

**INSPECTION  
GÉNÉRALE DE  
L'ADMINISTRATION**

**CONSEIL GÉNÉRAL  
DES PONTS ET  
CHAUSSÉES**

Paris, le 3 juin 2002.

**AVIS DÉLIBÉRÉ  
DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION,  
DU CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES,  
DU CONSEIL GÉNÉRAL DU GÉNIE RURAL, DES EAUX ET DES FORÊTS  
DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT**

**SUR**

**LES RETOURS D'EXPÉRIENCE  
DES INONDATIONS CATASTROPHIQUES ET  
LES INSPECTIONS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS  
EN CHARGE DES RISQUES NATURELS**

**REALISÉS DEPUIS L'ANNÉE 1999.**

**CONSEIL GÉNÉRAL DU  
GÉNIE RURAL, DES  
EAUX ET DES FORÊTS**

**INSPECTION  
GÉNÉRALE DE  
L'ENVIRONNEMENT**

Le **15 JUIN 2002**

**Monsieur le ministre de l'intérieur, de la  
sécurité intérieure et des libertés locales**

**Monsieur le ministre de l'équipement,  
des transports, du logement, du tourisme  
et de la mer**

**Madame la ministre de l'écologie et du  
développement durable**

**Monsieur le ministre de l'agriculture, de  
l'alimentation, de la pêche et des affaires  
rurales**

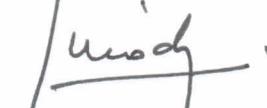
Les années précédentes ont vu se dérouler des inondations de grande ampleur provoquant, suivant les sites, des victimes ou des dégâts matériels considérables. Ces catastrophes ont fait l'objet de rapports de retour d'expérience faisant des recommandations suivies ou non d'effet à ce jour.

Compte tenu de l'importance du sujet et pour prolonger ces rapports dont chacun était liée à un contexte particulier par une série de recommandations ayant un plus haut niveau de généralité, nos conseils généraux et services ont préparé une synthèse sous forme d'un avis délibéré à votre attention en y associant vos services.

Nos travaux s'étant achevés le 3 juin, nous avons l'honneur de vous adresser ci-joint notre avis qui sera également transmis à vos services centraux.

Les sujets et les recommandations de cet avis conditionnent fortement l'activité des services déconcentrés. Aussi nous vous proposons de le transmettre aux préfets et aux chefs de vos services. Nous recontacterons chacun pour ce qui nous concerne votre cabinet avant de procéder de manière conjointe à cette diffusion.

*Le chef du service de l'inspection  
générale de l'administration*



**Daniel LIMODIN**

*Le vice-président du CGPC*



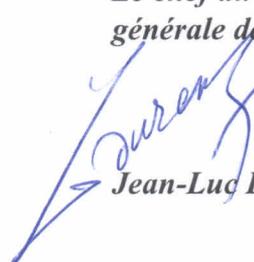
**Georges MERCADAL**

*Le Vice-président du CGGREF*



**Henri DEMANGE**

*Le chef du service de l'inspection  
générale de l'environnement*



**Jean-Luc LAURENT**

**Vu les documents dont la liste est annexée, les conseils généraux des ponts et chaussées, du génie rural, des eaux et des forêts, les inspections générales de l'administration et de l'environnement présentent l'avis suivant :**

Ces dernières années ont été marquées par des inondations catastrophiques ayant entraîné des dégâts considérables et, certaines, des pertes en vies humaines.

Les « retours d'expérience » provoqués à l'issue de ces catastrophes permettent de tirer un certain nombre de leçons destinées à diminuer les conséquences néfastes d'évènements analogues quand ils se produiront.

Ces retours d'expérience, les missions d'inspections, sont l'occasion de faire des recommandations qui souvent se répètent et répètent celles issues de réflexions de fond sur le thème de la prévention des catastrophes naturelles.

A la suite de la réunion de coordination des services de l'Etat en matière de prévention des risques naturels du 10 octobre 2001, le conseil général des ponts et chaussées, le conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, le service de l'inspection générale de l'environnement et l'inspection générale de l'administration ont décidé de faire la synthèse, ensemble, des recommandations, pas toujours concrétisées à ce jour, et de sélectionner celles qui leur paraissaient les plus essentielles.

Cette synthèse et cette réflexion commune, sous la forme du présent avis délibéré, font suite à l'avis commun du conseil général des ponts et chaussées, du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts et du service de l'inspection générale de l'environnement émis le 16 janvier 2001 par le conseil général des ponts et chaussées à la suite de la mission interministérielle de retour d'expérience sur les crues dans les départements de l'Aude, de l'Hérault, du Tarn et des Pyrénées-Orientales.

