Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

n° 009459-01

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

n° 2015/01/CGE/CI

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE
ET DE LA FORÊT

n° 15014-01

Audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques en région Aquitaine

établi par

Jean-Michel AUBAS, Jean-Jacques BENEZIT (coordonnateur),
Alain DORISON, Yves GEFFROY et Thierry MENAGER

Mai 2016

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX

Les auteurs attestent qu’aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n’a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé **5**

Liste hiérarchisée des recommandations **8**
Recommandations de niveau 1 8
Recommandations de niveau 2 8

Introduction **9**

1. La stratégie, la programmation, le pilotage et le partenariat **11**
1.1. Gouvernance des risques et acteurs 11
1.1.1. État *11*
1.1.1.1.La DREAL 11
1.1.1.2.Les DDT(M) 12
1.1.1.3.Les Directions départementales de la cohésion sociale et de la prévention des populations (DD(CS)PP) 15
1.1.2. Les GIP *15*
1.1.2.1.Le groupement d'intérêt public Littoral Aquitain (GIP Aquitain) 15
1.1.2.2.Le GIP ATEGERI 16
1.1.3. les Établissements publics *17*
1.1.3.1.Agence régionale de Santé (ARS) 17
1.1.3.2.Agence de l'eau 18
1.1.3.3.Agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME) 19
1.1.3.4.Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) 19
1.1.3.5.Les Organismes d'appui technique 20
1.1.4. Les collectivités *23*
1.1.5. Les milieux professionnels *24*
1.1.5.1.l'Union des industries chimiques (UIC) 24
1.1.5.2.L'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM) 26
1.1.6. Associations *26*
1.1.7. Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (S3PI) *27*
1.2. La stratégie et la programmation régionale et locale 28
1.2.1. Risques naturels *28*
1.2.1.1.La stratégie régionale Aquitaine «Risques naturels et hydrauliques – 2015 2017 » 28
1.2.1.2.Les observatoires 30
1.2.1.3.Les ressources consacrées à la politique de prévention des risques 32
1.2.2. Risques technologiques *32*
1.3. Avis sur la gouvernance, vers une redéfinition de la place de l'État? 33

2. Crise et gestion de crise **36**

2.1. Une abondance documentaire....36
2.2. les données....36
2.3. Les événements : préparation, gestion, retour d'expérience....37
2.4. Le Référent départemental d'inondation (RDI)....38

3. Les risques littoraux....40
3.1. Le littoral et les stratégies de gestion des risques....40
3.1.1. L'impact de la complexité des phénomènes sur les conditions de mise en œuvre de la politique de prévention des risques....41
3.1.2. La prégnance en Aquitaine de l'aléa érosion sableuse....41
3.1.2.1.Les enjeux techniques et financiers....41
3.1.2.2.Des stratégies locales spécifiques....42
3.1.2.3.Aléa érosion et risque érosion....43
3.1.3. La pertinence d'une stratégie unifiée sur le littoral....44
3.2. L'avancement des PPRL....46
3.3. L'estuaire et la métropole bordelaise....48
3.3.1. Les PPRI de l'agglomération bordelaise....49
3.3.2. Le PAPI de l'estuaire....51
3.3.3. La SLGRI....52
3.4. Le littoral Girondin....52
3.4.1. Le bassin d'Arcachon....52
3.4.2. La pointe du Cap Ferret....54
3.5. Les Landes....54
3.6. La côte basque....55

4. Risques inondation....58
4.1. La mise en œuvre de la directive inondation....58
4.1.1. Les territoires à risque important d'inondation....58
4.1.2. Les situations départementales....60
4.1.2.1.La Dordogne....60
4.1.2.2.La Gironde....61
4.1.2.3. Les Landes....62
4.1.2.4.Le Lot-et-Garonne....62
4.1.2.5.Les Pyrénées-Atlantiques (Béarn)....62
4.2. Les plans de prévention des risques inondation (PPRI)....63
4.2.1. La Dordogne....64
4.2.2. La Gironde....65
4.2.3. Les Landes....66
4.2.4. Le Lot-et-Garonne....66
4.2.4.1.Le cas de l'agglomération d'Agen....66
4.2.4.2.La réduction de la vulnérabilité....67
4.2.4.3.La programmation des PPRI....68
4.2.5. Les Pyrénées-Atlantiques....68
4.2.6. Synthèse....68

4.3. Le service de prévention des crues....69
4.4. la sécurité des ouvrages hydrauliques....71
4.4.1. Organisation du service....71
4.4.2. Stratégie du service....72

5. Risques liés à la forêt....75
5.1. Le risque incendie de forêt en Aquitaine....75
5.1.1. L'organisation de la protection des forêts contre l'incendie....77
5.1.2. Les outils de planification....78
5.1.2.1.Le Plan Régional de Protection des Forêts Contre les Incendies (PRPFCI) 78
5.1.2.2.Les Plans de Prévention du Risque Incendie de Forêt (PPRIF)....79
5.2. Conclusion....79

6. Autres risques naturels....81
6.1. Le risque sismique....81
6.2. Les risques en montagne....82
6.3. Mouvements de terrain et cavités....82

7. Les risques technologiques....84
7.1. L'inspection des installations classées....84
7.1.1. Le suivi réglementaire des établissements....84
7.1.1.1.Dossiers de demande d'autorisation d'exploiter (DDAE)....84
7.1.1.2.Accompagnement de l'évolution des installations....84
7.1.1.3.Certificats de projet....85
7.1.2. Les inspections....85
7.1.3. Sanctions administratives et action pénale....85
7.1.4. L'action des DD(CS)PP....86
7.2. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT)....87
7.2.1. Bilan et perspectives....87
7.2.2. Le PPRT de Bassens....88
7.3. Les sites et sols pollués, les déchets....89
7.4. Les équipements sous pression, les canalisations....90
7.5. Les activités minières....90

8. Information, sensibilisation, communication, développement de la culture du risque....92

9. Avis de la mission sur les plans d'action proposés....94

Conclusion....96

Annexes....100

1. Annexe n° 1 : Lettre de mission....101

2. Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées....104

3. Annexe n° 3 : Glossaire des sigles et acronymes.....108

4. Annexe n° 4 : Monographie des établissements publics territoriaux de bassin.....112

5. Annexe n° 5 : Ressources consacrées à la politique de prévention des risques naturels en Aquitaine.....114

6. Annexe n° 6 : La fonction RDI dans les départements d'Aquitaine.....116

6.1. La Dordogne.....116
6.2. La Gironde.....116
6.3. Les Landes.....117
6.4. Le Lot et Garonne.....117
6.5. Les Pyrénées Atlantiques.....117

7. Annexe n° 7 : Érosions sableuse et rocheuse.....119

8. Annexe n° 8 : La complexité des phénomènes affectant le littoral.....121

9. Annexe n°9 : Le projet de relocalisation des biens et des activités exposés au recul du trait de côte à Lacanau.....123

10. Annexe n° 10 : Avancement des 47 PPRL prioritaires (circulaire ministérielle du 2 août 2011).....125

11. Annexe n°11 : Caractéristiques principales des TRI en Aquitaine.....127

12. Annexe n° 12 : Ouvrages hydrauliques.....129

13. Annexe n°13 Les réponses des Préfets en phase contradictoire ; les plans d'actions.....130

Résumé

L'audit de la mise en œuvre des politiques de prévention des risques naturels et technologiques dans la région Aquitaine s'est focalisé sur les risques majeurs identifiés en Aquitaine : inondations, érosion côtière, risques technologiques liées aux installations classées, incendies de forêt.

La **gouvernance** régissant les nombreux acteurs en présence et leurs procédures pour travailler ensemble a fait l'objet d'une attention particulière.

Au-delà des acteurs habituels du risque (État, collectivités, établissements publics), il y a en Aquitaine des acteurs spécifiques, tels les groupements d'intérêt public (GIP). Cette large palette, si elle permet de disposer d'une richesse de compétences et d'expériences, peut parfois pénaliser la lisibilité et donner l'impression d'une certaine dilution des responsabilités.

Acteurs publics très nombreux, réglementations toujours plus complexes, plans stratégiques multiples, experts et contre experts, telle est la situation aujourd'hui de la gouvernance des risques qui devrait appeler clarification et simplification. La mission comprend que, dans ce contexte, certains élus rencontrés aient exprimé un besoin d'interlocuteur unique.

La gouvernance et la place de l'État devraient être affermies dans un contexte difficile où le sujet est (très) compliqué, la science et les outils ne sont pas stabilisés, et où la société n'accepte plus que les risques ne soient ni prévus, ni maîtrisés, ni compensés.

L'analyse des **crises et de leur gestion** a également mobilisé la mission d'audit

Au-delà du cadrage national, les acteurs locaux ont investi dans la réflexion et la rédaction de documents opérationnels destinés à prévenir et faciliter la gestion de crises.

En lien avec leur histoire,et surtout des aléas naturels survenus au cours des dernières années en Aquitaine, de nombreux opérateurs ont constitué des bases de données sur les risques. Comme le constate la DREAL, la dispersion des données de connaissance constitue un frein à la bonne compréhension des phénomènes et aussi à l'efficacité des acteurs lors des prises de décisions.

L'organisation mise en place en Aquitaine pour gérer les crises ne présente pas de particularités relativement aux autres territoires.

Les 5 préfets de départements ont construit une vigilance et un système de surveillance permanent (astreintes). Un réseau scientifique et technique est en outre mobilisable

Les dispositions prises pour gérer et préparer les crises apparaissent satisfaisantes et actualisées.

La mission de référent départemental inondation (RDI) se déploie en Aquitaine d'une manière différenciée entre les 5 DDT (M), tant au plan organisationnel qu'en ce qui

concerne l'acquisition de connaissance sur la population exposée, la vulnérabilité des biens et le fonctionnement du territoire. Une clarification des programmes d'action concernant cette mission devrait être effectuée par une mise en réseau des DDT(M).

Risques littoraux

La complexité des phénomènes littoraux a un impact sur les conditions de mise en œuvre de ce volet de la politique de prévention des risques. Cette complexité est un facteur d'explication du retard (2 ans) dans l'établissement des plans de prévention des risques littoraux (PPRL).

La mission d'audit identifie un besoin pour l'État de consolider au niveau régional la mise en œuvre de la politique de prévention des risques sur le littoral Aquitain en intégrant l'ensemble de ses enjeux et tout autant les préoccupations fortes de ses partenaires concernant l'érosion. Il s'agirait d'un dire stratégique et technique pour étayer les positions qu'il prend, pour éviter les inconvénients d'une résolution des problèmes au cas par cas

Le rapport détaille quelques éléments spécifiques des différents segments du littoral aquitain : l'estuaire et la métropole bordelaise, le littoral girondin, avec notamment le bassin d'Arcachon et la pointe du Cap-Ferret, le littoral landais et la côte basque.

Le trait commun de toutes ces situations géographiquement différentes (et localement parfois conflictuelles) est que la parole de l'État y est attendue.

Concernant les **risques inondations**, les services de l'État développent leur activité pour faire aboutir les stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI), aider à l'émergence des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) et enfin pour appuyer, voire animer les réflexions sur la prise de compétence par les « blocs communaux » de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

Le rapport analyse cette activité pour les cinq départements aquitains. La programmation et la réalisation des PPRI est également passée en revue et la mission recommande à la DREAL, dans le cadre de sa stratégie régionale d'établir avec les DDT(M) une méthode de programmation des prescriptions et révisions des PPRI.

Les missions de prévision des crues des bassins de l'Estuaire de la Gironde et de l'Adour ont été regroupées depuis le 1er juillet 2013 dans un nouveau service basé à Bordeaux : le service de prévision des crues (SPC). La mission d'audit a constaté que le SPC est bien établi dans sa mission d'annonce et de prévision des crues. Les points de vigilance sont la formation interne de l'équipe ainsi que l'encadrement de la DREAL et des DDT(M).

Depuis le 1er janvier 2011, la DREAL Aquitaine est en charge de la sécurité des ouvrages hydrauliques sur l'ensemble du territoire aquitain.

Compte tenu du changement programmé de gestionnaire des ouvrages hydrauliques consécutif à la loi MAPTAM, la stratégie du service s'inscrit dans un registre de

sensibilisation, d'état des lieux et de recensement et vise d'abord à préparer le transfert de cette gestion dans les meilleures conditions. Une actualisation du calendrier de cette stratégie est attendue, au regard des échéances contenues dans cette loi.

Le **risque incendie** dans le massif forestier aquitain apparaît bien maîtrisé. Même si le nombre de départs de feu est important, les dégâts constatés sont faibles et en diminution. La problématique la plus importante en matière de risque incendie est l'interface forêt/urbanisation. Pour la traiter efficacement, il faudrait faire le lien avec les PLU et y intégrer les bonnes pratiques.

La mission suggère que le système aquitain de DFCI et son organisation efficace mis en place par les propriétaires forestiers privés avec l'aide de la puissance publique et des collectivités et qui a fait ses preuves soit reconnu et conforté, sans vouloir imposer des procédures ou documents supplémentaires dont le gain d'efficacité n'est pas démontré.

Les **autres risques naturels** (sismique, montagne, mouvements de terrain) sont traités pour mémoire.

Concernant la mise en œuvre de la politique de prévention des **risques technologiques,** la mission a noté beaucoup de points positifs, à commencer par la priorisation des actions, ce qui constitue un acte managérial fort. L'organisation et la répartition de taches sont efficaces au sein de la DREAL, dont la compétence des agents est reconnue par les industriels.

Plusieurs pistes d'amélioration sont suggérées : analyser et optimiser le processus des demandes d'autorisation d'exploiter (DDAE), préparer la montée en puissance des certificats de projets, renforcer l'écoute client auprès des industriels qui comparent le système administratif français avec les systèmes équivalents européens.

L**'information des populations et la sensibilisation aux risques** est d'importance majeure. Sans nier tout le travail déjà accompli, la mission estime que l'organisation de la sensibilisation et de l'information des acteurs ou des usagers aurait avantage à être remise à plat : la multiplication des niveaux actuels de sensibilisation peut avoir pour effet de diluer la responsabilisation. Cette réflexion devrait être conduite « à froid », en veillant à la sortir d'un contexte de réaction à une crise.

Les observations faites par les services régionaux et départementaux concernant le rapport provisoire sont pertinentes et ont été intégrées. Les propositions d'actions en réponse aux recommandations sont satisfaisantes.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

Recommandation à la DGPR et au préfet de la région Aquitaine : Afficher la stratégie de l'État sur la mise en œuvre de la politique de prévention des risques sur le littoral permettant de prendre position sur les objectifs, les priorités, les outils ainsi que sur les modalités de traitement des dossiers sensibles. 44

Recommandation à la DREAL : Mener une analyse critique des autorisations d'exploitation accordées pour identifier les étapes critiques afin de se mettre en mesure de respecter l'objectif de la DGPR d'un délai de délivrance d'autorisation inférieur à douze mois. 81

Recommandation au Préfet de la Gironde :Dans le cadre de la politique publique de prévention des risques, définir la ligne d'action publique sur le dossier de la pointe du Cap Ferret, 52

Recommandation à la DGPR: Rappeler aux préfets la nécessité d'appliquer strictement l'article L515-19 du code de l'environnement pour faire signer les conventions de financement, conséquences des PPRT. Le dépassement du délai légal de 18 mois, incompatible avec les objectifs de protection des riverains, est potentiellement porteur d'un risque juridique pour l'État et ses fonctionnaires en cas d'accident. 85

Recommandation à la DREAL : Renforcer l'animation du réseau scientifique et technique de l'État en région, afin d'harmoniser les feuilles de route et de mieux asseoir les uns et les autres dans leur champ d'expertise reconnu 23

Recommandations de niveau 2

Recommandations aux DDT (M): Adapter le plan régional à chaque contexte et état d'avancement départemental et s'organiser en réseau. 38

Recommandation à la DDT du Lot-et-Garonne: Appliquer strictement la doctrine nationale existante visant à interdire, hormis les centres urbains denses, les constructions dans les zones d'aléas forts. 65

Recommandation à la DREAL: Dans le cadre de la stratégie régionale, établir avec les DDT(M) une méthode de programmation des prescriptions et révisions des PPRI. 67

Recommandation : La mission suggère à la DGALN d'entreprendre, en lien avec la DGPR, un travail sur les objectifs du contrôle de légalité, en vue de l'évaluation de son efficacité dans les territoires et secteurs à risques. 14

Recommandation : La mission suggère qu'une attention particulière soit apportée lors de la mise en place de la compétence GEMAPI, notamment lorsque des syndicats ou des communautés de communes sont investies partiellement ou totalement de cette compétence. 24

Introduction

Commande de l'audit

L'audit de la mise en œuvre des politiques de prévention des risques naturels et technologiques dans la région Aquitaine fait partie du programme des audits pour 2015, et a fait l'objet de la lettre de commande du 11 mars 2014 amendée par la lettre du 22 juillet 2014 jointes en annexe.

Déroulement de l'audit

Après un premier travail de bibliographie et préparation avec la DREAL Aquitaine et à partir des sites intranet et internet, ayant conduit à un premier projet de note de cadrage, la mission a rencontré les services de la direction générale de la prévention des risques le 06 janvier 2015, qui a précisé et validé les priorités proposées.

La note de cadrage a été définitivement arrêtée le 17 mars 2015.

Parallèlement, les préfets de Région et de départements ont été informés de cette mission par lettre les 24 et 25 mars 2015 et sollicités pour que les services (DREAL, DDT(M)…) établissent des dossiers préparatoires ; des questionnaires relatifs aux risques naturels ont été envoyés à la DREAL et dans les DDT(M) 24, 33, 40, 64.

Les principaux déplacements de la mission sur le terrain ont été les suivants :

Du 20 au 24 avril 2015 : Préfet de région, DREAL, Préfet de zone, département de la Gironde, Bordeaux métropole,

Du 19 au 22 mai 2015 : Départements des Pyrénées -Atlantiques, des Landes, de la Dordogne, du Lot-et-Garonne.

Ces déplacements collectifs ont été précédés en février et mars 2015, par un certain nombre d'entretiens d'une partie de la mission avec différentes structures concourant à la prévention des risques.

Au cours de ces déplacements, la mission a rencontré les services préfectoraux, les DDT(M), et, en tant que de besoin, d'autres services et établissements publics de l'État ainsi que des représentants de quelques collectivités (Conseil régional, conseils départementaux, métropole, communes, EPCI…), établissements et organismes concernés.

Le présent rapport tient compte des observations et annexe les plans d'actions reçus des préfets et des services dans le cadre de la phase contradictoire, qui s'est déroulée par écrit du 01 décembre 2015 au 29 février 2016

Généralités sur les risques en région Aquitaine

L'Aquitaine a une superficie de 41 308 km2, soit 8 % du territoire national et compte 3 170 000 habitants (5 % de la population nationale). Elle compte 2 296 communes sur 5 départements. Le littoral s'étend sur 270 km, dont 240 km de côtes sableuses et 30 km de cotes rocheuses. 43 % de la superficie régionale sont couverts de forêts (1,8

Mha). Le réseau hydrographique de l'Aquitaine est dense et diversifié (57 343 km de cours d'eau et 50 822 plans d'eau naturels) et comprend 4 bassins : Garonne, Dordogne, Adour et Gaves, fleuves côtiers et lacs.

De par son étendue, sa localisation, son relief diversifié, l'Aquitaine est une région significative en matière de risques naturels, notamment les risques d'inondation, les risques relatifs au littoral (recul du trait de côte, submersion marine), et dans une moindre mesure les risques sismiques, géologiques et d'incendies de forêt.

69% des communes sont concernées au moins par un risque et un certain nombre sont concernées par plusieurs.

En matière de risques technologiques, la région Aquitaine représente 5% du parc national des installations classées (ICPE) et se situe au 5ème rang des régions. L'Aquitaine accueille en outre 6% des établissements Seveso recensés en France. Elle compte un site nucléaire (centrale du Blayais en Gironde, 4 réacteurs de 900 MW).

Les sites industriels sont bien représentés, notamment dans 2 départements (33 et 64). Une vaste opération de reconversion industrielle (projet Lacq cluster chimie 2030) a été entreprise afin de transformer le bassin gazier de Lacq en complexe chimique et de recherche.

1. La stratégie, la programmation, le pilotage et le partenariat

Le but du présent audit est de vérifier la capacité globale des pouvoirs publics (État, établissements publics, organismes d'appui et collectivités territoriales) à prévenir les risques et protéger les populations, et ce dans un contexte de vulnérabilité constamment accrue par l'accroissement démographique, surtout littoral (l'évolution en Aquitaine de la population sur le littoral est 2 fois plus rapide que sur les autres territoires de la région), et par une pression touristique forte et localisée. Le changement climatique constitue un facteur d'aggravation potentiel pour la plupart des risques identifiés.

Ce présent chapitre décrit brièvement les acteurs en présence, leurs procédures pour travailler ensemble de la manière la plus efficace et efficiente. Les chapitres ultérieurs thématiques reviennent le cas échéant plus en détail sur tel ou tel acteur cité ici.

1.1. Gouvernance des risques et acteurs

1.1.1. État

1.1.1.1. La DREAL

La DREAL occupe une position centrale en matière de prévention des risques.

Elle comporte cinq services, dont un service « prévention des risques » (SPR) qui a en charge les actions en la matière. Le SPR travaille en tant que de besoin en liaison avec les autres services de la DREAL.

Ce service regroupe trois divisions :

- la division « sol, sous-sol, santé, environnement », compétente, outre les sujets intéressant le sous-sol, pour les risques technologiques chroniques (pollutions essentiellement) ;

- la division « sécurité industrielle » s'occupe des risques accidentels (et notamment des établissements Seveso), ainsi que des équipements sous pression et des canalisations ;

- la division « risques naturels et hydrauliques » a en charge les risques naturels et le contrôle des ouvrages hydrauliques.

La DREAL compte en outre cinq unités territoriales (une pour chaque département), qui ont en charge les actions concernant les risques technologiques (en particulier l'inspection des installations classées, sous l'autorité des préfets de département) et le sous-sol.

En matière de risques technologiques, le SPR a un rôle de pilotage, d'animation, de contrôle qualité et de soutien technique des UT.

S'agissant des installations classées, il n'exerce pas d'actions de « premier niveau » (c'est-à-dire que l'UT est toujours l'interlocuteur de l'exploitant) ; cependant, il peut

intervenir en pilotage ou co-instruction de certaines affaires, en particulier concernant les établissements Seveso (PPRT, examen d'études de danger).

La situation est plus complexe pour les activités concernant le sous-sol : le SPR assure le suivi de la géothermie, des granulats marins, des exploitations pétrolières (mines d'hydrocarbures dites « H » en exploitation pour la Gironde et les Landes et l'hébergement du pole national offshore) et traite également au premier niveau avec une équipe dédiée de l'UT Pyrénées Atlantiques de l'après-mine « M » (mines « classiques ») des mines « H » et de l'après-mine « H » (hydrocarbures) dans les Pyrénées-Atlantiques. Le contrôle des mines de sel est du ressort de l'UT des Pyrénées-Atlantiques.

1.1.1.2. Les DDT(M)

a) La Dordogne

Au sein de la DDT, l'activité risque est exercée par l'un des pôles du service eau environnement risques (5 agents). La gestion de crise l'est au sein du service connaissance et animation territoriale, l'adjoint au chef de ce service étant lui-même responsable sécurité défense (RSD).

La DDT dispose d'un bon niveau de compétences, mais s'agissant de dossiers délicats comme celui des mouvements de terrain (cf chapitres 6-3), elle doit faire appel à des expertises dont elle ne dispose pas.

b) La Gironde

Le service risques et gestion de crises (SRGC) comporte quatre unités conçues dans une logique de spécialisation qui est adaptée à l'ampleur des missions à assurer et aux grands chantiers tels que la mise en place de la directive inondation et la gestion de la post-crise Xynthia.

C'est ainsi que l'élaboration des PPR est répartie sur deux d'entre elles (une des deux est spécifiquement dédiée aux PPR littoraux et fluviaux-maritimes les plus complexes, l'autre l'est aux risques naturels terrestres et technologiques). Deux unités concernent respectivement la préparation de la crise et l'aménagement. Cette organisation du service fait que son responsable est en mesure d'assurer à son niveau une synthèse « crises/prévention », ce que la mission juge en l'espèce adapté.

Hormis le chef de service, le SRGC comporte 16 agents. On constate que l'écart entre les ressources effectivement mobilisées et les moyens théoriquement alloués via les budgets opérationnels de programmes (cf chapitre 1.2.1.3. du rapport d'audit) est particulièrement important. Cette situation trouve probablement en partie une explication dans le fait que la DDTM doit consacrer en Gironde un temps de travail dédié aux concertations important, justification que la mission juge plausible.

Le maintien d'un effectif conséquent sur les missions de prévention des risques et de gestion de crise s'avère indispensable pour les prochaines années, surtout si l'on veut résorber le relatif retard constaté pour l'élaboration des plans de prévention des risques (PPR).

