

Conseil général de l'agriculture,
de l'alimentation et des espaces ruraux

CGAAER n° 1056

Conseil général des ponts
et chaussées

CGPC n° 2005-0320

Inspection générale de
l'environnement

IGE 05/054

Organisation de la prévention des risques naturels dans les services déconcentrés

Rapport établi par

Roland LAZERGES

et

Xavier PIN

Ingénieurs généraux du génie rural,
des eaux et des forêts

Marcel LINET

Ingénieur général des ponts et
chaussées

François BARTHELEMY

Ingénieur des mines
et

Philippe QUEVREMONT

Ingénieur général du génie rural des
eaux et des forêts

Juin 2006

SOMMAIRE

Introduction	2
1. L'évolution réglementaire et les orientations nationales.....	2
1.1 La circulaire du 2 janvier 2006.....	3
1.2 La circulaire du 27 juillet 2005 relative au rôle des services de l'équipement	3
1.3 La loi de modernisation de la sécurité civile	4
1.4 Relations entre services régionaux et départementaux.....	5
1.5 Risques naturels et risques technologiques	5
2. Le fonctionnement de l'organisation départementale retenue.....	6
2.1 L'organisation départementale de l'État.....	6
2.1.1 Les services et organismes impliqués	7
2.1.2 La création d'une délégation inter service "risques naturels" ou DIS-RN.....	8
2.1.3 La fusion de la DDAF et de la DDE.....	10
2.1.4 La mise en place de la nouvelle organisation	10
2.2 La mise en place d'un réseau de compétences.....	10
2.2.1 Au plus près du terrain.....	11
2.2.2 Au niveau intermédiaire	11
2.2.3 Au niveau central.....	12
3. Le rôle de puissance publique des collectivités locales.....	15
3.1 Une implication des collectivités de plus en plus importante	15
3.2 Une faible participation des collectivités aux orientations et aux choix	15
3.3 Au delà de la CARIP et de la CDRNM, un pilotage conjoint avec l'État	16
4. Prévention des risques naturels et règles de construction	16
4.1 Les PPR, une réglementation dispersée	16
4.2 La prévention dans la construction	17
Synthèse, recommandations	18
Annexes.....	21

Introduction

Par lettre du 5 septembre 2005, les secrétaires généraux des ministères de l'Équipement, de l'Agriculture et de l'Écologie ont demandé au CGPC, au CGGREF et à l'IGE de mettre en place une mission conjointe d'analyse et de proposition sur l'organisation de la prévention des risques naturels dans les services déconcentrés.

Les signataires du présent rapport observent que la mission qui leur est assignée est intervenue au cours d'un processus de réforme à la fois général pour la fonction publique et sectoriel pour le domaine de la prévention des risques. Une partie des textes cités plus loin, qui organisent cette réforme, sont intervenus après la rédaction de la lettre de mission. Leur contenu répond partiellement aux questions posées et implique nécessairement une réorientation de cette mission dans le sens d'un simple accompagnement des réformes décidées.

Pour l'établissement du présent rapport, les missionnaires ont rencontré les secrétaires généraux des 3 ministères ainsi que les représentants des directions d'administrations centrales les plus concernées : DPPR, DGUHC. Ils ont en outre procédé à une enquête par téléphone auprès d'un échantillon de 5 directeurs départementaux de l'équipement sur la mise en œuvre des réformes en cours.

Le présent rapport analyse d'abord l'évolution réglementaire récente et les orientations nationales pour la nouvelle organisation des services en charge de la prévention des risques naturels.

Il formule ensuite des propositions pour la mise en œuvre des réformes en cours et son accompagnement en termes de réseau de compétence.

Enfin il élargit la réflexion à deux sujets sur lesquels des réformes ne sont pas achevées :

- la participation des collectivités territoriales à la prévention des risques,
- les mesures de prévention sur les constructions.

1. L'évolution réglementaire et les orientations nationales

L'organisation des services dans le domaine des risques naturels a fait l'objet de textes récents :

- décret 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements,
- décret 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État dans les régions,
- circulaire du 16 novembre 2004 du Premier ministre relative à la réforme de l'administration départementale de l'État,
- circulaire interministérielle du 26 novembre 2004 relative à la déclinaison de la politique de l'État en département dans le domaine de l'eau et l'organisation de la police de l'eau et des milieux aquatiques,
- décret 2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin,

- circulaire interministérielle du 27 juillet 2005 qui a fixé le rôle des services de l'équipement dans le domaine de la prévention des risques technologiques et naturels,
- circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'État,
- circulaire du 22 mars 2006 sur la mise en œuvre du décret n° 2005-636 du 30 mai 2005 relatif à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau et aux missions du préfet coordonnateur de bassin

1.1 La circulaire du 2 janvier 2006

La circulaire du 2 Janvier 2006 du Premier ministre relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale a retenu pour ce qui concerne les risques naturels les dispositions suivantes :

- fusion des DDE et DDAF dans 8 départements ;
- expérimentation de réorganisation plus profonde dans le département du Lot : une direction générale des territoires comprendrait notamment la direction résultant de la fusion DDE/DDAF, le bureau de l'environnement de la préfecture (les directions régionales à compétences interdépartementales comme la DRIRE et la DIREN seraient associées sans être intégrées à la direction) ;
- délégations interservices avec ordonnancement secondaire dans divers domaines dont la police de l'eau (selon la circulaire du 26 novembre 2004) et la prévention des risques naturels (en faisant référence à la circulaire du 27 juillet 2005 voir ci-dessous).

En ce qui concerne la délégation interservices avec ordonnancement secondaire relative aux risques naturels, la circulaire prévoit qu'elle concerne les politiques mentionnées dans la circulaire du 27 juillet 2005 ainsi que celles qui relèvent du service de prévision des crues territorialement compétent dans le département. Par contre en sont exclues les actions liées à la restauration des terrains en montagne (RTM) et à la défense des forêts contre l'incendie (DFCI).

1.2 La circulaire du 27 juillet 2005 relative au rôle des services de l'équipement

La circulaire du 27 juillet 2005 précise le rôle des services de l'équipement dans le domaine de la prévention des risques technologiques et naturels. Il nous semble qu'elle ne souligne pas assez la nécessité de bien organiser les relations entre la DDE chargée des risques naturels et la DDAF chargée de la police des eaux. Mais ce point figure dans la circulaire interministérielle du 26 novembre 2004 relative à la police des eaux.

La circulaire du 27 juillet 2005 ne souligne pas non plus la nécessité d'organiser les relations entre la DDE et la DDAF sur les sujets des incendies de forêts et de la RTM.

Si la circulaire mentionne les relations nécessaires avec la DIREN qui a vocation à animer et coordonner la politique de prévention des risques naturels, la circulaire n'a pas été adressée aux DIREN mais seulement aux DRE. D'autre part en ce qui concerne le difficile problème du maintien d'un niveau de compétence technique suffisant et de l'appui scientifique et technique, la circulaire se place dans une optique interne au seul ministère de l'équipement alors qu'il

faudrait organiser un réseau de compétence entre les divers services de l'État concernés : DDE, DDAF, DIREN et réseaux scientifiques et techniques des trois ministères. La circulaire ne mentionnait pas les relations avec les services de prévision des crues.

1.3 La loi de modernisation de la sécurité civile

La loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile concerne également la prévention des risques. Dès la première ligne de cette loi on trouve le mot «prévention». Mais comme le montre la lecture de quelques articles de cette loi et de l'annexe intitulée «Orientation de la politique de sécurité civile», ce mot n'a pas dans cette loi le sens qu'il a dans les autres textes pris par le MEDD et les autres ministères chargés de la prévention des risques. Dans l'optique de l'organisation des secours, la «prévention» vise principalement à connaître les risques et si possible les prévoir pour se préparer à l'intervention.

L'annexe à la loi de modernisation de la sécurité civile mentionne la complexité de la situation administrative en matière de «traitement des risques en amont» (ce qui est précisément la prévention). C'est malheureusement exact ; il y a effectivement de multiples réglementations et de multiples services concernés par la prévention des risques naturels et technologiques.

Il n'est pas certain que «l'aspect opérationnel du traitement des crises» soit aussi clair et connu des autorités et de la population que cela est affirmé dans cette même annexe. En effet, cette organisation renvoie aux articles L 2211-1, L 2212-2 et L 2215-1 du code général des collectivités territoriales¹ Ce dispositif n'est pas parfaitement clair et cela a des implications non seulement pour les services chargés des secours mais aussi pour les services chargés de la prévention et de la prévision des risques naturels.