Cet avis a été élaboré avec la participation des :

- Ministère de l'intérieur : direction générale de l'administration, direction générale des collectivités locales et direction de la défense et de la sécurité civiles ;
- Ministère de l'équipement, des transports et du logement : direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, direction du personnel, des services et de la modernisation, direction des routes et direction des transports terrestres ;
- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement : direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales, direction de l'eau et direction de la prévention des pollutions et des risques ;
- Ministère de l'agriculture et de la pêche : direction générale de l'administration et direction de l'espace rural et de la forêt.

Il porte sur toutes les étapes allant de la connaissance de l'aléa jusqu'à la post-crise.

Il prend en compte les différents types de crues :

➤ Les crues de plaine, à cinétique lente, qui sont rarement la cause de décès directs mais qui ont des conséquences lourdes sur les infrastructures, les biens, les activités économiques et environnementales.

Ce sont celles de Bretagne et de la Somme<sup>1</sup> en 2001.

Ce sont celles aussi de nos grands fleuves, à de nombreuses reprises par le passé, mais dont on découvrira l'ampleur des impacts quand elles viendront à se reproduire à notre époque.

➤ Les crues à cinétique rapide qui causent des pertes en vies humaines et des dégâts matériels importants mais localisés.

Ce sont, par exemple, celles provoquées par les orages de type cévenol.

La catastrophe de Vaison-la-Romaine est restée dans tous les esprits.

Par contre, l'avis prend peu en compte les crues "instantanées" et "éclair" (flash flood) dont les effets en zone urbaine sont catastrophiques et pour lesquelles de grandes villes, comme Marseille, ont mis au point des dispositifs de prévention sophistiqués. Le retour d'expérience n'existe guère, leur prévision est difficile et des études sont à engager sur ce sujet.

Les sujets suivants, peu évoqués dans les retours d'expérience sus-visés, ne sont pas approfondis mais mériteraient de l'être ultérieurement :

- Les sociétés d'assurance qui doivent plus être impliquées en particulier dans la diminution de la vulnérabilité et les études des enjeux ; ces études ne prennent pas en compte les informations dont elles disposent.
- Les réseaux d'information à constituer entre tous les acteurs des risques, Etat, collectivités territoriales, citoyens, socioprofessionnels<sup>2</sup> etc. pour partager les informations dont ils disposent.
- La nécessaire prise en compte des risques naturels et la conscience des risques et des enjeux que ceci impose dans notre société.
- L'application du droit des sols qui mérite d'être conforté.

Le présent avis se limite au seul aspect inondation et souligne au passage là où la prise en compte des autres risques doit se faire conjointement.

En effet, certains risques sont associés à d'autres : le risque "inondation" avec le risque "glissements de terrain" et les risques technologiques par exemple.

Par ailleurs, cet avis se limite à des recommandations concernant les missions assurées par l'Etat. Cependant l'importance des responsabilités des collectivités locales et les actions qu'elles conduisent d'ores et déjà dans ce domaine, nous amènent à préconiser qu'en liaison avec les associations d'élus (AMF, ADF notamment) soient examinés les moyens de mieux coordonner l'action et les moyens des différentes collectivités publiques.

<sup>1</sup> A noter dans le cas des inondations de la Somme, le cas de débordement des nappes phréatiques.

<sup>2</sup> Architectes, urbanistes, notaires, chambres consulaires, etc.

Il ne désigne que des actions inachevées ou qui restent à entreprendre. Il prend acte du travail déjà réalisé dans tous les domaines de la prévention des risques<sup>3</sup> et du sens de l'intérêt général de ceux qui s'y consacrent.

---

<sup>3</sup> Comme les atlas des zones inondables.

