 100 concernées par un risque ont fait l'objet d'une transmission des informations aux maires (TIM). L'information des acquéreurs et locataires est à jour et accessible sur le site de la préfecture.

8. Dans les cas où elle n'est pas faite, assurer et renouveler la communication sur les risques à destination des maires et du grand public.

2.1.2 Les obligations des maires

Si on peut constater que la situation est relativement bien maîtrisée par l'État en ce qui concerne ses obligations réglementaires d'élaboration des DDRM, toute autre est la situation en matière de documents de la responsabilité des communes ; il existe un flou certain à la fois sur les structures de l'État qui devraient leur apporter un soutien, et sur l'état des lieux de l'élaboration des documents communaux.

2.1.2.1. Les documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM) et les plans communaux de sauvegarde (PCS)

Dans le département de la Nièvre, la situation est claire en matière d'élaboration du DDRM. La préfecture et la DDT suivent étroitement les productions des DICRIM et PCS (réunions d'information, mises à disposition de trames, nomination d'un conseiller

⁴ À la date du présent rapport de synthèse.

⁵ L'AZI fait état de 115 communes exposées au risque inondation, mais le DDRM évoque 37 communes concernées par ce risque, dont 5 font l'objet d'un PPRi et 27 d'un PER.

défense en charge de l'accompagnement des collectivités pour l'élaboration de leur PCS), comité de suivi (assuré par les sous-préfets d'arrondissement). Cependant, malgré ces actions, la mission souligne les lacunes constatées en termes d'établissement de PCS par les communes. 43 d'entre elles ont approuvé leur PCS, sur 103 qui devraient en disposer. Il n'est pas fait mention du nombre de DICRIM réalisés.

Ainsi, la mission recommande-t-elle d'inciter les communes ayant un PPRi approuvé à élaborer les PCS comme le prévoient les textes, et à en tester régulièrement le caractère opérationnel. La mission recommande également d'inciter les communes, le cas échéant, à élaborer des PCS intégrant un DICRIM simplifié.

Dans le département de la Creuse, sur 27 communes concernées par un PER et 5 par un PPRi, seuls 17 DICRIM ont été établis, et aucun pour les communes concernées par un PPRi. 22 PCS ont été établis, mais les communes les plus concernées par le risque inondation n'ont pas élaboré leur PCS.

Dans le département de la Haute-Vienne, la DDT apporte son conseil pour l'élaboration des DICRIM sous forme de note méthodologique et plan d'élaboration, et non de documents types. Alors que 83 TIM avaient été transmis aux communes, par la cellule Risques et Nuisances de la DDT (service Eau Environnement Forêt Risques – SEEFR), c'est un service différent, le service d'action territoriale et développement durable qui apporte son soutien pour les DICRIM. Les maires concernés en ont établi seulement 8. La mission a constaté une très insuffisante sensibilisation des maires à la réalisation des plans communaux de sauvegarde : seulement 7 communes sur 62 les ont réalisés (lors du passage de la mission).

Dans le département des Deux-Sèvres, on note un certain foisonnement dans les services concernés par l'assistance ou le soutien à l'élaboration des DICRIM. La préfecture propose l'aide du SIDPC ; l'unité Gestion de crise de la mission circulation, sécurité routière et gestion de crise de la DDT est concernée ainsi que le service départemental d'incendie et de secours – SDIS – qui, lui aussi, apporte son soutien aux communes par la transmission d'un modèle succinct. L'unité planification de la DDT souhaiterait s'y impliquer davantage. On constate néanmoins que seules les communes qui ont finalisé leur PCS (15 sur 50) ont produit leur DICRIM. 13 autres DICRIM sont en cours. Les DICRIM produits sont très souvent sommaires.

9. Inciter les maires qui ne l'auraient pas établi, à élaborer le DICRIM.

10. Inciter les communes à élaborer leur PCS, et en priorité les communes ayant un PPRi, et à en tester régulièrement le caractère opérationnel. Lorsque le DICRIM n'est pas ou pas encore établi, inciter les communes à élaborer des PCS intégrant un DICRIM simplifié.

2.1.2.2. Les repères de crues

Dans les départements audités, on constate globalement des difficultés à recueillir les données historiques par les SPC, et un manque d'enthousiasme des maires pour afficher les repères de crues et d'en tenir l'inventaire.

Sur le premier point des études sont lancées, mais les recueils des données historiques devraient être aujourd'hui terminés et ne le sont pas.

Sur le deuxième point, les obligations réglementaires sont souvent méconnues par les maires.

11.Rappeler aux maires concernés leurs obligations en matière d'information régulière de la population.

12.Rappeler aux maires concernés par le risque inondation les obligations découlant de la loi du 30 juillet 2003, et notamment l'obligation d'implanter des repères de crues.

2.1.3 L'information du public et les réseaux d'information

Les DDT constatent que l'information obligatoire de la population n'est pas faite. Il s'avère que les DDT n'ont plus les moyens, ou ne les mobilisent pas, sur le suivi des obligations d'information de la population par les maires qui doit être réalisée au moins une fois tous les deux ans pour les communes dotées d'un PPR approuvé.

Les sites des préfetures et des DDT publient les documents et cartographies liées aux risques.

2.1.4 Les bases de données

2.1.4.1. Les atlas des zones inondables (AZI)

Les rapports de mission font état de territoires bien couverts par les AZI, publiés sur CARTORISQUE ou sur le site de la DREAL et mis à jour. Compte tenu de leur réalisation échelonnée dans le temps, les méthodes utilisées pour leur élaboration sont hétérogènes.

2.1.4.2. Les bases de données GASPARE, CARTORISQUE, SIOUH

Les procédures de mise à jour de CARTORISQUE sont diverses selon les départements. En Haute-Vienne, CARTORISQUE est mis à jour régulièrement par la DDT. Pour la Nièvre, la DDT transmet au CETE de Bordeaux les éléments dématérialisés notamment géomatiques nécessaires au site CARTORISQUE. Mais dans le département des Deux-Sèvres, la base CARTORISQUE est incomplète.

La base GASPARG (Gestion Assistée des Procédures Administratives relatives aux Risques naturels et technologiques) réunit les informations sur les documents d'information préventive à portée réglementaire. Elle est renseignée par les services extérieurs de l'État, sauf les arrêtés CATastrophes NATurelles qui sont saisis au niveau national. Mais on constate une grande complexité, voire incertitude sur la répartition des tâches de saisie et de mise à jour entre les services compétents :

- la DREAL renseigne les atlas en Haute-Vienne, mais c'est la DDT dans les Deux-Sèvres ;
- la préfecture renseigne les DICRIM en Haute-Vienne, les DCS et PAC dans les Deux-Sèvres, et en Nièvre met à jour GASPARG, sauf pour les PPR ;
- la DDT renseigne les PPRi, PPR, PAC et PCS en Haute-Vienne, les AZI et les DICRIM dans les Deux-Sèvres. Dans la Creuse la DTT indique ne rien saisir.