L'auto-diagnostic de la DDT délivré à la mission d'audit fait état de l'acquisition d'un bon niveau de compétences bien qu'à sa création en 2012, 80 % des agents affectés au service n'avaient aucune compétence sur les risques. La mission estime que la logique de spécialisation a facilité la consolidation progressive des capacités nécessaires.

c) Les Landes

Au sein de son service « construction et risques », c'est le bureau « prévention des risques et défense » qui exerce l'ensemble des missions (élaboration des PPR, documents informatifs, avis sur les actes d'urbanisme) et assure la préparation, la mise en œuvre et la participation à la gestion de crise sous l'autorité du chef de service, lui-même RSD. C'est donc à ce niveau que s'effectue la synthèse « crises/prévention ».

L'effectif du bureau est de 4 agents. Aux termes de l'auto diagnostic des compétences communiqué à la mission d'audit, il ne semble pas exister de manques. La mission a toutefois noté une certaine concentration de l'expertise par le chef de service, situation porteuse d'inconvénients potentiels en cas de départ ou d'absence.

Au vu des informations communiquées aux auditeurs, il n'existe pas, de la part de la DDTM, une mise en relation des constats effectués à l'occasion des dossiers de contentieux de l'urbanisme sur les risques avec la politique de prévention (de type retour d'expérience).

d) Le Lot-et-Garonne

La DDT du Lot -et-Garonne était concernée par un audit de mise en œuvre de la politique publique de l'eau et de la biodiversité pendant la même période que celle où s'est déroulé le présent audit. Afin d'éviter une empreinte excessive de ces audits simultanés sur l'activité opérationnelle de la DDT, les auditeurs ont ciblé leur investigation sur quelques dossiers à enjeux d'autant plus qu'un rapport commun de suivi[1] des recommandations contenues dans un audit antérieur (2009) de la mise en œuvre de la politique publique de prévention des risques au niveau du département datait d'août 2014.

L'organisation et le fonctionnement de cette DDT n'ont pas fait l'objet d'investigations particulières. La mission n'a pas eu connaissance d'une éventuelle insuffisance de ressources ou de moyens.

e) Les Pyrénées-Atlantiques

La spécificité de l'organisation de la DDT(M) tient au fait que la politique de prévention des risques est mise en œuvre par deux services : d'une part le service aménagement urbanisme risques (SAUR) en charge des PPR (enjeux, règlement, conduite des procédures), d'autre part le service gestion police de l'eau qui « fournit » au précédent les aléas inondation. La coordination entre ces services apparaît bonne, évitant ainsi les inconvénients potentiels de la non-intégration au sein d'un même service de l'ensemble des composantes de la politique de prévention des risques.

La cellule gestion de crise est située au sein du secrétariat général, et c'est la direction qui effectue la synthèse « crise/prévention ».La DDT signale une certaine fragilité, tant

[1]Rapport CGEDD (n°8235-01)/CGAAER (n°2105-12)

pour les études d'aléas que pour la thématique des campings à risques[2] les compétences relevant d'un seul agent dans chaque cas.

Il existe au sein de la DDT une bonne synergie entre l'activité concernant le contentieux et la prévention : Les relations avec le Parquet sont étroites. Sur les deux dernières années, une vingtaine d'affaires ont été déférées au juge avec une issue favorable à la position de l'État.

La DDT a tenu à faire état auprès des auditeurs de ses inquiétudes en ce qui concerne les modalités d'exercice du contrôle de légalité. Selon les dispositions de la loi ALUR[3], ce ne sont plus les services des DDT qui préparent les décisions des maires. Le contrôle de légalité constitue un maillon essentiel de la chaîne du processus de prévention des risques et les observations de la DDTM le confirment. La mission rapporte donc l'utilité déjà pointée à l'occasion d'autres audits régionaux de disposer, à l'échelle nationale, d'une appréciation des modalités d'exercice du contrôle de légalité dans le domaine des risques.

1. *Recommandation : La mission suggère à la DGALN d'entreprendre, en lien avec la DGPR, un travail sur les objectifs du contrôle de légalité, en vue de l'évaluation de son efficacité dans les territoires et secteurs à risques.*

L'enjeu de coopération entre la DDT des Pyrénées-Atlantiques et les DDT voisines est réel, d'une part parce que le territoire accueille les sections aval des fleuves qui prennent leur source dans les Pyrénées (relation avec la DDT des Hautes-Pyrénées), et d'autre part parce que l'Adour maritime constitue la limite séparative entre les Pyrénées-Atlantiques et les Landes. Les auditeurs estiment que cette coopération est correcte[4]. On peut probablement en accroître la visibilité en ce qui concerne l'Adour (cf chapitre 4-1 à propos de la mise en œuvre de la directive inondation).

Appréciation générale

En synthèse, la mission a constaté que le fonctionnement et les pratiques adoptées par les services étaient efficaces et bien intégrées dans l'ensemble des services préfectoraux. Les compétences se sont améliorées depuis plusieurs années, deux DDTM (Gironde, Pyrénées-Atlantiques) apparaissent contraintes en termes d'effectifs.

---

2 Ce sujet ne fait partie du cadrage de l'audit.

3 Loi ALUR (loi pour un accès au logement et urbanisme rénové). À compter du 1er juillet 2015, la mise à disposition des services de l'État pour l'instruction des autorisations d'occupation des sols ne peut exister que pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 10 000 habitants ou pour les communes appartenant à un EPCI de moins de 10 000 habitants ayant la compétence juridique.

4 La question de la parfaite cohérence entre les PPRI le long de l'Adour n'a pas été vérifiée. Toutefois, le fait que ce soit la DDT 64 qui assure la police des eaux pour la DDT 40 est un élément de contexte a priori favorable.

1.1.1.3. Les Directions départementales de la cohésion sociale et de la prévention des populations (DD(CS)PP)

La mission n'a pas réussi à mesurer l'action de pilotage des DD(CS)PP par la DREAL s'agissant des objectifs annuels en matière d'instruction et d'inspection. De facto il ressort que ces directions départementales restent très libres dans l'atteinte de ces objectifs, chacune dépendant des moyens notamment humains dédiés .

La DREAL confirme sa difficulté à encadrer ces directions, celles ci arguant de priorités départementales dans un exercice quotidien de missions. Elle tente néanmoins d'associer ses unités territoriales aux DD(CS)PP lors de la déclinaison régionale des actions nationales lorsque les 2 entités sont concernées ; c'est par exemple la cas de la mise en place de l'autosurveillance des installations classées et de la mise en œuvre de la directive IED pour les élevages.

Au regard de cette situation, la mission préconise à la DREAL d'agir prioritairement dans les DDI pour lesquels de trop grands écarts sont constatés quant à l'insatisfaction des objectifs d'instruction et de contrôle.

Les directions départementales définissent leurs objectifs en fonction des orientations de la DGPR ; la DREAL reçoit les rapports d'activité de chaque direction en fin d'année et les transmet à la DGPR.

En revanche, la DREAL assure un appui aux inspecteurs de ces directions. Les inspecteurs rencontrés par la mission ont recours à leurs collègues des UT ou de la DREAL pour de l'assistance technique (notamment pour des études de danger) ou pour de la formation (l'UT 47 a organisé une formation commune pour des agents récemment affectés et y a invité des agents de la DDCSPP). Par ailleurs, la DREAL invite les inspecteurs des DD(CS)PP aux réunions quadrimestrielles qu'elle organise pour les inspecteurs ICPE de la région ; ces réunions sont appréciées bien que les thématiques DD(CS)PP y restent minoritaires.

La correspondante régionale installations classées (CRIC), basée à la DDPP de la Gironde, a une assez bonne vision globale des activités des DD(CS)PP (avec des différences cependant quant à la qualité de l'information remontant des départements) et des idées intéressantes, mais n'a pas de possibilité d'influer réellement sur l'action des directions départementales. Elle plaide, à juste titre, pour la mutualisation interdépartementale de l'exercice de certains types de contrôles (piscicultures par exemple) compte tenu de la relative spécialisation des départements.

1.1.2. Les GIP

1.1.2.1. Le groupement d'intérêt public Littoral Aquitain (GIP Aquitain)

Créé en 2006, opérationnel depuis 2009, le GIP Littoral Aquitain réunit les services de l'État et les collectivités territoriales de la côte Aquitaine. La formule juridique de GIP lui permet d'être une personne morale de droit public et de constituer un cadre de travail opérationnel.

Le GIP Littoral Aquitain a d'abord pour mission principale de concevoir et de mettre en œuvre un plan de développement durable du littoral aquitain. En réalisant ce plan en concertation étroite avec ses membres et à travers ses organes de gouvernance, le GIP a rempli la première partie de sa mission.

Pour concourir à la mise en œuvre du plan, le GIP Littoral Aquitain met en place un dispositif d'expertise, d'appui technique et d'accès aux connaissances communes à l'ensemble de ses membres. Il constitue un outil de réflexion, de coordination et d'appui pour l'aménagement et la gestion des espaces littoraux. Il permet l'émergence de partenariats et de projet littoraux.

Ainsi, les partenaires du GIP sont intéressés par les plans, les stratégies qu'il élabore et les priorités qu'il propose. Les collectivités locales sont en attente d'ingénierie d'accompagnement aux projets qu'elles conduisent. En revanche, s'agissant de la conduite des missions régaliennes par les services de l'État, qui sont des mesures et non des stratégies (établissement des PPRL par exemple), la mission a fait le constat d'une collaboration plus délicate (se reporter au chapitre 3.1.3).

Elle a notamment constaté le positionnement délicat du GIP entre les collectivités et l'État, et la réserve de ce dernier à prendre en compte ses analyses et ses expertises. Enfin, la connexion entre érosion et submersion marine suscite un débat existentiel mettant en jeu périmètres de compétences et accès aux financements. La remise à plat de l'apport du GIP aux services de l'État pourrait donc contribuer à clarifier son rôle et son action.

1.1.2.2. Le GIP ATEGERI

Le Groupement d'Intérêt Public Aménagement du territoire et Gestion des Risques (GIP ATEGERI) a été créé le 18 novembre 2005 ; il a été constitué entre l'État, l'Office National des Forêts (ONF), les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) des 5 départements aquitains et les associations départementales et régionales de défense de la forêt contre les incendies.

L'importance de la forêt en Aquitaine (45 % du territoire aquitain, 60 % de forêt dans les Landes) avait conduit l'Association Régionale de Défense des Forêts contre l'Incendie (ARDFCI) à tenir à jourune cartographie du massif aquitain depuis une quinzaine d'années, afin de faciliter les interventions lors de départs de feux.

Lors de la tempête de 1999, l'importante utilisation de cette cartographie par les services de l'État a constitué l'élément déclenchant pour faire émerger le GIP ATEGERI comme structure d'aménagement du territoire et de gestion des risques.

Initialement dédié à la protection des forêts contre le feu et porté par la profession forestière dans un partenariat interdépartemental, le GIP a vu son objet élargi, tout en gardant ses spécificités et ses atouts :

- savoir faire éprouvé en gestion et confection de cartes
- mise à disposition réactive
- culture de partenariat respectueuse de chaque acteur.

Les principes de fonctionnement de ce groupement restent simples :

1. Mutualisation des données avec des règles claires de partage respectant les conditions voulues par l' « apporteur »

2. Structuration raisonnée de l'information reçue pour un porter-à-connaissance adapté d'une part au public cible, d'autre part à la forme de la restitution (internet, papier, …)

3. Fourniture de l'information sans intervenir dans le champ de la décision opérationnelle.

L'établissement a travaillé et travaille avec plus de 500 partenaires, parmi lesquels on trouve l'État et les collectivités (de la commune au Conseil Régional, en passant par de nombreuses formes de regroupements comme les communautés de communes, d'agglos , …), des associations, des structures professionnelles, des agences, des universités, d'autres établissements publics, des instituts, la SAFER, des syndicats, …

Analyse et appréciation

La mission constate que le GIP ATEGERI s'est acquis une place prépondérante en matière de données cartographiques dans le panorama aquitain.

Les services de l'État ont trouvé, au moment de crises ou d'exercices de préparation aux crises, une compétence et une réactivité appréciées.

La mission considère que la méthode de travail du GIP est adaptée au partenariat local : ne pas brusquer les partenaires, ne faire travailler les partenaires que sur les sujets où ils sont prêts à travailler, arrêter son intervention avant la décision (qui ne relève pas des prérogatives du GIP)

Elle a relevé que si certains services de l'État, DRAAF, cabinet du préfet par exemple, n'hésitent pas à jouer le partenariat avec le GIP, d'autres semblent parfois privilégier une démarche propre d'acquisition et de développement cartographiques sans considération des développements menés ou susceptibles de l'être par le GIP ATEGERI.

La mission préconise aux services de l'État une réflexion coordonnée et harmonisée afin de déterminer les compétences dévolues au GIP. Notamment et dans la mesure où la DREAL concrétise la mise en place d'un observatoire des risques, elle suggère d'en confier au GIP la gestion technique.

1.1.3. les Établissements publics

1.1.3.1. Agence régionale de Santé (ARS)

S'agissant de l'instruction des demandes d'autorisation d'exploiter, la saisine de l'ARS se fait à bon escient et les problèmes sont rares. Des collaborations classiques existent pour le traitement des cas de légionellose.

Le plan régional santé-environnement (PRSE) fait l'objet d'un copilotage ARS / Conseil régional / DREAL. Le PRSE 2 couvre la période 2009-2013 ; il s'agit d'un document volumineux (175 pages) présentant un état des lieux des différentes problématiques. Un site de présentation des acteurs très convivial a été réalisé (www.santeenvironnement-aquitaine.fr). La mission a eu connaissance du rapport d'évaluation finale de ce plan, réalisée par le cabinet MC2 consultants (document en date du 17 avril 2015) ; ce rapport met en exergue la faible mobilisation des acteurs publics sur ce plan, en dépit du dynamisme et des efforts de l'équipe d'animation et des pilotes d'actions. La plupart des actions ont cependant été réalisées à plus de 75 % à l'issue du plan (les exceptions concernent plus particulièrement les expositions professionnelles et les risques émergents).

Le PRSE 3 sera engagé dans le cadre de la grande région sud-ouest.

La mission n'a relevé aucune difficulté dans les relations de travail entre l'ARS et la DREAL qui lui sont apparues bonnes.

1.1.3.2. Agence de l'eau

Toute la région Aquitaine est située dans le bassin Adour Garonne dont l'agence de l'eau Adour Garonne (AEAG) a la charge.

La prévention des risques naturels n'est pas dans le cœur d'activités des agences de l'eau en général et de l'agence de l'eau Adour-Garonne en particulier.

Toutefois, l'agence apporte sa connaissance à l'élaboration des plans et schémas territoriaux pour prévenir et gérer les risques naturels, notamment les inondations. Elle est aussi aux côtés des services de l'État pour accompagner les collectivités dans la mise en œuvre des schémas de prévention du risque inondation. La coordination entre l'agence et les services de l'État paraît ainsi bien assurée.

L'agence de l'eau s'est fixée comme objectif de contribuer à la régulation du régime des eaux en facilitant la réalisation de capacités de rétentions des zones naturelles d'épandage de crues courantes, l'entretien raisonné des rivières et la mobilisation des zones humides présentes sur le bassin versant.

Des outils de contractualisation ont été mis en place par l'agence via des contrats de bassin. L'intégration de la politique des risques inondation se fait dans le cadre de la gestion quantitative de la ressource. Des moyens d'animation peuvent être attribués pour la bonne réalisation des contrats.

L'AEAG s'est fortement investie dans la réflexion pour faire émerger des organisations territoriales aptes à prendre en charge valablement la compétence GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations[5]). C'est ainsi qu'elle a développé une représentation cartographique d'une possible rationalisation du nombre et des périmètres des syndicats de rivière et de bassin versant pour mieux correspondre aux échelles hydrographiques.

[5] La loi 2014/58 eu 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) a créée une compétence ciblée et obligatoire relative à la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, et l'attribue au bloc local (communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Article L211-7 du code de l'environnement.

La coordination entre l'agence et les services de l'État est donc bien assurée.

1.1.3.3. Agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Les directions de l'ADEME et de la DREAL se rencontrent une fois par an. Les actions communes en matière de risques semblent peu consistantes ; elles portent essentiellement sur le traitement des sites pollués orphelins, pour lequel la délégation régionale joue un rôle d'intermédiaire avec les agents spécialisés basés à Toulouse, ce qui n'est pas source de difficultés.

1.1.3.4. Les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)

Sont présentées ci après les actions conduites par les EPTB intervenant en Aquitaine en termes de prévention des inondations (et de défense contre la mer). On trouvera en annexe n° 4 une présentation plus détaillée de ces établissements (source des monographies: Association Française des Établissements Publics Territoriaux de Bassin -- AFEPTB).

a) Le syndicat mixte pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde (SMIDDEST) - EPTB Gironde

Le SMIDDEST assure la maîtrise d'ouvrage d'études inondations, d'actions pour la préservation des zones humides et pour la lutte contre les inondations à travers le portage du programme d'action de prévention des inondations (PAPI) d'intention[6] de l'estuaire, le PAPI complet venant d'être déposé. Il participe aux comités techniques et de suivi du PAPI Garonne Girondine dont le périmètre jouxte celui de l'estuaire (voir carte chapitre 4-1). Il apporte son appui aux maîtres d'ouvrages effectuant des études hydrauliques, notamment en leur fournissant des données (Référentiel inondations Gironde[7]).

b) L'établissement public interdépartemental de la vallée de la Dordogne (EPIDOR) – EPTB Dordogne

L'EPIDOR intervient principalement sur les cours d'eau afin d'en améliorer les fonctionnalités naturelles. Il porte l'élaboration des PAPI de la Dordogne ainsi que la stratégie locale de gestion du risque d'inondation (SLGRI) pour les territoires à risque d'inondation (TRI) de Bergerac, Périgueux et Libourne.

L'EPIDOR assure des actions de communication et de sensibilisation au risque d'inondation, il apporte son appui aux collectivités pour des études locales sur la problématique du risque d'inondation ou en assure lui-même la maîtrise d'ouvrage (recensement des repères de crues, diagnostics de vulnérabilité, conseils pour l'élaboration des documents de planification, connaissance sur le ruissellement...).

---

[6] La démarche PAPI comporte une stratégie et un programme d'actions. Les démarches PAPI à l'état d'intention sont constituées d'un programme d'études permettant d'établir un diagnostic du territoire considéré en préalable à l'établissement d'une stratégie et d'un programme d'actions associé, ultérieurement le cas échéant. Cette phase de préfiguration du PAPI a pour objectif la mobilisation des maîtres d'ouvrage et la constitution du dossier de candidature PAPI : amélioration de la connaissance du ou des aléas inondation, diagnostic, mise en place de la concertation et de la gouvernance, élaboration du programme de mesures.

[7] Se reporter au chapitre 1.1.3.5 pour une présentation de cet outil.

c) L'institution Adour - EPTB Adour

L'institution Adour porte des actions phare et novatrices de gestion du fleuve telles que la reconquête d'un espace de mobilité, espace concerté et admis socialement et économiquement permettant à la fois de réduire les coûts d'investissement (travaux de berges, digues…) et de gérer la protection des berges, le risque d'inondation et la préservation des milieux humides. Elle a également mis en œuvre le projet de la maison de l'eau, une structure en charge de la gestion des sites « naturels » de Bordères et Jû-Belloc qui servent à protéger et valoriser la biodiversité mais font également office de champ d'expansion des crues. Elle anime l'élaboration de la SLGRI du TRI de Dax. L'institution assure la maîtrise d'ouvrage de travaux (entretien des digues, préservation des zones d'expansion des crues...).

d) Le Syndicat d'études et d'aménagement de la Garonne - SMEAG

Le SMEAG (qui n'a pas encore obtenu le label d'EPTB) porte le PAPI d'intention de la Garonne Girondine en vue d'un PAPI complet, exerce la maîtrise d'ouvrage des études sur la dynamique fluviale,surun état des lieux des risques d'inondations à l'échelle de la Garonne, de définition du territoire fluvial et des objectifs partagés de restauration de la Garonne sur la Garonne dite « divagante » (en amont de Toulouse) dans le cadre d'un projet Interreg[8]. Il assure la maîtrise d'ouvrage d'un chantier expérimental de restauration de la dynamique fluviale sur cette même section de la Garonne.

Analyse et appréciation

La mission a observé une bonne collaboration entre les services de l'État et les EPTB, ainsi qu'avec le SMEAG, notamment au sujet des PAPI.

1.1.3.5. Les Organismes d'appui technique

a) Le CEREMA (direction territoriale du Sud-Ouest)

Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) intervient en Aquitaine pour les différents types de risques : mouvements de terrains et cavités , érosion côtière et inondations.

Il a assuré en particulier une assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la mise en œuvre de l'outil « Référentiel inondations Gironde » (RIG) qui permet des modélisations hydrauliques dans l'estuaire, en Dordogne et jusqu'en amont de la métropole bordelaise. Cet outil porté par l'État et le syndicat mixte pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde (SMIDDEST) apporte une meilleure connaissance des inondations et de l'estuaire au bénéfice de l'ensemble des partenaires. Évolutif et pérenne, il constitue une aide à la décision. La mission du CEREMA a perduré sous forme de contribution à l'occasion de l'élaboration du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) par le SMIDDEST.

Le CEREMA a aussi produit en 2012 une recommandation sur l'aléa à prendre en compte dans l'estuaire, en référence notamment aux submersions marines liées aux tempêtes Xynthia (février 2010) et Martin (décembre 1999) et aux crues de la Dordogne et de la Garonne.

[8] Programme de coopération transfrontalière avec le soutien du fonds européen de développement régional.

Il a réalisé la cartographie des territoires à risque important d'inondation (TRI) de Bordeaux et Libourne.

Le CEREMA se positionne aussi sur les innovations. C'est le cas avec l'apport des technologies satellitaires, un travail étant en cours avec le service de prévisions des crues à la suite d'une opération d'acquisition d'images pour suivre l'évolution des inondations du Gave de Pau de juin 2013.

Le CEREMA est également impliqué dans la démarche « NATECH »

Le CEREMA pourrait apporter un soutien pour les contrôles de l'application sur le terrain de la réglementation para-sismique.

b) Le BRGM

Le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) agit en région Aquitaine spécifiquement sur deux grandes problématiques locales : les eaux souterraines et le littoral . Il intervient sur les thématiques des risques chroniques et du sous-sol (amiante dans les carrières, géothermie, risques de pollution des captages d'eau potable). Au titre de ses missions d'appui aux administrations et sur la base d'une convention de recherche de 2011 (convention cadre régionale déclinée en conventions départementales pour l'application[9]), il co-finance et réalise les études de caractérisation des événements majeurs concernant la submersion marine en Aquitaine (cartographies de cet aléa dans les TRI et pour les plans de prévention des risques littoraux (PPRL)).

Le BRGM est, avec l'office national des forêts (ONF), l'un des principaux opérateurs de l'observatoire de la côte Aquitaine (OCA), qui rassemble tous les spécialistes du littoral en lien avec les co-financeurs des actions réalisées. Depuis 1990, l'OCA assure un suivi du phénomène d'érosion et une mission d'étude de ce phénomène aux horizons 2030 et 2050 a été engagée. L'OCA est un centre de ressources pour l'aide à la décision dans la gestion et l'aménagement du littoral. Il produit des expertises au profit des collectivités, par exemple sur leurs travaux sur le trait de côte.

Une réunion bilatérale avec la DREAL a lieu chaque année pour faire le point des actions d'appui aux administrations de l'État. La mission a entendu que des contraintes financières pénalisent les études concernant les aléas « mouvements de terrain » alors que les besoins seraient importants. Ont été notamment évoquées l'actualisation envisagée de la cartographie « retrait gonflement lié aux argiles » en Gironde, à l'instar de celle qui a été faite en Lot et Garonne, et plus généralement les cartographies permettant de compléter la connaissance et de prioriser les zones à étudier plus finement.

Dans le cadre de la mise en place de « Géo-risques »[10], le BRGM avait proposé d'alimenter cette plate-forme en Aquitaine plus rapidement qu'au niveau national et de la valoriser comme outil d'animation de la mise en œuvre des politiques de prévention.

---

[9] Cette convention a le statut d'une convention de recherche compte tenu de l'expertise du BRGM dans le domaine des sciences de la terre. Son programme porte sur la caractérisation de l'aléa de référence pour la submersion marine et sa cartographie, ainsi que sur celle de l'aléa « recul du trait de côte » à l'horizon 2100 dans le département des Landes.

[10] Le site Géorisques, édité par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, conçu par le BRGM rassemble les informations géographiques sur les risques naturels et technologiques dans un portail national.

Le projet était de créer, s'agissant des mouvements de terrain, la même dynamique que celle qui existe en région pour les données concernant le littoral.

Le BRGM est également sollicité (avec d'autres organismes tels l'ONF) par les préfectures au titre des avis à donner dans le cadre des aides de l'État pour les dégâts faisant suite aux catastrophes naturelles (procédures dites CatNat). Cette activité est importante et en croissance, vu la multiplication des événements en région. Le préfet de région a saisi les administrations centrales pour les alerter sur l'insuffisance de financement de cette action.

