

CGPC n° 2002-0152-07 - CGGREF n° 1905

décembre 2003

**Synthèse des inspections des services déconcentrés
réalisées en 2002 dans le domaine
de la mise en oeuvre de la politique de prévention
des risques naturels**

Conseil général du génie rural
des eaux et forêts

Rapport n°1905

Conseil général
des ponts et chaussées

Affaire n° 2002-0152-07

Rapport de synthèse

des inspections des services déconcentrés réalisées en 2002
dans le domaine de la mise en œuvre de la politique de prévention
des risques naturels

Jean CARLOTTI
ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

Patrice FOIN
ingénieur général des ponts et chaussées

Emmanuel ROBERT de SAINT-VINCENT
ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

décembre2003

Paris, le 31 DEC. 2003

**Le Vice-Président du Conseil Général du Génie Rural,
des Eaux et des Forêts**

**Le Vice-Président du Conseil Général
des Ponts et Chaussées**

à

**Madame la Ministre de l'Ecologie et
du Développement Durable
20 avenue de Ségur
75302 – Paris 07 SP**

Réf. : Lettre MENV du 13 décembre 1995 adressée au Vice-Président du CGPC
Lettre MENV du 10 juillet 1996 adressée au Vice-Président du CGGREF

Objet : Evaluation de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels
Rapport de synthèse des inspections risques réalisées en 2002

Par lettres citées en référence, votre ministère a demandé à nos deux conseils généraux d'orienter de façon prioritaire leurs pratiques d'inspection vers l'observation de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels dans les services déconcentrés. Dans ce domaine particulier, une coordination de nos interventions respectives a également été souhaitée.

Pour assurer au dispositif d'évaluation un maximum de cohérence et d'efficacité, le Conseil Général des Ponts et Chaussées et le Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts ont décidé, en accord avec vos services, d'organiser des missions d'inspection conjointe des DDE et des DDAF, spécifiquement consacrées au thème de la prévention des risques naturels.

Six départements ont été inspectés en 2002. Nous avons l'honneur de vous adresser ci-joint le rapport de synthèse de ces inspections. Celui-ci, comme les années précédentes, s'attache à faire ressortir les points particulièrement importants ou nouveaux qui sont apparus au cours des inspections de l'année.

C'est ainsi que les rapporteurs recommandent la sélection de priorités dans l'établissement des plans de prévention des risques (PPR). Les catastrophes récentes ont en effet conduit à prescrire de très nombreux PPR alors même que certaines zones soumises à des aléas forts mais non affectées par celles-ci n'ont pas toujours fait l'objet des mêmes attentions.

Les rapporteurs formulent aussi des recommandations relatives à certaines natures de risque. Elles portent sur la nécessité d'une meilleure prise en compte du risque sismique, les études et opérations nécessaires à la protection contre les risques maritimes et sans revenir sur le contenu des rapports des années précédentes, diverses actions complémentaires concernant les inondations et les campings. L'accent est également mis sur les risques présentés par certains barrages de taille moyenne.

Ces questions ont fait l'objet d'une réunion de travail avec les directions d'administration centrales concernées, ainsi que l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale de l'environnement le 19 novembre 2003.

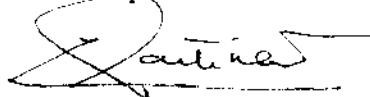
Le rapport qui fait l'objet de la présente transmission est communicable au sens de la loi n° 78 753 du 18 juillet 1978 relative aux documents administratifs. Sauf objection de votre part, nous le diffuserons dans trois semaines.

Le Vice-président du CGGREF



Paul VIALLE

Le Vice-président du CGPC



Claude MARTINAND

DIFFUSION

Destinataires

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

M. le Directeur de Cabinet
Mme la Directrice générale de l'administration, des finances et des affaires internationales
M. le Directeur de prévention des pollutions et des risques
M. le Directeur de l'eau
M. le Directeur de la nature et des paysages
M. le Directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale
M. le Chef du service de l'inspection générale de l'environnement

Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

M. le Directeur de Cabinet
M. le Haut Fonctionnaire de défense
M. le Directeur du personnel, des services et de la modernisation
M. le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
M. le Directeur des routes
M. le Directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques
M. le Directeur des transports terrestres
M. le Directeur du transport maritime, des ports et du littoral

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales

M. le Directeur de Cabinet
M. le Directeur général de l'administration
M. le Directeur de l'espace rural et de la forêt
M. le Délégué national aux actions de restauration des terrains en montagne

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales

M. le Directeur général des collectivités locales
M. le Directeur de la défense et de la sécurité civiles
M. le Chef du service de l'inspection générale de l'administration

Conseil Général des Ponts et Chaussées

M. le Vice-Président
Mme et MM. les présidents de section
MM. les coordonnateurs de MIGT
M. Vincent BUTRUILLE
M. Bertrand DESBAZEILLE
M. Patrice FOIN
M. Dominique BIDOU
M. Jean-Noël BOUTIN
M. Jean-Yves CHAUVIERE
M. Gérard COUZY
M. Guy DESCOMBES
M. Christo DIMITROV
M. Pierre DUBOIS
Mme Michèle GALLOT
M. Henri HORNUS
M. Claude LIEBERMANN
M. Jean-Paul MAGUET
M. Pierre MONADIER
M. François NAU
M. Jean-Louis OLIVER
M. Paul PIERRON
Mme Josiane REGIS
M. Daniel SENE
M. Jacques SICHERMAN
M. Gérard SYLVESTRE
M. Renaud VIE LE SAGE
Documentation

Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts

M. le Vice-Président
M. le président de la 4ème section
M. le président de la 5ème section
M. Jean CARLOTTI, président de la 6ème section, coordonnateur pour les risques naturels
M. Emmanuel ROBERT de SAINT-VINCENT
M. Jacques GRELU
M. Claude LAURAIN
M. Roland LAZERGES
M. Daniel LOUDIÈRE
M. Georges de MAUPEOU
M. Josy MAZODIER
M. Jean-Yves OLLIVIER
M. Xavier PIN
M. Joseph POHER
M. Pierre-Eric ROSENBERG
Documentation

PLAN

1. Présentation.

2. Exécution du programme d'inspection 2002.

3. Les principaux enseignements des missions de 2002.

3.1. UNE QUESTION GENERALE:

Sélectionner les priorités pour la réalisation de PPR.

3.2. DES QUESTIONS PARTICULIÈRES A CERTAINS RISQUES.

3.2.1. Risque sismique.

3.2.2. Risques d'origine maritime.

3.2.3. Risques dus aux inondations: réduction de la vulnérabilité.

3.2.4. Inondations par ruissellement de pluies intenses.

3.2.5. Camping.

3.2.6. Petits et moyens barrages.

4. Recommandations principales.

1. Présentation.

Par lettres des 13 décembre 1995 et 10 juillet 1996, Madame la Ministre de l'Environnement demandait respectivement au CGPC pour les DDE et au CGGREF pour les DDAF d'orienter prioritairement les pratiques d'inspection vers l'observation de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et notamment de l'organisation de l'action des services déconcentrés dans ce domaine.

Les deux Conseils généraux ont pris toutes dispositions utiles pour intégrer la prise en compte des risques naturels dans leurs dispositifs habituels d'inspection. Ils ont cependant estimé nécessaire, compte tenu du fait que les responsabilités des services départementaux de l'agriculture et de l'équipement, les plus impliqués dans l'étude des aléas et des enjeux se trouvent souvent imbriqués dans la mise en œuvre de la politique de prévention, d'organiser des missions d'inspection conjointes spécifiquement consacrées à ce thème. Ces missions concernent actuellement les DDE, les DDAF et, dans les départements concernés, les services spécialisés de la Navigation ou Maritimes.

Les départements suivants ont été inspectés à ce titre :

	Département	Observations
1997	<i>Ardennes</i> <i>Ardèche</i> <i>Gard</i> <i>Vaucluse</i>	
1998	<i>Aude</i> <i>Manche</i> <i>Pyrénées-Orientales</i> <i>Savoie</i>	
1999	<i>Allier</i> <i>Hérault</i> <i>Isère</i> <i>Haut-Rhin</i> <i>Seine-Maritime</i>	
2000	<i>Drôme</i> <i>Gironde</i> <i>Indre-et-Loire</i> <i>Moselle</i> <i>Pyrénées-Atlantiques</i> <i>Val-d'Oise</i> <i>Var</i>	<i>Reporté du programme 1999</i>
2001	<i>Alpes-de-Haute-Provence</i> <i>Bouches-du-Rhône</i> <i>Haute-Garonne</i> <i>Loiret</i> <i>Seine-et-Marne</i> <i>Somme</i>	<i>Non remis à ce jour</i>

Les méthodes d'inspection adaptées aux enjeux sont maintenant bien maîtrisées. Elles sont matérialisées par le guide de conduite d'inspection diffusé en août 2000, puis complété pour la sécurité des campings.

Ces inspections sont l'occasion d'examiner le dispositif d'ensemble constitué par l'État autour du préfet pour la prévention des risques naturels. Ainsi, outre le préfet, le DDE et le DDAF ainsi que leurs services, les ingénieurs généraux ont aussi des séances de travail avec le DIREN, le SIDPC, le SDIS et, en fonction du contexte local, les services maritimes ou de la navigation, les services RTM et les services départementaux de l'ONF.

Ces missions d'inspection conjointes sont complémentaires des retours d'expérience après catastrophe qui ont fait l'objet de plusieurs rapports diffusés récemment, ainsi que d'un avis délibéré conjoint du CGPC, du CGGREF, de l'IGA et de l'IGE pour les risques dus aux inondations.

L'expertise maintenant accumulée lors des inspections (à la fin 2002: 32 départements depuis 1997) donne probablement une assez bonne vue d'ensemble, au travers des diversités départementales, des conditions de mise en œuvre de la politique de prévention sur le territoire national, bien que leur rythme (6 par an) permette moins facilement d'apprécier la réactivité des services aux évolutions de cette politique.

2. Exécution du programme d'inspection 2002

Les inspections de 2002 ont porté sur six départements.