L'application SIOUH (Système d'information des ouvrages hydrauliques) est renseignée pour ce qui concerne les barrages de classe A seulement, compte tenu du contexte de tension sur les effectifs. Sur ce point la mission avait considéré que la DREAL devait étudier d'autres solutions, même de type externalisation, pour compléter la base.

2.1.4.3. GéoLimousin

La DREAL Limousin a mis en place une base de données GéoLimousin, en application de la directive européenne INSPIRE⁶ (qui a pour objet de faciliter l'accès à l'information géographique en Europe pour mieux protéger l'environnement). Mais certaines pages de GéoLimousin ne sont pas à jour, ainsi que le relève la mission. Ainsi, la mission estime urgent de reporter sur GéoLimousin l'atlas des zones inondables dans la mesure où le site CARTORISQUE n'était plus mis à jour depuis de nombreux mois.

2.2. Les plans de prévention des risques (PPR)

Les études et notamment les études d'évaluation de l'aléa, sont menées par des bureaux d'études. La capacité de vérification des hypothèses et conclusions des bureaux d'études pose question : l'expertise n'existe pas toujours dans les services de l'État même si les CETE apportent leur soutien technique. La situation n'est pas destinée à s'améliorer à l'avenir compte tenu de la précision et de la pertinence de nouveaux outils méthodologiques. L'analyse des auditeurs conclut que les services de l'État ne disposaient pas de toute la compétence requise pour encadrer les bureaux d'études à bon escient, et arbitrer sur les méthodologies appliquées. On notera que toutes les données ne sont pas toujours disponibles sur les inondations historiques.

⁶ Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE)

2.2.1 État des lieux

Des PPRi sont établis dans tous les départements audités :

- 5 PPRi, mais encore 27 PER pour la Creuse ;
- 2 PPRi approuvés dans les Deux-Sèvres ;
- 13 PPRi en Haute-Vienne ;
- Dans la Nièvre, le territoire dispose d'une bonne couverture théorique de PPRi, mais ces derniers sont à mettre en révision pour l'axe ligérien. Les insuffisances portent sur la sous-évaluation de l'aléa, l'insuffisance de la prise en compte de l'aléa rupture de digue, les imprécisions de la cartographie des zones inondables, et la nécessaire actualisation de la cartographie des enjeux.

Un plan de prévention des risques miniers (PPRM) a été élaboré sur le bassin houiller d'Ahun, en Creuse⁷. Son élaboration a été particulièrement longue (dix ans pour les études d'aléa). Le croisement de la carte des aléas avec la carte des enjeux a donné lieu à un projet de zonage complexe. L'enquête publique s'est déroulée dans un climat difficile. Des réserves émises sur les zonages ont provoqué de nouvelles études. Les auditeurs ont relevé « un déni classique du risque » en provenance des collectivités locales concernées.

2.2.2 Zonage et crue de référence des PPRi

Le déficit de connaissance sur les crues historiques est fréquent : des études menées par des bureaux d'études permettent de proposer des grilles d'aléas. Les missions ont constaté que l'événement de référence⁸ était la plupart du temps respecté pour l'identification de la crue de référence, « la plus forte crue connue et, dans le cas où celle-ci serait plus faible qu'une crue de fréquence centennale, cette dernière ». Pour un département, c'est la crue centennale calculée qui a été désignée comme la crue de référence.

Le zonage des aléas se calcule en général selon la méthodologie décrite dans le guide méthodologique⁹ de l'élaboration des PPRi. Dans le département de la Creuse, certains critères diffèrent, et notamment dans le cas du PPRi d'Aubusson qui applique 4 niveaux, et un critère de hauteur supplémentaire, de 1 à 2 m, et qui est moins restrictif que la grille de qualification des aléas en fonction de la hauteur et de la vitesse présentée dans le guide précité. L'élaboration de ce PPRi avait fait l'objet d'une forte opposition de la commune concernée, mais les auditeurs ont constaté que les règles de construction applicables selon le zonage représentaient un compromis acceptable entre les exigences de sécurité et les nécessités de développement de la commune.

. Diagnostic de réduction de la vulnérabilité

⁷ Arrêté préfectoral du 11 mai 2012 portant approbation du PPRM du bassin houiller d'Ahun

⁸ Précisé par la circulaire du 24 janvier 1994

⁹ Plans de prévention des risques naturels (PPR) Risques d'inondation – Guide méthodologique. 1999.

La DDT de la Nièvre a engagé un programme de diagnostic de réduction de la vulnérabilité de l'habitat aux inondations. Le PLGN a également proposé aux entreprises un diagnostic de vulnérabilité gratuit.

2.2.3 Concertation

Les rapports mentionnent la bonne qualité de la concertation.

En Nièvre, la concertation avec les élus prend la forme de réunions publiques d'information et de présentation du PPRi avant mise à enquête publique. Les documents réglementaires peuvent être modifiés à la demande des élus, après réunion de concertation. L'administration joue bien son rôle pour impliquer les élus dans la démarche d'élaboration du PPRi. Des réunions d'information sont tenues avec les maires pour informer les habitants. D'autres supports de communication peuvent aussi être élaborés pour pratiquer la consultation des acteurs et la concertation avec la population.

Dans les Deux-Sèvres, une vaste campagne de communication a été réalisée avec le lancement de l'enquête publique du PPRi de Niort.

3. Les risques particuliers

3.1. Les risques naturels

Le risque d'inondation est le risque le plus important des départements audités. Il est traité dans le chapitre 2. Les outils de la prévention

Le risque lié aux mouvements de terrain ou cavités est pris en compte dans les départements où il existe : Haute-Vienne, Deux-Sèvres et Nièvre (élaboration d'inventaires et de cartographie des risques, plan de prévention des cavités naturelles dans la Nièvre). Le risque retrait-gonflement d'argile a été identifié dans les Deux-Sèvres, mais il n'est pas pris en compte dans les permis de construire et ne donne pas lieu à information au public. Le risque sismique est bien traité dans les Deux-Sèvres. Le risque radon existe dans les quatre départements audités, mais ne donne pas lieu à mesure particulière.