La mission d'audit attire donc l'attention des administrations centrales sur la disponibilité de l'expertise BRGM et sur les besoins de financement correspondants de ces actions.

c) L'Office national des forêts

Par convention du 26 avril 2012, établie pour la période 2012-2016, le ministère de l'Agriculture a confié à l'office national des forêts (ONF) une mission d'intérêt général (MIG) de restauration des terrains en montagne (RTM), de défense des forêts contre l'incendie (DFCI) et de stabilisation des dunes littorales. Il s'agit pour cette dernière mission de réaliser des travaux de maîtrise des déplacements des dunes domaniales[11] en tenant compte de la biodiversité, des paysages et de la fréquentation touristique, sans remise en cause des équilibres naturels.

L'ONF a signé en parallèle une convention cadre avec le MEDDE sur la gestion des risques naturels qui prend en compte également la problématique dunaire[12].

L'ONF intervient également en région au travers de son service de restauration des terrains en montagne[13]. La DDTM des Pyrénées-Atlantiques et le RTM ont conclu une convention précisant l'appui de ce dernier mais uniquement pour les PPR.

d) La mobilisation par l'État des organismes d'appui technique

On constate que le choix par les services de confier au BRGM ou au CEREMA une mission est principalement déterminé par les mécanismes financiers, le dispositif étant plus simple dans le cas du « titre 9 »[14] et les fonds de ce titre moins contraints que ceux du programme de prévention des risques « BOP 181 »

---

[11] Entreprise de la fin du XVIIIème siècle en Aquitaine, la fixation des dunes littorales par végétalisation fut généralisée par l'État au XIXème siècle. A cette époque, c'était l'invasion sableuse qui constituait le risque. Les forestiers ont adapté en permanence leurs méthodes et ont fait évoluer depuis une trentaine d'années leur mode de gestion vers un contrôle souple de l'érosion éolienne (méthodes dites douces). Depuis le milieu du XX^{ème} siècle, les apports de sable s'amenuisent et la tempête Xynthia a révélé le rôle de protection des dunes vis-à-vis des submersions marines. Plus récemment, les événements tempétueux de l'hiver 2013-2014 ont, selon l'ONF, confirmé la nécessité de prendre en compte la façon conjointe, les aléas érosion et submersions marines.

[12] Il est demandé à l'ONF : de caractériser les dunes, d'identifier en particulier celles jouant un rôle de protection contre les entrées marines, de diagnostiquer leur état, d'adopter et mettre en œuvre des solutions adéquates de surveillance et de restauration, d'assurer des missions d'expertise et d'assistance auprès des services de l'État et des collectivités locales. Cf le rapport final d'exécution du programme 2014 de la MIG « prévention des risques naturels – Volet littoral ». Avril 2015

[13] Les engagements du service RTM portent sur : (i) l'amélioration de la connaissance, (ii) l'appui à la DGPR et aux DREAL, (iii) l'intervention auprès des préfets et de leurs services dans la conduite des politiques de prévention des risques en montagne, (iv) l'inventaire et le diagnostic des ouvrages de protection, (v) un programme d'appui aux collectivités. Le point (iii) se matérialise en particulier par une mission d'assistance aux DDT pour produire les PPR.

Le BRGM et le CEREMA collaborent pour l'évaluation des aléas littoraux, étant rappelé que le premier est l'organisme de référence en la matière et que l'activité du second porte plutôt sur les ouvrages et sur les paramètres fluviaux à prendre éventuellement en compte. La mission a constaté des difficultés à propos de cette dernière mission sur les dossiers landais.

Il n'existe pas de collaboration entre le BRGM et le service RTM de l'ONF. Ces organismes n'ont pas de vue réciproque sur leurs activités. Une réflexion a été conduite entre le CEREMA et le service RTM pour identifier des sites orphelins de grands mouvements de terrain à la suite des orages de juin 2013 dans les Pyrénées. Le BRGM n'en a pas eu connaissance.

Au vu de ces éléments et sur la base des commentaires recueillis lors des entretiens qu'elle a conduits, la mission d'audit conclut à un besoin de renforcement de l'animation du réseau scientifique et technique (RST) de l'État. Le RST est en effet un appui à condition de ne pas le fragiliser et si les interfaces sont fluides. Il s'agit donc d'harmoniser leurs feuilles de route, de les inscrire dans la durée, et de mieux asseoir les uns et les autres dans leur champ d'expertise reconnu.

2. ***Recommandation à la DREAL :*** *Renforcer l'animation du réseau scientifique et technique de l'État en région, afin d'harmoniser les feuilles de route et de mieux asseoir les uns et les autres dans leur champ d'expertise reconnu*

1.1.4. Les collectivités

La mission a rencontré plusieurs élus et services de différentes collectivités : maire, représentant de communauté urbaine, de communauté d'agglo, de syndicat intercommunal, de syndicat mixte, de syndicat de rivière, …

Sans que ceux-ci puissent être généralisés, elle a réalisé plusieurs constats :

Certains élus sont très sensibilisés aux risques, d'autres le sont moins. En général, la sensibilité augmente après un événement de crise : *« le témoin est plus crédible que l'expert » ;*

Certains élus ont dit à la mission ne pas toujours être au courant du champ de leurs compétences. Ils s'interrogeent souvent sur celui d'autres niveaux de collectivités. La plupart ne savaient pas préciser leur responsabilité relativement aux risques avec certitude ;

Tous s'accordent à constater que l'État a perdu en compétences techniques et n'est plus en situation de leur apporter l'expertise dont ils pouvaient bénéficier auparavant.

Certains constatent que la posture de l'État a évolué : celui est maintenant souvent perçu comme un censeur et comme un empêcheur plutôt que comme un facilitateur.

D'autres reconnaissent que les services d'Etat sont compétents, mais manquent de connaissance locale, qui est très importante en matière de risques.

[14] Le «titre 9», constitue la ressource financière employée pour le CEREMA, et celle pour le BRGM provient du programme « prévention des risques » (BOP 181). La coexistence de ces deux types de financements peut complexifier les collaborations : ainsi une étude conjointe BRGM/CEREMA pour procéder à un « inventaire de cavités souterraines et d'indices de surface témoignant d'une activité de type affaissement ou effondrement de terrain » n'a pu être engagée.

Certains élus passent d'une posture de gestion des conséquences d'une inondation à une réflexion sur les causes de la vulnérabilité de leur commune.

Certaines collectivités ont investi dans des compétences techniques qui leur permettent souvent de produire des expertises ou des contre-expertises de haut niveau. Le temps de l'État omniscient est définitivement révolu. On peut s'interroger sur l'efficacité et l'efficience in fine de ces controverses techniques et aussi sur l'instrumentalisation du scientifique par le politique.

La multiplicité des acteurs, globalement, est qualifiée de « terrifiante » par une grosse collectivité. Un interlocuteur unique est souhaité.

Certains représentants de petites collectivités se tournent ainsi vers des collectivités bien armées ou des cabinets d'étude pour assurer la promotion ou la défense des dossiers de développement auxquels ils tiennent.

Un préfet relève que l'État se trouve fragilisé et moins bien armé pour l'application des politiques risques. Il complète en souhaitant que soit mis à disposition de l'État des moyens rapides et efficaces de bloquer des aménagements qui sont contraires au droit, l'arsenal juridique (bien qu'existant) semblant parfois insuffisant et inadapté (de maniement trop lent).

3. ***Recommandation** : La mission suggère qu'une attention particulière soit apportée lors de la mise en place de la compétence GEMAPI, notamment lorsque des syndicats ou des communautés de communes sont investies partiellement ou totalement de cette compétence.*

1.1.5. Les milieux professionnels

1.1.5.1. l'Union des industries chimiques (UIC)

La mission a rencontré lors d'une réunion à Lacq des représentants de l'UIC Aquitaine ainsi que des dirigeants de plusieurs entreprises installées sur l'un des quatre sites (Lacq avec 5 ICPE seuil haut, Mont avec une ICPE seuil haut, Mourenx avec 6 ICPE seuil haut et Pardies avec deux ICPE seuil haut) :

- ARKEMA ;
- ABENGOA ;
- YARA ;
- SOFERP ;
- TORAY (fibre de carbone, matériaux composites) ;
- CHEMPARK (GIP pour favoriser les implantations d'entreprises) ;
- SOBEGI (qui a une fonction de gestion de la plate-forme).

Trois thèmes ont été principalement abordés :

1. PPRT : les remarques faites par les industriels sont les suivantes :

- textes réglementaires peu clairs ;

- procédures trop longues avec des modifications, au cours du processus, des méthodes de calcul des effets d'un accident ;

- de plus en plus de mesures de maitrise des risques (MMR) instrumentées sont demandées par la DREAL qui nécessitent des arrêts d'exploitation. Or, chaque arrêt augmente les risques d'exploitation[15] ;

- les interprétations de la circulaire plate-forme seraient sensiblement différentes d'une DREAL à l'autre.

2. S3PI : les industriels souhaitent leur maintien mais certains considèrent que les débats sont stériles ; ils considèrent que la présence de la DREAL est bénéfique et légitime le discours des industriels ;

3. relations avec la DREAL (inspections) : les inspecteurs sont reconnus comme compétents mais iraient parfois au-delà du référentiel de leur mission ; les thèmes inspectés ne sont connus que quelques jours avant et la documentation demandée est volumineuse.

La mission n'est pas en mesure de vérifier la pertinence de ces remarques mais elle pense qu'il serait utile que la DREAL, dans le cadre d'une écoute client conforme à son système de management de la qualité (SMQ), les analyse et apporte une réponse aux industriels (qui peut, dans certains cas, consister à modifier ses procédures internes dans le cadre du processus d'amélioration continue de son SMQ).

Par ailleurs plusieurs industriels, appartenant à des groupes internationaux, se sont plaints des exigences réglementaires françaises qui seraient supérieures à celles des autres pays européens (cas du « cabanage » d'un atelier de traitement d'acide nitrique qui, pour une situation équivalente aux Pays-Bas n'aurait pas été exigé). Cette interpellation ne concerne que très partiellement la DREAL.

Enfin l'entreprise TORAY qui trouvait excessive une mesure de réduction de risques anti-sismique de 6 M€ (pour un investissement de 130 M €), donne un satisfecit à l'administration pour la rapidité de traitement de sa demande d'autorisation d'exploitation.

Il ressort de cette réunion une impression de bonne qualité des relations entre les industriels et la DREAL dont la compétence n'est pas contestée. Toutefois, sans méconnaître l'effet amplificateur de l'irruption d'un « auditeur de Paris » sur la liste des doléances présentée par les industriels, il ne paraît pas déraisonnable que la DREAL traite ces doléances et apporte des réponses détaillées aux industriels. Une telle démarche ne peut qu'être bénéfique pour l'image de l'administration et ses relations avec les industriels et peut en outre concourir à améliorer son fonctionnement interne.

[15] La démonstration de cette augmentation de risque n'a pas été fournie.

1.1.5.2. L'Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM)

Les relations entre les professionnels des carrières et la DREAL sont satisfaisantes pour ce qui concerne le contrôle des établissements ; des délais importants dûs à la « préinstruction » sont cependant notés.

Les carriers sont préoccupés par les installations de stockage de déchets inertes (ISDI) illégales, et souhaiteraient que la DREAL s'investisse sur le sujet, y compris par des actions pénales.

L'UNICEM considère que, globalement, la DREAL ne va pas vers les professionnels et ne l'associe pas suffisamment aux actions de planification, qu'elle estime par ailleurs insuffisantes dans leur caractère prospectif.

1.1.6. Associations

La SEPANSO[16] (fédération régionale des associations de protection de la nature de la région Aquitaine, affiliée à France Nature Environnement), estime que l'administration met en chantier beaucoup de plans, dont l'élaboration demande une énergie importante, mais qui sont peu déclinés sous forme d'actions locales ; elle estime en le regrettant que les industriels sont insuffisamment contrôlés.

Les différentes commissions relatives aux sites industriels se réunissent régulièrement, mais fonctionnent de manière routinière.

[16] SEPANSO annonce 1000 membres direct et 4000 membres indirect

Les associations considèrent qu'elles sont écoutées, et parfois entendues (au prix toutefois d'un très important travail de conviction de l'administration).

1.1.7. Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (S3PI)

La région Aquitaine compte trois des quinze S3PI existant en France :

- S3PI de la presqu'île d'Ambès en Gironde ;
- S3PI du bassin de Lacq en Pyrénées atlantiques ;
- S3PI de l'estuaire de l'Adour à cheval sur les Pyrénées atlantiques et les Landes.

Ces trois structures de concertation entre élus, industriels, associations et services de l'État, installées au début des années 2000, se distinguent par leur gouvernance et leur fonctionnement.

Le S3PI d'Ambès est présidé par un professeur de l'université de Bordeaux responsable d'une unité HSE (hygiène sécurité environnement) qui montre une volonté de faire de cette structure un organe de proposition en plus d'un forum de concertation. Il a notamment signé en 2013 une convention avec l'ADERA (Association pour le Développement de l'Enseignement et des Recherches auprès des universités, des centres de Recherche et des entreprises d'Aquitaine) pour permettre de développer les capacités d'études. Ce secrétariat permanent est doté d'un site internet géré par son président. Il comprend 6 commissions thématiques.

Le S3PI de l'estuaire de l'Adour est présidé par une élue locale de la communauté d'agglomérations de la côte basque. L'animation est confiée à une association (ASPPI) comprenant un permanent à temps partiel et subventionnée notamment par la DREAL. Cette organisation a été mise en œuvre après le retrait de la CCI qui assurait avant 2010 cette fonction et sur la base des conclusions d'une étude générale sur l'avenir du S3PI. Ce secrétariat se réunit régulièrement trois à quatre fois par an. Son site internet est clair et complet.

Le S3PI du bassin de Lacq est présidé par le préfet et animé par la DREAL qui en assure le secrétariat. Son activité est limitée à une réunion annuelle après une période d'inactivité entre 2006 et 2010 ; aucune commission ou sous groupe thématique n'existe. Les informations fournies sur le site internet de la préfecture sont limitées aux derniers comptes rendus de réunion et l'arrêté de création. L'UT 64 porte à bout de bras cette structure pour maintenir un forum utile à la communication entre les différents acteurs. Les industriels du bassin, interrogés par la mission, ont une réponse ambiguë sur l'utilité de ce S3PI : ils estiment cette structure utile tout en regrettant des « débats stériles » avec les associations et des « questions répétitives »[17].Par ailleurs, ils apprécient la présence et le travail de la DREAL.

Le fonctionnement de cette dernière structure ne semble pas adapté au regard des « bénéfices » attendu de ces forums et cela malgré les efforts de l'UT 64. L'utilité d'un S3PI sur le bassin de Lacq n'est pas remise en cause mais il serait très souhaitable de lui donner un regain de dynamisme. La mission pense qu'une condition nécessaire est

[17] Certains trouvent que les échanges en « débat public » sont plus riches et utiles.

une évolution de la gouvernance. Elle suggère de s'inspirer des S3PI d'Ambès ou de Toulouse présidés par des universitaires du domaine

1.2. La stratégie et la programmation régionale et locale

1.2.1. Risques naturels

La commission administrative régionale[18], les commissions départementales des risques naturels majeurs (CDRNM) et les observatoires constituent des outils d'animation de la gouvernance des risques. Les CDRNM, appelées à être un lieu de partage avec les collectivités sur les grandes options de la politique (programmation des PPR, maîtrise de l'urbanisation, déclinaison de la directive inondation avec une actualité particulière sur la mise au point des stratégies locales de gestion du risque inondation, suivi DDRN[19]) ne sont pas partout actives.

Les comptes-rendus de la CDRNM des Pyrénées Atlantiques attestent de l'intérêt de ce type de commission pour des échanges utiles. En revanche, bien qu'ayant été créée en mai 2014, la CDRNM de la Dordogne ne s'est pas encore réunie. Celle des Landes ne s'est pas réunie récemment. Il serait souhaitable que celle de la Gironde soit installée.

1.2.1.1. La stratégie régionale Aquitaine «Risques naturels et hydrauliques – 2015 2017 »

Les services disposent d'une stratégie régionale Aquitaine « Risques naturels et hydrauliques 2015/2017 ». Après un diagnostic du territoire et un état des lieux[20] de la mise en œuvre des politiques de prévention, cette stratégie retient 5 orientations stratégiques :

- mener les actions relatives à la sécurité (SPC[21], contrôle des OH[22]) ;
- appliquer une politique pertinente et adaptée de prévention et de lutte contre les inondations ;
- valoriser les données risques naturels et développer une culture du risque partagée par l'ensemble des parties prenantes ;
- appliquer une politique pertinente et adaptée de prévention et de lutte contre les risques naturels terrestres ;
- développer une doctrine régionale de prévention des risques partagée.

Ces orientations sont ensuite déclinées en objectifs et en actions. Une annexe de la stratégie liste de manière fine les actions à mener par les DDT(M), ces actions sont

---

[18] On peut ajouter la mission inter-services régionale du littoral (MIRL) créée le 6 juin 2013 (cf chapitre 3.1.4).

[19] DDRN : dossier départemental sur les risques naturels.

[20] 1 390 communes sont par exemple concernées par le phénomène d'inondation par crue (soit plus d'une commune sur deux), le territoire est aussi soumis aux incendies de foret, aux mouvements de terrain, aux avalanches, aux séismes, et exposé à la rupture de barrages.

[21] SPC : Service de Prévision des Crues

[22] OH : Ouvrages Hydrauliques

hiérarchisées[23]. Cette stratégie est par ailleurs complétée par un plan de contrôle des ouvrages hydrauliques en Aquitaine sur la même période (2015/2017).

En donnant une visibilité sur les plans d'actions de niveau départemental, la stratégie régionale s'avère opérationnelle. Toutefois, il serait judicieux d'y préciser progressivement quelques composantes de nature à dynamiser l'action des parties prenantes, ce qui suppose aussi d'identifier les freins qui peuvent exister en rapport avec les objectifs retenus.

- l'action du réseau scientifique et technique de l'État gagnerait à être prise en considération dans la stratégie, qu'il s'agisse de l'appel à l'expertise ou de l'harmonisation des feuilles de route (pour les raisons évoquées au chapitre 1.1.3.5) ;

- la région Aquitaine, avec le soutien des collectivités locales bénéficie, d'un tissu riche d'établissements contributeurs à la politique de prévention comme les groupements d'intérêt public (« GIP Littoral Aquitain et GIP AteGRI) ou encore avec le réseau universitaire : la stratégie pourrait évoquer le lien avec ces organismes ;

- la synergie entre la politique de prévention et celle de préparation et de gestion des crises gagnerait à être consolidée entre les acteurs en charge[24] . À ce stade, la stratégie n'intègre que les missions du SPC et des RDI ;

- la programmation de l'élaboration et de la révision des PPR est largement régulée par les moyens disponibles au niveau départemental . Des critères et une doctrine partagés au niveau régional y apporteront une valeur ajoutée (cf chapitre 4-2). Ce faisant, on veillera à ne pas sous estimer les risques terrestres, très présents en Aquitaine, par rapport à la place accordée au risque inondation (cf chapitre 6) ;

- il existe en région un grande utilité à stimuler une approche intégrée entre la prévention des risques et les autres politiques publiques (aménagement, gestion de l'eau) ; une composante de la stratégie pourrait être dédiée à cette question. La dimension territoriale est sur ce plan essentielle, comme dans le cas du littoral (cf chapitre 3) ;

- la stratégie régionale dresse un bilan des actions menées en 2013. Cependant, un tel suivi des actions donne peu à voir, dans la durée, leurs effets et les résultats obtenus sur le terrain. Sans alourdir le contenu de la stratégie, il serait donc souhaitable de pouvoir progressivement mesurer avec des indicateurs simples l'efficacité des actions menées.

- la stratégie régionale prévoit que les services départementaux élaborent les schémas départementaux de prévention des risques naturel prévus par l'article L 565-2 du code de l'environnement. Force est cependant de constater que les

[23] Priorité 1 : Actions liées à la mise en œuvre de la directive inondation, établissement des plans de prévention des risques littoraux prioritaires (PPRL), accompagnement des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), plans de prévention des risques de priorité régionale.

Priorité 2 : Les actions déjà commencées.

Priorité 3 : Les autres missions jugées prioritaires.

[24] Par ailleurs, l'activité en région sur les exercices de gestion de crise est à conforter (cf chapitre 2)

services ne manquent pas de plans d'action, d'orientations stratégiques, de commandes particulières sur tel ou tel volet de la politique nationale. La mission suggère donc que l'établissement de ces schémas fasse l'objet de lignes directrices de manière à limiter les redondances avec d'autres documents ;

- la consolidation de la stratégie régionale gagnerait à intégrer une réflexion sur les *risques*[25] de non atteinte des objectifs (RNAO) de la politique de prévention des risques. À la demande des auditeurs, la DREAL a dressé une ébauche de matrice des RNAO. Il serait approprié de caractériser plus précisément les *risques* (génériques) liés à l'activité des DDT(M) puisqu'il en existe « au plus près du terrain ». Le format de l'audit n'a pas permis de faire évoluer ce document en intégrant l'ensemble des pistes de progrès et des points de vigilance que la DREAL a déjà elle-même identifiés dans la stratégie, ni les constats de l'audit.

Analyse et appréciation

La stratégie régionale Aquitaine de prévention des risques naturels est pertinente et la mission suggère à la DREAL de la compléter pour y introduire progressivement des composantes relatives à la relation avec les partenaires et le réseau scientifique et technique, à la programmation des PPR et à la mesure des résultats obtenus.

1.2.1.2. Les observatoires

La DREAL s'est donnée pour objectif de constituer un observatoire régional des risques naturels (et technologiques) dont les objectifs seraient[26] :

- d'être un portail d'accès des données sur les risques en Aquitaine ;
- d'être une référence pour développer la culture du risque ;
- d'offrir une vision globale de l'actualité régionale en matière de risques ;
- de présenter un éventail d'indicateurs pour suivre la mise en œuvre des politiques de gestion des risques ;
- de partager des éléments dans la gestion de crise et le retour d'expérience d'associé.

La mission juge cette initiative comme excellente, et suggère aux administrations centrales de l'accompagner et au préfet de région d'y associer l'ensemble des services de l'État concernés.

La mission recommande que le futur observatoire établisse un partenariat avec l'observatoire national des risques naturels (ONRN)[27].

---

[25] Le mot *risque* est écrit en italique pour en distinguer ici le sens par rapport à celui plus largement évoqué dans ce rapport (risque naturel).

[26] Source : fiche établie en projet par le service prévention des risques et la mission connaissance et évaluation de la DREAL.

[27] Site web : www.onrn.fr . L'ONRN est construit sur la base d'une convention associant l'État représenté par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) par le biais de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), la caisse centrale de réassurance et la

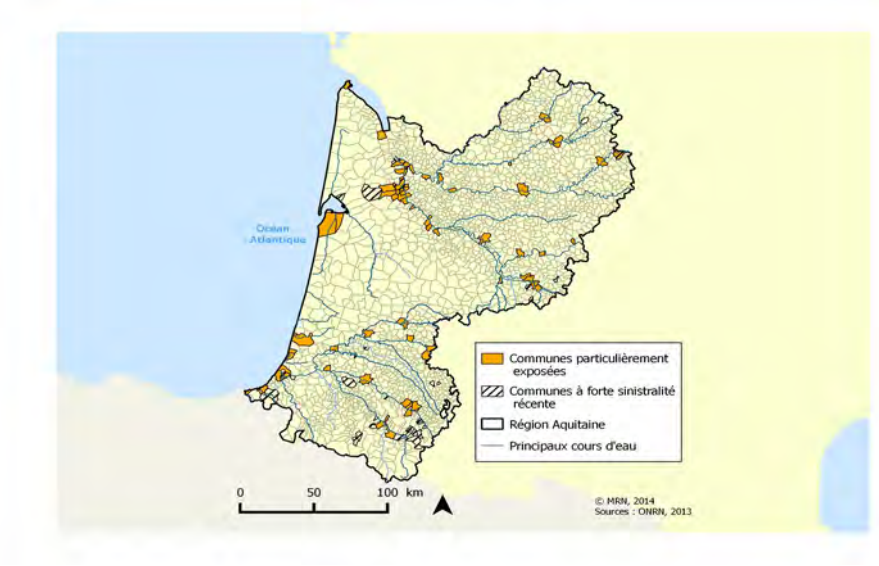
La mission d'audit a sollicité de la part de l'ONRN une étude destinée à mettre en relation (i) l'exposition des communes au risque d'inondation,(ii) la sinistralité constatée, (iii) l'avancement des procédures de prévention. Le but poursuivi était d'établir un premier lien entre l'exposition aux risques et leurs conséquences dommageables et de mettre en regard les dispositifs de prévention sur les communes les plus concernées. L'analyse faite révèle que :

- neuf communes ont un coût cumulé des sinistres inondation sur la période 1995-2010 compris entre 5 et 276 M €[28] ;

- si la grande majorité des 65 communes les plus exposées disposent d'un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI, approuvés ou prescrits), ce n'est pas le cas des communes dont la sinistralité est récente (moins de la moitié) ;

- dans les périmètres des territoires à risque d'inondation, si plus de 84 % des communes disposent d'un PPRI approuvé, 102 d'entre elles ne font pas partie d'un programme d'action de prévention des risques d'inondation (PAPI).

  L'analyse comporte une cartographie :



- La mission constate que l'observatoire peut être un outil d'aide à la décision pour la mise en œuvre de la politique publique en appréhendant la question centrale des dommages. Néanmoins, en l'état actuel des données disponibles au plan national, les travaux de l'ONRN nécessitent une expertise locale pour valider et le cas échéant compléter les résultats obtenus par croisement de ces données.