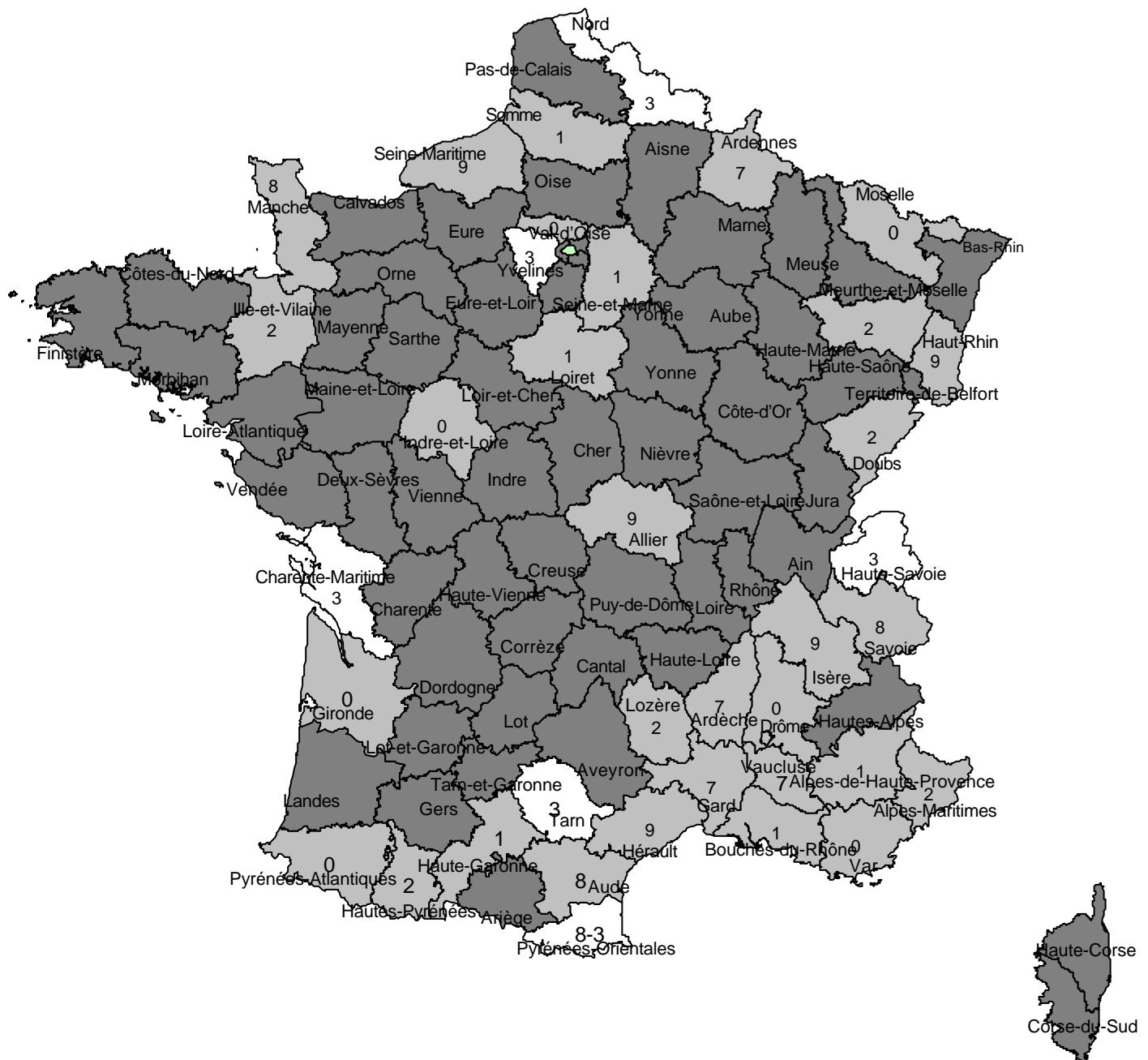
Départements	Dates	Inspecteurs : CGPC CGGREF
Alpes-Maritimes	10 au 14 juin 2002	Patrice FOIN Jean Yves CHAUVIERE Jean CARLOTTI
Doubs	23 au 25 avril 2002	Paul PIERRON Xavier PIN
Hautes-Pyrénées	9 au 11 septembre 2002	Henri HORNUS Josy MAZODIER
Ille-et-Vilaine	9 au 13 septembre, 12 et 13 novembre 2002	Jean Paul MAGUET Emmanuel ROBERT de SAINT VINCENT
Lozère	13 au 17 mai et 18 décembre 2002	Jean Paul MAGUET Jean Yves CHAUVIERE Jacques GRELU
Vosges	4 au 8 novembre 2002	Henri DEFOUG Jacques SICHERMAN Joseph POHER

Ces six départements fournissent un échantillonnage de la plupart des risques qui menacent le territoire métropolitain : crues de plaine et torrentielles, incendies de forêt, mouvements de terrain, risque sismique, risques d'origine maritime.

Le rapport concernant les Hautes-Pyrénées n'étant pas disponible à la date de la préparation de la présente synthèse n'a pu être pris en compte dans le présent rapport. La carte ci-dessous rappelle l'ensemble des inspections réalisées depuis 1997, ainsi que celles programmées au titre de l'année 2003.

Inspections "risques naturels" réalisées jusqu'au programme 2003

En blanc: programme 2003 ; en gris clair: programmes jusqu'à 2002
Les numéros sont le dernier chiffre du millésime de l'inspection



3. Les principaux enseignements des missions de 2002.

Plutôt qu'une présentation résumée de chacun des rapports de mission (ce résumé existe d'ailleurs en tête de chacun des rapports), le présent document est la réunion d'observations et de recommandations issues des inspections départementales mais de portée plus large.

Il s'agit de faire apparaître des questions importantes pour la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels, telles qu'elles ont été perçues sur le terrain, et d'explorer les voies de progrès possibles.