3.1.1 Les risques ayant pour origine les mouvements de terrain ou les cavités

Ces risques sont pris en compte et traités dans les départements de la Haute-Vienne, des Deux-Sèvres et de la Nièvre. Les actions de prévention sont menées par l'État en association avec les communes. Les documents réalisés sont consultables sur les sites d'information.

La Haute-Vienne est concernée par plusieurs types de mouvements de terrain. Les risques d'effondrement de cavités souterraines sont particulièrement présents à Limoges. La carte de localisation du risque lié aux cavités souterraines de Limoges est mise à jour régulièrement. Ce risque est pris en compte dans le DDRM.

Dans la Nièvre, des inventaires et des cartes des mouvements de terrain et des cavités ont été réalisés par le BRGM en liaison avec l'administration locale (DDT), l'ONF et les maires concernés. A la suite de l'effondrement du centre bourg de la petite commune rurale d'Oudan, qui a provoqué l'évacuation des habitations concernées, un aléa fort a été identifié et maintenu. L'État et la commune ont travaillé ensemble sur des mesures d'urgence, de protection à plus long terme et d'aménagement. Un financement du FPRNM a été obtenu. L'État a prescrit un plan de prévention des risques naturels « cavités souterraines ».

Dans les Deux-Sèvres, le BRGM a également réalisé un inventaire des mouvements de terrain et des cavités. Une commune particulièrement touchée par de nombreuses cavités, a fait l'objet d'une cartographie de l'aléa. Un programme de surveillance et de réalisation de travaux est suivi dans les zones les plus touchées, mais compte tenu de l'absence de pression urbaine sur la commune, (qui n'est pas dotée de documents d'urbanisme) il n'y a pas eu lieu de réaliser un plan de prévention particulier pour les cavités ni de prendre des prescriptions d'urbanisme. Les risques de mouvements de terrain (glissements de terrain, érosions de berge, effondrements, coulées de boues et éboulements) sont eux, pris en compte dans les documents d'urbanisme. Il n'est pas envisagé de PPR mouvement de terrain dans le département.

3.1.2 Le risque retrait-gonflement des argiles

Ce risque est présent en Haute-Vienne et dans les Deux-Sèvres et a donné lieu à des cartographies réalisées par le BRGM et accessibles sur les bases de données spécialisées et généralistes.

Dans les Deux-Sèvres, il concerne la quasi totalité des communes (299/305 communes). C'est le risque qui génère le plus d'arrêtés de catastrophes naturelles. Le DDRM (non approuvé à ce jour) devait être mis à jour en intégrant ce risque. L'État joue son rôle d'information des communes par campagne de communication ou diffusion de brochures. Mais ce risque n'est pas pris en compte dans la procédure du permis de construire. La mission avait rappelé que ces campagnes d'information et de sensibilisation devaient être renouvelées régulièrement.

En Haute-Vienne, l'ensemble des communes a reçu un courrier d'information sur ce risque de retrait-gonflement des argiles, ainsi qu'une plaquette type.

Dans la Nièvre, ce risque est faible ou moyen.

3.1.3 Le risque sismique

Le risque sismique n'est pas cité en Creuse, et est faible en Nièvre (22 communes figurent en zone de sismicité faible).

En Haute-Vienne, la majorité du département est classée en niveau 2 (aléa faible), et quelques communes en aléa très faible. Un arrêté définit les règles de construction parasismique applicables aux bâtiments classés « à risque normal ». Le DDRM définit les mesures de prévention à mettre en place. Les élus ont été destinataires de la carte des risques sismiques.

Dans les Deux-Sèvres, toutes les communes sont classées en zone de sismicité 3 (aléa modéré) depuis l'entrée en vigueur des décrets n° 2010-1254 et 2010-1255. Une coordination a été assurée avec la DREAL. Au niveau de l'information préventive, la préfecture a transmis les informations aux maires, en leur rappelant leurs obligations d'informer les populations et de réaliser leur DICRIM. Les informations à destination des acquéreurs et des locataires sont disponibles sur le site de la préfecture. Des actions de communication et d'informations ont été réalisées par voie de presse, de réunion, ou de documents. Les TIM pour l'élaboration des documents d'urbanisme des communes intègrent les évolutions de la nouvelle réglementation.

3.1.4 Les événements climatiques

Ce risque concerne toutes les communes de la Creuse et de la Haute-Vienne pour les tempêtes violentes, et les épisodes neigeux intenses), Les épisodes de sécheresse sont la première cause d'indemnisation au titre des calamités agricoles, en Nièvre.

Dans les Deux-Sèvres, compte tenu des tempêtes de 1999, de la tempête Klaus en 2009 et Xynthia en 2010, le risque tempête est considéré comme un risque majeur.. La DDT doit donc poursuivre la rédaction d'un nouveau DDRM avec les informations

détenues par la préfecture, issues des nombreuses interventions réalisées lors de la tempête Xynthia. La mission note qu'il existe un cumul potentiel du risque tempête et du risque inondation qui générerait des interventions en conditions difficiles.

3.1.5 Le risque lié à la présence de radon

Le site du MEDDE mentionne que suite à une campagne nationale de mesures du radon dans des locaux, les pouvoirs publics français ont dressé, par arrêté, une liste de départements prioritaires face au risque radon. Figurent parmi les départements prioritaires la Creuse, la Haute-Vienne, la Nièvre et les Deux-Sèvres.

Ce risque n'est pas mentionné dans les audits sur la Creuse, la Nièvre et la Haute-Vienne.

Dans les Deux-Sèvres, le radon est présent dans les sous-sols granitiques et volcaniques. Des études réalisées par GEODERIS ont confirmé sa présence, mais ont aussi établi que sur l'ensemble des zones exploitées, l'aléa émission de radon était a priori négligeable, les valeurs d'activité relevées étant inférieures aux valeurs seuils.. Cependant la mission rappelle que le département des Deux-Sèvres a été classé « département prioritaire » pour le risque radon. Une information a été faite à destination des collectivités locales pour qu'elles fassent des prélèvements. Une fiche technique a été élaborée pour les chargés de mission territoriaux. Mais l'analyse du risque est peu explicite.

3.2. Le risque hydraulique

La circulaire MEEDDM, MIOMCT et MAAP du 31 juillet 2009 a fixé le cadre général de la réorganisation du service de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques : s'il relève toujours de la responsabilité du préfet de département, le service territorialement compétent est la DREAL à compter du 1er janvier 2011. Les audits départementaux ont été réalisés dans ce contexte de nouvelle répartition des compétences.

Il existe globalement une importante incertitude sur le contrôle des ouvrages de classe C et l'inventaire et le classement des ouvrages de classe D. Il n'est pas clairement établi que la DREAL dispose de tous les moyens nécessaires en effectifs formés correspondant aux nouvelles compétences transférées.