## 1 LA CONNAISSANCE DE L'ALEA ET LA MEMOIRE DU RISQUE.

- A** Le MEDD a pour mission, par bassin versant, de :
- faire produire la connaissance de l'aléa d'inondation<sup>4</sup>,
  - faire transcrire cette connaissance sous forme de documents informatifs,
  - communiquer sur ces aléas et les porter à connaissance.
- B** Les statistiques hydrologiques et les données publiques observées sur les dernières crues importantes doivent être accessibles à l'Etat et aux collectivités publiques. Cette connaissance doit en outre s'appuyer :
- sur l'exploitation des archives historiques concernant des événements du passé, même lointain,
  - sur des approches mettant à contribution diverses disciplines scientifiques, telles que la géomorphologie.
- C** Le MEDD doit charger les DIREN de bassin d'être têtes de réseau pour structurer le stockage et la mise à disposition de ces données et assurer la permanence de leur conservation.
- D** Le MISILL et le MEDD doivent s'assurer que, dans chaque département, au-delà de l'information préventive, une politique active de communication est mise en œuvre, auprès du public et des élus, sur la connaissance de l'aléa et l'entretien de la mémoire du risque. Ils doivent apporter un appui aux élus locaux et tout particulièrement aux maires dans la délicate tâche de communication qu'ils ont à mener à bien.
- E** L'Etat doit promouvoir la mémoire collective du risque en réglementant le marquage des laisses ou des niveaux des crues.
- F** L'Etat doit faire en sorte que le risque soit énoncé à l'occasion de chaque mutation, cession, location de biens situés en zone inondable, ou d'autorisation les concernant.
- G** Les recherches sur les impacts des changements climatiques sur les inondations doivent être encouragées.

---

<sup>4</sup> Dans toutes ses composantes.

## 2 LES OBSERVATIONS ET L'ANNONCE.

L'État a mis en place, sans en avoir l'obligation légale, une annonce des crues sur une partie du réseau hydrographique, où les enjeux sont importants, et où c'était possible. Des collectivités locales ont, dans certains cas, mis en place un service analogue.

**A** Le MEDD doit :

- Réorganiser, en liaison avec le METLTM et le MAAPAR, les réseaux d'observation mis en place à des fins de connaissance<sup>5</sup> et de modélisation des phénomènes et ceux mis en place à des fins "d'usage" comme l'annonce des crues<sup>6</sup> de manière à ce que l'ensemble des services déconcentrés disposent en tout temps des informations les plus fiables possibles.
- Expliciter les limites de son intervention au titre de l'annonce des crues et, parallèlement, ce que peuvent apporter les services de l'Etat et de ses établissements publics, hors des rivières couvertes par cette annonce, pour l'information ou la mise en vigilance des maires.

**B** Sur les territoires bénéficiant de l'annonce des crues par l'État, le MEDD doit :

- Regrouper certains services d'annonce des crues ( SAC ) en sorte qu'ils couvrent des zones géographiques cohérentes, qu'ils atteignent la taille critique et qu'ils soient dotés des personnels du niveau de technicité suffisant leur permettant
  - de mettre en place et d'exploiter les modèles de prévision de crue
  - d'assurer les permanences nécessaires.

L'objectif est de ramener le nombre de SAC de 52 à une trentaine.

- Dans les DIREN de bassin, charger des services à compétence hydro-météorologique de faire de l'annonce des crues sur une partie de leur bassin, et d'appuyer les autres SAC du bassin, notamment pour adapter et caler des modèles de prévision, moderniser et sécuriser les réseaux de télétransmission, contribuer à la formation permanente de leurs agents. Pour ce faire, les moyens de ces services hydro-météorologiques devront être renforcés.
- Faire désigner par les préfets le correspondant départemental du SAC.
- Contribuer avec les administrations concernées à améliorer :
  - la clarté des messages des SAC aux préfets.
  - le contenu des messages d'alerte des préfets de manière à faciliter leur exploitation par les maires et les citoyens,
  - la fiabilité et la rapidité des chaînes de transmission des messages à partir des services d'annonce jusqu'aux citoyens.

<sup>5</sup> dont les observations peuvent être connues en temps différé.

<sup>6</sup> dont les observations doivent être transmises en temps réel.

**C** Sur les territoires qui ne bénéficieront pas d'une annonce de crue par ses services, l'État doit :

- dans les zones sujettes à crues éclairs ou à crues rapides, inciter et aider les collectivités à se doter de moyens propres d'alerte ;
- offrir la possibilité aux collectivités d'une mise en vigilance préventive, à partir des données collectées par ses services ;
- permettre, dans des conditions à définir, aux collectivités d'accéder aux informations en temps réel reçues par les services de l'État ( pluviométrie, hydrométrie, exploitation de l'imagerie RADAR ).
- mettre en place les dispositifs juridiques permettant :
  - aux collectivités de disposer de manière automatique des données utiles<sup>7</sup>,
  - de clarifier les responsabilités respectives des divers acteurs fournissant et transmettant de l'information dans le cadre des actions visées au présent paragraphe ;
- confier au centre technique national d'appui aux SAC, dont la création à Toulouse est décidée, la mission de développer, avec Météo-France, les outils permettant cet appui des services de l'État aux collectivités.

Une mission complémentaire d'étude de cette organisation devrait être confiée conjointement au CGPC, CGGREF, IGA et à l'IGE.