Elle estime nécessaire de prévoir un partenariat entre le futur observatoire régional des risques et l'observatoire national des risques naturels, spécifiquement en ce qui

mission des sociétés d'assurances pour la connaissance et la prévention des risques naturels.

[28] Les données provenant de la CCR qui comportent ce type d'intervalle : [0, 100 000€], [100 à 500 000], [500 000 à 2 millions], [2 à 5 millions], [5 à 276 millions].

concerne la connaissance de la sinistralité et surtout d'utiliser les compétences des acteurs déjà en place, notamment le GIP Ategeri.

1.2.1.3. Les ressources consacrées à la politique de prévention des risques

On trouvera en annexe n° 5 quelques données chiffrées concernant les ressources humaines et financières.

La mission a constaté que les services locaux disposaient en général des crédits dont ils ont besoin, excepté dans le domaine des études.

1.2.2. Risques technologiques

Indépendamment des documents nationaux (plan stratégique de l'inspection des installations classées notamment), le document stratégique de référence est celui de la DREAL qui évoque les risques technologiques dans deux orientations stratégiques :

- orientations n° 5 (*conforter la sécurité des aquitains face aux risques naturels, technologiques, « santé-environnement » et routiers*)

- orientation°10 (*assurer une gestion durable de l'eau et des ressources minérales de l'Aquitaine*).

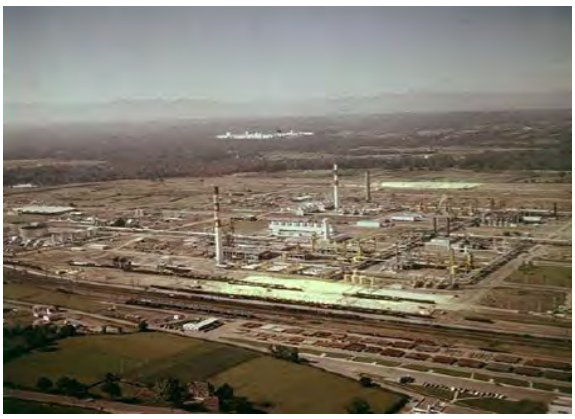
Il présente de manière très synthétique les principaux enjeux, mais ne mentionne pas le risque nucléaire (si le contrôle des installations nucléaires de base (INB) ne relève effectivement pas de la DREAL, la directrice de celle-ci est cependant déléguée régionale de l'autorité de sûreté nucléaire (ASN).

La programmation est effectuée par déclinaison au niveau régional du programme national d'inspection (ou plutôt du projet de programme connu en octobre), complétée par quelques actions d'initiative régionale. Les objectifs des UT font l'objet d'une négociation entre celles-ci et le SPR, close par une réunion en décembre, qui semble se dérouler dans des bonnes conditions.

Les objectifs sont finalement définis en février par la direction de la DREAL, sous la forme d'une « feuille de route » du service « prévention des risques » ; ils font l'objet d'un recalage au bout d'un semestre, afin de tenir compte notamment des évolutions des disponibilités en personnel.

La direction de la DREAL a produit en novembre 2014 une note établissant clairement les dispositions à prendre pour la priorisation des missions pour les faire coïncider avec les moyens disponibles, prévoyant notamment une validation par la direction des arbitrages les plus impactants. Il s'agit là d'une excellente initiative de management.

L'avancement des objectifs est examiné lors des réunions trimestrielles de revue de pilotage de l'activité. La mission a examiné les comptes rendus des 4 réunions de 2014 et du 19 janvier 2015, qui témoignent d'un pilotage sérieux et approfondi,



site de Lacq

1.3. Avis sur la gouvernance, vers une redéfinition de la place de l'État?

Au-delà des acteurs habituels du risque que sont les services de l'État, les collectivités, les établissements publics de l'État (CEREMA, BRGM, …), les services des collectivités (SDIS, …), il y a en Aquitaine des acteurs spécifiques, tels les GIP (comme le GIP littoral en charge de fédérer les éléments de connaissance et d'analyse permettant aux élus les prises de décision les mieux adaptées).

La métropole de Bordeaux, dotée de pouvoirs notamment en matière d'urbanisme et de développement économique, l'opération d'intérêt national (OIN) Bordeaux Euratlantique, et d'autres, constituent une palette large d'acteurs, chacun doté d'éléments de connaissances, de moyens, de prérogatives et de compétences.

Cette large palette, si elle permet de disposer d'une richesse de compétences et d'expériences, peut parfois pénaliser la lisibilité et peut donner une impression d'une certaine dilution. Dans certains dossiers, elle a facilité un jeu de défausse ou de renvoi à de nouvelles expertises... Ces stratégies, si elles peuvent permettre des gains de temps ou des inflexions de positionnement, peuvent parfois être préjudiciables à une application de la politique des risques.

La mission a constaté que, parmi les élus rencontrés, dont certains sont réellement très investis dans les politiques de lutte contre les risques naturels (inondation, submersion, …), plusieurs s'accordent à dénoncer la complexité et l'enchevêtrement des outils de connaissance et de prévention, relevant la difficulté à comprendre le rôle et la valeur ajoutée de chacun et la cohérence d'ensemble. Les plus anciens de ces élus regrettent l'effacement de l'État et sa perte globale d'expertise. Ils aspirent à retrouver une vision globale et coordonnée par l'État en reprochant parfois à ses services des approches cloisonnées.

Le besoin d'interlocuteur unique de l'État prenant position est partagé par la mission.

Au moment où se mettent en place les dispositions relatives à la décentralisation, où les collectivités se voient investir d'une compétence ciblée sur les milieux aquatiques et la prévention des inondations, l'État doit en concomitance actualiser son positionnement en matière de gestion des risques.

Il convient aussi de souligner la situation particulière de la gestion du risque incendie de forêt en Aquitaine. En effet, la conscience du risque et l'organisation mise en place

sont particulièrement efficientes, avec un plan de protection des forêts contre le risque incendie que les professionnels (Syndicat des Sylviculteurs et Centre Régional de la Propriété Forestière) se sont très clairement appropriés. La plus-value des services de l'État dans ce domaine ne saute pas aux yeux et ces professionnels en pleine responsabilité de la gestion et de la prévention de ce risque incendie s'avèrent parfois très critiques à l'égard de l'État, allant jusqu'à mettre en doute la volonté de l'État d'aider et de simplifier les problèmes.

Les administrés, les élus, certains préfets relèvent la perte d'expertise technique dans les services de l'État. Un des effets induits est la recherche d'expertise auprès d'organismes ou de bureaux d'études. A ce jeu de la multiplication des expertises, les commanditaires se font souvent prendre dans une spirale de la surenchère, cherchant l'argumentaire qui sera développé dans le sens à mieux satisfaire l'intérêt qu'ils souhaitent mettre en avant. Ces processus affectent la phase décisionnelle et peuvent fragiliser l'État. Ils conduisent aussi les opérateurs scientifiques et techniques à se recroqueviller afin de se préserver, en s'entourant d'un luxe de réserves qui tend à aseptiser leurs avis.

Ce nouveau contexte nécessiterait une clarification et une confirmation du mode opératoire afin de garantir des prises de décision rapides à l'issue d'une concertation raisonnée. A défaut, le risque de voir localement des élus focalisés sur les enjeux de développement économiques s'opposer à l'État et s'attacher à retarder ou à contourner les PPR n'est pas négligeable.

Cette clarification des responsabilités doit être poursuivie notamment auprès des élus. Les maires, qui sont a priori ceux qui sont les plus proches des problématiques locales pourraient être confortés dans leurs compétences à l'égard des habitants de leurs communes. Lorsque leurs compétences sont transférées à des regroupements de communes, elles doivent l'être clairement, y compris en précisant ce qui reste du ressort de l'élu de proximité.

La mission des représentants de l'État apparaît souvent relever de la quadrature du cercle.Comme l'un d'entre eux a dit à la mission : « On demande à l'État de contrôler, sans lui en donner les moyens, tout en lui laissant la responsabilité pénale »

La gouvernance et la place de l'État devraient être affermies dans un contexte difficile où le sujet est (très) compliqué, la science et les outils ne sont pas stabilisés, et où la société n'accepte plus que les risques ne soient ni prévus, ni maîtrisés, ni compensés. L'illusion entretenue du risque zéro, le principe de précaution, et la perte de solidarité ajoutent à la complexité de l'équation.

Les citoyens sont pris dans la contradiction entre une recherche de protection tous azimuts dont ils attribuent la responsabilité à l'État (qui n'en a pas, ou plus, les moyens) et un désir d'autonomie et de responsabilisation (qu'ils ne peuvent pleinement assumer). Les élus, qui font le lien entre l'État et le citoyen n'échappent pas à cette contradiction et doivent en permanence arbitrer entre développement local immédiat et risque hypothétique lointain

Acteurs publics très nombreux, réglementations toujours plus complexes, plans stratégiques multiples, experts et contre experts, telle est la situation aujourd'hui de la gouvernance des risques qui devrait appeler clarification et simplification.

2. Crise et gestion de crise

Des crises liées à des aléas naturels ont été nombreuses et sensibilisantes en Aquitaine. Qu'il s'agisse d'inondations, de submersion marine, de recul de littoral, de tempête ou de feu de forêt, chacune a un peu plus ancré la culture de crise chez les uns et les autres.

2.1. Une abondance documentaire

Au-delà du cadrage national, essentiellement réalisé par les ministres de l'intérieur et de l'écologie, les acteurs locaux ont investi dans la réflexion et la rédaction de documents opérationnels destinés à prévenir et faciliter la gestion de crise.

- la stratégie régionale des risques naturels et hydrauliques ;
- les dossiers départementaux des risques majeurs ;
- les documents d'analyse, de gestion et de prévention par risque (Inondation, forêt, …) ;
- les notes internes (Préfecture, DREAL, DDT) sur l'organisation des permanences et la précision des attributions et rôles respectifs des acteurs dans la prévention et la gestion des risques ;
- des processus particuliers tels ceux du contrôle des ouvrages hydrauliques , leur réglementation, la production de la vigilance des crues ;
- des notes de situation et d'analyses, notamment pour informer les préfets ;
- des analyses de projets de plans d'actions ou de documents de stratégie élaborés par des collectivités ;
- des études et analyses fournies par différents opérateurs spécialisés (BRGM, CEREMA, GIP Littoral, …)

La mission considère que les productions documentaires témoignent de l'importante activité dans le domaine des risques. Elle relève aussi un déficit de plans communaux de sauvegarde sur une partie du territoire sur lequel ils ont été prescrits. On peut s'interroger sur les moyens qui seront développés pour maintenir, compléter et enrichir ces documents et surtout pour poursuivre la sensibilisation à la culture du risque du panel d'acteurs concernés ;

2.2. les données

A l'instar d'autres régions, en lien avec l'histoire des opérateurs et surtout des aléas naturels survenus au cours des dernières années en Aquitaine, de nombreux opérateurs ont constitué des bases de données sur les risques. Citons à cet égard la base de données « évenements » pour la zone montagne confiée à l'ONF-RTM par le MEDDE dans le cadre des missions d'intérêt général.

Chacun consacre à celles-ci quelques moyens notamment en temps passé pour veiller à leur maintenance et leur enrichissement. Ceux-ci apparaissent significatifs.

Mais la dispersion des données de connaissance constitue un frein à la bonne compréhension des phénomènes et aussi à l'efficacité des acteurs lors de prise de décisions. La DREAL Aquitaine a fait le constat de cette situation.

Le CEREMA a réalisé un diagnostic sur les données dont disposaient les services de l'État.

En lien avec l'outil national « Géorisques » en cours d'enrichissement, un observatoire des risques en Aquitaine est en cours de construction. Outre une fonction d'information, de sensibilisation à la culture du risque et de suivi des risques, cet observatoire serait le portail d'accès des données risques de l'Aquitaine et faciliterait l'accès aux données à l'ensemble des acteurs du risque.

Ainsi que cela a été apprécié au 1.2.1.2 , la mission partage l'analyse quant à la pertinence d'un tel outil. Elle a souligné la compétence qu'avait développé le GIP ATEGERI au travers PIGMA, permettant de mutualiser les données « risque » en partageant les compétences de chacun dans un esprit de complémentarité et de subsidiarité. Compte tenu de cette antériorité, elle a suggéré une bonne intégration de cette compétence au sein de cet observatoire en projet.

2.3. Les événements : préparation, gestion, retour d'expérience

Les crises liées aux risques, essentiellement naturels, sont nombreuses en Aquitaine.

L'organisation mise en place ne présente pas de particularités relativement aux autres territoires.

Préfecture de zone, l'Aquitaine exerce sa mission « zone » sur 20 départements.

La DREAL Aquitaine a structuré sa mission zonale de défense et de sécurité (MZDS) , animée par une adjointe Sécurité Défense, directement placée auprès de la directrice de la DREAL Aquitaine, déléguée ministérielle de zone pour les 3 ministres.

Une mission « ingénierie de crise », au sein de cette mission, est particulièrement en charge de la préparation de la gestion de la crise et à la post-crise. Elle sert de trait d'union entre la préfète de zone, les ministres et les services de l'État. Le chargé de mission correspondant partage 50 % de son temps pour le chef d'État-major interministériel de zone et l'autre moitié pour la DREAL dans une mission zonale.

Dans sa lettre de mission, on trouve, entre autres missions :

- assurer la correspondance zonale sud-ouest avec le préfet maritime pour les missions d'interface mer-terre de la planification ORDSEC et des plans gouvernementaux ;
- assurer une veille dans le domaine des risques relatifs aux dispositions ORSEC ;
- participer à la conception et à l'établissement des plans zonaux ;
- participer à la conception et à la réalisation d'exercices zonaux ;

Pour la programmation ORSEC 2015, le planning communiqué par la préfète de zone prévoit 7 exercices ; un des exercices concerne les risques technologiques (menace de rupture de barrage).

Au niveau du bassin Adour Garonne, la DREAL assure la permanence auprès du Service de Prévision des Crues.

Enfin, les 5 préfets de départements ont construit une vigilance et un système de surveillance permanent (astreintes) sur la sécurité des ouvrages hydrauliques, les canalisations de transport, les équipements sous pression, la récupération et le stockage des déchets, les aléas technologiques d'origine anthropique ou naturelle et la sécurité relative à l'approvisionnement et la distribution énergétique.

En tant que de besoin, le préfet de département peut accéder à une astreinte mutualisée, organisée par la DREAL au niveau régional.

Un réseau scientifique et technique[29] est mobilisable (mise à disposition nationale).

Dans la théorie, les dispositions pour gérer et préparer les crises apparaissent satisfaisantes et actualisées.

La mission n'a pas conduit d'investigation approfondie sur un exercice ou une crise en particulier.

Lors des contacts, qu'elle a eu avec des membres du réseau scientifique et technique, elle a noté le soin que la plupart d'entre eux apportaient à préciser les limites de leurs champs de compétence, ainsi que l'absence de crédits ou de sollicitations de l'État pour actualiser ou compléter des études.

Sur certains dossiers emblématiques, de nombreuses expertises ont été sollicitées soit par l'État soit par des collectivités, soit par des particuliers ou groupements professionnels.

S'agissant des retours d'expérience, les catastrophes naturelles récentes ont toutes fait l'objet d'analyses a posteriori, souvent de niveau national (ministériel, interministériel ou consulaire). Les rapports fournis sont amples, détaillés et sont constants dans le pointage des faiblesses, des carences et des pistes de progrès à mettre en œuvre.

2.4. Le Référent départemental d'inondation (RDI)

La mission de référent départemental inondation (RDI) a été définie par la circulaire interministérielle du 28 avril 2011. Elle se déploie en Aquitaine d'une manière différenciée entre les 5 DDT (M), tant au plan organisationnel qu'en ce qui concerne l'acquisition de connaissance sur la population exposée au risque inondation, la vulnérabilité des biens et le fonctionnement du territoire. Et au-delà de cette connaissance utile à la préparation des crises, la capacité pour le RDI à exercer une mission de conseil opérationnel au Préfet qui suppose d'établir lors des crises un pronostic sur les zones qui seront effectivement concernées et sur les conséquences de l'événement annoncé, est également variable selon les départements.

[29] il s'agit du CEREMA, de l'IFFSTAR (Institut Français des Sciences et Technologies, des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux) de l'INSERR (Institut National de Sécurité Routière et des Recherches) du CNPS (,Service de Coordination Nationale de Prévention et de Sécurité) de l'ASN (Autorité de Sûreté Nucléaire) de l'IRSN (Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire) du CSTB Centre Scientifique et Technique du Bâtiment), de l'INERIS (Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques) du BETCGB Bureau d'Etude Technique et de Contrôle des Grands Barrages) du BRGM et de l'IRSTEA

Un descriptif de la situation des référents départementaux inondation se trouve à l'annexe n°6

Un premier plan d'action partagé entre les DDT(M) et le SPC est en construction pour la période 2015/2016 (il en existe déjà un particulier pour l'Adour). Il s'attache à capitaliser l'état de la connaissance et des acquisitions prévues ainsi qu'à stimuler de manière collective la dynamique des missions RDI déjà à l'œuvre, tout en s'efforçant d'identifier de manière qualitative les marges de progrès. Le SPC a déterminé concomitamment son propre plan d'action pour accompagner les DDT[30].

Ce plan d'action comporte des actions très ciblées mais aussi d'autres qui revêtent simplement la forme d'objectifs. Il serait donc approprié que les DDT(M) mettent au clair à leur niveau un programme de travail plus précis et adapté à leur contexte et à leurs antériorités, tout en intégrant l'ensemble des dimensions prévues par la doctrine nationale sur le contenu de la mission RDI[31]. Ce programme pourrait s'ouvrir à des composantes impliquant d'autres acteurs que ceux du MEDDE : pour le suivi des plans de sauvegarde à établir au niveau des établissements scolaires en lien avec l'éducation nationale, pour établir la relation avec les PCS (plans communaux de sauvegarde) que les collectivités[32] ont la responsabilité de mettre en œuvre.

4. ***Recommandations aux DDT (M)****: Adapter le plan régional à chaque contexte et état d'avancement départemental et s'organiser en réseau.*

[30] Exemples : le marché de production cartographique déjà évoqué, ou encore avec la démarche de mise en relation entre les risques industriels et d'inondation entreprise en Aquitaine qui devrait permettre d'améliorer la préparation de crise notamment dans l'estuaire.

[31] Le niveau national a prévu d'établir un guide de la mission RDI.

[32] En revanche, il paraît peu opportun que la mission RDI fasse en tant que telle l'objet d'un affichage externe. Elle garderait un statut de ressource interne pour les missions de sécurité des DDT(M), de conseil au Préfet en articulation avec les autres services de l'État concernés.

3. Les risques littoraux

La déclinaison de la directive inondation s'effectue par l'identification des territoires à risque important d'inondation (TRI) et des stratégies locales associées. Les plans de prévention des risques littoraux (PPRL) sont l'outil privilégié de planification du risque en submersion dépendant de l'État. Les programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) constituent l'un des moyens de développer des actions concrètes pour prévenir les risques et réduire leurs conséquences. Ce chapitre donne une vue d'ensemble sur ces segments de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques. Après avoir décrit les spécificités du littoral et des enjeux le concernant (3.1) puis l'avancement des PPR (3.2) , l'analyse se poursuit selon les différents territoires qui le constituent (3.3 à 3.6).

3.1. Le littoral et les stratégies de gestion des risques

Le littoral Aquitain s'étend sur près de 230 km, de l'estuaire de la Gironde à la frontière franco espagnole. Au sud de Biarritz, la côte est essentiellement rocheuse. L'aléa affecte les falaises, c'est un « mouvement de terrain ». Au nord, la côte est sableuse, l'érosion y est d'origine marine, climatique[33], et anthropique (effets des ouvrages de protection). Dans la suite de ce rapport, le terme d'érosion sableuse[34] sera utilisé pour la distinguer de l'érosion rocheuse.

- 200 communes situées en zone basse pourraient être concernées par la submersion marine compte tenu du changement climatique en façade littorale et sur les estuaires de la Garonne et de l'Adour d'ici 2100. Dans les estuaires et au débouché des cours d'eau côtiers des Landes, les phénomènes de submersion marine et d'inondations fluviales coexistent.

- Les inondations ont été cartographiées au niveau des deux territoires à risque important d'inondation (TRI) existant sur le littoral : TRI du bassin d'Arcachon dont la cartographie n'est pas encore publiée et TRI côtier basque[35] ainsi que pour le TRI de Bordeaux également soumis aux effets de marée. Ces cartographies, qui présentent une enveloppe d' « inondabilité » maximale, n'ont pas de portée réglementaire mais, en les portant à connaissance des collectivités, les services ont attiré leur attention sur la possibilité de les utiliser pour l'application de l'article R 111-2 du code de l'urbanisme afin de faire obstacle à des projets incompatibles avec les aléas auxquels ils sont soumis.

  Les points de contacts entre l'urbanisation et l'aléa submersion marine sont relativement limités sur la façade atlantique du fait de l'histoire de l'aménagement du littoral (politiques publiques d'aménagement de la côte, loi littoral qui induit un développement de type rétro-littoral…).

[33] Le changement climatique a une influence sur l'élévation du niveau marin. Sur le littoral, on peut s'attendre à une influence forte sur les forçages côtiers (facteurs physiques de l'évolution du littoral tels que la houle, les courants, les vents...). Sous l'égide de la Région Aquitaine, un rapport scientifique sur le changement climatique a été réalisé sous la direction d'Hervé Le Treut, climatologue, membre de l'Académie des Sciences et expert auprès du GIEC (Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'évolution du Climat) en s'appuyant sur la collaboration de plus de 150 chercheurs, toutes disciplines confondues

[34] C'est un raccourci par rapport à « érosion marine sur les cotes sableuses ».

[35] L'annexe n° 11 décrit les caractéristiques des 10 TRI d'Aquitaine. Leur liste a été arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin Adour Garonne le 11 janvier 2013. Les cartographies ont été approuvées le 3 décembre 2014.

- 38 communes du littoral sont affectées par les risques liés au recul du trait de côte, dont 30 communes sont soumises à l'érosion sableuse (Gironde, Landes) et 8 à l'érosion rocheuse (Pyrénées Atlantiques). Des cartes sur les aléas érosion sableuse et rocheuse figurent en annexe n° 7.

3.1.1. *L'impact de la complexité des phénomènes sur les conditions de mise en œuvre de la politique de prévention des risques*

On trouvera en annexe n° 8 un bref exposé sur la complexité des phénomènes et des aléas concernant le littoral et les estuaires. Elle porte sur la détermination des événements marins de référence, sur la dynamique fluvio-maritime dans les estuaires et sur les relations entre la submersion marine et l'érosion marine des cotes sableuses. Et comme indiqué au chapitre 1.1.3.5, à cette complexité « sur le fond » s'est parfois ajoutée celle portant sur la relation entre les organismes techniques. On observe aussi une véritable multiplicité des études et expertises.

La complexité des phénomènes sur le littoral détermine la mise en œuvre de la politique de prévention.et constitue un facteur d'explication du retard dans l'aboutissement des plans de prévention des risques littoraux (PPRL).

3.1.2. *La prégnance en Aquitaine de l'aléa érosion sableuse*

En Aquitaine, la thématique de l'évolution du trait de côte sous l'effet de l'érosion sableuse est un enjeu de premier ordre en raison de l'impact du recul prévisible sur les plages (leur disparition est possible), sur les équipements touristiques (impact économique) et même sur les constructions.

Cette situation n'est pas sans effet sur les conditions de la mise en œuvre par les services des politiques de risques dont ils ont la charge. En premier, les impacts financiers des solutions d'aménagement pour prendre en compte le recul du trait de cote sont considérables (cf infra & 3.1.2.1). En second, cette thématique de l'érosion (sableuse mais aussi rocheuse) a généré l'existence de stratégies locales qui posent la question de leur articulation avec les outils traditionnels de la politique de prévention des risques (cf infra & 3.1.2.2). Et enfin, des acteurs locaux argumentent sur le fait que l''aléa érosion sableuse devrait être considéré dans certains cas comme pouvant générer un risque naturel majeur, ce qui n'est pas la doctrine nationale en vigueur (cf infra & 3.1.2.3).

3.1.2.1. Les enjeux techniques et financiers

Au niveau national, l'État a adopté en 2011 une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC), consistant à **:** (i) développer l'observation du trait de côte et identifier les territoires à risque d'érosion pour hiérarchiser l'action publique, (ii) élaborer des stratégies partagées entre les acteurs publics et privés et (iii) préciser les modalités d'intervention financière.

Un comité national de suivi de cette stratégie a été installé, avec pour mission d'assurer les échanges sur les différentes actions de la stratégie nationale et de faire des propositions pour la mise en œuvre d'une politique de gestion du trait de côte, cohérente avec les autres politiques qui s'appliquent sur le littoral[36].

[36] Il vient de rendre des propositions (octobre 2015). Par ailleurs une mission CGEDD vient d'être demandée pour faire des propositions (immeuble le Signal à Soulac)

Sous la houlette du GIP Littoral Aquitain, trois « sites ateliers » (Lacanau, Labenne et La Test-de-Buch) se sont inscrits dans l'appel à projet national du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie lancé en 2012 dans le cadre de la SNGITC et portant sur la relocalisation de biens et activités exposés au recul du trait de cote.