3.2.1 L'organisation des services et la répartition des compétences et des effectifs

La cellule « sécurité des ouvrages hydrauliques » est placée au sein du service de la « prévention, des pollutions, des risques et contrôle des transports » de la DREAL Limousin. Ce service est le service de référence pour les régions Limousin, Auvergne, Centre et Poitou-Charentes. Cette cellule comporte 5 agents, alors qu'elle devrait en comporter 9. La DREAL Limousin intervient également en appui aux autres DREAL

voisines. La DREAL Limousin assure le contrôle de 253 ouvrages. Pour les digues les recensements sont en cours.

Au sein de la DDT de la Creuse, le bureau des milieux aquatiques détenait la mission de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques, avant son transfert à la DREAL. Un agent avait été formé dans ce domaine et son rôle est aujourd'hui mal défini. Une convention avait été préparée entre DREAL et DDT Creuse, mais n'a pas été signée. Il n'y a donc aucun document réglant les relations entre ces deux services. Constatant que les ouvrages de classe D ne font pas partie du plan de contrôle de la DREAL, et compte tenu de la forte compétence antérieure de la DDT, il y a là pour la DDT une forte incertitude sur son rôle en appui de la DREAL.

Concernant la Haute-Vienne, il existe une convention préfet-DREAL-DDT de mai 2010, organisant la répartition des missions entre la DREAL et la DTT sur le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques. Cette nouvelle organisation a été mise en place dès 2010. La DREAL ne contrôle pas les ouvrages de classe D qui sont confiés à la DDT. La DDT considère que cette nouvelle organisation a été mise en place « de façon exemplaire », et que les missions sont très clairement définies.

Pour la DDT des Deux-Sèvres propos rapportés par les auditeurs, le transfert de la mission de contrôle à la DREAL (Poitou-Charente) s'est bien effectué, sans difficulté et sans transfert de moyens. On note que 0,1 ETP est affecté aux missions de la DDT : cependant, les résultats apparaissent très insuffisants en terme de recensement qui relève de la DREAL, et de contrôle qui relève de la DREAL.

Dans la Nièvre, le contexte est plus complexe, car la DREAL (Bourgogne) n'a pas créé de service spécifique de contrôle. Deux conventions de coopération ont été passées avec deux autres DREAL ; elles précisent clairement l'articulation entre les différents intervenants, les tâches à effectuer, le rôle du service pilote et du service associé. Il est noté que la nouvelle organisation en matière de contrôle n'était pas encore tout à fait opérationnelle, mais qu'elle est pragmatique et qu'elle donne satisfaction.

3.2.2 L'état du recensement des ouvrages et le classement

L'inventaire des barrages est terminé dans la Creuse pour tous les ouvrages, dans la Nièvre pour les ouvrages de classe A et B et en voie d'achèvement pour les ouvrages de classe C, et en Haute-Vienne pour tous les ouvrages exceptés ceux de classe D.

Le recensement est très incomplet dans les Deux-Sèvres, à l'exception des quelques plus grands barrages. Aucun barrage n'est recensé en classe B, aucun ouvrage classé en classe D. La base de données gérée par le service est considérée peu fiable par les auditeurs, qui soulignent que le nombre d'ouvrages potentiellement classables en classes C ou D est de fait très important. Un large travail de vérification sur le terrain est à faire, et le service doit se mettre en capacité de répondre à ses obligations.

3.2.3 Les bases de données.

La base BARDIGUES était alimentée et mise à jour par les DDT. La situation a changé à partir du transfert des compétences de contrôle des ouvrages hydrauliques à la DREAL. La base SIOUH remplace BARDIGUES et est alimentée par la DREAL.

Dans la Creuse, toutes les données ont été mises à jour dans BARDIGUES jusqu'à son remplacement par la base SIOUH, où les mises à jour ne sont plus assurées. La DREAL a précisé à la DGPR qu'elle limitait le renseignement de la base SIOUH aux barrages de classe A, par manque de moyens en ETP.

3.2.4 Les contrôles

Dans la Nièvre, la DREAL territorialement compétente a établi un plan de contrôle.

Dans la Haute-Vienne, un plan d'inspection périodique a été lancé en 2011. La DREAL doit inspecter les ouvrages de classe C qui ne l'avaient pas été.

En Creuse, les auditeurs font état d'incertitude sur le contrôle des ouvrages de catégories D qui ne sont pas compris dans le programme de contrôle de la DREAL, portant sur environ 80 ouvrages par an. Le service de police des eaux de la DDT dispose encore d'une compétence dans le domaine de la sécurité des ouvrages hydraulique, et s'interroge sur son rôle.

3.2.5 Le risque rupture de barrage

La DREAL Limousin apporte son soutien aux plans particuliers d'intervention des barrages, conduits par les préfetures. En Limousin, tous les barrages de plus de 20 mètres de haut ont fait l'objet d'études pour déterminer l'onde de submersion. Les auditeurs ont identifié la nécessité de disposer d'une note de doctrine, élaborée par la DGPR, sur la prise en compte cohérente de l'onde de submersion avec les cotes de référence dans les PPRi et les AZI : il s'agit d'un aléa exceptionnel non pris en compte.

Dans la Haute-Vienne, trois barrages de classe A ont fait l'objet d'études de danger. Des études de danger vont se poursuivre sur les autres ouvrages. Deux des quatre barrages majeurs sont assujettis à un plan particulier d'intervention.

Dans les Deux-Sèvres, le barrage de la Touche-Poupard, de classe A, dispose d'un plan particulier d'intervention (PPI). Des études de danger sont en cours pour le barrage du Cébron.

En Creuse, cinq barrages sont de classe A, dont deux font l'objet d'un PPI. Le phénomène d'onde de submersion est pris en compte pour ces barrages, ainsi que pour six autres barrages de classe B. Dans le DDRM, treize communes ont été identifiées comme étant à risque majeur par rupture de barrage, alors que vingt-deux

communes sont situées dans l'emprise des ondes de submersion des PPI de deux barrages de classe A.

3.2.6 Le risque rupture de digue

Dans la Nièvre, la mission a estimé que l'aléa rupture de digue était insuffisamment pris en compte. Si les digues de classe A et B sont pour l'essentiel classées, le travail est en cours pour les autres. Les auditeurs ont estimé nécessaire de conduire sans tarder les études sur les seuils de sûreté des digues domaniales de Nevers et de Decize dont le risque de rupture est avéré, et dont la responsabilité relève de l'État.