---

<sup>7</sup> Sans entraîner pour autant une dissémination de données normalement fournies à titre onéreux.

### 3 LA RÉDUCTION DE LA VULNÉRABILITÉ ET LA GESTION DE L'EXISTANT

**A** La politique de prévention des risques d'inondation et la stratégie de réduction de la vulnérabilité doivent être définies par bassin hydrologiques. Il appartient à l'Etat de les susciter et d'y contribuer.

**B** L'accroissement des enjeux exposés aux inondations constitue le principal facteur d'augmentation des risques. L'État doit renforcer les moyens de réduire les constructions nouvelles en zone inondable.

Les zones inondables peu ou pas urbanisées doivent être conservées en l'état et désignées comme champs d'expansion des crues. L'article 28 du projet de loi sur l'eau voté en première lecture par l'Assemblée nationale, permettant d'instituer des zones de rétention des crues, est à cet égard intéressant.

Le MEDD doit rappeler qu'à l'occasion de l'élaboration des PPR, l'aléa n'est pas négociable.

**C** Des zones urbanisées sont déjà en partie en zone inondable.

1. Certaines sont protégées par des digues ou des barrages écrêteurs. Les autorités et la population ont alors en général perdu de vue les limites de l'efficacité de ces ouvrages et le fait qu'ils peuvent être en certaines circonstances un facteur aggravant du risque et mettre en jeu des vies humaines<sup>8</sup>. Il convient que cette situation leur soit périodiquement rappelée.
2. Là où des vies humaines seraient menacées, que ce soit dans les bassins à crues rapides, ou à proximité de digues inévitablement susceptibles de rupture, ou de déversoirs, la non-constructibilité doit être la règle dans les PPR. Le METLTM doit rappeler, notamment par la diffusion d'une note d'information diffusée aux préfets, l'usage de l'article R 111.2 du code de l'urbanisme et la jurisprudence récente qui permettent, en l'absence de PPR, d'agir pour la sécurité des personnes et des biens. Les populations concernées doivent être informées. Dans certains cas, des aides financières accompagnant des déménagements doivent pouvoir être mobilisées<sup>9</sup>.
3. Les dommages aux entreprises, habitations, locaux recevant du public peuvent souvent être fortement réduits si les propriétaires ou gestionnaires prennent à l'avance des mesures adaptées.  
Le MEDD doit inciter au développement des audits de sécurité des entreprises vis à vis des inondations en s'appuyant sur les instances professionnelles existantes.  
Le METLTM doit achever la mise au point des recommandations sur les techniques constructives, d'entretien et de rénovation des habitations et

<sup>8</sup> Une circulaire MATE sur la constructibilité derrière les digues a été signée le 3 mai 2002.

<sup>9</sup> Tel a été le cas dans le Tarn et en Bretagne.

locaux recevant du public exposés à des inondations et les diffuser auprès des professionnels.

Le MEDD, le METLTM et le MAAPAR doivent communiquer sur les actions que chacun peut mener pour réduire la vulnérabilité de ses biens situés en zone inondable. Les assurances devraient être associées à ces efforts.

**D** Les recensements des ouvrages de protection existants entrepris par le MEDD, ceux des ouvrages de rétention d'eau ne sont pas achevés. Ils font apparaître que l'état de nombre d'entre eux n'est pas connu.

Le MEDD doit mettre en place les dispositions législatives ou réglementaires pour :

- Obliger les propriétaires de tels ouvrages intéressant la sécurité publique, à en faire assurer le contrôle et éventuellement les restaurer et les doter des dispositifs de sécurité manquants (déversoirs par exemple).
- Susciter la constitution de maîtres d'ouvrage adaptés lorsque les propriétaires actuels n'ont plus les moyens d'assumer leurs responsabilités.

**E** L'aménagement des bassins versants, l'entretien des rivières ont en général une influence limitée sur les très fortes crues, mais qui peut être significative pour les crues récurrentes. Ils peuvent dans tous les cas aggraver les dommages en influençant la création d'embâcles, de coulées de boues, etc.

L'État doit faciliter une prise de responsabilité des collectivités sur les cours d'eau.

- Le MEDD et le MAAPAR doivent faire prendre davantage en compte le ruissellement et les phénomènes d'érosion dans les pratiques agricoles et sylvicoles ;
- Le MEDD et le METLTM doivent rappeler les bonnes pratiques d'assainissement et de contrôle du ruissellement urbain.

**F** Le MEDD, en lien avec le METLTM et le MAAPAR, doit engager une évaluation de l'évolution des enjeux situés en zone inondable.