La sélection des points abordés s'est faite suivant les critères suivants :

- mettre en évidence les idées, procédures ou problèmes émergents ;
- éviter de revenir sur les questions déjà évoquées dans la synthèse des années précédentes, sauf si celles-ci sont réapparues comme des sujets majeurs et non résolus des inspections de l'année ;
- éviter la dispersion, et, pour cela, ne retenir qu'un petit nombre de sujets ;
- s'intéresser aux questions les plus actuelles.

L'année 2002 a été marquée par la crue de septembre dans le département du Gard et 5 départements limitrophes, qui a donné lieu à d'importantes investigations constituant un retour d'expérience, et à des moyens de réparation importants. Ceux-ci ont bénéficié de l'appui du Fonds de solidarité européen pour les catastrophes naturelles, qui venait d'être créé à la suite des graves inondations qui avaient touché l'Allemagne, l'Autriche et l'Est de l'Europe pendant l'été. Cette crue méditerranéenne pose un certain nombre de questions récurrentes, déjà soulevées lors de précédents retours d'expérience, notamment en matière de qualité de construction et de zonage. Toutefois, la présente synthèse d'inspections n'a pas pour sujet ce retour d'expérience.

La loi "démocratie de proximité" du 28 février 2002 a introduit la notion d'une responsabilité individuelle de ceux qui ont connaissance de cavités cachées. Elle rend éligible aux expropriations les risques d'effondrement, et certains travaux aux aides du fonds de prévention.

L'année 2003 est marquée par les incendies de forêt qui, en zone méditerranéenne, ont eu la plus grande ampleur connue depuis le début de leur recensement systématique ("PROMETHEE", mis en place en 1976). Ils font actuellement l'objet d'une mission spécifique dont il n'est pas traité ici. Par ailleurs, une mission d'évaluation de la politique de prévention des risques dus aux feux de forêts est en cours.

Cette année est aussi celle du vote de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

Nous allons maintenant passer en revue les divers points retenus en traitant successivement une question générale, puis des questions spécifiques aux divers risques.

3.1. UNE QUESTION GÉNÉRALE :

Sélectionner des priorités pour la réalisation des PPR.

Un nombre très important de PPR a été prescrit dans certains départements. Il n'est pas rare que ce nombre soit irréaliste au regard du rythme actuel de réalisation des études et d'approbation des PPR. L'écart entre le nombre de PPR prescrits et ceux approuvés, qui avait déjà très fortement augmenté en 2001, a continué à croître en 2002 (fin 2002 : 9200 prescrits, 3700 approuvés, pour un rythme annuel d'approbations qui, bien qu'en augmentation ces dernières années, ne dépasse pas 600 par an). L'étendue des territoires affectés par une catastrophe ces dernières années et la modification des règles de franchise des indemnisations au titre des catastrophes naturelles ne sont sans doute pas étrangères à cette évolution.

Il peut en résulter dans certains départements que les priorités pour l'engagement de nouveaux PPR n'apparaissent plus, voire que n'y figurent pas des territoires où des risques significatifs sont avérés, vis-à-vis desquels un PPR aurait une réelle efficacité.

Plus globalement, il devient nécessaire de s'interroger, au niveau départemental et au niveau national, sur les cas, différents selon la nature des risques, où des PPR sont (s'ils sont appliqués) un élément de prévention adéquat, et ceux où ils ne le sont pas, tout en consommant une énergie administrative et des financements qui seraient parfois mieux utilisés ailleurs. L'étude actuellement menée par la DPPR sur la pertinence du contenu des PPR existants devrait amener quelques éléments de réponse à cette question.

Sans prétendre ici à l'exhaustivité, on peut à cet effet se poser des questions telles que.

La prévision d'une localisation de l'aléa, si elle est possible, sera-t-elle mieux réalisée, à des coûts et dans des délais raisonnables par des études conduites à un niveau déconcentré – ce qui est le cas pour les inondations ou les avalanches par exemple –, ou par des études à mener d'abord au niveau national, quitte dans certains cas spécifiques à les préciser au niveau local?

Si la prévention doit conduire à édicter des règles de construction, seront-elles plus pertinentes et plus contrôlables en étant élaborées dans chaque département pour chaque PPR qu'en étant définies au niveau national, ce qui pourrait être le cas pour les phénomènes de gonflement et retrait d'argile par exemple?

Dans certains cas et pour certains risques, n'y a-t-il pas déjà une réglementation ou des normes nationales? La première amélioration à rechercher doit alors être de les faire appliquer.

Par exemple, les normes standard correspondent à une tenue au vent en cas de tempête, même s'il reste peut-être à faire en matière de cyclone.

De même, outre les normes de construction, il existe une norme et des décrets en matière de risque sismique (en cours de réactualisation dans le cadre de la mise sur pied des Eurocodes).

Autre exemple, la tenue aux inondations des bâtiments exposés est du ressort du règlement des PPR : pour faciliter la préparation de ces derniers et avoir une bonne homogénéité sur tout le territoire national, il conviendrait de disposer de documents techniques, qui n'existent actuellement pas, indiquant ce qui doit être fait et, à l'inverse, ce qui doit être évité.

Enfin, normes et règlements, qu'ils résultent de PPR ou de textes nationaux n'ont d'effet que si l'administration et les bureaux de contrôle font en sorte de s'assurer, chacun pour ce qui le concerne qu'ils sont respectés. Ce n'est pas généralement le cas actuellement. De nouveaux modes de contrôle sont par conséquent à inventer et à mettre en place.