L'annexe n° 9 documente le cas de Lacanau. Une opération de relocalisation y serait extrêmement coûteuse, même en faisant appel à des mécanismes techniques et financiers très innovants (300 M€). C'est un défi qui serait posé aux finances publiques quelles qu'en soit l'origine. Le scénario comportant une « lutte active » contre l'érosion pendant une durée limitée (protections dures par des ouvrages ou souples en gérant une zone d'équilibre dune/plage), mesure nécessaire pour se donner le temps de préparer une relocalisation lourde et complexe requiert également de forts besoins de financement (coût des travaux de 18 M€[37] auxquels s'ajoutent des frais annuels d'entretien)

Les auditeurs n'ont pas pour mission de donner un point de vue sur comment traiter l'ensemble des problématiques soulevées, sujets par ailleurs évoqués devant le comité de suivi national de la SNGITC.

Néanmoins, on comprend que ce dossier figure en bonne place à l'agenda des collectivités et soit à lui seul révélateur d'une attente de positionnement de l'État sur la prise en compte de l'aléa érosion dans des politiques de prévention des risques ou d'aménagement.

3.1.2.2. Des stratégies locales spécifiques

Une stratégie régionale de gestion de la bande côtière aux horizons 2020 et 2040 a été adoptée en 2012. Elle est issue d'une réflexion partagée entre l'État et les collectivités territoriales réunis au sein du groupement d'intérêt public « Littoral Aquitain ». Les principes de cette stratégie sont les suivants[38] : (i) prévoir le risque, améliorer la connaissance et développer la culture du risque ; (ii) prévenir le risque ; (iii) gérer de façon optimale les situations existantes avec des modes de gestion de référence par type de secteur définis à l'échelle régionale ; (iv) préparer et gérer les crises (PCS...etc) et (v) faciliter la mise en œuvre et la cohérence des actions de gestion. Cette stratégie n'aborde que peu le risque de submersion rapide : il est prévu qu'un volet supplémentaire la complète, mais ce n'est pas encore le cas.

La stratégie de gestion de la bande côtière est une base de connaissance et de références dépourvue de portée juridique. Elle génère cependant une dynamique territoriale. En effet, elle promeut l'élaboration par les collectivités locales de stratégies locales de gestion de la bande côtière (SLGBC). L'objectif y est de partager un diagnostic puis de concevoir un projet. 7 stratégies locales sont engagées. Le GIP Littoral Aquitain est un acteur essentiel en la matière : il accompagne les collectivités dans leur démarche, il capitalise l'expérience acquise et est force de proposition dans le cadre du comité national de suivi de la SNGITC[39].

---

[37] La somme de 18M€ ne permettrait la protection des personnes et des biens jusqu'à l'horizon 2050 au maximum.50 M€ seraient nécessaires si on vise une protection jusqu'en 2100..

[38] La stratégie est consultable sur http://www.littoral-aquitain.fr/gestion-bande-cotiere/strategie-regionale

[39] Pour une description plus générale du rôle du GIP littoral Aquitain, se reporter au & 1.1.2.1 supra.

Les SLGBC prévoient (i) de caractériser plus finement les aléas et enjeux, (ii) décliner les orientations de la stratégie régionale dans un cadre territorial, (iii) d'étudier les diverses solutions envisageables (inaction, lutte active « dure » ou « souple », repli stratégique..) et (iv) après analyses coût/bénéfice et multicritères de sélectionner le projet qui émerge. Elles n'ont pas de statut juridique.

En parallèle, les stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI) sont élaborées conjointement par les parties intéressées, et sont destinées a être arrêtées par les préfets de département et mises à disposition du public. Leur établissement est obligatoire pour les TRI. Elles comporteront : (i) la synthèse de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation ; (ii) les cartes de surfaces inondables et les cartes des risques d'inondation pour le ou les TRI inclus dans son périmètre ; (iii) les objectifs fixés par le plan de gestion du risque d'inondation (PGRI)[40] pour ce ou ces TRI et (iv) les dispositions à l'échelle de son périmètre lorsqu'elles sont identifiées[41].

Ainsi, SLGBC, qui ont l'ambition d'une approche « multirisque » et SLGRI peuvent traiter de sujets communs. La mission a constaté que l'articulation entre ces SLGBC et les démarches conduites par l'État (SLGRI, plans de prévention des risques littoraux – PPRL - ...) restait un sujet difficile.. Les problèmes concernent par exemple l'évaluation des aléas, le calendrier des démarches et ce qui touche à la convergence des stratégies.

3.1.2.3. Aléa érosion et risque érosion

Certains acteurs locaux estiment qu'il existe sur le littoral des circonstances où l'aléa recul du trait de côte peut être « brutal, difficilement prévisible à court terme», créant potentiellement une situation de réelle menace pour la vie humaine. Dans ce cas, un rapprochement avec les outils de la politique de prévention des risques ne serait pas à écarter à *priori.*

Le dossier de l'immeuble « Le Signal » est à ce sujet emblématique. Construit à Soulac dans les années 1970 à 200 m de la mer, l'immeuble aux quatre étages et 78 appartements est désormais directement menacé. Principalement utilisé pour de la location saisonnière, il a fermé ses portes le 29 janvier 2014, sur décision du maire. Il n'est désormais plus habité et risque de basculer sur l'estran lors d'un prochain

[40] Conformément à la directive cadre inondation,, c'est à l'échelle du bassin hydrographique Adour Garonne, que l'État a prévu d'adopter d'ici fin 2015 un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI). Le projet de PGRI comporte 6 objectifs stratégiques et des dispositions associées permettant d'atteindre ces objectifs, s'appliquant à l'ensemble du bassin et aux TRI. Il évoque le risque érosion par des dispositions invitant à améliorer la connaissance de la vulnérabilité sur le littoral ou pour, *dans une optique de long terme*, prendre en compte les données relatives à l'aléa érosion dans les réflexions d'aménagement des territoires soumis au risque d'inondation. Une fois adopté, le PRGI sera opposable à l'administration de l'État et les documents d'urbanisme établis sous la responsabilité des collectivités doivent être compatibles ou rendus compatibles à ce plan.

[41] C'est par un arrêté du 11 mars 2015, que le Préfet coordonnateur du bassin Adour Garonne a arrêté la *liste* des SLGRI, leurs périmètres, objectifs et délais d'approbation. On y observe que ces objectifs n'évoquent pas formellement l'érosion, mais rien ne s'oppose que le contenu à venir des SLGRI soit plus large que la seule prise en compte des-dits objectifs..

épisode de fortes tempêtes hivernales. Depuis, ses anciens copropriétaires réclament une indemnisation.

Le cadre d'action et de financements de la politique de prévention des risques se réfère au mot « risques » qui véhicule une notion de cinétique rapide et de danger potentiel pour la vie humaine. Dans les situations où la menace peut être qualifiée de grave et imminente sur la vie humaine mais non anticipable, la politique de prévention des risques comprend une mesure de sauvegarde consistant à soustraire la population exposée et à détruire les biens correspondants après les avoir acquis via une expropriation. C'est le domaine d'application de l'article L.561-1 du code de l'environnement qui suppose que trois critères soient respectés :(i) le risque est l'un de ceux qui sont expressément listés dans cet article[42]; (ii) il y a effectivement une menace grave sur la vie humaine ; (iii) les autres moyens de sauvegarde et de protection s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation. L'indemnisation accordée dans ce cadre est faite au prix du marché, sans décote liée au risque.

Recourir à l'article L 561-1 du code de l'environnement pour acquérir (ou indemniser) et détruire un bien menacé par l'érosion sableuse ne va évidemment pas de soi. Même dans le cas où on prouverait une certaine brutalité du phénomène, on se heurte au fait que l'érosion littorale n'est pas formellement citée dans la liste visée par l'article. Et à supposer que les obstacles sémantiques et scientifiques soient surmontés[43], il subsiste des questions de principes : égalité de traitement face aux risques avec toutefois des différences envisageables selon les usages (résidences principales ou secondaires), prise en compte de la durée de vie du bâtiment[44], nature des solutions alternatives, soutenabilité financière à l'échelle locale et nationale puisque l'Aquitaine n'est pas seule concernée, et à terme un risque d'encouragement indirect à construire trop près de la mer si les intéressés pré-supposent que les pouvoirs publics interviendront lorsque l'érosion menacera le bâtiment.

Avancer des réponses pour ce type de questions déborderait du champ de l'audit. La mission a toutefois constaté que les services de l'État sont fortement interpellés sur ces dossiers et qu'ils y investissent un temps de travail considérable. Une mission du CGEDD vient d'être demandée pour approfondir le sujet.

3.1.3. La pertinence d'une stratégie unifiée sur le littoral

De l'ensemble des développements qui précédent, la mission d'audit déduit un besoin pour l'État de consolider en région la mise en œuvre de la politique de prévention des risques sur le littoral aquitain en intégrant l'ensemble de ses enjeux et tout autant les préoccupations fortes de ses partenaires concernant l'érosion.

Il s'agirait d'un dire stratégique et technique pour étayer les positions qu'il prend. Celaéviterait les inconvénients d'une résolution des problèmes au cas par cas

---

[42] En phase avec l'article L 562-1 du code de l'environnement (PPR).

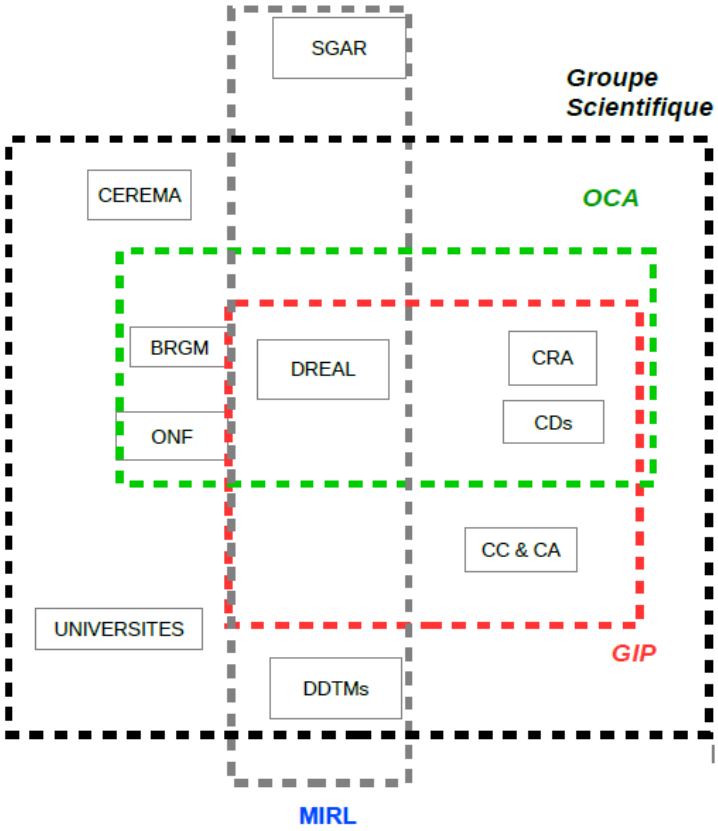
[43] Le risque mouvement de terrain est cité dans le L 561-1. Il existe des discussions techniques et sémantiques sur le fait de savoir ce qu'on met derrière cette notion et ce qui peut s'en écarter, et si en conséquence l'érosion sableuse peut être assimilée à un mouvement de terrain.

[44] Puisqu'en effet, si l'érosion peut être brutale, il existe dans la durée des phases de stabilisation avant que la situation ne devienne paroxysmique.

. En outre, l'établissement d'une feuille de route sur ses propres priorités et objectifs ainsi que sur les outils qu'il mobilise notamment en relation avec les SLGBC participerait à cette clarification nécessaire.

5. ***Recommandation à la DGPR et au préfet de la région Aquitaine** : Afficher la stratégie de l'État sur la mise en œuvre de la politique de prévention des risques sur le littoral permettant de prendre position sur les objectifs, les priorités, les outils ainsi que sur les modalités de traitement des dossiers sensibles.*

Pour contribuer à établir une telle vision, les services de l'État en Aquitaine peuvent s'appuyer localement sur une « gouvernance technique »



(Diagramme : source DDT des Landes)

CRA : conseil régional d'Aquitaine. CDs : conseils départementaux. CC & CA : communautés de communes et communautés d'agglomération. MIRL : mission inter-services régionale du littoral. OCA : observatoire de la cote aquitaine SGAR : secrétariat général pour les affaires régionales (État)..

Le groupe scientifique a été créé au printemps 2015. Il est composé du CEREMA (Bordeaux et Plouzané), du laboratoire SIAME (UPPA)[45], de l'équipe METHYS du laboratoire EPOC[46] (université Bordeaux 1), des DDTM, de la DREAL Aquitaine et du comité technique de l'Observatoire de la Côte Aquitaine (OCA) et a pour objectif de

[45] Laboratoire des Sciences de l'Ingénieur Appliquées à la Mécanique et au génie Électrique de l'université de Pau et des Pays de l'Adour.

[46] Équipe METHYS : Modélisation, Expérimentation et Télédétection en HYdrodynamique Sédimentaire. EPOC : Environnements et Paléoenvironnements Océaniques et Continentaux

mettre à jour les données sur l'évolution du trait de côte qui datent maintenant de 2011 (et tenir compte des tempêtes ayant eu lieu durant l'hiver 2013/2014).

Le schéma atteste d'une gouvernance technico-administrative « riche » mais compliquée. Les services de l'État ont du mal à s'organiser au regard de la multiplicité des thématiques traitées et à assurer une présence à ces différentes instances alors que des décisions engageant les conditions de mise en œuvre de la politique dont ils ont la charge peuvent y être actées, avec des impacts sur la temporalité des démarches de chaque partie ou encore en matière financière.

Certes, la DREAL s'emploie à faire circuler les informations, mais on note aussi qu'il n'existe pas en son sein de point d'entrée unique qui appréhenderait l'intersection et la cohérence d'approche entre les risques littoraux et l'aménagement. La mission a aussi constaté des demandes émanant des services pour que l'État dispose d'un lieu de référence leur permettant d'adopter un discours cohérent au regard du jeu d'acteurs, ainsi que des méthodes communes. Il semble que l'activité de la MIRL pourrait être renforcée pour ce genre de fonction. La MIRL deviendrait dans cette hypothèse elle-même productrice *de stratégies* assumées par les services de l'État.

La collaboration avec le GIP Littoral Aquitain est apparue aux auditeurs comme un sujet sensible.

Il existe naturellement de nombreux points de collaboration entre les services et le GIP[47] mais la mission suggère aux premiers d'adopter des dispositions permettant de consolider leur relation[48] avec le second en tant qu'outil partagé, simple et opérationnel.

3.2. L'avancement des PPRL

Actuellement, les services de l'État sont mobilisés sur les outils de gestion du risque qui sont de sa responsabilité. On trouvera en annexe n° 10, un tableau sur l'avancement prévisionnel des PPRL d'Aquitaine dits prioritaires[49] .

On observe que la cible de fin 2014, retenue par le ministère pour la production ces PPRL, sera probablement dépassée de 2 ans.

Le dépassement de deux ans des échéances liées aux approbations des PPRL prioritaires est susceptible de générer des problèmes juridiques, la prescription de ces PPRL ayant eu lieu en 2011.[50]

Lorsqu'il en existait, les PPRL antérieurs portaient sur le recul du trait de cote et l'avancée dunaire. On constate que les options prises, du moins à court terme, concernant l'introduction de l'aléa recul du trait de côte dans les PPRL à venir ne sont

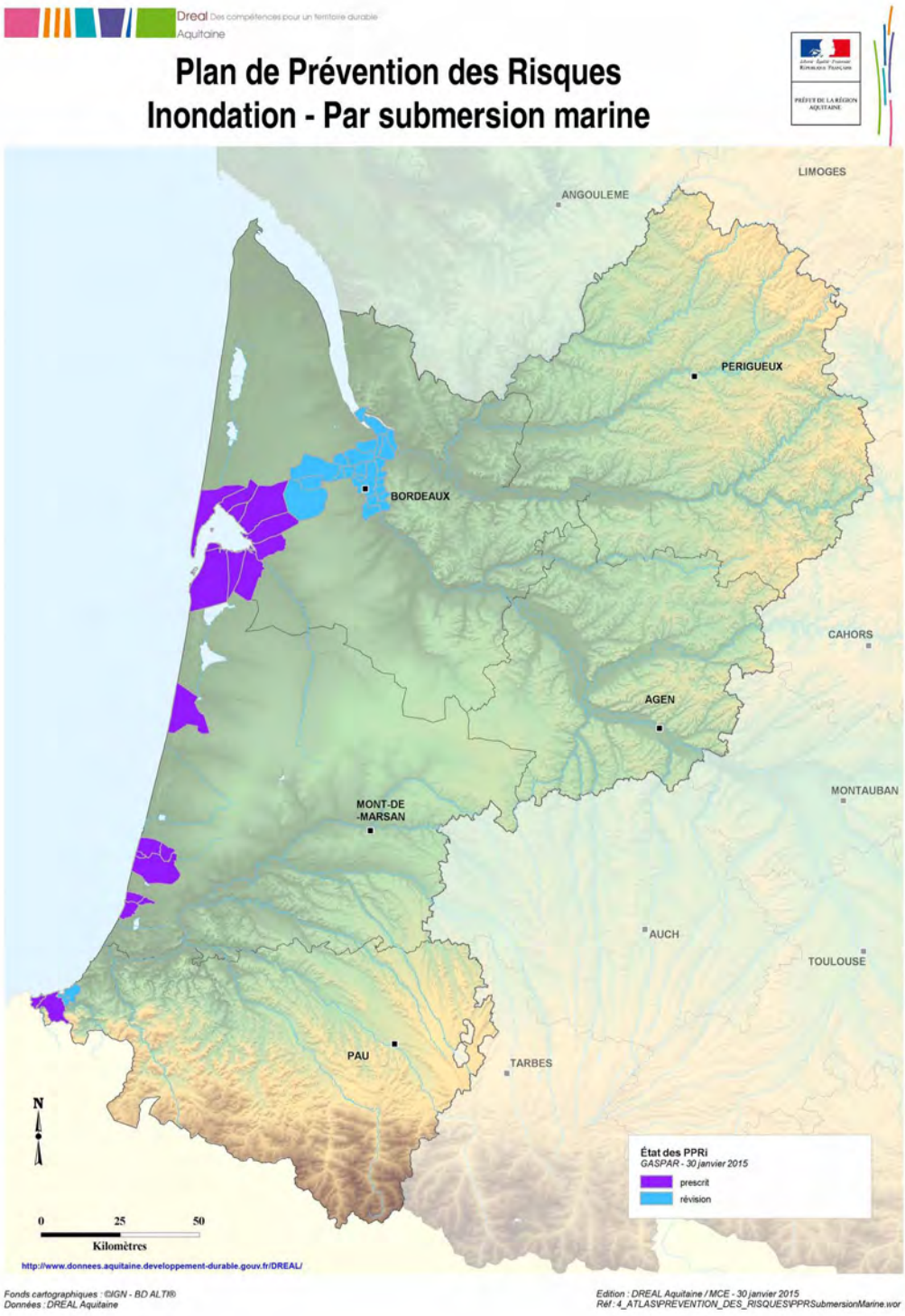
[47] Par exemple, il est convenu que le GIP étudie la submersion marine dans les secteurs jusqu'à présent moins prioritaires pour l'État (hors TRI et PPRL prioritaires).

[48] les GIP ont été créés pour mettre en commun des moyens émanant de partenaires différents pour poursuivre des objectifs d'intérêt commun.

[49] PPRL qualifiés de prioritaires et listés dans la circulaire ministérielle du 2 août 2011.

[50] En effet, il résulte de l'article R562-2 6ème alinéa du Code de l'environnement que le plan de prévention des risques naturels prévisible est approuvé dans les 3 ans qui suivent l'intervention de l'arrêté prescrivant son élaboration. Ce délai est prorogeable une fois, dans la limite de dix-huit mois, par arrêté motivé du préfet si les circonstances l'exigent.

pas partout les mêmes, traduisant un besoin de cohérence dans le choix des périmètres à couvrir.



3.3. L'estuaire et la métropole bordelaise

Bien que les communes de l'estuaire, et notamment celles de la métropole bordelaise, ne se situent pas directement sur la façade maritime, certains des PPR de l'estuaire

ont été retenus au titre de la circulaire du 2 août 2011 établissant la liste des PPRL (PPR littoraux) prioritaires. C'est pourquoi, ils sont abordés dans cette partie du rapport d'audit consacrée au littoral[51].

3.3.1. Les PPRI de l'agglomération bordelaise

En ce qui concerne la métropole la prévention des risques est appelée à évoluer considérablement, par rapport à celle que portait les PPRI pré-existants (datant de 2005). D'une part, le nouvel aléa de référence retenu (événement historique de la tempête de 2009, augmenté de 20 cm pour tenir compte des effets du changement climatique) est plus élevé que l'aléa centennal des PPRI initiaux, d'autre part, en l'absence de garanties techniques, administratives et financières sur les ouvrages de protection, il n'existe pas une assurance raisonnable suffisante quant à leur entretien, ce qui de facto, conduit à cartographier l'aléa comme s'il n'existait pas[52] .

En application de la circulaire post-Xynthia du 7 avril 2010[53], la DDTM a mené sur l'ensemble du territoire de la métropole[54], une démarche de cartographie et de notification aux élus concernés des « zones d'application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme[55]» venant se superposer aux zonages des PPRI initiaux et devant permettre de gérer les autorisations d'occupation des sols selon le principe de prévention (en l'occurrence, les cartographies intègrent l'hypothèse de ruine généralisée des protections[56]), en l'attente de la connaissance des aléas qui seront finalement pris en compte dans les PPRI révisés. Cette démarche lourde a pris près d'un an.

Les services de la DDTM se sont employés à accompagner les collectivités dans une transition difficile. On peut mesurer les enjeux de cette transition avec le fait qu'en juin 2012, il était estimé que l'hypercentre de l'agglomération bordelaise devait accueillir près d'un tiers des 330 000 nouveaux habitants attendus pour 2030 à l'échelle du périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et que la plupart des sites de projets urbains concernant cet hypercentre étaient situés en zones inondables « plus ou moins » bien protégées par des ouvrages.

---

[51] Néanmoins, les phénomènes dans l'estuaire, hormis son tronçon le plus à aval, correspondent plus à des inondations liées au cycle de marées montantes avec conjonction de tempêtes qu'à une submersion marine au sens commun. C'est sans doute pourquoi, au lieu d'être appelés PPRL, ces PPR restent dénommés au plan local sous le vocable de PPR**I** (PPR inondation).....

[52] On relève que les PPRI initiaux tenaient pour acquise la tenue des ouvrages, ce qui conduisait à admettre une constructibilité dans des zones en partie soumises à des aléas forts. Il existait une clause atypique dite de réversibilité au titre de laquelle, sur un constat de carence des ouvrages, le préfet pouvait prendre un arrêté reclassant les zones concernées en zones inconstructibles . Dans les faits, cette clause n'a pas été activée ce qui fait que la vulnérabilité a été aggravée depuis plusieurs années et atteint des conditions qui ne sont plus admises actuellement.

[53] Circulaire du 7 avril 2010 relative aux mesures à prendre suite à la tempête Xynthia du 28 février 2010.

[54] Elle a fait de même pour le secteur d'Arcachon (cf chapitre 3.3)

[55] Les zones définies par la circulaire de 2010 étaient les suivantes : d'une part celles qui avaient été submergées par au moins un mètre d'eau lors d'une submersion ou le seraient sans tenir compte des ouvrages de protection par un événement incluant les phénomènes de surcotes météorologiques calculé à pleine mer, d'autre part les zones situées derrière un ouvrage de protection contre les submersions sur une largeur de 100m.

[56] La cartographie de l'aléa en l'absence d'ouvrage est différente de celle de l'aléa prenant en compte la défaillance partielle ou généralisée de l'ouvrage : ce second scénartio est à considérer car il est le plus souvent majorant en raison de survitesses induites par la rupture de l'ouvrage.

Autant que les auditeurs puissent en juger, cette gestion des droits à construire *via* le mécanisme du R 111-2 fonctionne correctement entre les services de l'État et les collectivités, et atteste d'une volonté commune de mettre en œuvre la politique de prévention en évitant d'anticiper la constructibilité au motif des travaux à venir de renforcement des digues. Il n'est cependant pas sans présenter des inconvénients par rapport à une gestion de l'urbanisation fondée sur un PPRI approuvé. L'application du R 111-2 nécessite plus de temps, en particulier quand la collectivité et l'État se mettent d'accord pour partager la responsabilité d'un refus ou d'un contentieux. Le PPR a pour lui d'être un dispositif juridique plus transparent (il est soumis à enquête publique), il permet une information du public et une prise en compte dans les actes notariés via le dispositif d'« Information acquéreur locataire » (IAL) qui n'est pas activé avec le R 111-2. Enfin, à la différence d'un PPR, l'application du R 111-2 ne donne pas le moyen de prescrire aux particuliers des mesures de réduction de la vulnérabilité des constructions existantes

Les services ont également mis en perspective les grands projets d'urbanisme et de restructuration urbaine à Bordeaux vis-à-vis du risque. Il y a eu un traitement au cas par cas des projets de construction, avec des études hydrauliques développées en tant que de besoin pour affiner l'estimation des hauteurs atteintes. Le plus souvent, ces analyses ont débouché sur la détermination de cotes de seuil destinées à mettre la construction hors d'eau. Les auditeurs ont relevé que le partenariat développé par la DDTM avec ses interlocuteurs dans les services de Bordeaux métropole, qui se sont appropriés très tôt les règles de prise en compte du risque instaurées par la circulaire du 27 juillet 2011[57], ainsi qu'avec la société d'économie mixte « Euratlantique » qui porte l'opération d'intérêt national (OIN) éponyme, était de bonne qualité.