## 4 LA PREPARATION A LA GESTION DE CRISE

Cette préparation doit être conçue en fonction des objectifs de la gestion de crise, et en particulier :

- la sauvegarde des vies humaines, en priorité ;
- la garantie de la continuité de l'action des pouvoirs publics ;
- liée au point précédent, la vie de la population pendant la durée de la crise ;
- l'organisation de la "sortie de crise" et de la reprise de l'activité économique et sociale.

Dans cette perspective, l'organisation et l'action des pouvoirs publics doivent suivre les recommandations ci-après :

**A** Les documents de planification opérationnelle et notamment les schémas d'analyse et de couverture des risques ( SDACR )<sup>10</sup> doivent identifier et définir le risque de façon suffisante au regard des connaissances administratives, scientifiques et historiques ( atlas des zones inondables, travaux universitaires, études, etc. ). Les communes menacées, les moyens de secours adaptés et dont la disponibilité est assurée, les modes d'action, doivent être précisés dans ces schémas et repris dans des plans spécialisés en vue de l'intervention. Ce travail d'élaboration et de mise à jour de ces plans doit intégrer, quand cela n'a pas été déjà fait :

- le durcissement des réseaux des infrastructures et des bâtiments destinés à assurer la survie et l'accueil de la population comme des approvisionnements vitaux ;
- les mesures prévues par les grands services publics pour assurer un minimum de continuité du service et le retour à la normale (transports ferroviaires et urbains, électricité, télécommunications, eau, etc.).

Sur ces points, il conviendrait de procéder à une analyse économique des coûts et avantages de telles mesures ; des outils législatifs pourraient s'avérer nécessaires pour d'imposer aux gestionnaires de ces services publics des contraintes liées à la préparation des crises<sup>11</sup>.

Cet aspect de planification devrait être rappelé aux préfets et pourrait faire l'objet de missions d'inspections générales.

**B** La gestion de la crise doit être adaptée à:

1. la nature, plus ou moins brutale de la crise. Les plans doivent organiser des systèmes de permanence et de rappel adaptés, en cas de besoin, à des crises au déclenchement très rapide.

<sup>10</sup> Ceci est pris en compte dans le projet de loi de modernisation de la sécurité civile

<sup>11</sup> Le projet de loi de modernisation de la sécurité civile prévoit que les grands opérateurs réalisent des études de vulnérabilité.

2. la durée de la crise. Les acteurs de la crise éprouvent des difficultés croissantes avec l'allongement de la durée de la crise au delà d'une dizaine de jours, soit de façon continue, soit par périodes successives : épuisement des cadres spécialisés, relèves non préparées, atteintes au fonctionnement normal du service. L'Etat doit encourager :
  - la formation de personnel volontaire, au sein des préfectures et des grandes directions, pour assurer une relève permettant un roulement des permanences ;
  - l'organisation planifiée de renforts des niveaux territoriaux voisins et supérieurs (autres départements, région, zone de défense, administrations centrales) et l'utilisation des réservistes de l'armée ou de la sécurité civile.
  
3. la multiplicité des aspects de la crise. Une crise prolongée a des retentissements dans les domaines habituels des secours, du logement, des transports, mais aussi de la santé publique, de la vie économique, de la vie scolaire. Des services qui ne sont pas toujours impliqués dans la gestion de crise doivent y être associés ( et en général le souhaitent ), notamment : la trésorerie générale, la direction des services fiscaux, la direction des affaires sanitaires et sociales, la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, l'académie.

Les structures formellement prévues pour la coordination des services, et en particulier les centres opérationnels de défense (COD) doivent pouvoir être activés plus rapidement et plus officiellement et leur personnel immédiatement opérationnel. Des exercices ou des activations pour des "mini-crisis" doivent être prévus.

**C** Les collectivités locales doivent être associées au plus près au dispositif opérationnel. Des postes de commandement et de coordination locaux devront naturellement être installés dans des mairies. L'association départementale des maires, le conseil général pourront avoir leur place au centre opérationnel de la préfecture. Une coopération étroite avec les maires sera systématiquement recherchée. L'intervention des associations reconnues et légitimes (Croix Rouge, fédération nationale de la protection civile, etc.) devra être organisée.

**D** C'est la communication, avec les médias, en tout temps, sur le thème des risques qui fonde la crédibilité des informations délivrées par l'Etat pendant les crises.

Il faut que les préfectures développent une stratégie d'information-communication continue. Une réflexion est engagée au ministère de l'Intérieur sur la communication de crise pour les préfectures qui doit aboutir à des recommandations notamment méthodologiques. Par ailleurs, le MTLTM a également engagé une réflexion sur ce sujet qui doit venir en appui de la précédente. L'appui des administrations centrales doit être sollicité dès le début de la crise pour assurer une présence qualifiée et constante auprès des media locaux et nationaux.