¹ Code général des collectivités territoriales : Police du maire

" Art. L. 2211-1 : Le maire concourt par son pouvoir de police à l'exécution des missions de sécurité publique, sauf application des dispositions des art 17 à 22 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (*cas où le préfet intervient lorsque les conséquences de l'accident peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune*)

...
Art. L. 2212-2 : La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Elle comprend notamment :

...
5° Le soin de prévenir par précautions convenables, et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels,....et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure.

...
Art. L. 2215-1 : La police municipale est assurée par le maire, toutefois :
1° Le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'État dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.

2° Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'État dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour l'exercice des pouvoirs mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2213-23.

3° Le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune."

1.4 Relations entre services régionaux et départementaux

Lorsqu'on examine les textes relatifs aux services départementaux et régionaux il semble qu'ils ont été rédigés implicitement comme si les compétences régionales et départementales étaient rigoureusement distinctes et les services correspondants étaient de même totalement séparés. Cela laisse de coté deux types de problèmes :

- le cas des services régionaux qui sont en même temps interdépartementaux comme les DIREN et les DRIRE;
- le rôle de services régionaux voir interrégionaux par rapport à certains services départementaux.

Les DRIRE et les DIREN sont en effet des services à la fois régionaux et interdépartementaux. Le cas est plus visible pour les DRIRE du fait qu'elles ont des groupes de subdivisions au niveau du département. Les DIREN sont également des services (inter)départementaux pour quelques unes de leurs activités même si elles n'ont pas d'agent au niveau départemental. C'est le cas notamment de leurs compétences en matière de sites et paysages.

Les relations entre les services régionaux voire interrégionaux et certains services départementaux qui sont très diverses, sont peu évoquées dans les divers textes récemment publiés. L'article 24 du décret du 29 avril 2004 prévoit un certain type de rapports entre des services de régions ou de départements différents mais cela ne couvre pas toutes les situations que l'on rencontre de fait. On trouve en effet des rôles de conseil ou d'appui, de coordination, voir d'action de police. Dans le domaine des risques naturels ces situations sont d'autant plus fréquentes qu'aux circonscriptions administratives se superposent des circonscriptions liées à la géographie comme les bassins hydrographiques. C'est le cas notamment pour les services de prévision des crues.

Par ailleurs il convient d'observer que la participation des collectivités territoriales au pilotage de la gestion des risques n'est pas à la hauteur des actions qu'elles conduisent et des moyens qu'elles y consacrent. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

1.5 Risques naturels et risques technologiques

Explicitement ou implicitement, la comparaison est souvent faite entre l'organisation des services de l'État dans le domaine des risques naturels et dans celui des risques technologiques.

Une différence fondamentale tient au fait que, dans le domaine des risques technologiques (nucléaire, installations SEVESO ou grands barrages, notamment), il y a un exploitant qui est le premier responsable de la sécurité et l'interlocuteur privilégié des services chargés de la prévention.² D'autre part, dans de très nombreux cas, les mesures de prévention internes sont beaucoup moins coûteuses que les mesures de prévention externes. Ceci conduit à privilégier pour les risques technologiques les mesures de prévention visant à réduire l'aléa par rapport aux mesures notamment d'urbanisme visant à réduire la vulnérabilité.

² A vrai dire dans certains cas, comme celui des digues, on a parfois quelques peines à identifier un exploitant.

Dans certains domaines, il y a des liens étroits entre les risques technologiques et naturels. C'est le cas des barrages qui doivent être conçus en tenant compte des crues extrêmes. C'est surtout le cas des digues, ouvrages de protection contre les crues mais qui présentent certains risques et peuvent agraver les conséquences des crues en cas de rupture.

2. Le fonctionnement de l'organisation départementale retenue

2.1 L'organisation départementale de l'État

- La mise en œuvre de la réforme est en cours -

Les travaux de la mission se déroulant alors que la réforme décidée par le gouvernement est en cours, il a paru utile aux missionnaires de s'informer de la situation et des perspectives dans quelques départements.

A titre indicatif nous avons interrogé les directeurs départementaux de l'équipement de 5 départements (Haute-Garonne, Val-d'Oise, Loire-Atlantique, Somme, Finistère) sur l'évolution de la prévention des risques dans l'organisation de leurs services.

Au départ le positionnement est assez variable, depuis un "bureau de la protection et des risques" au sein du "service de l'urbanisme et de l'aménagement", jusqu'à un "service prévention" identifié et distinct de celui chargé de l'urbanisme.

Au printemps 2006, la réforme des services est :

- largement entamée (organigramme arrêté après consultation du CTP et le plus souvent accord du Préfet) ;
- voire en voie d'achèvement (chefs d'unité désignés, choix individuels des agents en cours).

A l'exception d'un, les directeurs consultés confirment que les missions relatives aux risques sont distinctes de celles de l'urbanisme et de l'aménagement. Le maintien de cette distinction nous paraît éminemment souhaitable.

En revanche elles ne sont pas toujours distinctes des missions "environnement et développement durable".

De même la réponse est variable sur une éventuelle séparation entre la prévention et la gestion de la crise : dans le même service pour l'un, métiers différents et services différents pour d'autres.

En ce qui concerne le positionnement par rapport aux autres services :

- le SIDPC s'occupe principalement de la gestion de la crise, ainsi que de l'information préventive ou des risques technologiques dans deux départements ;
- la DIREN intervient en amont des PPR, voire pilote le programme; son rôle d'animation régional est plus ou moins important ; son renforcement est souhaité ;
- la DDE met en œuvre le programme des PPR ;
- pour la participation à la gestion de crise, tous les directeurs sauf un posent la question du maintien de la compétence de la DDE et du positionnement du département, maintenant gestionnaire de l'essentiel de la voirie.

Pour les questions d'inondation et d'annonce des crues, la situation est assez variable : ici un pilotage de l'ensemble du sujet par la DDE, ailleurs une DISE pilotée par la DDAF, le tout sur fond de mise en place des nouveaux SPC.

2.1.1 Les services et organismes impliqués

Dans l'organisation mise en place selon les instructions ministérielles, la dernière étant signée du Premier Ministre en date du 2 janvier 2006, les services de l'Etat et les missions de service public concourrant à la gestion des risques au niveau départemental sont les suivants :

- DDE au titre de sa mission d'ensemble sur la prévention des risques ainsi que de sa forte implication dans la gestion des crises ;
- DDAF au titre de la police des eaux, y compris le contrôle des barrages non concédés pour la production électrique et des digues ;
- Service de la navigation ou service maritime de l'Équipement, dans la mesure où ils ne sont pas intégrés à la DDE, au titre de la police de l'eau pour les grandes voies navigables et les milieux maritimes, y compris éventuellement le contrôle des barrages non concédés pour la production électrique et des digues ;
- DDAF au titre de la DFCI (défense des forêts contre les incendies) ;
- DDAF au titre de la RTM (restauration des terrains en montagne avec des services de l'ONF placés sous l'autorité du DDAF) ;
- DRIRE au titre du contrôle des barrages concédés pour la production électrique ;
- Service départemental (SIDPC) ou régional (SIRACEDPC) de la protection civile chargé sous l'autorité directe du Préfet de la préparation à la crise et de sa gestion.

Sur ces dernières missions, il convient de souligner les relations de travail développées au quotidien depuis de nombreuses années entre les DDE et les services des préfectures. C'est en matière de sécurité routière le plus souvent que sont nées ces habitudes ; les directeurs de cabinet des préfets qui ne disposent généralement pas de services techniques spécifiques, s'appuient totalement sur les DDE. Les autres risques ont imposé, au fur et à mesure de l'apparition de nouveaux événements, leur lot d'exigences que les services de l'équipement ont pris en charge. Cette synergie tient tout particulièrement au fait que les DDE, à travers notamment leurs services locaux (subdivisions, centres d'exploitation), ont une connaissance très précise du contexte local.

De la préparation à la gestion de la crise, les services de l'équipement sont souvent force de propositions pour aider les préfets à établir les plans de secours. Leur connaissance du territoire, en effet, leur permet de proposer les meilleurs itinéraires routiers en situation d'urgence. De la même façon leur lien étroit avec le monde économique, en particulier du BTP, leur permet de faire les choix les plus efficaces des entreprises à réquisitionner selon le besoin.