Les indications fournies par les services laissent à penser qu'actuellement, à Bordeaux, seuls les ouvrages situés en rive gauche de la Garonne au droit du quartier St Jean-Belcier devraient être considérés comme « pérennes[58] » (à l'échelle de la métropole, seul 1,7 km sur 80 km de digues peuvent être qualifiés ainsi). Dans les autres configurations, la cartographie des l'aléa doit encore être établie en faisant l'hypothèse d'une ruine généralisée des ouvrages. C'est tout particulièrement la situation rencontrée en rive droite sur le territoire de l'OIN, les digues protégeant le projet urbain dit « Eiffel- Garonne » ne peuvent pas être considérées comme pérennes tant que des travaux (prévus pour 2016) ne sont pas réalisés.

Les représentants locaux de l'État ont jusqu'à présent jugé qu'il était délicat de faire aboutir les PPRI intégrant un aléa fondé, faute de mieux en l'état actuel, sur une ruine généralisée des protections. Cela les conduit à prolonger la gestion R 111-2[59] et à planifier la production des PPRI en fonction du déroulement des études urbaines et de l'échéancier des travaux de protection prévus par le futur programme d'action de prévention des inondations (PAPI) de l'estuaire de la Gironde. Le projet de PAPI est désormais déposé, on peut identifier les communes où il faudra continuer à considérer les ouvrages de protection comme non pérennes.

---

[57] Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux.

[58] La mission reste circonspecte quant au concept de « pérennité » ; elle observe qu'il ne correspond pas à une terminologie définie et /ou utilisée par la DGPR qui lui préfère l'expression « ouvrage résistant à l'aléa de référence ». Dès lors, elle suggère aux services de l'État de s'en affranchir.

[59] Les cartes R 111-2 devraient cependant être prochainement actualisées par rapport à celles diffusées en 2011. Il est en fait prévu que les cartographies des aléas établies pour les futurs PPRI en tiennent lieu.lorsque la concertation les concernant aura été menée à son terme.

C'est en raison des inconvénients structurels signalés précédemment que présente la « gestion R 111-2 », que la mission préconise de faire désormais aboutir sans attendre la procédure d'approbation des PPRI.

Les PPRI situés à l'aval de la métropole ne figurent pas dans la liste des PPRL prioritaires. La DDTM a cependant bien identifié le besoin de les réviser.

La mission a noté, à l'occasion des discussions avec les services de l'État sur ce sujet, mais aussi à d'autres occasions, le peu de référence explicite fait par ceux-ci à la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI). La SNGRI offre aux collectivités locales un cadre partagé orientant la politique nationale, traite notamment de la vulnérabilité globale et rappelle des principes fondamentaux comme celui de l'inconstructibilité en zone d'aléa fort. La mission s'interroge donc sur le niveau d'appropriation des services sur ce document important de stratégie nationale. La finalisation du plan d'actions de la SNGRI prévue pour le début 2016 devrait permettre une meilleure appropriation de celle-ci par les différents acteurs de la prévention des inondations.

3.3.2. Le PAPI de l'estuaire

Le PAPI d'intention[60] sur l'estuaire de la Gironde porté par le SMIDDEST a été labellisé le 12 juillet 2012. Il est opérationnel depuis le 29 janvier 2013.

Il s'agit d'un enjeu de premier ordre[61] à l'échelle de l'Aquitaine puisque, dans la métropole Bordelaise, 33 000 personnes se situent en zone inondable pour un événement moyen, dont 6 000 situées dans des zones submergées par plus d'un mètre d'eau. 3 000 entreprises sont concernées (13 000 emplois), dont 46 installations classées parmi lesquelles 9 sont classées SEVESO, ainsi que deux zones industrialo-portuaires.

L'estuaire de la Gironde est un véritable bras de mer qui débouche sur un entonnoir. Tout accroissement des ouvrages de protection y nécessite la prise de mesures compensatrices, c'est-à-dire l'ouverture de zone de rétention des eaux lors des marées montantes.

Les auteurs du PAPI n'ont pu obtenir un consensus sur ces « zones de compensation » aux accroissements des niveaux de protection. De ce fait, la stratégie du PAPI déposé se limite au confortement « à hauteur constante » des systèmes de protection en place en mauvais état (rien que sur la métropole, seul 1,7 km sur 80 km de digues est résistant à l'événement moyen) et de leur ressuyage au droit des principales zones à enjeux. Autrement dit, l'amélioration des niveaux de protection et ses mesures conservatoires sont reportées à de futurs programmes.

C'est sur ces bases que le dossier de PAPI a été déposé et est, au moment de l'audit, en cours d'instruction (représentant actuellement un budget de 93 M€ dont 80 % pour les travaux).

Les auditeurs ont observé une bonne coordination des services de l'État (DREAL/DDT) à l'occasion de l'élaboration de ce dossier, la DDTM jouant par ailleurs bien son rôle pour assurer les interfaces avec la DDTM de Charente-Maritime ainsi qu'avec les

[60] Au sens du cahier des charges de l'appel à projet PAPI de 2011.

[61] Source des données qui suivent : DDTM.

parties prenantes des 2 autres PAPI[62] qui jouxtent celui de l'estuaire. La DDTM a adopté une attitude pro-active avec le SMIDDEST pour l'élaboration du projet.

3.3.3. La SLGRI

Bordeaux métropole a accepté d'animer la SLGRI du TRI. On note que le périmètre de cette SLGRI tel qu'arrêté par le préfet coordonnateur de bassin le 11 mars 2015[63] coïncide avec celui du TRI, mais se développe sur un territoire bien moins important que celui couvert par le PAPI (se reporter à la carte « PAPI/TRI » chapitre 4-1-1).

3.4. Le littoral Girondin

3.4.1. Le bassin d'Arcachon

L'établissement des cartographies des aléas a dans un premier temps fait l'objet de fortes interrogations de la part des collectivités pour des questions de méthodes employées pour déterminer les zones touchées par la submersion, notamment à propos des méthodes « statiques » qui consistent à projeter les niveaux marins calculés au rivage sur la topographie terrestre. Les élus ont souhaité un travail de modélisation dynamique de la propagation à terre de l'onde de submersion puisque cette dernière détermine de manière plus réaliste les territoires inondables.

Dès lors que le Syndicat intercommunal du bassin d'Arcachon (SIBA) a pu se doter des compétences spécifiques et développer lui-même une modélisation, le climat s'est apaisé puisque le Syndicat s'est vu reconnaître comme un partenaire technique autant qu'institutionnel. Le BRGM a pu valoriser les données de l'OCA et une prise en compte plus fine du terrain a été rendue possible.

La cohabitation entre la démarche du BRGM au titre de sa convention de recherche[64] et l'objectif de produire une règle s'est avérée délicate en termes de processus[65] et de calendrier, et ceci dans un territoire où l'acceptabilité de la contrainte réglementaire résultant de la prévention du risque est problématique..

- même s'il n'existe pas, comme dans le cas de Bordeaux, un sujet de « compensation » de zones protégées, la prise en compte des ouvrages de protection ou en faisant fonction est un sujet important dans le bassin d'Arcachon en raison des impacts financiers de leur entretien ou de leur amélioration.

- les collectivités s'inquiètent particulièrement des impacts des règles qui seront posées par les futurs PPRL sur la valeur de l'immobilier, ainsi que sur leurs projets de développement, d'autant qu'aux contraintes nées des risques s'ajoutent celles découlant des politiques visant à maîtriser l'extension de l'urbanisation. Leur conciliation n'est d'ailleurs guère aisée. Le défi est de parvenir à rendre possible un développement adapté.

---

[62] PAPI Dordogne, PAPI de la Garonne Girondine (cf chapitre 4.1)

[63] Arrêté fixant la liste des stratégies locales à élaborer pour les territoires à risque important d'inondation, du bassin Adour Garonne, leurs périmètres, objectifs et délais d'approbation.

[64] Ce cadre d'intervention du BRGM a été présenté au & 1.1.3.5 supra.

[65] La méthodologie était en construction, en parallèle à la mise au point du nouveau guide d'élaboration des PPR littoraux.

- la conscience du risque de submersion marine n'est pas présente sur le bassin et d'ailleurs aucun document juridique ne la prenait en compte. Un événement comme la tempête Xynthia tel qu'il a été vécu dans le territoire n'est qu'un repère relatif : cette tempête y est à considérer comme « fréquente » (fréquence 10 à 30 ans) alors que la politique de prévention adopte comme référence principale un événement dit « moyen » (100 ans) au sens de la directive inondation

- la gestion provisoire du droit des sols, en application de l'article R 111-2 du code de l'urbanisme, tant que les règles ne sont pas définitivement fixées par les PPR approuvés, est commentée par les élus. Cela concerne par exemple les cas où la contrainte porte sur les hauteurs de seuils pour mettre la construction hors d'eau n'est pas compatible au regard de la configuration du bâti l'environnant. Ou encore lorsqu'il faut combiner plusieurs réglementations.

Dans le contexte décrit, les maîtres mots sont donc la concertation, la transparence et la pédagogie. Or, en cette matière, les services de l'État manquent d'outils. Il s'agirait d'outils dont la raison d'être serait d'*atténuer le ressenti* qu'ont certains des interlocuteurs de l'État d'être placés devant des portés à connaissance trop rigides. On peut donner quelques hypothèses sur le contenu de tels outils : décrire les phénomènes et de leurs impacts, faire comprendre le fonctionnement hydraulique des zones inondables, illustrer le comportement des ouvrages et la vulnérabilité des biens exposés aux aléas, donner à voir où et selon quelles modalités et impacts on peut construire en prenant en considération le risque… etc. L'objectif serait donc également de permettre une mise en œuvre opérationnelle plus fluide des dispositions concernant l'urbanisme, là où ses interlocuteurs la jugent insatisfaisante.

À la lumière du cas du Bassin d'Arcachon, il serait bon de fournir aux services de l'État des outils pédagogiques[66] pour décrire les phénomènes, les risques associés et les actions qu'il est possible de conduire.

Les services ont choisi de différer la démarche TRI à Arcachon (le TRI d'Arcachon est actuellement le seul TRI en France pour lequel les documents s'y rapportant ne sont pas publiés) pour deux raisons : la cartographie TRI présentée dans un premier temps n'était pas établie selon la « méthode dynamique » et les élus ont considéré à l'époque que la concertation était insuffisante au regard de possibles utilisations des cartes dans le domaine de l'urbanisme. Compte tenu des évolutions intervenues depuis à l'occasion des études de PPRL, la publication des cartographies TRI basées cette fois sur la méthode dynamique retenue pour l'aléa des PPRL devrait pouvoir intervenir fin 2015.

Cette étape étant franchie, il restera nécessaire que le territoire se mobilise au travers d'une SLGRI et lui donne un contenu allant au delà des actions ne relevant que de l'État. L'élaboration d'un programme d'action de prévention des inondations (PAPI) serait pertinent.

La situation locale est telle que c'est la population elle-même qui doit être mobilisée. Des actions pédagogiques de nature à développer la conscience du risque dans le territoire du Bassin d'Arcachon sont nécessaires, dont on peut espérer qu'elles conduiront à une vision plus positive d'une politique de prévention des inondations, transparente et réappropriée au sein d'un projet territorial.

[66] La DGPR signale que des vidéos pédagogiques réalisées par le BRGM sur l'aléa submersion marine ont été transmises aux services fin 2015.

3.4.2. La pointe du Cap Ferret

La mission a pris connaissance des difficultés contentieuses nées de la construction sans autorisation d'un ouvrage de protection de la façade Est de la pointe du Cap-Ferret. Construit sans respecter les règles de l'art, cet ouvrage présente des risques d'instabilité importants, selon une étude technique sur le sujet rendue par le CEREMA en avril 2012.

L'auteur de l'ouvrage initial intervient de manière répétée pour obtenir son extension.

La mission estime nécessaire que les actions de l'État restent dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, et veillent à ne pas laisser engager de travaux sans études sérieuses, y compris d'impact, intégrant les dimensions de long terme et un périmètre géographique pertinent. Si des suivis paraissent utiles, il convient de les imposer au maître d'ouvrage de la protection.

La mission d'audit n'est pas à même d'expertiser plus à fond ce dossier complexe qui ne saurait résumer à lui seul la situation de la pointe du Cap ferret dans sa globalité. Elle est bien consciente que la situation est ancienne, et que des actions sont en cours dans un contexte rendu complexe par l'absence d'une politique publique sur ce dossier avant les années 2000. L'adoption d'une ligne directrice claire pour l'action publique reste cependantindispensable pour garantir une continuité d'attitude au fil des années, y compris en matière d'exercice des polices administratives concernées, en dépit d'un contexte local compliqué (multiplicité des acteurs publics et privés, contentieux répétés).

6. ***Recommandation au Préfet de la Gironde*** *:Dans le cadre de la politique publique de prévention des risques, définir la ligne d'action publique sur le dossier de la pointe du Cap Ferret,*

Les auditeurs ont par ailleurs noté que les services s'interrogent sur l'existence de possibles intrusions marines générées par une évolution des dunes au niveau de la pointe du Cap-Ferret et du banc de sable du Mimbeau, avec pour incidence éventuelle de devoir réévaluer la cartographie de l'aléa submersion marine. Sans préjuger ce que donneront les expertises, la mission d'audit voit à nouveau le fort intérêt à ce que les services définissent clairement et affichent leur vision des phénomènes et des risques auxquels la flèche du Cap-Ferret est exposée.

3.5. Les Landes

Le BRGM et la DDTM des Landes ont conclu en 2012 une convention destinée à régir la caractérisation des aléas de submersion marine et de recul du trait de côte sur le littoral landais. Ils ont par la suite envisagé de conclure au 1er semestre 2014 un avenant à la convention initiale aux fins notamment d'actualiser la modélisation numérique de la submersion avec de nouvelles données disponibles et pour introduire des scénarios de défaillance d'ouvrages de protection et du comportement du cordon dunaire. Dans le même temps, la DDTM des Landes faisait appel au CEREMA pour fournir les débits des « courants » (rivières côtières) qui sont des données d'entrée nécessaires aux modélisations numériques. En conséquence, cet agencement des études conduisait à gérer des interfaces entre le BRGM et le CEREMA.

Aux termes d'un processus assez laborieux, la DDTM a, pour l'ensemble des sites landais concernés, suspendu la mission confiée au BRGM et pris l'option de se référer aux études pilotées par les collectivités locales élaborant par ailleurs leurs stratégies locales de gestion de la bande côtière (SLGBC). Les experts du BRGM considèrent, en première analyse, que dans le cas de Mimizan ces études pourraient apporter des éléments importants pour la mise en place d'un PPRL mais qu'elles ne sont pas complètes notamment au regard des recommandations ministérielles pour l'établissement des PPRL

La mission suggèreà la DDTM des Landes de clarifier l'organisation des études et des expertises concernant les aléas susceptibles d'affecter la façade landaise dans le but, après diagnostic, de les compléter et de s'assurer de leur conformité avec la doctrine nationale.

3.6. La côte basque

Le TRI côtier basque contient trois secteurs assez différenciés au plan hydrographique :

- la structure « Adour Maritime » caractérisée par un fonctionnement de type fluvio-maritime. Les effets de marée se font ressentir jusqu'à l'aval de Dax. Cette situation « amont-aval » a conduit les services de l'État à adopter au nord du TRI un périmètre plus large pour la future SLGRI, s'étendant jusqu'au secteur des Gaves de Pau et d'Oloron « réunis » (Bec des Gaves : voir carte ci-après)

- la structure « rivière Nive », bassin versant qui vient de connaître en 2014 des inondations importantes, motivant une reprise des PPRI (cf 4.2.3)

- la structure « Sud Basque » soumise à l'aléa submersion marine et aux inondations des fleuves côtiers basques (Nivelle, Untxin…) . Ce sont les effets fluviaux qui y prédominent, les submersions étant d'un niveau relativement modéré. Le tableau d'avancement des PPRL prioritaires (annexe n° 11) montre d'ailleurs que les services de l'État s'emploient à intégrer les inondations fluviales dans ces documents .

L'Adour maritime, secteur des Barthes[67], doit faire l'objet d'une réflexion globale permettant de repenser le territoire en dehors des frontières administratives actuelles qui s'y prêtent hélas peu (nombreuses collectivités, reparties dans les départements des Landes et des Pyrénées-Atlantiques dont l'Adour est la frontière commune) :

Une modélisation hydraulique d'ensemble est souhaitable : il en existe actuellement trois portées par l'État, le conseil départemental, et l'EPTB Institution Adour. D'autre part, le système d'endiguement a besoin d'être mieux connu, et doté de responsabilités mieux établies avec un gestionnaire unique. Différentes protections ont été aménagées au fil du temps (digues, murs, levées de terre) . En rive gauche (département des Pyrénées-Atlantiques), les digues relèvent de l'Institution Adour, mais en rive droite (département des Landes), de nombreuses digues sont orphelines. L'institution Adour y intervient cependant pour des travaux en cas de désordre. Cette configuration est

[67] Les Barthes couvrent un territoire organisé autour d'une section de l'Adour allant de l'amont de Dax à l'embouchure du fleuve à Bayonne. Ces zones dont le niveau moyen est à un mètre en dessous du niveau de l'Adour jouent un rôle de drainage et de liaison entre l'arrière pays et la côte. Ce sont des terres plus élevées au niveau de la berge, où les habitations sont implantées de préférence. Au fur et à mesure qu'on s'approche de Bayonne et de sa péri-urbanisation, les enjeux changent évidemment de nature.

donc fragile, elle n'est pas non pleinement satisfaisante sous l'angle des financements eu égard à la composition et aux compétences de l'EPTB.

L'institution Adour améliore la connaissance et développe des actions sur le terrain préférentiellement en Adour moyen et amont en cohérence avec le périmètre de ses outils de planification (SAGE[68] Midouze, SAGE Adour, PGE[69] Adour Amont, PGE Luys-Louts). Du coup, en l'absence d'un niveau de connaissance adapté pour l'aval, les services de l'État sont amenés à s'opposer à toutes demandes de protection supplémentaire liées au système d'endiguement au motif légitime qu'il faut préserver les champs d'expansion des crues. Pourtant, il serait sans doute possible de le faire évoluer.

La question de la gouvernance de la SLGRI du TRI reste également en suspens. Aucune structure porteuse de la SLGRI n'est actuellement définie, bien que les deux communautés d'agglomération soient concernées au premier chef (Agglomération Sud Pays Basque - ASPB, Agglomération Côte Basque Adour - ACBA). Agir dans le cadre d'une seule SLGRI pour la totalité du TRI n'est pas pour elles une évidence. Et ce n'est pas le fonctionnement hydrographique qui peut fédérer les territoires des deux agglomérations, puisqu'ils ne sont pas « en chapelet » le long d'un même cours d'eau.

En parallèle, la réflexion GEMAPI en cours en lien avec l'Agence de l'Eau et le conseil départemental est également complexe. Elle se déroule en même temps que la réflexion de structuration intercommunale engagée au titre de la loi n °2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. (loi NOTRe) et passe de ce fait semble-t-il au second plan.

Sur la base de ce tableau, l'hypothèse actuellement envisagée localement consiste à admettre l'existence de deux SLGRI, l'une au nord du TRI, l'autre au sud. Les auditeurs adhèrent à une telle solution pragmatique, du moins à moyen terme[70] .

Ceci étant, en ce qui concerne la « SLGRI nord » dont le périmètre fixé dépasse à juste titre à l'est celui du TRI (voir carte ci après), l'objectif serait que la structure porteuse soit elle aussi à l'échelle des enjeux sur l'ensemble de l'Adour Maritime pour les raisons exposées plus haut, Néanmoins, sur la base des indications portées à la connaissance de la mission d'audit, il apparaît que le contexte politique et institutionnel fait que cette configuration portant souhaitable n'est pas de nature à être atteinte rapidement. Les auditeurs concluent que l'émergence d'une structure porteuse appropriée serait facilitée si l'État encourageait, au moyen d'un « dire », les collectivités à prendre la mesure de ce qui fédère leurs intérêts. Ce porté à connaissance aurait pour fonction de formaliser les enjeux à la bonne échelle de solidarité amont/aval, de dire ce qui manque à ce sujet et d'exprimer des hypothèses d'action en phase avec des enjeux prioritaires qu'on peut déjà identifier[71]. On en attendrait une lisibilité, voire une forme de pédagogie pour permettre aux acteurs de se projeter et ainsi enclencher la dynamique. La mission préconise donc que l'État prenne position sur ce dossier.

---

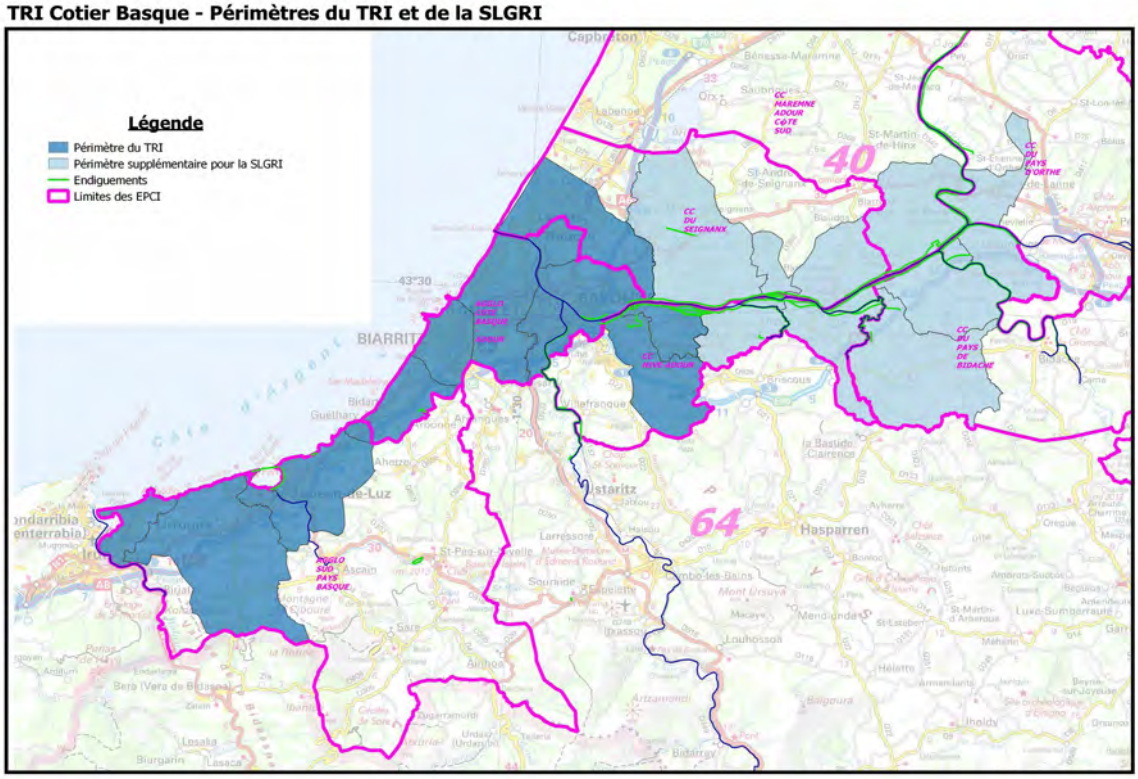
[68] Schéma d'aménagement des eaux.

[69] Plan de gestion des eaux, volet quantitatif des SAGE.

[70] Il existera peut-être une nouvelle donne lors du prochain cycle de mise en œuvre de la directive inondation .

[71] D'ores et déjà, on peut supposer qu'une meilleure connaissance du système d'endiguement et du fonctionnement du territoire associé donnerait de quoi argumenter sur un « PAPI Adour »

TRI Cotier Basque - Périmètres du TRI et de la SLGRI



(schéma établi par la DDTM des Pyrénées-Atlantiques à la demande de la mission)

4. Risques inondation

Les services sont amenés à développer leur activité pour faire aboutir les SLGRI, aider à l'émergence de PAPI, et enfin pour appuyer voire animer les réflexions sur la prise de compétence par les « blocs communaux » de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI[72]). Ce qui suit restitue, pour chaque département, une vue d'ensemble des thématiques (hors littoral évoqué au chapitre précédent) : mise en œuvre de la directive inondation, PAPI(s) et GEMAPI.