La recherche de priorités peut aussi concerter des aléas sur lesquels on a maintenant une certaine expérience des PPR. Certains PPR "incendies de forêt" paraissent avoir apporté un réel avantage au regard de leurs coûts : les raisons mériteraient d'en être analysées pour apprécier les cas où cette procédure mérite d'être engagée, et ceux où son utilité sera faible. De même il est vraisemblablement des cas d'inondations par ruissellement qui appellent davantage à inciter à améliorer l'écoulement des eaux pluviales qu'à faire un PPR.

Il est donc recommandé:

-au niveau déconcentré, de sélectionner les priorités pour l'engagement de PPR, non seulement au regard des risques encourus (aléas et enjeux exposés), mais aussi à celui de l'effet qui peut être attendu de cette procédure compte tenu de ses coûts par rapport à ceux des autres moyens de prévention;

-au niveau central, de compléter l'étude d'évaluation des PPR existants par une analyse de critères permettant d'apprécier la pertinence du recours à cet instrument, selon la nature des risques, les réponses réglementaires qu'ils appellent et éventuellement les projets techniques de prévention ou protection auxquels ils peuvent inciter.

Indépendamment du zonage, parfois sujet de contestations ou considéré, lors des inspections des années antérieures, comme sous-estimant l'aléa, il est apparu que certains règlements de PPR sont beaucoup trop laxistes vis-à-vis de la sécurité des personnes et des biens. En outre, la plupart omettent de traiter des constructions existantes.

Pour mieux connaître l'étendue de ce genre de problèmes, et en complément de l'action d'évaluation déjà menée par la DPPR,
nous recommandons que les prochaines missions d'inspection regardent attentivement un certain nombre de règlements de PPR en liaison avec le contexte dans lequel ils ont été élaborés et en tirent des conclusions sur la situation et les améliorations à préconiser.

3.2. DES QUESTIONS PARTICULIERES À CERTAINS RISQUES.

3.2.1. Risque sismique.

Depuis plusieurs années, les inspections concernant des départements situés dans des zones sismiques ont mis en évidence une carence de la prise en compte des problèmes liés au risque sismique : insuffisance du porter à connaissance, non conformités fréquentes des constructions nouvelles avec la réglementation et les normes, absence de contrôles de cette conformité, faiblesse ou inexistence des actions de communication. Cette situation est certainement liée à l'absence de personnels connaissant le risque sismique et la réglementation correspondante dans les services déconcentrés en dehors de ceux des départements des Antilles.

Pourtant, il est certain que des séismes entraînant des centaines de décès et des dégâts considérables se produiront sur le territoire, en métropole comme aux Antilles (on pourra se reporter aux conclusions de l'étude GEMITIS à ce sujet). Seuls le lieu et la date du prochain événement sont inconnus.

Dans un tel contexte, et devant des coûts de consolidation de l'existant rédhibitoires, il importerait de se prémunir au fil de l'eau, en respectant la réglementation pour les constructions nouvelles et en profitant de chaque rénovation pour ajouter si nécessaire quelques confortements respectant le réalisme économique et technique de manière à améliorer progressivement la situation. Or les inspections montrent qu'il n'en est rien et que la situation se dégrade au fil des constructions nouvelles.

Nous recommandons donc vivement :

-la mise en place d'actions de contrôle de la conformité des constructions nouvelles à la réglementation. Devant l'ampleur de la tâche, il est nécessaire de trouver des procédures innovantes: contrôle effectif par des bureaux de contrôle quand il y en a, contrôles inopinés, présentation de justificatifs par les constructeurs, mise en place de contrôles a posteriori non destructifs, publicité des contrôles, etc. Des redéploiements de personnels dans les DDE pourraient s'avérer nécessaires pour mener à bien ces tâches.

-l'application effective et rapide de la circulaire du 26 avril 2002 concernant l'existant et visant à identifier et traiter les bâtiments de classe D¹ puis de classe C² ;

-de jouer sur l'ensemble des possibilités techniques et réglementaires pour caractériser et traiter au mieux les situations ; il existe toute une panoplie de diagnostics sommaires permettant d'identifier des priorités, c'est par exemple ce qui se fait dans le cadre du programme GEMGEP sur Nice ou des travaux coordonnés par la structure centrale de projet Antilles pour la Martinique et la Guadeloupe. Les PPR sismiques, compte tenu de leur coût élevé, ne doivent être prescrits que là où il n'existe pas d'action moins coûteuse produisant une efficacité plus grande pour réduire le risque.

-l'essentiel du parc immobilier étant déjà construit et de droit privé, il importe de mettre sur pied une communication forte afin que les propriétaires et occupants prennent conscience du risque et le traitent ; cette communication, qui est aussi bien du ressort de l'administration centrale que des services déconcentrés et des collectivités territoriales doit être pratique et peut comporter au moins trois volets :

-la nature bien concrète du risque ;

-les moyens techniques simples de se prémunir ;

-les moyens de faire appliquer la réglementation ; il existe en ce domaine deux leviers assez nouveaux qui méritent qu'on les fasse connaître : **la jurisprudence du tribunal de grande instance de Colmar** qui a conduit, sur la demande des propriétaires, à faire détruire aux frais du constructeur une maison neuve ne respectant pas les normes et **les méthodes de contrôles non destructifs** qui restent à développer et présentent un potentiel important.