La réflexion menée lors de l'établissement des plans de prévention des risques n'est d'ailleurs par dissociable du travail mené sur les plans de secours.

Par ailleurs certains services déconcentrés de l'Etat dans les départements interviennent au titre de la maîtrise d'ouvrage, de l'ingénierie ou de l'exploitation d'installations, ouvrages, travaux ou aménagements en relation avec la gestion des risques. La compétence technique liée à ces missions est un atout.

Des services de niveau supérieur, régional, interrégional ou national, contribuent, parfois directement à la gestion des risques au niveau départemental. C'est le cas notamment des SPC (services de prévision des crues).

Les collectivités territoriales (communes et départements principalement) exercent aussi de nombreuses missions de service public en matière de gestion des risques.

Enfin plusieurs établissements publics, voire des organismes privés, certains représentés et agissant au niveau départemental, ont également un rôle important dans la mise en œuvre des politiques publiques relatives aux risques : Météo-France, EDF, la CNR, les instituts techniques ou de recherche, etc.

2.1.2 La création d'une délégation inter service "risques naturels" ou DIS-RN

En ce qui concerne l'État, le dispositif départemental issu de la réforme peut paraître compliqué à première vue. En pratique, il est le plus souvent très simple puisque limité à :

- la DDE, chargée de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques et qui participe à la gestion de la crise ;
- le service de la protection civile de la Préfecture, directement chargé de la préparation et de la gestion des crises ;
- et la DDAF qui assure, à travers la police de l'eau et la MISE (éventuellement transformée en DISE), la liaison entre les risques et les autres préoccupations liées à l'eau, conformément aux instructions de la circulaire interministérielle du 26 novembre 2004.

En pareil cas, la DDE est le seul service chargé de la prévention des risques. La création d'une délégation inter service "risques naturels" (DIS-RN) avec ordonnancement secondaire est sans objet.

Dans les départements siège d'un service de prévision des crues (SPC), son association à une DIS-RN aurait un intérêt pratique pour la gestion des crises locales. En ce qui concerne la gestion financière, en revanche, on ne voit pas comment elle pourrait être individualisée au niveau départemental, alors que les missions d'un SPC se développent au niveau de bassins hydrographiques principalement.

Pour les départements où existent les risques d'incendies de forêt ou de mouvements de terrain en montagne, la prise en compte de la DFCI (défense des forêts contre les incendies) et de la RTM (restauration des terrains en montagne) dans une DIS-RN n'est en principe pas prévue par la circulaire du 2 janvier 2006.

La RTM et la DFCI, en effet, ressortissent en principe à la politique économique et patrimoniale de protection de la forêt conduite par le ministère chargé de l'agriculture.

La restauration des terrains en montagne est conduite par des personnels de l'Office national des forêts placés sous l'autorité du DDAF (voir en annexe fiche sur le rôle du service RTM).

Cependant, l'évolution des pratiques est telle qu'actuellement le partage de l'activité du service RTM est approximativement de,

- 1/3 seulement pour la protection des forêts publiques gérées par l'Office national des forêts ;
- 1/3 en appui technique au bénéfice des collectivités territoriales ;

- 1/3 consacré à la connaissance du risque et à sa prise en compte dans les politiques publiques conduites par l'État.

On pourrait même observer que la protection des forêts domaniales en montagne est très éloignée de toute rentabilité économique et qu'elle sert uniquement à stabiliser les versants pour prévenir les risques hydrauliques et d'érosion. A ce titre elle ressortirait, elle aussi, aux politiques publiques de prévention des risques.

De la même manière les actions de DFCI ne s'attachent pas seulement à défendre le patrimoine forestier de l'État (voir en annexe fiche sur la défense des forêts contre l'incendie). Elles sont également conduites, directement ou indirectement, au bénéfice des forêts des collectivités ou des forêts privées. En outre la connaissance de l'aléa, la prévention des départs de feux et la lutte contre les feux déclarés contribuent à la protection de l'ensemble des biens et des personnes menacés et ressortissent aussi aux politiques publiques de prévention des risques.

C'est pourquoi nous pensons qu'une bonne partie des actions conduites par les DDAF au titre de la DFCI et de la RTM pourraient relever d'une DIS-RN.

En tout état de cause, il convient que le rôle de la DDAF et celui de la DDE soient complémentaires et précisés, la première étant, par exemple, chargée de la qualification de l'aléa et des enjeux existant, la seconde chargé de l'évaluation, pour l'avenir, des enjeux et du risque, ainsi que de la prévention.

Dans les départements où des services de l'Équipement (services de la navigation ou maritime) autonomes continuent d'assurer des missions de police de l'eau, leur implication dans la politique de prévention des risques devrait se faire à travers la MISE, éventuellement transformée en DISE, plutôt qu'au sein d'une DIS-RN.

En définitive, l'organisation départementale de la prévention des risques par les services de l'État, telle qu'elle est prévue par les instructions ministrielles récentes, nous paraît permettre une mise en œuvre cohérente de ses politiques.

La création, en sus, d'une délégation inter service "risques naturels" (DIS-RN) avec ordonnancement secondaire peut être intéressante dans les départements où les activités de défense des forêts contre les incendies (DFCI) ou de restauration des terrains en montagne (RTM) sont importantes. En pareil cas la DDAF (les services RTM le cas échéant) serait associée à la DIS-RN pour la part de ces activités, souvent majoritaire, qui concerne les politiques publiques de prévention des risques.

Recommandation 1 :

Il n'y a lieu d'envisager la création d'une délégation inter service "Risques naturels" (DIS-RN) que dans les départements où la DDAF a une activité significative dans la défense des forêts contre l'incendie ou dans la restauration des terrains en montagne.

En ce qui concerne la préparation à la crise, sa gestion et les leçons à en tirer, ce sont les services préfectoraux de protection civile (SIDPC ou SIRACEDPC) qui restent au centre du dispositif avec le concours des autres services de l'État impliqués, au premier rang desquels la DDE.

2.1.3 La fusion de la DDAF et de la DDE

Dans les départements où la DDAF et la DDE sont fusionnées, la coordination des actions de prévention des risques naturels sera facilitée, notamment pour ce qui est des risques de feux de forêt ou de la restauration des terrains en montagne. De même cette organisation facilitera la prise en compte par la MISE des risques liés à l'eau, tout en maintenant séparée la police de l'eau.

2.1.4 La mise en place de la nouvelle organisation

Les considérations ci-dessus portent sur les principes d'une organisation dont la mise en place est en cours.

Dans des départements inspectés, on constate que des difficultés ont surgi et on peut penser que d'autres vont surgir ici ou là, liées à l'organisation antérieure, aux effectifs et aux compétences existantes, sans préjuger des réformes de structures auxquelles ces mêmes services peuvent, par ailleurs, être invités.

Il ne faut pas exclure qu'un service apporte chaque fois que nécessaire sa compétence technique dans un dossier sur lequel il n'a pas la compétence administrative.

Par ailleurs, il convient de distinguer les missions de la puissance publique des tâches qui peuvent être confiées contractuellement à un prestataire de service.

L'important est de s'assurer que l'organisation retenue couvre l'ensemble des aléas significativement présents dans le département et l'ensemble des missions y afférentes. Dans tous les cas, avec ou sans DIS-RN, il faut que la nouvelle organisation soit formalisée par une décision préfectorale précisant les responsabilités de chacun des services de l'État.

Recommandation 2 : Même dans les cas où l'organisation générale des services déconcentrés de l'État n'est pas modifiée, il convient que la répartition des tâches et des responsabilités en matière de prévention des risques naturels soit précisée par une décision préfectorale.

2.2 La mise en place d'un réseau de compétences

Le ministère de l'environnement et du développement durable, intervient sur le terrain, en ce qui concerne les risques naturels, essentiellement par l'entremise des directions départementales de l'équipement, dont l'organisation générale est pilotée par un autre ministère.

Ce cas n'est pas unique, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt interviennent aussi pour le compte du ministère de l'environnement et du développement durable. Cette organisation est peut-être même amenée à durer, voire à se développer, les projets de réforme de l'État privilégiant, d'une manière générale, le regroupement de services déconcentrés : le rapprochement déjà décidé de huit DDAF et DDE va dans ce sens.

Il est donc intéressant d'examiner si toutes les conditions sont réunies pour qu'un tel réseau fonctionne d'une manière harmonieuse.

Constatons d'abord que la prévention des risques naturels, est proche et complémentaire de la prévention des risques technologiques et de la gestion de l'eau.