□ La "post-crise" ne doit pas être l'occasion de tout oublier. Il convient de provoquer la prise de conscience du retour inéluctable des crues historiques des grands fleuves (1856, 1910,...) pour définir une stratégie de réduction des effets, plus considérables, qu'elles auraient aujourd'hui.

La post-crise doit être mise à profit pour approfondir l'appropriation locale de l'expérience du risque ; on encouragera à cet effet la tenue de retours d'expérience locaux (type "debriefings", associant l'ensemble des acteurs de la crise, y compris les associations) et, au niveau central, on préparera un mémento des procédures administratives d'urgence.

Les retours d'expérience doivent enfin donner lieu à une évaluation de la mise en œuvre de leurs recommandations, dans un délai de deux ans.

## **5 L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET LA CLARIFICATION DES RESPONSABILITES.**

Les responsabilités de la prévention des risques d'inondation sont partagées entre l'Etat, les communes et leurs groupements, les propriétaires riverains et enfin, et cela mérite un rappel, les propriétaires et gestionnaires des installations situées en zone inondable.

Une partie seulement de ces responsabilités donne lieu à des obligations réglementaires.

Pour ce qu'il appartient à l'État de faire dans le cadre de ses responsabilités régaliennes, il doit :

**A** Faire expliciter par les préfets au niveau départemental , les missions de chaque service déconcentré dans la mise en œuvre des divers outils de prévention des risques, organiser leur coopération et s'assurer de l'existence des liaisons qui conviennent entre ses services et les services extérieurs au département. Faire expliciter par les préfets au niveau régional l'organisation de la connaissance.

**B** Renforcer l'autorité du préfet coordonnateur de bassin, en lui permettant de réunir des conférences administratives, de gérer des crédits hors de sa région, de déléguer ces pouvoirs à d'autres préfets responsables.

La cohérence générale de la préparation des dispositifs d'urgence prévus sur le bassin doit être assurée.

**C** Développer la commande publique sur les actions de prévention des risques d'inondation, de manière à favoriser le développement de l'offre particulièrement dans les domaines de la connaissance de l'aléa par des recherches historiques et des études géomorphologiques.

Les programmes de recherche dédiés du MEDD doivent y contribuer en permettant l'émergence de capacités d'expertise et de réseaux d'experts. Les résultats de ces programmes doivent être valorisés.

**D** Renforcer la capacité des services déconcentrés du MEDD et du METLTM à assurer les maîtrises d'ouvrage correspondantes.

## 6 LES COMPETENCES ET LES MOYENS EN PERSONNEL.

Les retours d'expérience rejoignent les conclusions du rapport de la mission d'étude et de réflexion sur l'organisation des pouvoirs publics dans le domaine de l'environnement présentées au premier ministre en octobre 2001.

La relève des générations d'ingénieurs dans les domaines scientifiques et techniques concernant les "eaux libres" n'a pas été assurée en France.

Il existe ainsi un déficit systémique croissant, alors que la prévention des risques dus aux inondations fait l'objet d'une politique active, exigeant de fortes compétences d'expertise pour assurer des missions de maîtrise d'ouvrage ou pour l'exercice de certaines missions techniques.

L'organisation actuelle des services de l'État accroît la difficulté en dispersant les moyens existants.

**A** Le MAAPAR, le MEDD et le METLTM doivent développer ensemble une étude de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans ce domaine et en mettre en œuvre les conclusions.

**B** Le MAAPAR, le MEDD et le METLTM, en réseau, doivent réorganiser leurs services de manière à réaliser des économies d'échelle et utiliser à plein les dispositifs d'appui technique, en particulier pour la connaissance du risque, pour l'annonce et la prévision des crues, pour le contrôle des ouvrages et pour la maîtrise d'ouvrage de protections.

Cette réorganisation passe également par un recours accru à la commande publique, le développement ou la mise en place de dispositifs d'appui et de validation technique, ainsi que de programmes de formation continue permettant d'élever le niveau d'ensemble des intervenants.

**C** Compte tenu de l'urgence, sans attendre les préconisations de l'étude de gestion prévisionnelle prévue ci dessus, le MAAPAR, le MEDD et le METLTM doivent commencer à couvrir le manque de personnel mis en évidence dans tous les rapports ; cette action sera ensuite ajustée finement en fonction des résultats de cette étude dès que ceux-ci seront connus.