13. Assurer les obligations réglementaires en matière de recensement, de classement et de contrôle des ouvrages hydrauliques.

14. Assurer un suivi de la situation des effectifs affectés au contrôle des ouvrages hydrauliques afin d'anticiper et de se prémunir contre une situation de pénurie anormale ne permettant plus de faire face aux compétences à exercer.

15. Identifier explicitement les responsabilités pour l'alimentation de la base GASPARET et mettre à jour et poursuivre l'alimentation de la base de données SIOUH.

16. L'aléa rupture de digue n'est pas pris en compte dans les PPRi : une réflexion doit être engagée sur le sujet.

3.3. Les autres risques

Le risque de feux de forêt n'est pas significatif dans les départements audités. Le risque de l'après-mine existe dans la Creuse et dans les Deux-Sèvres et est pris en compte dans les DDRM. L'absence de sécurité dans les campings n'est pas traitée, ni par les communes ni par l'État et représente un vrai risque pour les usagers.. Il convient, en étroite concertation avec les collectivités locales et les gestionnaires, de travailler à leur recensement et aux plans de sécurité les concernant. Il convient également de réunir la sous-commission de la sécurité des campings et de saisir de toutes les questions de sécurité des campings.

3.3.1 Le risque de feux de forêts

En Haute-Vienne, le risque de feux de forêt n'est pas un risque majeur. Peu important en Creuse, ce risque relève davantage de l'organisation des secours. Ce n'est pas un risque majeur dans la Nièvre ni dans les Deux-Sèvres.

3.3.2 Le risque de l'après-mine

Le passé minier est très important en Haute-Vienne, mais, seules deux communes sont soumises aux risques majeurs miniers ; il n'y a pas de PPRM.

Dans la Creuse, outre le risque minier de l'ancien bassin houiller d'Ahun (mentionné au [#2.2.Les plans de prévention des risques \(PPR\)](#)), des mines d'uranium ont également été exploitées : 20 sites miniers sur 17 communes. Une commission locale d'information et de surveillance a été constituée.

Dans les Deux-Sèvres, il existe un risque post-mine lié à d'anciennes exploitations dans quelques communes. Trois sites présentent des risques miniers. Sur l'un des sites, un inventaire des risques miniers a été réalisé, le niveau d'aléa a été estimé faible, et il n'a pas été proposé l'élaboration d'un PPRM ; cependant la mission souligne que la transmission des informations aux maires concernés reste à faire. Sur l'autre site, une étude d'aléa a été faite, concluant à des risques faibles à moyens. Sur le troisième site, des études d'aléas ont été réalisées sur l'un des anciens sites d'exploitation, et ses résultats ont été présentés aux élus locaux. Un comité interdépartemental des risques miniers se réunit annuellement.

3.3.3 Les campings à risque

Dans la Creuse, la mission a constaté que la question des campings à risque n'était pas traitée ; elle a préconisé que la préfecture répartisse clairement les missions des services s'agissant des risques dans les campings, identifie les campings à risque, et fasse établir, avec le concours des maires, les plans de sécurité de ces derniers. La sous-commission pour la sécurité des campings à risque a été créée en 2010, mais elle n'a pas été réunie en 2011. Il convient de lui fixer des objectifs clairs et de travailler à son animation. La mission a pu constater un manque de coordination entre les services sur le traitement de la question des campings à risque ce qui peut expliquer pourquoi elle n'a pas été réunie.

Dans les Deux-Sèvres, un inventaire des campings à risque a été fait en 1996 mais jamais actualisé jusqu'en 2011. Or depuis la parution des décrets sismiques, tous les terrains du département sont concernés par ce risque. Même si le risque est limité, la mission recommande :

- de refaire, en lien avec les communes et les gestionnaires, un inventaire des campings actuellement autorisés ;
- de vérifier leur légalité et leur positionnement par rapport aux zones inondables ;
- de mettre en œuvre, après passage en CCDSA, une politique de mise en conformité (rédaction des cahiers de prescriptions, contrôle de mise en œuvre effective des consignes de sécurité).

Dans la Nièvre, les campings à risque ne sont pas recensés, mais la mission a identifié 21 sites concernés par le risque inondation.

En Haute-Vienne, les PPRN ne concernent que l'inondation. Cependant le département est exposé au risque inondation, inondations lentes ou torrentielles, accompagnées de coulées de boues, voire de mouvements de terrain. On ne parle de camping à risque ni dans le DDRM de Haute-Vienne ni sur le site de la préfecture, ni comme d'un risque identifié en Haute-Vienne.

La CDPRNM a été constituée dans les Deux-Sèvres mais n'a pas été réunie. Il en est de même en Haute-Vienne.

La sous-commission départementale pour la sécurité des terrains de camping, créée en Creuse, dans les Deux-Sèvres, en Nièvre, ne s'est jamais réunie. Cette sous-commission n'est pas mentionnée en Haute-Vienne.

17. Clarifier les missions et responsabilités des services dans le traitement des campings à risque.

18. Réunir les sous-commissions sur la sécurité des campings, les saisir de la situation des campings du département.

19. Réaliser, avec les communes, un inventaire de tous les campings, de ceux actuellement autorisés, de ceux qui sont exposés aux risques.

20. Établir avec le concours des maires, les plans de sécurité des campings à risque.

21. Mettre en œuvre, après passage en CCDSA, une politique de mise en conformité (rédaction des cahiers de prescriptions, et contrôle de la mise en œuvre effective des consignes de sécurité).

3.3.4 Prise en compte des risques naturels dans les risques technologiques

Ce risque a été examiné dans la Nièvre où le DDRM fait état de trois installations classées SEVESO seuil haut. Un comité local d'information et de concertation (CLIC) se réunit chaque année au titre de la prévention des risques pour chacun des établissements. Deux des sites concernés sont hors ou en limite de zone inondable. Le seul risque d'origine naturel susceptible d'intervenir est le risque sismique avec une probabilité faible.

Dans les Deux-Sèvres, il y a 5 établissements classés SEVESO, concernés par le risque sismique et le risque retrait-gonflement des argiles.

4. Les risques, l'urbanisme et l'application du droit des sols

Les services chargés de l'urbanisme traitent la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme en concertation ou après avis des autres services concernés. Les procédures de transmission des informations aux maires sont lourdes. Les délais de contrôle des procédures d'urbanisme sont courts et les services ne se donnent pas les moyens de les respecter. Les services de l'État n'ont pas toujours une bonne visibilité à posteriori des actes communaux.