Pour éclairer la réflexion sur la première, il est utile d'examiner l'organisation et le fonctionnement des deux dernières, à trois niveaux : les administrations de terrain, le réseau intermédiaire, le pilotage central.

2.2.1 Au plus près du terrain

Au niveau départemental, la prévention des risques comme les politiques de l'eau sont organisées en trois réseaux presque parallèles.

- Les risques mobilisent les DDE pour les risques naturels et pour traiter dans le domaine de l'urbanisme les conséquences des plans de prévention des risques naturels comme des risques technologiques. La prévention des risques naturels fait désormais pleinement partie des attributions importantes des DDE.

La taille des équipes qui s'y consacrent devrait augmenter.

- L'eau mobilise les DDAF pour les actions de police administrative comme de contrôle ;
- Les risques technologiques sont cependant essentiellement traités par les DRIRE, qui ont la particularité d'offrir pour le niveau national un nombre de points d'entrée relativement réduit (22 hors DOM), et une implantation territoriale essaimée au niveau départemental : ce réseau principal est intégré. Les DDSV apportent toutefois un concours complémentaire dans chaque département.

Les complémentarités et les sujets de coopération entre DDE et DDAF se trouvent dans le domaine des risques liés à l'eau :

- en termes de politiques publiques avec l'insertion et la mise en cohérence de la prévention des risques d'inondation dans l'ensemble des politiques liées à l'eau coordonnées au sein des MISE ;
- en termes opérationnels avec la complémentarité de l'application du droit du sol et de la police de l'eau.

Les complémentarités et les sujets de coopération entre DDE et DRIRE se trouvent dans la recherche de :

- la continuité à assurer entre la politique de prévention des risques technologiques et son application dans le droit des sols ;
- une certaine harmonisation, en dépit de différences structurelles, des dispositifs de prévention des risques technologiques et des risques naturels.

2.2.2 Au niveau intermédiaire

Au niveau régional, et en ce qui concerne les risques naturels, jusqu'à un passé récent les DIREN ne détenaient, d'attributions propres que pour les risques liés à l'eau.

Il s'agissait de :

- ✓ l'hydrologie et la connaissance des cours d'eau ; un service (le SEMA) s'y consacre ;
- ✓ les orientations pour le développement territorial avec les SAGE ;

- ✓ les mesures de prévention et de protection pour lesquelles elles orientent les financements de l'État (Programmes de rivière, PAPI, etc.).

En outre les DIREN de bassin constituent avec les agences de l'eau un réseau traditionnel qui prend progressivement plus d'importance, au fur et à mesure que se mettent en place les actions prévues par la directive cadre sur l'eau³. Ce deuxième réseau est plus concentré (6 points d'entrée sur le territoire national).

Le champ d'intervention des DIREN dans la prévention des risques s'est étendu et formalisé avec la mise en place des «clubs risques», conçus d'abord comme des lieux d'échange d'expériences entre techniciens. Plus récemment, la déclinaison territoriale du dialogue de gestion induit par la mise en place de la LOLF modifie progressivement cette situation : dans certaines régions déjà, la qualité des intervenants et l'importance relative des risques naturels et technologiques ont induit des changements significatifs ; le gestionnaire des BOP des programmes 181, "Prévention des risques et lutte contre les pollutions" et même 153, "gestion des milieux et biodiversité" pouvant être le DRIRE.

La coordination entre les approches relatives aux risques naturels, qui relèvent du réseau des DDE et des DIREN, et celles relatives aux risques technologiques reste plus floue, même si les clubs risques abordent les deux thèmes. Paradoxalement, cette coordination pourrait porter en priorité sur les liens entre les risques, naturels ou technologiques, et l'urbanisme, attribution propre des DDE.

Au plan organisationnel, ce développement des actions des DIREN dans le domaine des risques se traduit le plus souvent, pour le moment, par la désignation d'un chargé de mission en tant qu'animateur du club risques.

En ce qui concerne les inondations, et en période de crise, le niveau intermédiaire est celui des services de prévision des crues (22 SPC sur l'ensemble du pays, DIREN, DDE, service de la Navigation ou Météo-France, compétents sur des bassins ou sous bassins hydrographiques). Il se pose la question de l'indispensable liaison entre le SPC et la cellule de crise mise en place par le Préfet de département. A l'époque où l'annonce des crues était organisée au niveau départemental, la question trouvait une réponse naturelle dans le service qui en était chargé. Il revient maintenant à la DDE de déléguer auprès du Préfet une personne capable de traduire les informations de caractère hydrométéorologique en termes opérationnels pour les fractions du territoire concernées.

Recommandation 3 : Il convient de maintenir dans chaque DDE les compétences techniques, hydraulique notamment, nécessaires à une participation effective à la gestion de la crise liée aux inondations. Les programmes de formation continue des agents devront prendre en compte cette nécessité.

2.2.3 Au niveau central

Au niveau central, la DPPR partage ses activités entre le pilotage des installations classées (auxquelles elle consacre la majorité de ses moyens), le pilotage des risques naturels et le pilotage des actions de l'État dans le domaine des déchets : il s'agit d'abord d'une différenciation thématique et par champ réglementaire.

³ Directive 2000/60/CE

Les actions d'animation de réseau, en ce qui concerne les risques naturels, sont multiples. Les responsables des risques naturels de DDE, s'ils sont bien impliqués sur ce sujet, savent identifier leurs interlocuteurs en centrale, pour y trouver un soutien juridique ou technique (vulnérabilité).

Les experts de la sous-direction des risques naturels répondent aux sollicitations des clubs risques régionaux.

L'organigramme ne définit cependant pas, a priori, les conditions de ce soutien : une raison possible en est d'ailleurs facilement compréhensible : structurer explicitement un réseau est bien plus consommateur de ressources que répondre à la demande.

Au total, on peut déplorer l'absence d'un pilotage explicite des équipes départementales, tel qu'il a été mis en place par la direction de l'eau par exemple, avec réunion des directeurs chaque année ; sans parler d'un bureau d'administration centrale qui se consacreraient à l'animation des services déconcentrés et au soutien juridique.

En l'absence d'un tel pilotage, les actions d'animation ne suffisent pas à entretenir un fort sentiment d'appartenance à un même réseau comme celui qui existe dans le domaine des risques technologiques.

Une particularité supplémentaire doit être notée, en ce qui concerne l'administration centrale du ministère de l'Écologie : l'imbrication complexe, en ce qui concerne les risques d'inondation (activité principale des services de terrain, pour les risques naturels), des activités de la DPPR et de la direction de l'eau.

Il est logique que les services de prévision des crues (SPC), comme le SCHAPI (service central d'hydrologie et d'appui à la prévision des inondations) qui les anime, relèvent de la direction de l'eau : il s'agit là de prévoir les crues, par l'hydrologie (les pluies) et par l'hydraulique (les écoulements terrestres). Mais l'imbrication réelle des tâches est plus étendue, ne serait-ce qu'au travers du pilotage des actions de terrain prioritaires regroupées dans les PAPI (plans d'action pour la prévention des inondations, dits « plan Bachelot »).

Cette imbrication sera encore plus marquée si la proposition de directive concernant la prévention des inondations, qui vient d'être adoptée par le collège des Commissaires européens, aboutissait à un véritable dispositif communautaire. Sans avoir pu en évaluer l'impact de manière approfondie, la mission constate cependant que cette proposition conduirait en partie à dupliquer, dans le champ de la prévention des inondations, des procédures en cours de mise en place au titre de la directive cadre sur l'eau.

En tout état de cause et au niveau national, l'extension importante du réseau et la distance entre services centraux et déconcentrés conduisent la mission à préconiser de compléter, au plan pratique, la construction institutionnelle retenue par la circulaire du Premier Ministre du 2 janvier 2006 : si celle-ci n'était pas renforcée, on pourrait craindre qu'un décalage grandissant entre les actions de terrain et l'impulsion ministérielle ne soit progressivement constaté.

Cette recommandation générale, « renforcer le réseau risques naturels », se décline comme suit :

L'animation nationale et régionale des services déconcentrés doit non seulement répondre aux demandes du terrain, mais aussi, et peut-être même d'abord, venir solliciter les services en retrait ou bloqués par des difficultés de terrain. La charge de travail que représente cette animation devrait être prise en compte pour la définition de leur dotation en personnel.

Recommandation 4 : L'organisation de la DPPR, s'agissant des risques naturels, devrait faire apparaître plus clairement les fonctions de pilotage, d'animation de réseau, d'expertise juridique, et d'expertise technique.