4.1. La mise en œuvre de la directive inondation

4.1.1. Les territoires à risque important d'inondation

Le Préfet coordonnateur de bassin a approuvé, par arrêté du 3 décembre 2014, les cartes des surfaces inondables et les cartes de risque d'inondation des TRI du bassin Adour Garonne (hormis celles du bassin d'Arcachon[73]).

On trouvera en annexe n°11 un tableau synthétique des principales caractéristiques des 10 TRI Aquitains. La carte de la page suivante les localise, en faisant également apparaître les périmètres des PAPI (et PSR[74]).

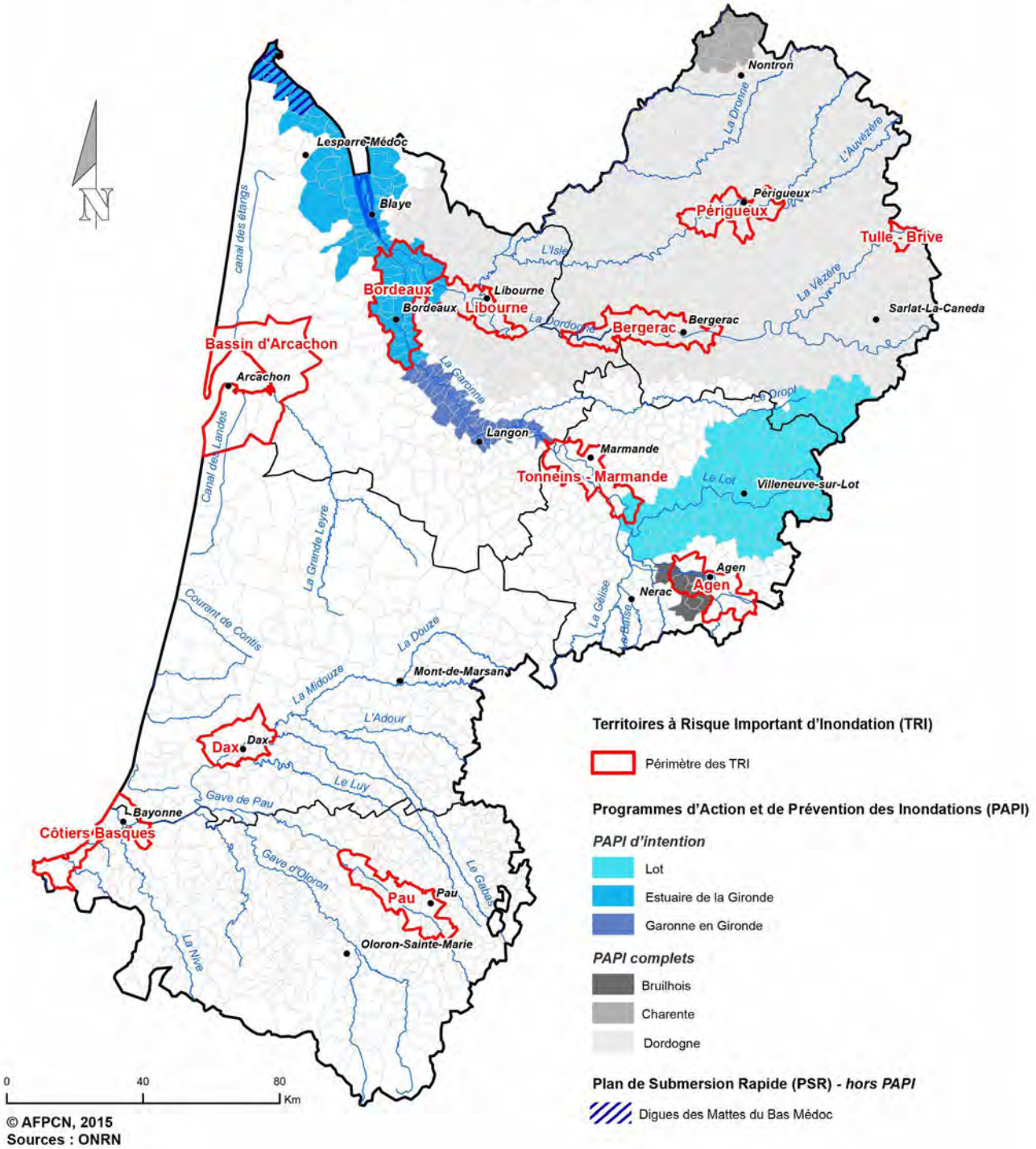
[72] Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. La compétence GEMAPI est définie par les 4 alinéas de l'article L.211-7 du code de l'environnement (loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM).

[73] Se référer au chapitre 3.2. pour les commentaires à ce propos.

[74] Programmes labellisés au titre du plan « submersions rapides » dit PSR.

PAPI ET TRI EN REGION AQUITAINE

ETAT D'AVANCEMENT AU 23/06/2015



© AFPCN, 2015
Sources : ONRN

4.1.2. Les situations départementales

4.1.2.1. La Dordogne

En Dordogne, l'EPIDOR s'est porté candidat à la fonction de structure porteuse[75] des stratégies locales de gestion des risques inondation (SLGRI) des territoires à risques importants [d'inondation] (TRI) de Périgueux et de Bergerac, et de fait les diagnostics qu'il est prévu à cette occasion de dresser ont été produits. La DDT a été très impliquée dans ce travail publié sous son timbre et celui de l'établissement[76].

À l'échelle du bassin versant de la Dordogne, un premier PAPI (2008-2012) a permis une avancée sur les thématiques de la connaissance du risque et sur la sensibilisation de la population.

Un nouveau PAPI a été labellisé en juin 2014 avec pour objectifs affichés de « stopper l'augmentation du nombre de territoires soumis au risque d'inondation » et de « réduire la vulnérabilité des populations et des activités en zone inondable ». Il comporte un grand nombre d'études pour sensibiliser la population, réaliser des plans communaux de sauvegarde, intégrer le risque d'inondation (notamment le ruissellement) dans l'urbanisme[77], reconquérir les espaces de mobilité et les capacités d'écoulement des rivières, ou pour connaître la vulnérabilité par des recensements ou en encourageant la réalisation de diagnostics par les entreprises exposées au risque.

Ces études déboucheront certainement sur plus d'actions effectives sur le terrain mais à ce stade, le programme du PAPI n'en comporte que peu[78] . Au final, le PAPI dans sa version actuelle est plutôt de l'ordre des réflexions sur le territoire et du conseil aux collectivités. Il est d'ailleurs prévu que le PAPI alimente le contenu des SLGRI (et que dans un mouvement réciproque sa révision à mi-parcours intègre les orientations de ces dernières). Cette situation est probablement due à la taille du territoire couvert par le PAPI (voir carte). Il est vrai que le périmètre du PAPI englobe celui de trois TRI aquitains (Libourne, Bergerac et Périgueux).

Il ressort de ce tableau que la caractérisation de « territoires de projet », qui seuls peuvent générer des actions plus fortes, adaptées aux enjeux de la réduction de la vulnérabilité, mérite d'être traitée de manière spécifique.

Un « dire » technique de l'État paraît possible, au moins pour permettre aux parties prenantes de se projeter dans des scénarios.

---

[75] La structure porteuse a pour mission d'animer la démarche d'élaboration de la SLGRI, sa mise en œuvre et son suivi.

[76] À la date de l'établissement de ce rapport, ce type de production prévu dans le processus de construction des SLGRI est pionnier en Aquitaine.

[77] À signaler une étude prévue en Gironde destinée à rapprocher la morphologie du territoire et sa capacité de résilience ainsi qu'un concours pour des projets d'aménagement prenant mieux en compte l'eau et les inondations.

[78] On relève un projet d'OPAH dédié à accompagner les opérations des réductions de vulnérabilité dans l'habitat privé.

4.1.2.2. La Gironde

Outre les TRI d'Arcachon et de Bordeaux évoqués au chapitre 3, la Gironde est concernée par deux autres TRI, à Libourne, et marginalement à Bergerac (le Préfet de la Dordogne est pilote pour le TRI de Bergerac et seules 7 des 22 communes de ce TRI sont situées en Gironde). Le niveau des enjeux dans ces deux TRI est d'une échelle nettement moindre que pour les deux premiers cités[79]. De ce fait, l'examen de la déclinaison de la directive inondation pour ces TRI n'est pas traité dans le cadre de l'audit.

Le PAPI d'intention de la Garonne en Gironde a été labellisé en juillet 2012. Le périmètre s'étend sur 65 km de Bourdelles à Villenave d'Ornon. 48 communes, 9 communautés de communes, 6 syndicats de rivière et Bordeaux métropole sont territorialement concernés. Il devrait déboucher sur un PAPI complet fin 2015 ou début 2016

Le programme d'étude de l'EPTB SMEAG[80] porte sur une stratégie de gestion des digues et de gestion des risques d'inondation. La question des protections est ici centrale, l'objectif étant d'aboutir à un programme global en agissant à tous les niveaux : déplacement d'ouvrages, évolution du système d'endiguement là où les inondations peuvent être dirigées vers des secteurs sans enjeux et renforcements.

Les documents présentés lors du comité de pilotage du PAPI du 19 mars 2015[81] permettent d'apprécier l'avancement de la démarche. Les enjeux financiers ont été identifiés, ils sont conséquents : le confortement des digues existantes à priorité dite élevée coûte plus de 8 M€, seulement un tiers (34 km) du linéaire des digues est en bon état. Les partenaires disposent d'études de modélisation hydraulique et de différents scénarios d'aménagement intégrant une protection ciblée de quelques zones urbanisées (travaux de l'ordre de 4 M€) . Les sujets relatifs aux organisations administratives et aux aspects juridiques sont également traités. Reste à trouver les maîtrises d'ouvrages.

Une réflexion doit aussi être menée afin que les projets concernant la protection s'accompagnent d'actions au titre des six autres axes que comporte un PAPI complet[82]. Il s'agit de développer une approche globale de la prévention et de donner toute sa place à une gestion intégrée de l'eau.

Il existe une certaine complexité pour prendre en considération les interfaces entre le PAPI d'intention de la Garonne Girondine (porté par le SMEAG), et celui de l'estuaire (porté par le SMIDDEST) dont les périmètres doivent être correctement calés. La DDTM a bien argumenté à ce sujet sur les plans techniques et institutionnels et la cohérence semble obtenue, s'appuyant sur une concertation entre les deux EPTB.

---

[79] Ces deux TRI été intégrés dans la liste des TRI Aquitains principalement pour tenir compte de l'engagement de l'EPTB EPIDOR dans la protection des inondations, engagement de nouveau concrétisé par le fait qu'il se soit porté volontaire pour être structure porteuse des SLGRI correspondantes.

[80] Cf chapitre 1.1.3.4. pour une présentation de l'EPTB SMEAG.

[81] Accessibles sur http://www.lagaronne.com/etude/le-papi-garonne-girondine.html

[82] Axes n°1 : amélioration de la connaissance, 2 : surveillance, prévision des crues et des inondations, 3 : alerte et gestion de crise, 4 : prise en compte du risque d'inondation dans l'urbanisme, 5 : réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens, 6 : ralentissement des écoulements, 7 : gestion des ouvrages de protection hydraulique.

4.1.2.3. Les Landes

C'est l'EPTB Institution Adour qui anime la SLGRI du TRI de Dax. Son périmètre dépasse celui du TRI, notamment en incluant 7 communes supplémentaires pour remonter jusqu'à la limite de l'espace de mobilité. Ce périmètre est, au moment du passage de la mission d'audit, en attente de l'arrêté préfectoral d'organisation de la SLGRI.

4.1.2.4. Le Lot-et-Garonne

À ce jour, il existe un seul PAPI en Lot-et-Garonne dit PAPI des bassins versants du Bruilhois, d'un montant modeste. Il s'agit d'un territoire soumis à des phénomènes de crues à cinétique rapide[83] . Il y est prévu d'investir dans la construction d'ouvrages d'écrêtement des crues qui peinent cependant à être définis en raison d'oppositions locales quant à leur implantation.

À l'échelle du TRI d'Agen, un PAPI supplémentaire centré sur la réduction de vulnérabilité aurait toute sa place en raison de la forte exposition de la ville d'Agen notamment. Néanmoins la situation à Agen est délicate, en raison notamment des difficultés pour faire aboutir les PPRI[84]. C'est probablement pour les mêmes raisons qu'il n'existe pas encore de structure porteuse pour l'animation de la SLGRI.

À la date d'établissement de ce rapport, en Aquitaine, seule la communauté d'agglomération « Val de Garonne Agglomération » (VGA avec Marmande commune centre) a affiché son intention de prendre la compétence GEMAPI, en anticipation le cas échéant. Ce choix était motivé par le constat d'une parcellarisation des gouvernances locales aussi bien en ce qui concerne les inondations (6 syndicats de digues, qui rencontrent des difficultés pour produire les études de danger des ouvrages…) que dans le domaine de la gestion des rivières.

La démarche de restructuration qui a associé l'État et la collectivité est une réussite. Les projections de gouvernance pour la compétence « milieux aquatiques » prévoient que VGA adhérerait aux syndicats de bassins versants en partie regroupés, en sollicitant leur transformation en syndicats mixtes pour qu'elle puisse s'y substituer aux communes. Il est prévu que la compétence de prévention des inondations soit assurée directement par VGA, ce qui entraînera la disparition des anciens syndicats sous l'effet des dispositions de l'article 56 de la loi MAPTAM.

On peut s'attendre à ce que la communauté d'agglomération « Val de Garonne » (Marmande) soit porteuse de la SLGRI du TRI Tonneins-Marmande.

4.1.2.5. Les Pyrénées-Atlantiques (Béarn)

Le TRI de Pau est le seul en région (au moment du déroulement de la phase de terrain de l'audit) pour lequel un arrêté[85] a été pris pour organiser l'élaboration de la SLGRI. Le syndicat mixte du bassin du Gave de Pau y a été désigné comme structure porteuse. Le périmètre de la SLGRI dépasse celui du TRI, ce qui est ici très pertinent

[83] Ce qui, à juste titre, a amené les services à prescrire des PPR.

[84] Les divergences sont décrites au chapitre 4.2.

[85] Arrêté inter-préfectoral 2015/113-004 du 23 avril 2015 .

puisque les interactions et la solidarité entre amont et aval existent sur une aire plus étendue que celle de la poche d'enjeux (TRI).

Ceci posé, il n'est pas certain que l'ensemble des collectivités aient jusqu'à présent été en situation de s'approprier les voies permettant de mener des actions de prévention des risques. Les moyens d'études et d'actions du syndicat mixte sont d'ailleurs actuellement limités, et il n'a pas à ce jour fait appel aux aides financières de l'AEAG pour financer un poste de chargé de mission[86].

La DDTM constate, de son côté, que les services de l'État n'ont pas encore pu formaliser les questions qui se posent (les objectifs retenus pour la SLGRI fixés dans l'arrêté du PCB sont seulement génériques) aux fins de projeter des scénarios d'actions à porter par des maîtrises d'ouvrage. En parallèle l'organisation des collectivités s'opère dans le cadre de la révision du schéma départemental de coopération intercommunale. La prise de compétence GEMAPI en dépendra largement.

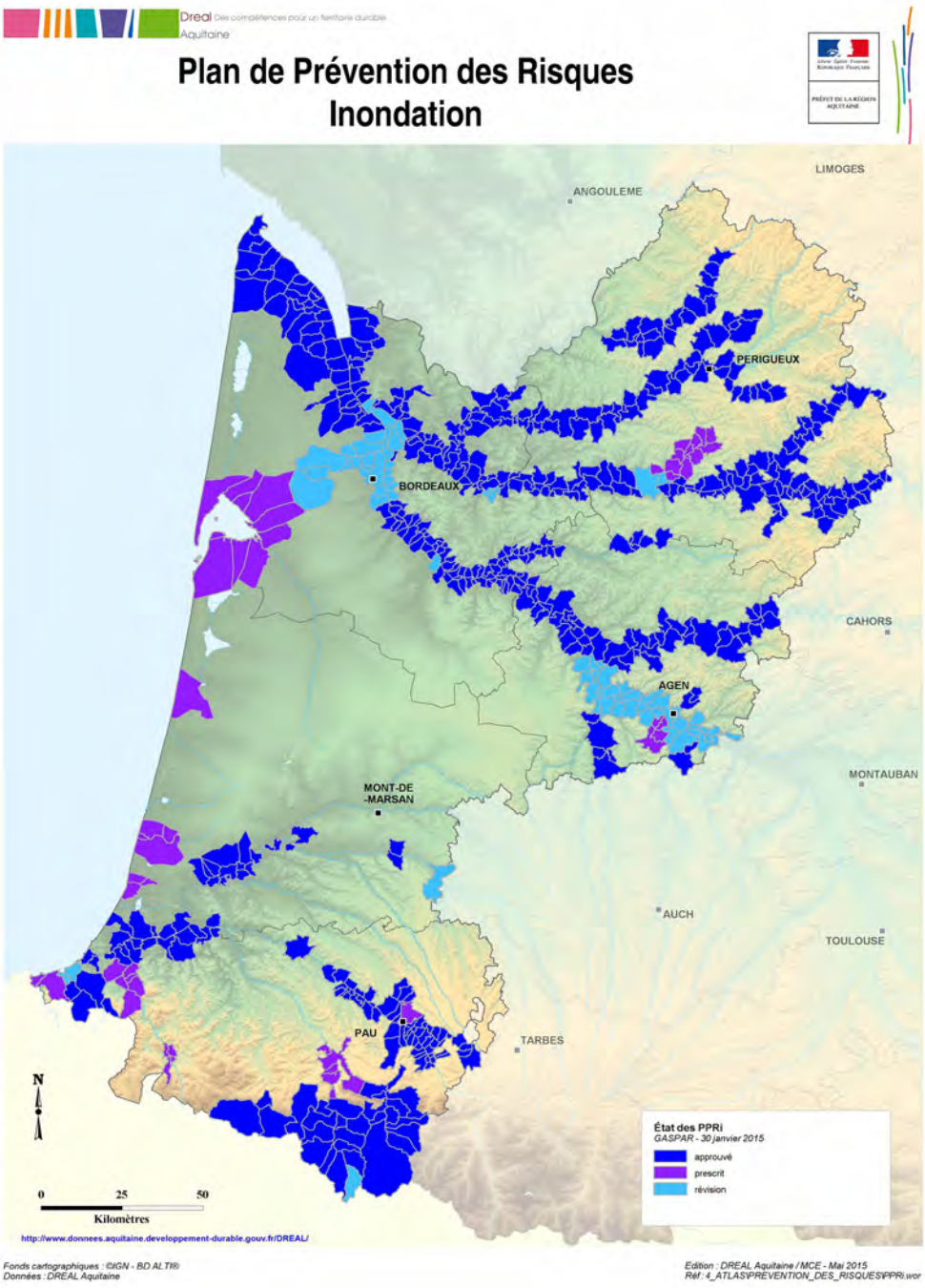
Les auditeurs estiment que pour mieux préparer ces nouvelles structurations et échéances, les services de l'État (DREAL et DDT) gagneraient à réfléchir sur les enjeux et le contenu de la SLGRI du TRI de Pau, ainsi que sur les sujets de fond à traiter.

4.2. Les plans de prévention des risques inondation (PPRI)

Il n'est pas possible, dans le cadre de l'audit, de dresser un tableau complet de la production en région des PPRI. En se fondant sur l'examen des documents qui lui ont été transmis et sur la base des entretiens qu'elle a conduits, la mission a fait le choix de sélectionner quelques dossiers.

La carte ci après dresse l'état des lieux des PPRI en janvier 2015(source DREAL) .

[86] Cf chapitre 1.1.3.2



4.2.1. La Dordogne

La DDT a retenu des critères pour sélectionner les communes déjà pourvues de l'atlas des zones inondables (AZI) couvrant le « chevelu des cours d'eau » dans le département qu'il convient de doter d'un PPRI : défaut de prise en compte du risque d'inondation dans les documents de planification, pression foncière en évolution, démographie en hausse et présence d'enjeux existants et futurs en zone inondable. En parallèle, la DDT s'est dotée d'une doctrine validée par la MISE (mission inter-service de l'eau) pour appliquer le droit des sols en secteur AZI où cette évolution vers l'outil

PPRI n'est pas retenue. Ainsi, la programmation des PPRI nouveaux est fondée sur un dispositif cohérent. La mission apprécie le discernement avec lequel la DDT agit.

S'agissant des PRI existants, la DDT détecte les situations d'obsolescence (des PPRI dont les études sont très anciennes par exemple[87]). Elle a repéré l'existence de cas où la doctrine nationale sur l'urbanisation en arrière des digues n'est pas mise en œuvre.

4.2.2. La Gironde

La DDTM fait état d'une connaissance encore manquante concernant le risque inondation. Le rapport de suivi[88] d'août 2014 d'un audit réalisé en 2009 sur la mise en œuvre de la politique de prévention des risques en Gironde recommandait d'ailleurs à la DDTM de mener à terme l'élaboration de l'atlas des zones inondables (AZI) de la Garonne et de revoir les AZI existants dans les secteurs où un enjeu humain ou économique le justifie. La réalisation par le CEREMA d'un atlas hydrogéomorphologique sur la Garonne (pour les départements de la Gironde et du Lot-et-Garonne) répond à la première recommandation. S'agissant des AZI existants, la DDTM a argumenté sur le fait qu'elle ne dispose pas de chronique sur les crues anciennes et conclut ainsi qu'elle n'envisage pas de reprendre les études existantes, pour lesquelles l'analyse hydrogéomorphologique n'a pas été remise en cause. Par ailleurs, il n'est pas prévu de réaliser des atlas supplémentaires. La mission prend acte de ces analyses[89].

Le manque de connaissance se réduit du fait notamment des cartographies TRI (sauf à Libourne) et des études menées dans le cadre de l'élaboration des PAPI[90]. De même, la DDTM agit pour que le « référentiel inondation Garonne » (RIG)[91] existant sur l'aire urbaine de Bordeaux évolue pour améliorer la connaissance.

L'examen des plans d'action successifs de la DDTM montre qu'il existe des PPR dont l'échéance de réalisation fait l'objet de reports. La stratégie de programmation des PPR en Gironde consiste tout d'abord à terminer tous les PPR prescrits et non aboutis. La priorité est donnée aux PPRL prioritaires. En résumé, la mission relève que s'il existe un outil de suivi précis pour l'activité de production des PPR, celle-ci reste dictée par la charge de travail et les événements extérieurs (par exemple les tempêtes de 2014 ont mis en exergue un besoin de réviser des PPR recul du trait de cote et avancée dunaire).

---

87 Il est ainsi prévu en 2015 de lancer la révision des PPRI pour l'agglomération de Périgueux ou pour la Vézère.

88 CGDD n° 008233-01/ CGAAER n° 12105

89 Étant précisé que le la DDTM a aussi rapporté que pour deux atlas où a pu être modélisé un aléa centennal, la méthode géomorphologique a montré ses limites.

90 Le rapport de suivi (CGDD n° 008233-01/ CGAAER n° 12105) recommandait à la DREAL Aquitaine et à la DDTM de diligenter les études complémentaires nécessaires sur la Garonne en amont de Bordeaux, afin de s'assurer de la validité de l'aléa de référence actuellement pris en compte dans les PPRI de ce secteur. Devait être notamment examiné l'impact potentiel de modifications des profils bathymétriques des fonds du lit du fleuve suite à l'arrêt de l'extraction de matériaux dans le lit mineur. Les études menées dans le cadre du PAPI de la Garonne Girondine vont permettre de mieux comprendre le fonctionnement du fleuve et de prendre d'éventuelles options concernant les endiguements. Selon la DDTM, c'est sur cette base de connaissance que le travail de révision éventuelle des aléas réglementaires des PPRI pourra être mené à terme.

91 Le contenu de cet outil a été présenté au 1.1.3.5.

4.2.3. Les Landes

La DDTM n'affiche dans son plan d'action 2015 2017 que la révision du PPRI d'Aire sur Adour. Il n'est pas fait état d'une stratégie locale portant sur l'élaboration ou la révision des PPRI.

4.2.4. Le Lot-et-Garonne

4.2.4.1. Le cas de l'agglomération d'Agen

Suite à un changement de crue de la référence réglementaire (crue de 1875 au lieu de celle de 1930)[92], de nouvelles cartes d'aléa ont été portées à connaissance des communes en octobre 2013 et mai 2014. La révision des PPRI à l'amont de la confluence avec le Lot a été prescrite les 30 juillet et 2 septembre 2014. L'agglomération d'Agen a fait réaliser une contre-expertise de la modélisation hydraulique que l'État avait établie dans le cadre des études d'aléas.

La DREAL a commandé au CEREMA un examen de ce rapport d'expertise, celui-ci a rendu ses conclusions le 5 juin 2015. Il en résulte la nécessité de reprendre la modélisation initiale, ce qui aboutira probablement à un abaissement de la ligne d'eau du projet antérieur de PPRI. Ces nouvelles bases devraient mettre les services de l'État en situation d'avancer vers une finalisation des PPRI.