4.1. La prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme

La transmission des informations réglementaires aux maires dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme est produite soit en concertation par les bureaux des risques et de la planification dans les Deux-Sèvres et la Nièvre, soit par le bureau de la planification dans la Creuse. Les auditeurs ont constaté que le rapprochement au sein de la même unité de la planification et des risques favorisait une meilleure prise en compte du risque. En Creuse, la mission s'est interrogée sur l'absence au sein de la DDT de service chargé de faire respecter la réglementation sur ce point.

La prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme fait l'objet de transmission des informations aux maires, portant les avis des services de l'État sur les SCoT, et sur l'annexion des PPRi aux POS ou PLU. Cette transmission peut se heurter à certaines difficultés, liées à l'évolution de la connaissance du risque ou à l'absence de précision de l'aléa de référence sur certains AZI qui ne permet pas de hiérarchiser les risques par rapport aux enjeux. Mais les informations sont bien transmises aux maires par les services de l'État. En revanche, les auditeurs relèvent que les services n'ont pas les moyens de contrôler que les PPRi sont bien annexés aux documents d'urbanisme, ou qu'ils le sont dans les délais, lorsque ces derniers sont pris par les maires. Les auditeurs ont constaté que c'était le cas sur les dossiers qu'ils ont pu vérifier, mais aucun outil de suivi systématique n'est mis en place. Faute de retour d'information sur les actes pris par les maires pour la mise en compatibilité de leurs documents d'urbanisme, les services ne sont pas en mesure de faire procéder aux mises en demeure qui pourraient s'imposer. Les services doivent donc être sensibilisés sur leurs obligations en la matière.

4.2. L'Instruction ADS

Dans la Nièvre, dans les deux-Sèvres, les risques d'inondation sont correctement pris en compte dans l'instruction de l'application du droit des sols.

Dans la Creuse, les procédures d'instruction des dossiers de droit du sol pour les communes concernées par des PPR sont lourdes. Le service instructeur de la DTT (bureau urbanisme et planification) doit consulter obligatoirement le bureau des risques, qui doit répondre dans un délai donné, ce bureau devant consulter la DREAL, sans délai de réponse prévu, ni procédure en cas de non réponse. La mission estime

la procédure fragile, contrainte par des délais, sans garantie ni délai sur la réponse de la DREAL. Les auditeurs recommandent donc que la procédure d'instruction de l'ADS soit revue, dans le sens d'un élargissement de la compétence du bureau instructeur, pour éviter de passer par l'avis obligatoire d'un autre bureau, dont la consultation serait conservée pour les dossiers plus complexes. Une convention est à passer avec la DREAL notamment sur les délais de réponse.

Dans les Deux-Sèvres, l'unité planification doit être consultée et donner son avis sur les demandes d'autorisation d'urbanisme dans les zones à risques, essentiellement le risque inondation, tant aux pôles territoriaux qu'à certaines collectivités qui ont la compétence ADS. La mission s'est interrogée sur le bien fondé de cette consultation contribuant d'une part à accroître fortement le plan de charge de l'unité planification et pouvant conduire d'autre part à déresponsabiliser les instructeurs. La mission pointe les risques de cette pratique : transfert de charge au détriment des missions de base de l'unité, et prise de responsabilité envers une collectivité qui disposerait de la compétence ADS. En Haute-Vienne, une unité de la DDT est chargée de l'application du droit des sols, dossiers avec et sans PPR. Un outil de connaissance des risques est disponible.

En Haute-Vienne, la mise en place de procédures écrites sur les circuits internes d'élaboration et de suivi des avis pour respecter le délai de réponse de deux mois, permettrait de sécuriser les circuits de traitement des dossiers et le respect des délais.

4.2.1 Contrôle hiérarchique interne

Les auditeurs recommandent de mieux formaliser les contrôles hiérarchiques et de les pérenniser dans les services où ils existent. En Haute-Vienne, aucun contrôle hiérarchique interne n'est organisé pour l'ADS.

4.2.2 Contrôle de légalité

Dans la Nièvre, la DDT est intervenue dans le cadre du contrôle de légalité sur un PLU, alors que le PPRi n'avait pas été annexé. La commune a annexé le PPRi à la suite de cette intervention. Dans la Nièvre, le contrôle systématique concerne les actes dits prioritaires selon notamment le critère de la situation géographique du terrain, et si l'ouvrage est situé dans les zones à risques (zones inondables, zones des PPR naturels ou technologiques). Les actes non prioritaires sont soumis à un contrôle par sondage. En 2010, aucune observation de la préfecture n'a été émise sur un acte ADS en zone inondable, 2 permis de construire ont donné lieu à observation en 2012.

Dans les Deux-Sèvres, le contrôle de légalité est assuré sur la base de priorités définies annuellement, formalisées par notes internes, et portant sur tous les documents d'urbanisme et pour l'ADS notamment sur les zones inondables PPRi et AZI.

En Haute-Vienne, le contrôle de légalité concerne prioritairement les communes à enjeux environnementaux. Le contrôle de légalité des PLU et des SCoT est assuré par le pôle juridique de la DREAL, le contrôle de légalité des procédures ADS est assuré par un bureau de la préfecture ; la mission note que le contrôle de légalité des SCoT et

des PLU suit un cheminement compliqué entre le préfet, la DDT et la DREAL. La mission recommande donc la mise en place de procédures internes, pour respecter en particulier le délai de deux mois, compte tenu du nombre d'étapes du circuit de transmission entre les services de l'État ; il convient de prévoir un suivi des avis de l'État au titre du contrôle de légalité.

4.2.3 Le contrôle de conformité, les récolements de conformité

Dans la Nièvre, la mission recommande de poursuivre la mise en œuvre de la procédure de récolement par sondage pour les constructions en PPRi approuvées.

En Haute-Vienne, la DDT considère qu'une absence de moyens empêche d'assurer les récolements obligatoires au moins depuis 2011. La mission recommande cependant d'assurer les récolements en application de l'article R462-7 du code de l'urbanisme, au moins ceux prioritaires au regard des enjeux, et de mettre en place un tableau de suivi.

4.3. Le contentieux

Dans la Nièvre, un contentieux est à surveiller concernant le PPRi de Nevers : la cour administrative d'appel de Lyon a annulé partiellement le projet d'arrêté d'un projet d'intérêt général (PIG) non conforme au SDAGE : l'urbanisation d'un secteur a paru non conforme aux objectifs essentiels du SDAGE, en ce que cette urbanisation risquait d'empêcher, en cas d'inondation, le stockage de volumes d'eau importants et empêcherait, par là même, de limiter les conséquences d'une crue tant en amont qu'en aval.