Elle devrait réunir régulièrement, au moins chaque année, les chefs de service risques naturels des DDE. Ces responsables, dépendant directement du directeur de la DDE, doivent être identifiés dans l'organigramme de cette structure.

Il serait également souhaitable que la Ministre de l'écologie et du développement durable rencontre l'ensemble des directeurs départementaux de l'équipement, chaque fois que nécessaire.

Recommandation 5 : L'échange d'expériences, au niveau régional, entre les DDE, la DRIRE, les DDSV et la DIREN, doit être poursuivi.

La culture des DRIRE notamment, régulièrement confrontées à des situations difficiles et capables de mobiliser les instruments les plus contraignants au plan réglementaire, sera mieux diffusée.

Recommandation 6 : La responsabilité des équipes de terrain doit être clairement affichée, au sein des DDE, en ce qui concerne les risques naturels.

On peut en effet observer que les principales attributions des DDE s'exerceront désormais dans trois domaines régaliens, urbanisme-logement, sécurité routière et risques naturels. La culture de ces services déconcentrés était en revanche jusqu'ici fondée sur d'autres orientations principales : le pouvoir technique (mettre en place un équipement, faire passer une route,...) dominait historiquement d'autres approches ; la délégation aux collectivités des choix d'orientation, pour l'urbanisme, a parfois été comprise comme une délégation de la totalité des responsabilités réglementaires ; les objectifs de l'ingénierie publique, autrefois simples, sont devenus beaucoup plus complexes, tout au moins pour ceux qui pourront s'inscrire dans la durée ; le pilotage de nombreux sites et personnels d'exécution, compte tenu des problèmes qui y étaient associés, a également mobilisé des ressources importantes. Cette évolution ne peut s'accomplir, en ce qui concerne les risques naturels, sans l'implication personnelle du directeur de la DDE, et des chefs de service concernés. On imagine mal, en effet, un PPR difficile, avec de nombreux conflits d'objectifs et même d'intérêts, se boucler correctement sans l'implication personnelle du directeur de la DDE, comme d'ailleurs du préfet.

Recommandation 7 : L'organisation de la DDE devrait préciser comment s'articulent ses responsabilités en matière de risques naturels et ses responsabilités en matière d'urbanisme. Cette même articulation fonctionnera également pour les risques technologiques, facilitant ainsi le dialogue entre DRIRE et DDE.

Recommandation 8 : Au terme de la mise en place des services déconcentrés en cours de réorganisation tout particulièrement dans les DDE, il serait souhaitable qu'en 2007 un audit approfondi soit établi qui permettrait de faire le bilan de l'application de la circulaire conjointe Écologie/Équipement du 27 juillet 2005. Cet audit devrait dégager des propositions permettant de consolider, sans doute dans une nouvelle circulaire, les axes forts d'une organisation pour l'ensemble du réseau "risques naturels".

3. Le rôle de puissance publique des collectivités locales

3.1 Une implication des collectivités de plus en plus importante

Au cours des dernières décennies le rôle des collectivités territoriales, départements et communes surtout, s'est considérablement développé.

Outre la police municipale qui, traditionnellement, laisse aux maires "le soin de prévenir....les accidentsde toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels...", ces collectivités sont maintenant impliquées dans l'information sur les risques, leur prise en compte dans les documents d'urbanisme, les travaux, aménagements et opérations foncières destinés à leur prévention, la gestion des crises avec notamment l'administration des SDIS et même dans certains cas l'annonce des crues.

Les collectivités consacrent à ces actions des moyens considérables, souvent supérieurs à ceux de l'État.

A noter en outre que les départements vont prochainement disposer des personnels des subdivisions et centres d'exploitation chargés du réseau routier jusqu'à présent géré par les DDE. En période de crise, on l'a vu, ces agents constituent un réseau d'information et une capacité d'intervention précieux, qui étaient sous l'autorité du Préfet jusqu'à présent. Ces moyens se trouveront à l'avenir sous l'autorité du Président du conseil général.

3.2 Une faible participation des collectivités aux orientations et aux choix

Cependant les collectivités ne participent pas véritablement à la conduite, même locale, des politiques publiques de gestion des risques naturels. Sans doutes les procédures réglementaires de l'action de l'État prévoient-elle systématiquement, des avis, des enquêtes, des étapes de concertation, des débats publics. Mais tout cela reste du niveau de la consultation et ne satisfait pas les élus. Il en résulte une déresponsabilisation des collectivités sur les problèmes de prévention.

Après 25 ans de décentralisation, le positionnement, jusqu'à présent admis, d'un État qui continue, seul, de dire le risque, conduire la prévention et gérer la crise, ne correspond plus à la réalité et n'est pas crédible. Il convient de reconnaître aux collectivités territoriales un rôle d'orientation et une participation aux grands choix qui correspondent à leur implication effective dans l'action des pouvoirs publics.

La CARIP (Cellule d'analyse des risques et d'information préventive) et prochainement la CDRNM (Commission départementale des risques naturels majeurs) ne répondent que partiellement au problème.

Ce sont, en effet des instances de concertation très larges. A coté des représentants de l'État et des collectivités territoriales elles réunissent ceux de la société civile (entreprises, associations, presse) avec un effectif important (la composition prévue pour la CDRNM est telle qu'elle ne pourra compter moins de 30 membres). Lieu d'information et d'échange, ces organes ne sont pas adaptés à un véritable pilotage partenarial de la gestion des risques par les pouvoirs publics.

3.3 Au delà de la CARIP et de la CDRNM, un pilotage conjoint avec l'État

Pour dissiper le malaise et mettre les collectivités au cœur des processus d'orientation et de choix concernant les risques naturels, il faut qu'elles puissent se positionner à côté de l'État dans un véritable partenariat de puissances publiques, à deux niveaux :

➤ Dans les textes réglementaires :

il serait souhaitable que ce "partenariat de puissance publique" soit affiché à une prochaine occasion, par exemple dans le préambule d'une loi ou d'une partie du code de l'environnement. Le préambule de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 ne nous paraît pas aller dans ce sens.

➤ Dans la mise en œuvre des politiques. :

il faut en effet qu'au niveau départemental au moins, l'État et les collectivités territoriales puissent se rencontrer, entre puissances publiques, pour coordonner leur action. Après la création de la CDRNM, il ne faut sans doute pas créer par voie réglementaire une nouvelle commission. Il suffirait peut-être qu'une instruction dans ce sens soit donnée aux préfets par lettre ou circulaire.

Recommandation 9 : il est souhaitable que la loi reconnaise formellement le rôle des collectivités territoriales à côté de l'État dans la politique de prévention des risques. En attendant et pour assurer une véritable coordination de l'action des pouvoirs publics en matière de risques, il convient d'inviter les préfets à créer dans chaque département un organe de pilotage conjoint des politiques de l'État et des collectivités sur le sujet.

4. Prévention des risques naturels et règles de construction

4.1 Les PPR, une réglementation dispersée

La prévention des risques naturels fait appel à deux types de mesures différentes : règles d'urbanisme et règles de construction selon les risques considérés.

Pour certains risques, les mesures de prévention sont principalement des mesures de construction. C'est le cas en particulier du risque sismique et cyclonique en application de l'article L 563-1 du code de l'environnement.

Pour la plupart des risques, la politique de prévention repose d'abord en France sur la mise en place des plans de prévention (PPR). Cette démarche, déconcentrée, peut s'adapter aux réalités de terrain, et même dans une certaine mesure aux nécessités d'une négociation locale. Son émettement géographique et temporel présente toutefois l'inconvénient de ne guère faciliter la mobilisation des professions du bâtiment. Comment, en effet, comprendre, mémoriser, et bien appliquer des préconisations incluses dans les PPR qui peuvent légèrement différer d'une zone inondable à l'autre, alors même que les problèmes rencontrés peuvent être très similaires ?

Cette question de standardisation se double d'une question d'échelle, en particulier en ce qui concerne le risque de retrait-gonflement d'argile. Quel délai sera nécessaire pour généraliser les PPR concernant ce risque, alors que son extension géographique, importante, est déjà

connue (cartes du BRGM) et qu'il n'y a guère de raisons que les solutions pertinentes diffèrent beaucoup d'une zone à l'autre ?