Ils doivent s'attacher à couvrir le manque de spécialistes dans les services de l'État en agissant au niveau des recrutements, des formations spécialisées dans les corps d'ingénieurs existants et au niveau de la gestion des carrières comme cela a été amorcé par la DPSM avec l'ouverture de la filière environnement - cadre de vie - gestion des risques et la mise en place en 2002 de recrutements exceptionnels.

Le suivi des compétences existantes est nécessaire notamment pour la gestion d'une filière.

Il faudra recourir à des recrutements de spécialistes dans les corps d'ingénieurs pour répondre aux besoins des prochaines années.

De même, la gestion de carrière de ces spécialistes doit être adaptée, de sorte que les mobilités géographiques ou fonctionnelles auxquelles ils peuvent être incités, répondent à la nécessité du maintien d'une expertise précise ou d'une longue connaissance du terrain.

**D** Le personnel affecté dans les services déconcentrés de l'Etat à des tâches de police des eaux et/ou de prévention des inondations doit bénéficier de formations continues dans les domaines de l'hydraulique et des milieux naturels aquatiques à même de fonder une culture commune.

Le personnel affecté aux tâches d'hydrométrie doit, de même, pouvoir bénéficier de formations adaptées en hydrologie et hydraulique. Leurs bases en télématique et en informatique devraient être solides.

La consolidation d'une culture commune doit associer les personnels des préfectures en charge des collectivités locales et de la sécurité civile.

**E** Une partie des personnels consacrés à la prévention doit pouvoir intervenir lors de périodes longues, avec des possibilités de relève limitée. Dans certains cas, une veille permanente des agents de haute technicité est nécessaire, notamment pour la prévision et l'annonce des crues.

L'Etat doit :

- S'assurer de l'adaptation des textes réglementaires de manière à ce que certains personnels puissent travailler en temps de crise pendant de longues périodes dans un cadre juridiquement sûr.
- Mettre en place dans les services du METLTM et du MAAPAR, un régime indemnitaire homogène avec celui du MEDD pour les sujétions particulières auxquelles des cadres peuvent être soumis, en particulier pour la prévision et pendant les crises dues aux catastrophes naturelles et technologiques. Ce régime s'impute sur le budget du MEDD.

**F** Le constat s'impose de l'inadéquation du nombre de personnes affecté dans les services de l'Etat à l'élaboration des PPR avec l'ampleur de la tâche à accomplir.

Même si certaines études peuvent être sous-traitées, et si la réalisation des PPR exige du temps, les moyens en personnel consacrés par les services de l'Etat aux PPR doivent être accrus.

Dans l'immédiat les priorités doivent être hiérarchisées.

## 7 CONCLUSION.

L'attractivité durable - voire croissante - des vallées pour l'habitat et le développement économique a été mise en évidence : plus de 2 millions de nos concitoyens vivent actuellement en zone inondable.

La répétition des crues des grands fleuves du 19ème siècle est certaine. Leurs conséquences ont été considérables à l'époque. Là où, lors des grandes crues de 1846, 1856 et 1866 sur la Loire moyenne, 30 000 habitants furent inondés, ils seraient aujourd'hui 300 000.

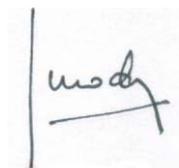
Si elles se reproduisaient actuellement, une paralysie plus ou moins longue de la vie économique régionale, nationale voire européenne serait inévitable.

Cet avis commun s'inscrit dans la recherche d'une meilleure efficacité des moyens. Dans cette optique, les mesures préconisées devraient bien sûr rapidement être suivies d'effets.

Mais ce rapport et les mesures préconisées se situent dans un cadre que la société admet généralement aujourd'hui. Il faut en souligner les limites : ces mesures permettront de ralentir la croissance du risque d'inondation mais ne suffiront pas à inverser la tendance.

Or l'importance de la population et des activités économiques en zone inondable ne peut manquer d'interpeller. Compte tenu des aspirations grandissantes à la sécurité, qui ont pu se manifester à l'occasion de crises récentes, il apparaît que certaines certitudes ou manières d'opérer peuvent se trouver complètement remises en cause par suite d'exigences nouvelles de la société. Nul ne peut exclure que les réactions ne puissent être analogues dans le cas présent.

Ceci amène à préconiser de prolonger les recherches et la réflexion<sup>12</sup> sur le thème "crues, société, développement, acceptabilité du risque" et de les élargir à diverses composantes de la société dans un cadre adéquat comme le conseil économique et social ou l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques ou le commissariat général au plan



**Daniel LIMODIN**  
Chef du service de l'inspection  
générale de l'administration



**Georges MERCADAL**  
Vice-président du conseil général  
des ponts et chaussées



**Henri DEMANGE**  
Vice-président du conseil général du  
génie rural, des eaux et des forêts



**Jean-Luc LAURENT**  
Chef du service de l'inspection  
générale de l'environnement

---

<sup>12</sup> Notamment en matière de dynamique urbaine et en ce qui concerne les assurances.