22. Revoir les circuits trop longs pour respecter le délai de deux mois du contrôle de légalité.

23. Poursuivre les contrôles internes hiérarchiques ADS, ainsi que les contrôles de conformité.

5. La gestion de crise et le retour d'expérience

Dans les départements audités, les compétences sont clairement réparties entre préfecture et DDT. Le rôle des DDT, présentes en appui au SIDPC pour la préparation des gestions de crise, est variable selon les départements pour la gestion de crise.. Seul, le département de la Nièvre dispose d'un référent départemental pour l'appui aux crises d'inondation.

5.1. Les services de surveillance, de prévision et d'alerte

Les données météorologiques sont, sur l'ensemble du territoire français, issues du site Météo-France. Il n'y a donc pas de fonctions locales particulières exercées par les DDT.

En Creuse, les données hydrologiques et de prévision des crues étaient transmises par les trois SPC dans les Deux-Sèvres, la Nièvre et la Haute-Vienne. L'approbation du nouveau schéma directeur de prévision des crues du bassin Loire-Bretagne, en date du 21 décembre 2012, permet une meilleure couverture des bassins de la Charente et de la Seudre. En Creuse, dans la Haute-Vienne, la DDT peut apporter son concours au SIDPC pour la préparation des plans de secours (Creuse, Haute-Vienne) ou peut être amenée à contribuer à la gestion post-crise en participant à l'évaluation des dommages dans l'instruction des dossiers CAT-NAT. et peut être appelée à participer aux centres opérationnel départemental (COD) : c'est en général la DDT qui participe au COD, mais c'est parfois la DREAL (comme dans les Deux-Sèvres).

Dans la Nièvre, la DDT pilote une *réflexion sur l'évacuation des zones endiguées*, afin de proposer des seuils d'évacuation préventive des populations. Cet aspect apparaît extrêmement important aux auditeurs, compte tenu des risques avérés de rupture de digues.

5.2. La préparation à la crise

En Creuse, des exercices sont régulièrement organisés, mais, en 2011, aucun exercice de situation de crise ayant pour origine un risque naturel majeur n'avait été réalisé.

En Haute-Vienne, des exercices de PPI sont programmés pour les barrages de Saint-Marc et de Vassivières.

Dans les Deux-Sèvres, le SIDPC organise 4 exercices par an. La DDT participe activement à la planification et à la réalisation des exercices avec la préfecture.

5.3. La participation des services à la gestion de crise

La DDT de la Nièvre a désigné un référent départemental inondation. Il n'existe pas de référent inondation dans les Deux-Sèvres (pas de compétence disponible) , en Haute-Vienne ou en Creuse.

5.4. Les retours d'expérience sur les événements de crise

En Creuse, des retours d'expérience ou des fiches de bilan sont établis après chaque événement ayant mobilisé la DDT. Mais ils ne sont pas forcément suivis de plan d'actions, ni d'un suivi de la mise en œuvre des mesures de progrès.

En Haute-Vienne, le SIRDPC organise des réunions de retour d'expérience, mais il n'existe pas de base de données construite et identifiée sur les événements passés.

Dans les Deux-Sèvres, le retour d'expérience après la crise se poursuit notamment par la correction par la DDT de ses plans d'urgence, et une capitalisation de l'expérience acquise est réalisée par le SIDPC.

En Nièvre, des bilans de chaque événement ont été établis.

24. Officialiser la nomination d'un référent départemental pour l'appui technique à la préparation et à la gestion des crises inondation ou un correspondant inondation si la circulaire du 28 avril 2011 ne s'applique pas.

25. Programmer des exercices de crise spécifiques inondation avec un scénario large permettant de tester le dispositif de gestion de crise dans toutes ses composantes et sensibiliser les élus et la population.

26. Généraliser les retours d'expérience, et prévoir l'élaboration systématique d'un plan d'actions en complément des compte-rendus de retour d'expérience.

Conclusion : analyse des recommandations

L'approche transverse des audits départementaux 2011 fait apparaître les approches diverses des services départementaux en matière de mise en place et de fonctionnement du dispositif de prévention des risques naturels majeurs, sous l'animation de la DREAL ; cependant les auditeurs soulèvent certains points importants communs aux différents départements. Le risque le plus important, le mieux traité, parce que le plus anciennement traité est le risque inondation dans tous les départements : les méthodes d'investigation ayant fortement évolué depuis des décennies, les plans de prévention sont souvent à ré-étudier.

Au delà de l'état d'application de la réglementation par les services, et au delà des caractéristiques et des historiques locaux qui y ont contribué, et sans méconnaître les points forts de la mise en place de la politique de prévention des risques, certaines faiblesses émergent de façon récurrente.

L'analyse des recommandations émises par les auditeurs montre de fortes convergences. Les recommandations proposées dans le présent rapport reprennent les recommandations émises par les différents audits, en ayant sélectionné celles ou les éléments de celles qui sont les plus représentatives d'une certaine réalité transverse, même inégalement présentée dans les différents rapports.

1. Les recommandations s'adressant au niveau régional, portent sur deux aspects principaux, l'animation par la DREAL de la politique des risques mis en œuvre par les DDT, et l'application de la réglementation sur le contrôle des ouvrages hydrauliques.

L'animation de l'application des mesures de prévention des risques par les services départementaux est considérée positive par les auditeurs, et par les DDT. Les DREAL considérées dans ce rapport (la DREAL Limousin objet d'un audit, et les deux autres DREAL animant les DDT de la Nièvre et des Deux-Sèvres) proposent la stratégie régionale, mais aussi en portent sa mise en œuvre par l'élaboration de feuilles de route, qui représentent un outil important pour les DDT. L'animation par le club « risques » est estimé très positif et la recommandation émise vise à renforcer cet instrument pour le rendre encore plus efficace pour les DDT, dans la crainte qu'il soit négligé faute de moyens.

Certaines faiblesses en revanche apparaissent clairement dans l'application du contrôle des ouvrages hydrauliques qui est une mission nouvelle. Si les ouvrages les plus importants de classe A et B sont bien suivis, il semble que des considérations de moyens ne permettent pas à la DREAL de satisfaire ses obligations pour les ouvrages de classe C ou D. Selon les départements, les recensements sont exhaustifs ou pas, mais les plans de contrôle de la DREAL Limousin ne portent pas sur les ouvrages de classe D, ce qui crée une relative incertitude sur les missions des DDT concernées. Il est donc essentiel que les recensements soient terminés, et que le contrôle des ouvrages soit planifié. Le recensement et le contrôle des digues ne font pas partie des

priorités, même s'ils sont en cours dans le département de la Nièvre. L'attention doit être attirée sur ce point important de la nécessité d'un contrôle effectif des digues.