4.2 La prévention dans la construction

Dans l'un (inondations) et l'autre (argile) cas, pour les constructions neuves comme pour l'adaptation du bâti existant, il s'agit bien d'édicter et de faire appliquer des règles constructives. L'expérience acquise pour l'application des règles parasismiques peut ici être retenue. La mobilisation des professions du bâtiment en faveur d'une amélioration des qualités constructives ne peut être efficace que si elle est impulsée au plan national.

Le mécanisme préconisé serait le suivant :

- définition au niveau national de prescriptions générales de prévention pour un type de risque donné : construction en zone inondable, en zone de retrait-gonflement d'argile, ou en zone de risque d'incendie de forêts. Il s'agirait par exemple, pour le retrait-gonflement d'argile, d'imposer une profondeur minimale des fondations, sauf si une étude de sol propose des préconisations plus précises. Pour les zones inondables, les prescriptions viseraient par exemple les réseaux électriques (mise hors d'eau) et pour le second œuvre l'usage de matériaux et techniques plus résistants à l'immersion (exclusion de la moquette, des parquets collés, du placoplâtre,...). Pour les zones soumises à risque d'incendie de forêt, les prescriptions viseraient, en particulier, la tenue au feu des matériaux de couverture, de bardage, des appentis, vérandas et annexes, et la protection, des stockages de gaz et autres combustibles,
- définition d'un mécanisme simple de zonage pour l'application de ces dispositions, combinant les cartes d'aléa (cartes du BRGM pour le retrait-gonflement d'argile,...) ou les zonages existants (PPR) avec le constat de dégâts passés dans la commune, indemnisés en tant que catastrophes naturelles.

Ce nouveau mécanisme de prévention, à inscrire dans la réglementation, ne peut se généraliser facilement que s'il est directement intégré aux outils et pratiques des métiers de la construction.

La volonté de développer et de garantir la qualité des constructions n'est d'ailleurs (et ne doit pas être) la préoccupation des seuls pouvoirs publics. Au cours d'une réunion des professionnels du bâtiment et des assurances, tenue le 1^{er} février 2006 sous la présidence de M. Georges Mercadal, de nombreuses propositions ont été présentées dans ce sens. La détermination d'une mission minimale en matière d'étude de sols en fait partie.

Il convient enfin de vérifier comment ces préconisations, rendues obligatoires par les outils réglementaires actuels s'appliquant pour la construction, sont effectivement respectées. Envisager la généralisation de contrôles exhaustifs ne serait pas réaliste, les contrôles doivent être mis en œuvre par sondage, combinant des contrôles aléatoires et, si nécessaire, des contrôles plus ciblés sur la production de tel ou tel opérateur.

Recommandation 10 : Il convient de mettre en place au niveau national un corps de règles de construction spécifique de certains risques, inondations de plaine, retrait-gonflement d'argile, risque de feux de forêts notamment, et d'application obligatoire dans les zones où ces risques sont identifiés avec une certaine intensité.

Nos contacts avec le Ministère de l'Équipement nous ont confirmé que ce ministère était pleinement d'accord pour que les DDE participent activement à la préparation des mesures d'urbanisme dans les PPR. En revanche, ce ministère est très réticent vis à vis des mesures touchant à la construction et totalement opposé à ce que ses services soient appelés à faire quelque contrôle que ce soit de la construction. Cette position n'est certes pas nouvelle mais pose quelques problèmes pour le MEDD chargé de la prévention des risques naturels.

Il semble que la réticence du Ministère de l'Équipement vis à vis des règles de construction soit liée à la crainte que ces règles n'augmentent le coût de la construction. Certes une construction parasismique ou une construction qui respecterait certaines règles pour éviter les risques liés au mouvement des terrains argileux coûte plus cher qu'une construction qui ne respecte pas de telles règles mais il nous semble que la différence de coût est assez faible et largement rentable si l'on compare par exemple au coût actuel des dégâts liés à l'argile. En effet dans les procédures relatives à l'indemnisation des catastrophes naturelles, le coût des indemnisations pour les mouvements de terrains liés à l'argile est du même ordre que celui des inondations (les autres risques ont un impact économique sensiblement plus faible).

Synthèse, recommandations

Les instructions ministérielles récentes fixant les orientations pour l'organisation départementale de la prévention des risques par les services de l'État, nous paraissent permettre une mise en œuvre cohérente de ses politiques en la matière.

Les directions départementales de l'équipement sont bien avancées dans la mise en œuvre de ces orientations, conduites en même temps que la réforme des services liée au transfert des compétences routières.

Il reste à préciser le rôle des autres services de l'État et la répartition des tâches. La mission formule plusieurs recommandations⁴ sur ce sujet :

Recommandation 1 : Il n'y a lieu d'envisager la création d'une délégation interservice "Risques naturels" (DIS-RN) que dans les départements où la DDAF a une activité significative dans la défense des forêts contre l'incendie ou dans la restauration des terrains en montagne.

Recommandation 2 : Même dans les cas où l'organisation générale des services déconcentrés de l'État n'est pas modifiée, il convient, que la répartition des tâches et des responsabilités en matière de prévention des risques naturels soit précisée par une décision préfectorale.

Recommandation 6 : La responsabilité des équipes de terrain doit être clairement affichée, au sein des DDE, en ce qui concerne les risques naturels.

Recommandation 7: L'organisation de la DDE devrait préciser comment s'articulent ses responsabilités propres en matière de risques naturels et ses responsabilités en matière d'urbanisme. Cette même articulation fonctionnera également pour les risques technologiques, facilitant ainsi le dialogue entre DRIRE et DDE.

Recommandation 7 : L'organisation de la DDE devrait préciser comment s'articulent ses responsabilités en matière de risques naturels et ses responsabilités en matière d'urbanisme. Cette même articulation fonctionnera également pour les risques technologiques, facilitant ainsi le dialogue entre DRIRE et DDE.

⁴ Ces recommandations sont ici rappelées dans un ordre différent de celui retenu pour leur présentation dans le corps du texte.

En ce qui concerne les DDE elles mêmes, le transfert du réseau routier aux départements ou aux services spécialisés de l'Équipement entraîne une redistribution des compétences. De même la récente disparition des services départementaux d'annonce des crues. Pour assumer pleinement leurs responsabilités accrues dans le domaine de la prévention des risques, les DDE doivent définir précisément le cadre interne et les conditions de leur exercice.

Recommandation 3 : Il convient de maintenir dans chaque DDE les compétences techniques, hydraulique notamment, nécessaires à une participation effective à la gestion de la crise liée aux inondations. Les programmes de formation continue des agents devront prendre en compte cette nécessité.

Pour être pleinement efficace, la réorganisation et le renforcement des missions de prévention des risques naturels doivent s'inscrire dans un réseau de compétence fortement structuré pour lequel la mission formule des recommandations particulières :

Recommandation 4 : L'organisation de la DPPR, s'agissant des risques naturels, devrait faire apparaître plus clairement les fonctions de pilotage, d'animation de réseau, d'expertise juridique, et d'expertise technique.

Elle devrait réunir régulièrement, au moins chaque année, les chefs de service risques naturels des DDE. Ces responsables, dépendant directement du directeur de la DDE, doivent être identifiés dans l'organigramme de cette structure.

Il serait également souhaitable que la Ministre de l'écologie et du développement durable rencontre l'ensemble des directeurs départementaux de l'équipement, chaque fois que nécessaire.

Recommandation 5 : L'échange d'expériences, au niveau régional, entre les DDE, la DRIRE, les DDSV et la DIREN, doit être poursuivi.

Recommandation 8: Au terme de la mise en place des services déconcentrés en cours de réorganisation tout particulièrement dans les DDE, il serait souhaitable qu'en 2007 un audit approfondi soit établi qui permettrait de faire le bilan de l'application de la circulaire conjointe Écologie/Équipement du 27 juillet 2005. Cet audit devrait dégager des propositions permettant de consolider, sans doute dans une nouvelle circulaire, les axes forts d'une organisation pour l'ensemble du réseau "risques naturels".

A côté des services déconcentrés, la mission constate que les collectivités territoriales jouent dans la prévention des risques un rôle largement aussi important que l'État. Ce rôle les qualifie pour un véritable copilotage des politiques publiques sur le sujet, en partenariat avec l'État. Cependant la CARIP ou la future CDRNM ne sont que des enceintes de concertation très larges et ne semblent par être le lieu pour un tel partenariat de puissance publique. C'est pourquoi nous formulons les deux recommandations suivantes:

Recommandation 9: Il est souhaitable que la loi reconnaise formellement le rôle des collectivités territoriales à côté de l'État dans la politique de prévention des risques.
En attendant et pour assurer une véritable coordination de l'action des pouvoirs publics en matière de risques, il convient d'inviter les préfets à créer dans chaque département un organe de pilotage conjoint des politiques de l'État et des collectivités sur le sujet.