3.2.2. Risques d'origine maritime.

Une partie significative des côtes françaises est protégée de la mer par des cordons dunaires susceptibles d'érosion, ou des ouvrages de protection à l'abri desquels se sont parfois développés

¹ Bâtiments dont la pérennité de fonctionnement doit être assurée, notamment pour la sécurité civile.

² Bâtiments dont la défaillance présente un risque élevé pour les personnes : ERP, immeubles de plus de 28 mètres ou pouvant accueillir plus de 300 personnes, etc.

des enjeux importants. La tempête de décembre 1999 a donné dans certains départements du sud-ouest (notamment en Gironde, avec ses effets sur la centrale électrique du Blayais) une idée des destructions qui étaient possibles du fait de la houle, de surcotes du niveau de la mer par rapport aux marées calculées, et des incertitudes sur la tenue des protections, naturelles ou artificielles en de telles occasions.

De plus, les scientifiques affirment qu'une évolution climatique est déjà perceptible par une élévation des températures et du niveau des mers, et qu'elle va se poursuivre au cours du XXIème siècle, même si le développement de phénomènes extrêmes, prédit par certains, n'est pas démontré aujourd'hui.

Par ailleurs, si les parties rocheuses de nos côtes sont moins vulnérables à un événement exceptionnel, certaines sont en recul relativement constant sur le long terme, menaçant des agglomérations.

Dans quelques départements, des initiatives ont été prises, d'information, de réglementation (PPR), ainsi que le prévoit désormais la circulaire interministérielle du 30 avril 2002, la première à aborder la question des submersions marines. Elles se sont appuyées sur des études engagées localement –elles-mêmes reposant sur des hypothèses définies localement avec le concours du CETMEF. Ces initiatives heureuses rencontrent d'autant plus de difficultés qu'il n'y a pas sur nos côtes de "mémoire" organisée des évènements exceptionnels du passé. La perspective de catastrophes d'origine marine peut ainsi être davantage perçue par le public comme une hypothèse contestable d'un service local que comme une probabilité reconnue. Pour développer ces actions dans d'autres départements également concernés, il serait utile de donner aux services déconcentrés de l'information technique pour la détermination des niveaux de la mer à prendre comme références. **Il est recommandé que la DPPR et la DTMPL diligentent, notamment avec Météo-France le CETMEF et le SHOM, et en s'appuyant sur les travaux réalisés par les services maritimes de l'équipement de certains départements, des études et modélisations permettant à l'ensemble des services déconcentrés concernés de disposer de données sur lesquelles s'appuyer, concernant les surcotes et l'élévation du niveau de la mer à prendre comme référence.**

Il est également recommandé d'organiser une mise en mémoire de ces aléas et une meilleure connaissance historique des phénomènes passés.

Les ouvrages de protection vieillissent et se fragilisent, sans que ce soit toujours visible extérieurement. Ces ouvrages, qui sont situés ou non sur le domaine public maritime (DPM), sont selon les cas, propriété de l'État, de collectivités territoriales, d'associations de propriétaires, de particuliers, éventuellement à des titres divers sur le DPM (autorisations d'occupation temporaire...). Un même ouvrage continu, protégeant un même quartier de ville, peut avoir plusieurs propriétaires. Une grande partie d'entre eux n'a plus les moyens humains ou financiers d'assurer la surveillance, l'entretien ni les restaurations qui seraient nécessaires ni ceux d'intervenir d'urgence en cas de menace de brèche. Les services de l'équipement assurent ces missions pour les ouvrages de l'État. Ils apportent souvent un concours aux collectivités pour les leurs. Ils ont de moins en moins les équipes pour ce faire.

Ce qui est généralement entrepris au niveau déconcentré, visant à une clarification des rôles des services de l'État vis-à-vis d'autres maîtres d'ouvrage, notamment en période de

crise, et à la recherche des titres sur lesquels sont fondés les divers ouvrages implantés sur le DPM doit être poursuivi.

De plus, il est formé le ~~voici~~ que le travail engagé au niveau central par la DTMPL avec la DGI aboutisse rapidement et qu'au niveau déconcentré, sous l'autorité des préfets, les services de l'équipement et les services fiscaux incitent fortement à des transferts de propriété, ou à défaut à des transferts de gestion à long terme d'un grand nombre d'ouvrages, y compris de l'État, à des collectivités territoriales ou leurs groupements, de dimensions suffisantes pour en assumer les responsabilités.

3.2.3. Risques dus aux inondations.

Les risques dus aux inondations ont été assez largement traités dans les synthèses et avis délibérés antérieurs. De plus un travail sur les réseaux durcis a été engagé par le METLTM. Au-delà des préconisations déjà émises, deux points significatifs ressortent des inspections 2 002.

Des équipements publics, voire de l'État, nécessaires à la gestion de crise (central d'annonce de crues, gendarmerie, caserne de pompiers...) ont déjà été hors d'état de remplir leur rôle lors de catastrophes et le seraient encore aujourd'hui.

Il est recommandé que les ministères concernés engagent rapidement un programme d'étude en vue de relocaliser les équipements publics nécessaires à la gestion des crises et qui s'y avèrent inadaptés.