D'autres aspects à améliorer concernent une meilleure assistance aux DDT sur des sujets techniques, concernant l'harmonisation des méthodes de prise en compte des aléas de référence dans les PPRi, ou le pilotage des études concernant la définition de ces aléas.

2. Au niveau départemental, les principales recommandations à la fois aux services préfectoraux et aux services départementaux portent sur des points de clarification des missions des services, voire de lisibilité, et sur la prise en compte des campings à risque, très généralement peu ou pas traités. Mais la principale recommandation, qui s'adresse aussi aux DDT, porte sur l'information aux maires et au public, et le rappel aux maires de leurs obligations légales.

En effet, si les documents préfectoraux de prévention des risques naturels majeurs sont établis par les DDT, et publiés sur les sites des préfectures (sauf un DDRM encore en cours de révision), si la situation est satisfaisante en matière d'information des acquéreurs et locataires, il existe de réelles difficultés au niveau de l'élaboration par les maires des DICRIM, des PCS, ainsi que de la pose par les maires des repères de crues. L'information du public n'est pas forcément réalisée au niveau réglementaire demandé, et a fortiori avec la fréquence de deux ans prévue par les textes pour les communes dotées d'un PPR. Les recommandations visent donc à ce que les services accentuent leurs efforts de rappel aux maires sur ces points.

Les analyses des auditeurs mettent aussi en évidence que ces lacunes en termes d'application de la réglementation peuvent être la conséquence d'une absence de définition claire de stratégie départementale de politique de prévention. De fait, sur les départements audités, aucun n'avait adopté un schéma départemental de prévention des risques naturels majeurs, et les priorités du département ne pouvaient donc pas se référer à la formalisation d'un document approuvé. Une recommandation vise donc à prévoir l'adoption d'un tel document.

Ainsi, si les différents risques naturels majeurs sont traités, la situation des campings vis-à-vis des risques ne fait l'objet ni de recensement, ni d'évaluation des risques auxquels ils peuvent être soumis. Les recommandations en la matière s'imposent pour que cette question, qui peut avoir de graves conséquences humaines, soit traitée au niveau ad hoc du département, à savoir au niveau du préfet qui doit réunir la sous-commission sur la sécurité des campings et la saisir du sujet des campings à risque du département. Les services sont aussi concernés, et ils doivent réaliser l'inventaire des situations, et proposer, avec le concours des maires, des plans de sécurité des campings.

Enfin, il apparaît qu'il faut garder une extrême vigilance à l'égard de l'organisation des services, tant au niveau d'une claire répartition des compétences entre les services de la DDT, qu'entre les services de la DDT et les services de la préfecture, et également entre les services de la DDT et les services de la DREAL chargés de la prévention

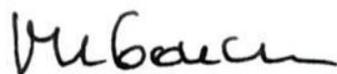
dans risques. Cette clarification doit être formalisée par un document. Certaines recommandations vont en ce sens.

Par ailleurs, les auditeurs ont constaté un risque important lié à la fragilisation des effectifs affectés à la prévention des risques, à l'échelon de la DREAL pour le contrôle des ouvrages hydrauliques, ou à l'échelon des DDT. Des recommandations ont donc été émises pour prévenir ce risque, tant au niveau de la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, qu'au niveau du recrutement et de la formation des personnels en évitant la vacance prolongée.

3. Au niveau national, les recommandations visent à encadrer de façon optimale les efforts de rationalisation et de fonctionnement des bases de données, et à établir une approche nationale en matière de prise en compte cohérente de l'onde de submersion en cas de rupture de barrage.

En conclusion, si la mise en place de la politique de prévention des risques est bien assurée dans les départements audités, une vigilance s'impose pour en consolider la pérennité, dans un contexte de rationalisation des moyens et des effectifs.

Marie-Laure Garcin



Chargée de mission

Annexes

1. Lettre de mission



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

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

Le vice-président

La Défense, le **5 JUIL. 2013**

Note

à l'attention de

Madame Marie-Laure GARCIN,
chargée de mission

Référence CGEDD n° 007749-01

Le programme de travail 2013 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une mission pour établir la synthèse des audits de mise en œuvre de la politique publique de prévention des risques naturels et hydrauliques par départements pour l'année 2011. Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission, dont M. Christian DE JOANNIS DE VERCLOS, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, est le superviseur. Elle est enregistrée sous le n° 007749-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur mon souhait de disposer du rapport définitif avant le 31 octobre 2013.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Le vice-président par intérim,

Patrice PARISÉ

Copies : Mme la présidente et M. le secrétaire de la 4ème section
Mme la présidente et Mme la secrétaire de la CPRN
M. Christian DE JOANNIS DE VERCLOS, 4ème section



www.cgedd@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 23 24

2. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADS	Application du droit des sols
AZI	Atlas des zones inondables
BARDIGUES	Base des BARrages et des DIGUES
CAA	Cour administrative d'appel
CAR	Comité de l'administration régionale
CDRNM	Commission départementale des risques naturels majeurs
CDSC	Conseil départemental de sécurité civile
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
COD	Centre opérationnel départemental
DDRM	Dossier départemental des risques majeurs
DDT	Direction départementale des territoires
DICRIM	Documents d'information communaux sur les risques majeurs
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSR	Document stratégique régional
EPTB	Établissement public territorial de bassin
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs
GASPAR	Gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques naturels et technologiques
GASPAR	Gestion Assistée des Procédures Administratives relatives aux Risques naturels et technologiques
IAL	Information des acquéreurs et des locataires
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
PAC	Porté à connaissance
PCS	Plan communal de sauvegarde
PER	Plan d'exposition aux risques
PIG	Projet d'intérêt général
PIG	Projet d'intérêt général
PLGN	Plan Loire Grandeur Nature
PLU	Plan local d'urbanisme

Acronyme	Signification
POS	Plan d'occupation des sols
PPI	Plan particulier d'intervention
PPR	Plans de prévention des risques
PPRi	Plan de prévention des risques inondation
PPRM	Plan de prévention des risques minier
PPRN	Plan de prévention des risques naturels prévisibles
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civile
SIDPCSDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIOUH	Système d'information des ouvrages hydrauliques
SIRDPC	Service interministériel régional de la défense et de la protection civile
SPC	Service de prévision des crues
SPPRCT	Service de la prévention des pollutions, des risques, et contrôle des transports
SSRDD	Service stratégie régionale du développement durable
SVERPN	Service de la valorisation, évaluation des ressources et du patrimoine naturel

**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