Concernant les dégâts aux constructions lors de certains aléas, les règles figurant dans les PPR en vue de réduire leur vulnérabilité ont l'inconvénient d'être dispersées et peu homogènes. Leur appropriation par les professionnels du bâtiment est ainsi difficile. C'est pourquoi la mission suggère qu'on s'inspire du dispositif prévu pour réduire la vulnérabilité aux séismes et formule la recommandation suivante.

Recommandation 10: Il convient de mettre en place au niveau national un corps de règles de construction spécifique de certains risques, inondations de plaine, retrait-gonflement d'argile, risque de feux de forêts notamment, et d'application obligatoire dans les zones où ces risques sont identifiés avec une certaine intensité.

François BARTHELEMY

Roland LAZERGES

Marcel LINET



Xavier PIN



Philippe QUEVREMONT



Le Rôle du service RTM de l'Office National des Forêts

Son articulation avec les services déconcentrés de l'État

Activité du service

Le service RTM est un service spécialisé de l'Office National des Forêts (ONF) chargé d'exercer cette mission dans 11 départements de montagne. Il comprend une délégation nationale et des services départementaux ou interdépartementaux : six dans les Alpes, trois dans les Pyrénées dont deux couvrant chacun deux départements. Dans les autres départements ce sont les agences de l'ONF qui assurent la gestion des séries RTM.

Ce service a été constitué par une instruction du ministère de l'agriculture du 25 janvier 1980. Actuellement, une convention MAP/ONF valable pour les années 2001-2006 confie à l'ONF la mise en œuvre d'actions décidées ou programmées par l'État dans le domaine de la RTM au sens strict et prévoit la possibilité d'un concours de cet établissement à la prévention des risques en liaison avec les autres ministères concernés. Elle définit les financements attribués par le MAP pour la mission dont il est responsable.

Au-delà des missions MAP au sens strict, le service a été progressivement sollicité pour son expertise en matière de risques naturels en montagne par les services déconcentrés de l'État compétents, les préfets, les collectivités territoriales et, au niveau central, par le MEDD. Ces missions, non prévues initialement, sont maintenant majoritaires dans le temps de travail du service⁵.

Les activités techniques du service ont pu être réparties, à partir des données de l'ONF issues de sa comptabilité analytique, en différentes catégories :

- les actions de la compétence Agriculture prévues par la convention 2001/2006 :
 - activité en série domaniale RTM (gestion sylvicole et gestion des ouvrages de protection qui y sont installés)
 - appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales (connaissance des risques et définition des scénarios d'aménagement)
- l'ingénierie à la demande des collectivités :
 - expertises, conduite d'opération, maîtrise d'œuvre
- les actions de connaissance et zonage du risque :
 - PPR
 - base de données événementielle
 - appuis méthodologiques
- les participations à la sécurité civile et à la gestion de crise
- la prise en compte du risque dans l'aménagement et l'urbanisme :
 - contribution PLU, SCOT, UTN
 - avis sur dossiers ponctuels (ADS)
 - expertises diverses

⁵ Rapport d'audit sur la situation de l'ONF au 30 avril 2003, chapitre 2.4.1. Rapport d'inspection de l'ONF, chapitre 5.3, 15 avril 2005.É.

Cette répartition est présentée ci-dessous.

ACTIVITÉ DES SERVICES RTM **Répartition par catégorie de mission**

	ETP 2003	%	ETP 2004	%	ETP 2005	%	Moyenne 2003/2005	Moyenne 2003/2005
Actions de la compétence MAP	36	33	36,86	32	37,36	33	36,74	33
Ingénierie pour les collectivités territoriales	31,22	29	32,79	29	31,52	28	31,84	28
Connaissance et zonage du risque	23,18	21	25,22	22	24,30	22	24,23	22
Prise en compte du risque dans l'aménagement et l'urbanisme	14,3	13	14,83	13	14,94	13	14,69	13
Sécurité civile et gestion de crise	3,88	4	2,75	2	2,86	3	3,16	3
Etudes et expertises ponctuelles	0,33	0	0,74	1	0,71	1	0,59	1
Contributions internes ONF	0,33		0,64	1	0,88	1	0,62	1
TOTAL	109,24	100	113,83	100	112,57	100	111,88	100

Financement du service

La convention MAP/ONF fixait une dotation budgétaire annuelle du service correspondant au financement à partir d'un barème de 96 agents permanents avec leurs moyens de travail (68 agents techniques selon barème et 28 agents de support par majoration forfaitaire du barème), ce qui devait représenter 7 711 K€ en 2003, 7 937 K€ en 2004 et 8 094 K€ en 2005. Des recettes conventionnelles externes devaient financer des emplois complémentaires (ainsi, en 2003, 713 K€ d'ingénierie et 1 461 K€ d'autres conventions (dont MEDD : 1 093 K€).⁶

Depuis l'exercice 2002, le MAP ne verse à l'ONF qu'une partie du montant conventionnel estimé en fonction des éléments de comptabilité portés à sa connaissance et ceci conformément à l'article 5.2. de la convention.

La base du financement du service est toujours bien apportée par l'État. En revanche, la répartition entre les différents budgets ministériels contributeurs est très éloignée des temps consacrés à l'appui des missions dans leurs champs de compétence respectifs. Le MAP finance l'essentiel du fonctionnement ; le MEDD finance des actions spécifiques par conventions ad-hoc, mais pas la part qui devrait lui être imputée ; l'Équipement et l'Intérieur n'apportent aucun financement direct. Tous les rapports d'inspection passés concluent donc à la nécessité de trouver une solution à cette situation d'inadaptation des financements de base à la réalité des missions du service.

⁶ Rapport d'inspection de l'ONF, chapitre 5.3, 15 avril 2005.É.

Le MAP a déjà restreint ses financements conventionnels, mais beaucoup moins qu'il n'aurait du le faire au vu du constat de la répartition de l'activité ci-dessus et de la commande qu'il avait passé. Cette répartition montre qu'il devrait diminuer encore d'environ de moitié sa participation.

Problématique actuelle

Toutes les inspections réalisées relèvent l'importance du rôle du service RTM à côté ou en appui des services déconcentrés de l'État, la qualité de son expertise sur les risques en montagne, liée à une connaissance fine du terrain⁷. Cette reconnaissance repose sur l'expérience qu'il est capable de valoriser que ce soit pour le compte de l'État, celui des collectivités voire celui de propriétaires, grâce justement au regroupement des moyens dans un seul service. L'important serait donc de ne pas diminuer ce qui fait aujourd'hui l'essentiel de son intérêt.

Le regroupement de la connaissance des risques en montagne dans une seule structure venant souplement en appui des services déconcentrés départementaux doit être préservé.

L'Office National des Forêts étant un établissement public à caractère industriel et commercial ne peut financer des activités liées à des missions d'intérêt général non couvertes par des recettes. Il doit équilibrer les recettes d'ingénierie avec ses charges à ce titre, mais devrait également recevoir des financements des ministères concernés au prorata de leurs intérêts dans l'action du service. L'article L424-5 du Code forestier prévoit expressément que :

"L'établissement peut, en outre, être sollicité par les autorités compétentes pour la mise en œuvre des missions de service public relatives à la prévention des risques naturels en application des dispositions du titre VI du livre V du code de l'environnement, et du titre Ier, du titre II et du titre IV du livre Ier et des titres IV et VII du livre IV du code de l'urbanisme et du chapitre V du titre II du livre Ier du code des assurances."

Il ouvre la possibilité de pérenniser l'intervention de l'ONF à travers de conventions pluriannuelles entre l'établissement et les différents ministères concernés conformément à l'article L121-4 du Code forestier qui traite des missions de service public de l'établissement. Son application ne dépend que d'un décret en Conseil d'État prévu par l'article L424-6 du même Code.

Des conventions pluriannuelles entre l'ONF et les ministères concernés par les risques naturels devraient prévoir pour chaque catégorie de mission la mise en place d'un financement global permettant des commandes locales des services déconcentrés de ces ministères dans le cadre de leurs attributions (gestion analogue à celle du titre IX de l'équipement pour les interventions des CETE).