La réduction de vulnérabilité d'habitations ou d'entreprises exposées au risque d'inondations, lorsque leur délocalisation ne se justifiait pas, a été maintes fois préconisée à la suite de catastrophes. Elle fait partie dans certains cas de programmes de prévention engagés sur le long terme, tels que le plan Loire grandeur nature. Elle peut faire partie de prescriptions au titre des PPR.

Les services déconcentrés départementaux, même lorsqu'ils disposent, à la suite d'une catastrophe, de crédits pour inciter à un tel programme, ont les plus grandes difficultés à l'engager. Aux raisons qui peuvent tenir au contexte local, s'ajoute le fait qu'ils ne disposent pas en général de l'expérience ou de la documentation sur les modes opératoires et les techniques utilisés ailleurs.

Nous recommandons à la DGUHC, en liaison avec la DPPR, de réunir la documentation et l'expérience acquise (Plan Loire Grandeur Nature, Aude, etc.) sur la réduction de vulnérabilité des entreprises et de l'habitat aux risques dus aux inondations, d'en valider un certain nombre d'éléments, de faire établir des guides des bonnes pratiques pour la construction et la rénovation de constructions exposées aux risques et de diffuser largement toute cette information auprès des services déconcentrés, des réseaux professionnels concernés, des compagnies d'assurance et du public. De véritables actions de communication dépassant la simple mise sur Internet devraient être entreprises. Comme évoqué en 3.1., ces bases techniques pourraient ensuite être utilisées pour l'établissement des PPR, voire comme base de réglementations nationales des constructions dans les zones à risque.

3.2.4. Inondations par ruissellement de pluies intenses.

Au fur et à mesure que se développent la prise en compte des risques d'inondation, les arrêtés de reconnaissance de catastrophes naturelles et l'observation des précipitations en temps réel et avec une maille fine, il apparaît que chaque année de nombreux points du territoire, pas seulement sur le pourtour méditerranéen, reçoivent en très peu de temps de fortes quantités d'eau, provoquant localement des dommages. La localisation de ceux-ci, du fait de la topographie notamment, est dans de nombreux cas prévisible : ils justifient alors des mesures de prévention, parmi lesquelles des PPR. Il est aussi des cas, tels que dans les Vosges, ou par exemple lors de ruissellements laminaires généralisés comme dans le Gard en 2002, qui, même s'ils ont donné lieu à une reconnaissance de catastrophe, ne permettent pas pour autant de prévoir une localisation de dommages : il n'est alors pas utile d'y prescrire des PPR.

Les enseignements à tirer semblent être les suivants.

Il y a des agglomérations où, à la suite de pluies localisées, des risques importants sont prévisibles et localisables, en particulier au débouché de petits bassins versants, notamment en zone méditerranéenne. Elles sont à traiter en priorité. Un PPR s'y impose alors, ainsi que des incitations à des mesures complémentaires. Comme le recommandait le "rapport Ponton" après les inondations du 3 octobre 1988 à Nîmes, il convient d'identifier les villes les plus menacées, puis de définir pour chacune d'elles une stratégie d'action réaliste.

Une inondation une année ne justifie pas nécessairement un PPR même s'il y a eu arrêté de catastrophe naturelle.

Dans un certain nombre de cas, une première mesure pour éviter que se renouvellent des dommages déjà observés serait d'inciter fortement la collectivité à améliorer son dispositif d'écoulement d'eaux pluviales.

3.2.5. Camping.

Le difficile sujet des campings implantés dans des zones à risque a fait l'objet récemment d'un additif au guide d'inspection des DDE et DDAF pour les risques naturels. Les inspections de 2002, les événements de 2002 (inondations des 8 et 9 septembre dans le Gard et 5 autres départements) et ceux de 2003 (incendies de forêt) ont tous à nouveau montré la gravité du risque auquel sont exposés les occupants de certains campings et l'insuffisante rigueur avec laquelle est parfois appliquée la réglementation pour leur sécurité.

Ces risques pour les personnes sont en général d'inondation rapide, d'incendie ou de chute de blocs, voire de plusieurs types à la fois. Certains campings des zones de montagne et particulièrement ceux installés à proximité de cours d'eau de régime méditerranéen, parfois dans des gorges (loisirs aquatiques) sont particulièrement exposés. Par contre, le risque d'inondation lente par des « crues de plaine » est à mettre à part : il n'entraîne en principe aucun risque pour les personnes mais seulement pour les biens, ce qui ne veut pas dire qu'il n'a pas à être traité car il implique des débours pour la collectivité.

Même si elle n'est pas parfaite, la réglementation existe. Ce qu'il faut c'est l'appliquer avec la rigueur qui s'impose, ce qui est parfois rendu difficile par la faible conscience du risque et

l'importance de l'enjeu économique. Dans ce contexte, nous sommes amenés à émettre les recommandations suivantes.

Quand ils n'existent pas, des inventaires des risques qui pèsent effectivement sur les vies humaines et sur les biens dans des campings doivent être réalisés, puis tenus à jour et pris en compte sans complaisance.

Les situations à risque sont à examiner par les préfectures après instruction par les commissions et services départementaux compétents, en matière d'action touristique et en matière de sécurité ; il apparaît que des fermetures de campings ont été décidées, soit hors événements (Alpes-Maritimes par exemple), soit après des événements dramatiques (Gard par exemple). **De telles fermetures doivent être systématisées en dernier recours pour les campings qui ne se plieraient pas à l'application des consignes particulières, au premier rang desquelles les mises en place d'information des clients, de signalétique, de dispositifs d'alerte et de plans d'évacuation.** Il conviendrait aussi de s'assurer que leur occupation correspond à celle pour laquelle ils ont été autorisés.