## Liste des documents visés par l'avis commun.

- La prévention des risques naturels. Rapport d'évaluation.  
Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques –  
Premier ministre – Commissariat général du plan. Septembre 1997.
- Cadre de débat et de concertation dans le domaine des inondations.  
Objectifs, organisation, structure, liens avec les structures existantes.  
Rapport du parlementaire Yves DAUGE au Premier ministre. Octobre 1999.
- Rapport de la commission d'enquête sur les inondations de la Somme  
chargée d'établir les causes et les responsabilités de ces crues, d'évaluer  
les coûts et de prévenir les risques d'inondations, créée en vertu d'une  
résolution adoptée par le Sénat le 9 mai 2001.
- Sénat, n°34 Session ordinaire de 2001-2002.
- Rapport fait au nom de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale  
sur les causes des inondations répétitives ou exceptionnelles et sur les  
conséquences des intempéries afin d'établir les responsabilités, d'évaluer  
les coûts ainsi que la pertinence des outils de prévention d'alerte et  
d'indemnisation. 4 décembre 2001.
- Bilan de l'impact écologique de la tempête et de la marée noire de  
décembre 1999.  
Rapport CGPC/MISE du 13 mars 2000.
- Les crues des 12, 13 et 14 novembre 1999 dans les départements de  
l'Aude, de l'Hérault, des Pyrénées Orientales et du Tarn.  
Rapport IGE – CGPC – CGGREF du 16 octobre 2000.
- Les observatoires pour l'environnement. Note d'étape. Les eaux. Inventaire  
et suggestions.  
Rapport MEDD - MR du 9 janvier 2001.
- Mission d'expertise sur les crues de décembre 2000 et janvier 2001 en  
Bretagne.  
Rapport IGA – CGPC – CGGREF – IGE du 19 juin 2001.
- Inondations et coulées boueuses en Seine-Maritime. Propositions pour un  
plan d'action.  
Rapport IGE en collaboration avec le CGPC et le CGGREF  
du 11 décembre 2001.
- Les submersions associées à la tempête du 27 novembre 1999 en Gironde.  
Aléas et prévention.  
Rapport IGE du 17 décembre 2001.

- Mission d'expertise sur les crues d'avril 2001 dans la Somme.  
Rapport IGA – CGPC – CGGREF – IGE du 21 décembre 2001.
- Rapport sur les observatoires pour l'environnement.  
Rapport MATE, MR du 27 décembre 2001.
- Responsabilité, organisation et moyens des services déconcentrés du ministère de l'équipement dans le domaine des risques naturels  
Rapport CGPC de Janvier 1996.  
Avis du CGPC du 28 juin 1996.  
Avis du CGGREF du 25 septembre 1996.
- Inspection de la DDE et de la DDAF de la Moselle  
CGGREF Rapport n° 1371 CGPC Affaire n° 2000-0323-01  
22 janvier 2001
- Inspection de la DDE et de la DDAF du Var  
CGGREF Rapport n° 1373 CGPC Affaire n° 2000-0323-02  
17 avril 2001
- Inspection de la DDE et de la DDAF de l'Indre et Loire  
CGGREF Rapport n° 1375 CGPC Affaire n° 2000-0323-03  
25 avril 2001
- Inspection de la DDE et de la DDAF de la Drôme  
CGGREF Rapport n° 1374 CGPC Affaire n° 2000-0323-04  
2 mai 2001
- Inspection de la DDE et de la DDAF du Val d'Oise  
CGGREF Rapport n° 1307 CGPC Affaire n° 2000-0323-05  
25 juin 2001
- Inspection de la DDE et de la DDAF de la Gironde  
CGGREF Rapport n° 1376 CGPC Affaire n° 2000-0323-06  
10 août 2001
- Inspection de la DDE et de la DDAF de la Somme  
CGGREF Rapport n° 1495 CGPC Affaire n° 2001-0165-01  
19 septembre 2001
- Inspection de la DDE et de la DDAF des Bouches du Rhône  
CGGREF Rapport n° 1498 CGPC Affaire n° 2001-0165-02  
26 novembre 2001
- Inspection de la DDE et de la DDAF de la Seine et Marne  
CGGREF Rapport n° 1541 CGPC Affaire n° 2001-0465-03  
30 novembre 2001