La récente instruction du Premier Ministre⁸ prévoit la possibilité de mise en place au niveau départemental d'une DIS Risques naturels dont "...seront exclues en revanche les actions

⁷ Rapport de synthèse des inspections « Risques naturels » pour les risques liés à la montagne, octobre 2000, rapport IGE suite à l'avalanche de Chamonix-Montroc, rapports départementaux des inspections conjointes CGPC/CGGREF (généralement un département avec service RTM chaque année).

⁸ Circulaire du premier ministre du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l'administration départementale de l'État.

liées à la restauration des terrains en montagne (RTM)..". Cette indication précise, en fait, que doivent être exclues les actions RTM stricto sensu liées à la mise en œuvre de la politique forestière qui est dans la compétence du MAP, financées par lui à travers la convention précitée et réalisées sous l'autorité du DDAF.

Il paraît nécessaire, par conséquent, que le responsable de la DIS Risques naturels mette en œuvre au plan local les conventions pluriannuelles encadrant l'action de service public de l'ONF et soit gestionnaire des crédits déconcentrés prévus par ces conventions.

Place de la Défense des Forêts Contre l'Incendie dans la prévention des risques naturels

L'organisation et les responsabilités actuelles

En matière d'incendies de forêts, la prévention permet d'agir en amont sur l'existence des aléas ou leur taille (aménagement des massifs, éducation du public, interventions préventives). Elle est organisée et planifiée en fonction de cette caractéristique dans les zones les plus sensibles, grâce à des plans départementaux de protection des forêts contre l'incendie (PDFCI).

Une circulaire interministérielle récente⁹ a déterminé de façon claire les modalités de mise en œuvre de ces plans dans les 32 départements métropolitains les plus sensibles. Ces plans doivent principalement, conformément au Code forestier¹⁰:

- analyser les risques potentiels pour chaque massif forestier en fonction des aléas déterminés selon des critères forestiers (combustibilité, biomasse, topomorphologie de l'espace) et des enjeux (zones urbanisées, biens immobiliers présents et à venir) ;
- définir des plans d'action par massif pour diminuer les causes d'incendie et la dimension des événements :
 - débroussaillage (bords de routes et infrastructures, bandes débroussaillées, brûlages dirigés, abords des constructions) ;
 - réglementation de l'usage du feu (distance, période de danger annuelle, épisode météo sensible) ;
 - réglementation des circulations dans les périodes sensibles ;
 - aménagement agricole du territoire ;
 - techniques constructives et localisation des implantations humaines (PPRIf) ;
 - réseau forestier de surveillance (tours de guet, patrouilles armées ou non armées au sens DFCI) ;
 - mise en alerte et pré positionnement dans les périodes sensibles des moyens de lutte.

Le décret interministériel n° 2003-1082 du 14 novembre 2003 relatif aux attributions et à l'organisation des directions départementales de l'agriculture et de la forêt dispose dans son article 2 : «*A ce titre, sans préjudice des compétences confiées à d'autres services ou établissements publics de l'État, la direction départementale de l'agriculture et de la forêt exerce, sous l'autorité du préfet, les missions suivantes :... c) Elle met en œuvre dans le département la politique de prévention contre les incendies de forêt....*».

Les DDAF sont donc chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces plans qui sont approuvés par les préfets, après avis de la commission départementale de sécurité et d'accessibilité, des collectivités, de la commission régionale de la forêt et des produits forestiers et ultérieurement de la commission départementale des risques naturels majeurs.

⁹ Circulaire interministérielle Intérieur/Équipement/Écologie/Agriculture du 26 mars 2004.

¹⁰ Code forestier L321-1 à L323-2, R321-1 à R322-2.

Dans la logique de cette organisation, les DDAF sont allées souvent très loin pour la mise en œuvre de ces plans passant du rôle de maître d'ouvrage général à un rôle de responsable de certaines actions hors de leur champ de compétence *stricto sensu*. Il en est ainsi pour l'élaboration de PPRIf dans les zones déterminées par le plan départemental, pour la participation aux actions d'alerte et de surveillance,

Elles y sont entraînées car elles s'appuient toujours sur un travail collectif mené avec :

- les DDE pour assurer la cohérence territoriale d'aménagement au travers des schémas de cohérence territoriaux (SCOT) et des autres dispositions des PLU et des cartes communales ;
- les services de l'ONF gestionnaires de terrain par convention avec le MAP ;
- les Départements (maîtrise d'ouvrage et financement des équipements, action des équipes de forestiers-sapeurs) et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) chargés de proposer les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques et les ordres d'opérations annuels «feux de forêts» ;
- les collectivités territoriales et les associations communales de prévention.

Les financements mis en œuvre nationaux et européens dépendent de budgets zonaux à gestion interministérielle¹¹ et elles réalisent un travail réellement interministériel puisque ses travaux participent :

- à la connaissance et au zonage du risque (compétence MEDD) :
 - base de données événementielle,
 - analyse des risques,
 - définition de plans d'action,
 - PPRIf ;
- à l'alerte, la surveillance et la gestion de crise liées aux opérations de sécurité civile ;
- à la prise en compte du risque dans l'aménagement et l'urbanisme :
 - souvent rédaction de PPRIf,
 - contribution PLU, SCOT, UTN,
 - avis sur dossiers ponctuels (ADS),
 - expertises diverses.

Elles agissent également bien sûr au titre d'une compétence agriculture:

- aménagement agricole du territoire ;
- animation des actions en forêt privée ;
- appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales (connaissance des risques et définition des scénarios d'aménagement) ;
- ingénierie à la demande des collectivités (expertises, conduite d'opération, maîtrise d'œuvre).

L'approfondissement nécessaire

Les études récentes menées¹² ont mis en exergue des éléments importants :

¹¹ Budget MAP (DGFAR, Conservatoire de la forêt méditerranéenne, convention MAP/ONF sur le dispositif de prévention), budget de la sécurité civile pour les actions zonales.

Règlement de développement rural de l'Union Européenne (PDRN), dispositif *Forest Focus* de l'Union Européenne.

¹² Rapport Protection des incendies après les feux de l'été 2003 (IGA/CGGREF/IGE/CGPC), décembre 2003.

Avis délibéré IGA/CGGREF/IGE/CGPC sur la protection des incendies dans le sud de la France, 28 juin 2004.

- pour améliorer la connaissance des causes et des conséquences des incendies de forêt (extension des retours d’expérience et amélioration des conditions d’évaluation des impacts économiques des sinistres, clarification des définitions de la prévention et des rôles respectifs de l’État et des collectivités territoriales) ;
- pour éviter l’affaiblissement du dispositif existant (pérennisation des efforts et financements existants sur les dispositifs en place) ;
- pour favoriser une coopération pérenne entre les services (réaffirmation du département comme niveau privilégié de compétence, insistance sur le travail commun prévu par la circulaire du 26 mars 2004) ;
- pour replacer les solutions techniques dans une politique territoriale (rappel du rôle de l’activité agricole et sylvicole pour garder un milieu entretenu, maîtrise de l’urbanisation diffuse et développement des PPRIf réglementant les implantations et les règles constructives).

L’ensemble de ces recommandations insistent surtout sur l’obligation de mettre en œuvre les dispositions existantes sans faiblesse et de façon réellement pérenne, avec les moyens humains et financiers nécessaires. Par contre, l’obligation de préciser les domaines de responsabilité de l’État et des collectivités territoriales en veillant à la cohérence de l’ensemble est dans tous les domaines présente (système d’information économique et géographique commun, mise en place de financements, application des réglementations, place dans les dispositifs de surveillance et d’intervention, maîtrise des implantations en zones sensibles).

La récente instruction du Premier Ministre¹³ prévoit la mise en place au niveau départemental d’une DIS Risques naturels dont *“...seront exclues en revanche les actions liées à la défense des forêts contre l’incendie (DFCI)...*”. Il faut entendre alors que les actions DFCI seront prises au sens strict pour ne pas diminuer l’efficacité d’une structure interservices.

La recherche de l’efficacité et la logique de non remise en cause d’actions menées par les DDAF hors de leur compétence obligatoire, car reconnues par leurs partenaires, conduit cependant à souhaiter qu’elles puissent participer activement aux DIS Risques naturels, que leurs agents spécialisés soient associés aux travaux et même que les financements qu’elles maîtrisent soient pris en compte par ces DIS.

¹³ Circulaire du premier ministre du 2 janvier 2006 relative à la mise en œuvre des propositions de réforme de l’administration départementale de l’État.