Les systèmes d'alerte des campings en cas de crue sont souvent constitués par un système de flotteur indiquant la montée des eaux. S'il y a un service d'annonce des crues, les gérants peuvent aussi être alertés par la mairie, la gendarmerie ou les pompiers: l'information ne peut pas toujours arriver à destination à temps lors des crues rapides; **ce système doit être réexaminé et doté des redondances qui s'imposent : on ne saurait continuer à laisser la vie de quelques centaines de vacanciers à la merci d'un unique flotteur.**

Les plans d'évacuation prévoient souvent de n'évacuer les campeurs qu'à la dernière extrémité, si bien que ceux-ci doivent abandonner voiture et matériel qui sont détruits par la montée des eaux ou l'incendie. **Dans de nombreux cas, une meilleure sécurité devrait conduire à anticiper davantage, même si cela conduit à quelques fausses alertes.** L'image donnée par la destruction de leur matériel à des touristes français ou étrangers –ces derniers ne pouvant pas toujours bénéficier d'indemnisation-, est probablement bien plus mauvaise que celle due à quelques fausses alertes, à condition de ne pas multiplier ces dernières inconsidérément.

Enfin, les campings, parfois sommaires à leur origine, et susceptibles de dommages matériels modérés, ont tendance dans les régions touristiques à s'étendre, à développer leurs installations de confort, de détente, de restauration, à mettre en place des bungalows. Cette mutation en une « hôtellerie de plein air » de plus en plus aménagée entraîne une augmentation considérable des coûts d'indemnisation en cas de sinistre. Elle permet aussi dans certains cas d'allonger la période de fréquentation, y compris à des saisons où certains risques, susceptibles de provoquer des victimes, sont plus importants (tempête, inondations). Parallèlement, les investissements déjà réalisés rendent de plus en plus difficile une décision administrative de fermeture ou de limitation. Il importe ainsi particulièrement dans les zones de développement touristique de fixer rapidement les limites et les règles d'implantation et de développement des campings dans les zones soumises à des risques.

3.2.6. Barrages.

Il apparaît que des moyens ou petits barrages (voire digues d'étang), ne relevant pas de la réglementation sur les grands barrages, classés ou non comme intéressant la sécurité publique, et parfois très nombreux dans un département, peuvent présenter un danger mortel à la suite de ruptures en crue, notamment en cas de surverse.

S'il est d'abord de la responsabilité de leurs propriétaires d'en assurer la sécurité, l'administration et les maires pourraient dans certains cas voir leur responsabilité mise en cause à la suite de rupture entraînant des victimes ou des dommages.

Il convient de préciser le rôle que doivent jouer les services, au regard de leurs moyens et avec l'appui des réseaux techniques de l'administration, ainsi que ce qui devrait être demandé aux maîtres d'ouvrage, avec éventuellement l'appui de bureaux d'études spécialisés.

La connaissance qu'ont les services déconcentrés de ces ouvrages, les actions qu'ils conduisent et l'existence éventuelle d'un « risque orphelin » à leur propos sont parmi les points à examiner lors des prochaines inspections.

4. RECOMMANDATIONS PRINCIPALES.

Les principales recommandations aux administrations, centrales et déconcentrées à la suite des inspections effectuées en 2002 sont les suivantes.

- Sélectionner davantage les situations et les risques vis-à-vis desquels l'engagement de PPR contribue le plus à leur prévention.

- Renforcer la prise en compte du risque sismique en:

-développant le contrôle de l'application de la réglementation existante aux constructions nouvelles,

-identifiant les bâtiments existants, de classe D puis de classe C, pour une application rapide et intégrale de la circulaire du 26 avril 2002,

-mettant en place une communication sur ce risque.

-Développer la prise en compte des risques d'origine maritime en:

-donnant aux services déconcentrés des références techniques sur les données à prendre en compte, concernant les surcotes marines et l'élévation du niveau de la mer;

-incitant fortement au transfert de propriété ou de gestion à long terme de nombreux ouvrages de protection, à des collectivités disposant de moyens suffisants pour en assumer la responsabilité.

-Réunir la documentation et l'expérience acquises sur la réduction de vulnérabilité des entreprises et de l'habitat aux inondations, faire établir un guide des bonnes pratiques pour leur construction et leur rénovation, le diffuser largement.

- Rappeler l'application de la réglementation sur les campings présentant des risques pour leurs occupants.

À l'occasion des prochaines inspections, il est recommandé de:

-analyser un certain nombre de règlements de PPR pour en tirer des conclusions sur les actions à mener,

-vérifier la connaissance qu'ont les services de moyens et petits barrages dont la rupture provoquerait des victimes ou des dommages importants et les actions qu'ils conduisent à leur sujet.

Jean CARLOTTI

Patrice FOIN

**Emmanuel ROBERT
de SAINT-VINCENT**

Secrétariat général Secrétariat génér
Documentation Bureau Rappo
251, rue et Documentation
de Vaugirard Tour Pascal B
75 732 Paris 92 055
Cedex 15 La Défense Cedex
téléphone : téléphone :
01 49 55 56 70 01 40 81 68 12/45