L'aléa étant mieux défini, il n'en restera pas moins difficile d'élaborer une réglementation adaptée au fait que la ville d'Agen présente une vulnérabilité aux inondations particulièrement élevée. L'aléa dit fort dans les projets de règlement des PPRI (par exemple plus d'un mètre de hauteur d'eau) existe dans des zones urbanisées qui ne constituent cependant pas un « centre urbain dense ». Or, ce n'est que dans de tels centres urbains denses, qu'au motif de pouvoir y assurer convenablement la continuité de la vie urbaine, la doctrine admet d'adapter le principe général de non constructibilité en secteur d'aléa fort (en complétant les « dents creuses » ou en procédant à une opération de renouvellement urbain).

Cette question fait l'objet de controverses. Un porteur de projet a argumenté qu'il est possible de présenter un développement d'activités qui serait spécifiquement conçu pour être compatible avec des zones inondables, y compris lorsque l'aléa est élevé, hors centre urbain.

La mission constate que les services locaux sont de leur côté en difficulté pour fournir à l'amont les cahiers des charges auxquels la conception de ces projets aurait à apporter des réponses. A côté de règles destinées à éviter des risques concernant les situations de danger et dont le principe subsistera, ces cahiers des charges

[92] Le rapport conjoint CGEDD n°006749-13 et CGAAER n° 1852-08, 09, 10 et 11 de mars 2010 « Audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques, rapport sur le fleuve Garonne » comportait plusieurs recommandations. En premier lieu, l'élaboration des AZI (atlas des zones inondables) dans les départements de la Gironde et du Lot et Garonne appelait à une reprise générale. En second lieu, dans ces deux départements, il était aussi relevé que l'aléa de référence des PPRI ne répondait pas aux exigences réglementaires, qui invitent à le fixer comme étant le maximum entre la crue historique connue et un aléa modélisé de fréquence de retour centennale. Or, la crue de 1875 a atteint dans les secteurs concernés un niveau significativement plus élevé que celle de 1930 qui était retenue comme référence. Il fallait donc ré-fixer l'aléa réglementaire en Aquitaine.

concerneraient la manière d'intégrer le risque et de garantir une réduction des conséquences des inondations dans un périmètre approprié.

La commission mixte inondations a prévu d'élaborer dans le cadre du plan national de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation un « référentiel de vulnérabilité ». Ce document a pour objectif de guider les acteurs locaux afin de conduire un diagnostic sur les sources de vulnérabilité dans le territoire étudié, en vue de définir une stratégie efficiente pour les réduire. Le référentiel contiendrait aussi des guides pratiques pour mettre en place des actions opérationnelles.

Il serait très utile que cette démarche aboutisse au plus tôt. Mais tant que les services ne sont pas outillés, la mission leur recommande de s'abstenir d'anticiper sur des projets de développement « réputés compatibles » avec l'inondation. Ils ne peuvent pas donner une visibilité sur ce qui serait acceptable, ils doivent continuer à porter des règles strictes pour les PPRI et les documents de planification du droit des sols..

7. **Recommandation à la DDT du Lot-et-Garonne***: Appliquer strictement la doctrine nationale existante visant à interdire, hormis les centres urbains denses, les constructions dans les zones d'aléas forts.*

4.2.4.2. La réduction de la vulnérabilité

La mission a aussi relevé que dans le Lot-et-Garonne, il était particulièrement difficile pour les services de l'État de faire en sorte que les PPR contiennent des prescriptions sur la réduction de vulnérabilité des bâtiments existants soumis au risque[93], et non pas de simples recommandations. La conséquence est que l'outil PPRI n'assure plus dans ce cas sa fonction pour contribuer à l'atteinte de l'objectif de réduction de la vulnérabilité pourtant fortement mis en avant par la SNGRI.

Les oppositions aux prescriptions peuvent découler d'une préférence des riverains en faveur de protections collectives et aussi du fait que les aides financières de droit commun laissent au propriétaire riverain un reste à charge important. C'est pourquoi la mission estime très pertinent qu'un PAPI soit mis en place dans un périmètre adéquat[94] en tant que formule adaptée pour mobiliser plus de ressources pour accompagner le propriétaire pour réaliser ses travaux.

4.2.4.3. La programmation des PPRI

Les indications fournies à la mission la portent à considérer que, s'agissant du risque d'inondation par débordement, les principaux cours d'eau sont cartographiés[95] et que les récents atlas de zones inondables « petits cours d'eau » ont permis de prendre en compte les rivières de moindre importance mais présentant cependant des enjeux en

---

93 Les prescriptions sont fondées sur l'article L 562-1 (III) du code de l'environnement. En plus des mesures concernant la sécurité des personnes comme la création de zones de refuge, ces prescriptions peuvent par exemple concerner le déplacement des installations électriques sensibles, l'obturation des entrées de réseaux et diverses interventions pour retarder l'entrée de l'eau dans le logement. La valeur des travaux ordonnés dans le PPR ne peut excéder 10 % de la valeur vénale du bien.

94 Se reporter également au chapitre 4.1.2.

95 Les PPRI de la vallée du Lot ont récemment été approuvés le 24 juillet 2014. Les PPRI de la Garonne seront par ailleurs révisés pour tenir compte du nouvel aléa comme dans le cas d'Agen.

termes d'urbanisation future. Toutefois, dans ce dernier cas, si l'atlas constitue bien un outil de maîtrise de l'urbanisation future dès lors où les données correspondantes ont leur traduction dans les PLU, il ne permet pas de réduire la vulnérabilité de l'existant. Une autre étape sera probablement pertinente.

4.2.5. Les Pyrénées-Atlantiques

Dans le département des Pyrénées-Atlantiques, la programmation des PPRI est fortement impactée par une série d'événements survenus récemment.

- les orages dans les Pyrénées de juin 2013, qui ont affecté le Gave de Pau ;
- puis, en janvier 2014, la crue de l'Ousse (dont la période de retour est estimée à 40 ans) a généré un plan de travail prioritaire, se traduisant notamment par le lancement d'une étude interdépartementale pour déterminer les aléas et les enjeux en vue de réviser les PPRI existants :
- et à l'été 2014, c'est la Nive qui a été concernée, des PPRI (certains en cours d'enquête publique lors de l'événement) devant également être revus.

La mission d'audit observe que la programmation des PPRI s'effectue aussi dans ce département quelque peu en réaction par rapport à l'événement, ce qui rend plus difficile pour la DREAL la programmation régionale des moyens à attribuer aux DDT(M).

4.2.6. Synthèse

La stratégie régionale comporte l'indication des prévisions établies par les DDT quant à l'établissement des PPRI. Néanmoins, comme cela apparaît dans le panorama qui précède, il est globalement difficile de restituer comment les besoins sont détectés (besoins découlant des objectifs de maîtrise de l'urbanisation future et de réduction de la vulnérabilité de l'existant) et comment sont déterminées les priorités.

Par ailleurs, il résulte de la matrice des *risques* de non atteinte des objectifs fixés par la politique de prévention des risques[96] que le délai de production des PPR constitue un point de vigilance à l'échelle régionale. Les auditeurs ont bien intégré le fait que l'activité en la matière était actuellement pour l'essentiel gouvernée par la capacité à produire et souvent dans un contexte d'urgence. Cette situation n'est cependant pas pleinement satisfaisante.

On peut donc conclure que la DREAL, tout en laissant une marge de manœuvre aux services, serait fondée à compléter la stratégie régionale pour produire des lignes directrices sur la détection des besoins de prescriptions ou de révisions des PPRI en région[97], ainsi que sur des exigences sur le contenu de ces PPRI de façon à s'assurer qu'il n'existe pas de dérives potentiellement préjudiciables au respect de la doctrine nationale. Ces lignes directrices auront aussi pour fonction de conforter les DDT sur des positions à prendre à l'occasion des concertations dont elles ont la charge. Les lignes directrices qu'il est recommandé d'établir permettront en outre d'accroître la pertinence de la répartition régionale des moyens. Une plus grande capacité à

[96] Cf chapitre 1.2.

[97] La DREAL a signalé une initiative déjà prise en ce sens, à savoir l'analyse de la cohérence entre les PPRI et les cartographies des TRI.

argumenter sur les besoins et les contraintes gagnerait en outre à être partagée au niveau départemental avec les acteurs locaux en CDRNM (contribution à l'amélioration de la connaissance et au développement de la culture du risque).

8. ***Recommandation à la DREAL**: Dans le cadre de la stratégie régionale, établir avec les DDT(M) une méthode de programmation des prescriptions et révisions des PPRI.*

La DREAL signale dans son document stratégique que la connaissance du ruissellement est à approfondir. De fait, la topographie en Aquitaine se prête en différents secteurs à ce phénomène qui se combine parfois avec les inondations par débordement dans le même sous bassin versant. Le ruissellement peut être source de danger et intervient beaucoup dans la sinistralité.

La circulaire du 16 juillet 2012 relative à la mise en œuvre de la phase «cartographie» de la directive inondation introduit le ruissellement parmi les quatre types d'inondations à prendre en compte[98]. Les auditeurs ont constaté une prise en charge de cette problématique au travers de quelques dossiers, ils ont néanmoins le sentiment qu'elle gagnerait à être abordée à une échelle plus grande. Reste à trouver une méthode et à établir des priorités là où on diagnostiquera la nécessité d'établir des documents réglementaires. La mission suggère donc à la DREAL d'établir une cartographie des territoires où le risque ruissellement est susceptible d'exister dans le but de cibler les secteurs prioritaires où des études plus poussées doivent être menées pour améliorer la connaissance.

Enfin, les auditeurs relèvent comme « bonne pratique » qu'à l'initiative de la DREAL il est possible de mettre à jour et diffuser un patrimoine de données SIG (système d'information géographique) standardisées des PPR sur l'ensemble de l'Aquitaine.

4.3. Le service de prévention des crues

L'Aquitaine est une région où les risques de crues et de submersion marine sont particulièrement prégnants.

La DREAL a préparé dès 2012 et mis en place une organisation pour anticiper les crues et les inondations.

Auparavant réparties sur deux services, les missions de prévision des crues des bassins de l'estuaire de la Gironde et de l'Adour ont été regroupées depuis le 1er juillet 2013 dans un nouveau service : le service de Prévision des Crues (SPC).

Un an plus tard, le bassin de la Dordogne, suivi jusque-là par la DDT 24, a été intégré dans le champ de compétence du Service de Prévision des Crues.

Dès sa constitution, le nouveau service a été en situation de prendre ses marques et affine son organisation à partir du retour d'expérience des inondations dans les Pyrénées Atlantiques et des Landes des 17 et 18 juin 2013.

[98] Les trois autres sont le débordement de cours d'eau, la submersion marine et le débordement des eaux souterraines ou les remontées de nappe S'agissant de ce dernier type d'inondations, on peut signaler qu'en Aquitaine, le BRGM travaille sur une méthodologie de qualification de l'aléa dans laquelle interviennent à la fois la possibilité d'inondation et les effets de sols. Il y aurait là un sujet significatif en région, chaque année le BRGM produit des avis expertise dans le cadre de sa mission d'appui aux administrations sur cette typologie de phénomènes.

Le baptême du feu du SPC a lieu fin janvier-début février 2014 lors des importantes inondations qui ont touché les Pyrénées-Atlantiques, les Landes et la Gironde. Les équipements, les locaux et l'organisation ont pu être testées et peaufinées pendant les 8 jours de veille 24h / 24 de l'équipe du SPC et de la direction de la DREAL. La validation de l'opérationnalité du SPC a été réalisée et sa reconnaissance par les services de l'État et des collectivités locales des départements concernés confirmée à cette occasion.

Le SPC et Météo France se sont accordés pour capitaliser les enseignements reçus lors d'importantes précipitations et se sont ainsi entendus sur les informations à échanger, notamment pour la survenue d'aléas hors zone littorale. Il est en effet à noter qu'en zone de montagne, il peut être particulièrement délicat de caler une prévision pertinente, compte tenu de la relative imprécision sur le positionnement et l'évolution de phénomènes orageux ; à quelques kilomètres près un orage dans une vallée peut avoir un effet non comparable à la même chute d'eau dans la vallée voisine.

Le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention (SCHAPI) a pratiquement toujours confirmé la cohérence des propositions du SPC dans le changement des niveaux de vigilance.

La mission a constaté que le responsable du SPC était conscient de l'attention à maintenir sur la formation interne de l'équipe et aussi de l'encadrement de la DREAL et des DDT(M), chacun devant pouvoir intervenir et apporter sa contribution dans le dispositif programmé pour les astreintes. En complément des astreintes prévues pour les prévisionnistes, une astreinte informatique est mobilisable sur les périodes sensibles.

L'animation des référents départementaux inondation (RDI) par le SPC, également évoquée au point 2-4, n'appelle pas d'observation majeure. Il convient toutefois de souligner la vigilance à avoir pour tenir compte de l'hétérogénéité des expériences et des modes de fonctionnement des RDI (cf chapitre 2-4).

Un processus qualité, destiné à améliorer la rédaction des bulletins de vigilance a été activé. Il a permis le perfectionnement de ces bulletins, tant dans leur forme que dans les informations à apporter, y compris pour mieux codifier les termes utilisés.

CRUDOR, dispositif qui a fait ses preuves dans le bassin de la Dordogne et qui permettait la diffusion d'informations plus nombreuses que celles apportées par le site Vigicrue, a été capitalisé et étendu à l'ensemble des bassins Gironde Adour Garonne. Le service d'information SMS gratuit mis en place en cas de dépassement d'une hauteur d'eau à paramétrer par le demandeur sur une ou plusieurs stations hydrométriques a également été intégré et généralisé.

Lors de l'épisode pluvieux de février 2014, la Communauté Urbaine de Bordeaux, qui utilise un modèle développé par la Lyonnaise des Eaux, semblait avoir un niveau de prévision plus élevé, tant dans l'anticipation que dans la précision ; le SPC a conscience de l'intérêt à regarder les systèmes de prévision développés ou utilisés par les collectivités, de nature à enrichir ou compléter sa propre source de connaissance et d'analyse pour exercer son métier de prévisionniste.

S'agissant des submersions marines, leur prise en compte dans les missions RDI reste un sujet difficile, notamment en raison du peu d'outils disponibles et du fait que la fonction d'animation du réseau des RDI par le SPC n'a jusqu'à présent pas porté sur ce sujet.

Météo-France détermine les seuils de vigilance vagues submersions (couleurs jaune, orange, rouge) à partir de tableaux d'aide à la décision dont les paramètres principaux sont les surcotes marines, les hauteurs de vagues et le vent, déterminés à partir des prévisions atmosphériques. Ces documents sont recalés en fonction des retours d'expérience exprimés notamment par les services de protection civile. Ainsi, lors de l'hiver 2013-2014, les seuils de passage entre couleurs ont été revus.

Le « RDI littoral » a besoin de données spécifiques provenant de Météo-France pour exercer sa mission. Un travail de clarification des besoins et une mise en relation entre les acteurs concernés est donc judicieux. Il serait valablement réalisé sous l'égide du SPC au titre de sa mission d'animation du réseau RDI, en s'appuyant sur le partenariat déjà existant entre la DREAL et Météo-France pour adapter les méthodes et rendre plus performante la transmission des informations dans le but d'améliorer la production de la vigilance *crue*. Une initiative a déjà été prise à ce sujet par le RDI de la Gironde. Elle devrait être étendue.

Sur la base des échanges que la mission a eus avec les DDT de la région, du directeur de cabinet du préfet de la Gironde, des élus et des opérateurs, il ressort que le SPC est bien établi dans sa mission d'annonce et de prévision des crues.

4.4. la sécurité des ouvrages hydrauliques

4.4.1. Organisation du service

Depuis le 1er janvier 2011, la DREAL Aquitaine est en charge de la sécurité des ouvrages hydrauliques sur l'ensemble du territoire aquitain. Concernant les ouvrages hydrauliques autorisés au titre de la « loi sur l'eau » ou soumis à déclaration, son action est limitée à ceux qui ont été recensés et classés par les services en charge de la police de l'eau des DDT(M). Les DDT (M) doivent terminer le classement de ces ouvrages, essentiellement des digues.

Depuis le 1er janvier 2012, la DREAL Aquitaine a repris de la DREAL Midi-Pyrénées l'exécution en direct des tâches liées au contrôle de la sécurité des ouvrages relevant du régime de la concession, y compris le suivi de la mise en œuvre des contrats de concession. A la création du service de prévisions des crues (SPC) en juillet 2013, la DREAL a fait le choix de faire participer les inspecteurs du SCSOH aux missions de ce nouveau SPC pour 0,15 ETP/agent.

Une formation leur a été donnée afin de les habiliter à cette nouvelle compétence .

Depuis le 1er juillet 2014, ils concourent à la réalisation des cartes de vigilances « Gironde-Adour-Dordogne ».

La DREAL Aquitaine associe les services départementaux en charge de la police de l'eau de la région Aquitaine à la mise en œuvre de la politique de sécurité des ouvrages hydrauliques au sein d'un « club régional ouvrages hydrauliques » qu'elle réunit 2 fois par an.

Le SCSOH de la DREAL Aquitaine est constitué de 8 inspecteurs de catégorie A ou B+. Compte tenu du partage de leur temps par ailleurs, l'effectif affecté au contrôle de la sécurité des ouvrages représente actuellement moins de 5 ETP.

Le détail du parc d'ouvrages hydrauliques figure en annexe n°12.

4.4.2. Stratégie du service

Compte tenu du changement programmé de gestionnaire de nombreuses digues consécutif à la loi MAPTAM, la stratégie du service s'inscrit dans un registre de sensibilisation, d'état des lieux et de recensement. Une actualisation du calendrier de cette stratégie est attendue, au regard des échéances contenues dans cette loi.

Concernant les digues, un rappel de la réglementation relative à l'étude de danger (EDD), à la visite technique approfondie, aux consignes écrites, au rapport d'auscultation, … est réalisé par courrier.

S'agissant des barrages, un courrier de rappel à la réglementation concernant la date prévisionnelle de fourniture de l'EDD manquante est transmis. Une mise en demeure de produire l'EDD est prévue en cas de non réponse. Le délai de fourniture de l'EDD est éventuellement ajusté en fonction des éléments apportés par le gestionnaire.

Les inspections de terrain permettent systématiquement de rappeler les obligations.

La DREAL ne contrôle que les ouvrages hydrauliques à l'issue de leur classement, la mission de classement de ces OH étant de la responsabilité des DDT(M).

Le plan de contrôle concerne les ouvrages de classe A, B ou C. Ceux de classe D [99]soumis à déclaration n'y sont actuellement pas intégrés. Une grande partie de ces ouvrages est traitée par les DDTM dans le cadre de leur mission police de l'eau. La DREAL intervient néanmoins en appui des agents des DDT(M) et à leur demande, pour les ouvrages de classe D identifiés comme présentant un risque important de défaillance ou suite à un événement important pour la sûreté hydraulique (EISH).

La mission de contrôle englobe les inspections techniques des ouvrages, leur expertise, les études, l'instruction documentaire, la préparation de l'ensemble des actes administratifs qui sont nécessaires à la bonne exécution de la mission ainsi que les suites aux inspections .

Le programme de contrôle, tri-annuel, a été élaboré en ciblant les ouvrages à forts enjeux (sécurité publique notamment) et en tenant compte de la mise en œuvre de la compétence « GEMAPI » issue de la loi MAPTAM et des instructions du gouvernement des 22 août et 22 septembre 2014 ;

Il est décliné par département en un programme d'inspections tri-annuel soumis à l'approbation du préfet de région après avis du préfet de département. Il est ajusté chaque année en tant que de besoin, pour tenir compte de l'évolution quantitative et qualitative du parc d'ouvrages.

Compte tenu des moyens d'inspection disponibles, une priorité a été donnée par la DREAL aux ouvrages de classe A et B, ainsi qu'aux barrages de classe C à enjeux ou signalés « à risque » par les services police de l'eau (SPE) des DDT(M). Les digues de

[99] En précisant que le décret N° 2015-526 du 12 mai 2015 a revisité cette nomenclature

classe C à enjeux sont intégrées au plan de contrôle si le gestionnaire actuel a vocation à rester gestionnaire dans le cadre de la compétence GEMAPI. La DREAL prévoit de réaliser une soixantaine d'inspections d'ouvrages en 2015.

Appréciation de la mission

Compte tenu du changement programmé de gestionnaire consécutif à la loi MAPTAM, la stratégie de la DREAL vise d'abord à préparer le transfert de cette gestion dans les meilleures conditions. Pour autant, les incertitudes et les prolongations de calendrier relatifs au transfert ont perturbé le planning de l'organisation du service nouvellement constitué pour le contrôle des ouvrages hydrauliques. Un travail de préparation du transfert qui serait fait avec des collectivités en pointe sur la GEMAPI permettrait de préciser les points d'intérêts et les attentes à satisfaire qui rendraient plus aisé le transfert. D'ores et déjà, la stratégie du service de contrôle dans cette phase suivante pourrait être esquissée et des scenarii projetés, notamment en prenant en compte les dispositions récemment prises dans le Code de l'Environnement, selon la nature et l'importance des ouvrages d'une part, la posture et les moyens des futures collectivités ou groupe de collectivités gestionnaires d'autre part. En tout état de cause, le centrage régalien de la mission de contrôle doit être gardé en vue.

Nonobstant cette attente, la mission estime pertinent que la DREAL conserve à l'équipe de contrôle son niveau d'expertise

Le programme de contrôle de la DREAL s'écarte de l'instruction ministérielle en termes de calendrier et de charge de contrôle sans que la mission considère que cet écart soit majeur. Il devra être réajusté. La mission relève qu'une interrogation subsiste sur la qualité et l'exhaustivité de la connaissance de l'ensemble des ouvrages telle qu'elle existe dans les DDTM actuellement, notamment dans la juste évaluation des enjeux relatifs à la sécurité publique.

La mission n'a pas été en mesure d'évaluer le délai qui sera nécessaire aux DDTM pour terminer le classement des ouvrages. L'adoption d'un calendrier concerté serait judicieuse.

Une réflexion, sans doute de niveau au moins interrégional serait intéressante quant au mode opératoire de l'État relativement aux ouvrages relevant de la classe D de l'ancienne nomenclature. Leur importance pourrait en effet être significative en matière de risque global par l'addition des effets d'un nombre important sur un territoire donné, au-delà de leurs simples impacts individuels.

5. Risques liés à la forêt

Les massifs forestiers représentent 1.8 millions d'hectares sur la région Aquitaine (détenus à 90 % par des propriétaires privés) soit 12% du territoire national boisé ou 44% du territoire régional total. La filière forêt-bois-papier en Aquitaine génère 34 000 emplois et 2.6 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Environ 9 millions de m3 sont récoltés annuellement.

La forêt en Aquitaine, bien que quasi omniprésente est décrite par ses responsables comme invisible : *« On la voit quand elle tombe ou quand elle brûle».* Elle est de fait l'objet de risques multiples dont certains se sont manifestés soit historiquement (350 000 ha brûlés en 1949 entraînant une pluie de cendres sur Bordeaux) ou plus récemment (tempêtes de 1999 et 2009), impactant fortement l'économie (260 000 ha impactés, 40 Mm3 affectés par la tempête Klaus du 24 janvier 2009).

5.1. Le risque incendie de forêt en Aquitaine

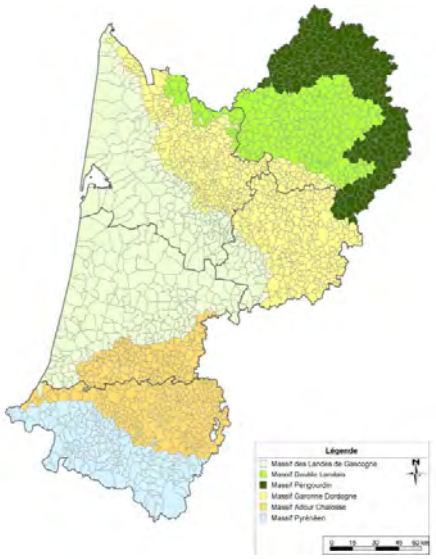
Six grands massifs forestiers homogènes en termes de risque d'incendie se distinguent.

Quatre grands massifs exposés à haut risque feux de forêt :

- Le massif des Landes de Gascogne caractérisé par la futaie régulière de pin maritime.
- Le massif Double-Landais, caractérisé par la présence du pin maritime mais également de peuplements de feuillus tels que le châtaignier et le chêne.
- Le massif Périgourdin constitué de massifs plus ou moins morcelés et couverts par une proportion en feuillus plus importante.
- Le massif Pyrénéen caractérisé par son relief et où les incendies sont majoritairement liés à des feux pastoraux échappés.

Deux massifs à risque feux de forêt plus faible, caractérisés par leur paysage ouvert. :

- le massif Garonne-Dordogne
- le massif Adour-Chalosse



Les statistiques des feux pour 2014 sont les suivantes

2014	Nombre de feux	Surface brûlées (en ha)
Dordogne	104	72
Gironde	407	319
Landes	96	735
Lot et Garonne	162	59
Pyrénées Atlantiques	33	398
Aquitaine	802	1583

En moyenne annuelle sur 1980-2013 dans les Landes de Gascogne (hors 64), on compte 1600 départs de feux pour 1768 ha brûles (soit environ un pour mille de la surface totale). Les plus grands feux en Aquitaine ont lieu dans les Pyrénées Atlantiques et sont liés à la pratique de l'écobuage.

Le risque incendie dans le massif aquitain se caractérise par :

- une densité de population localement importante et une forte interface forêt/habitation : 80 % des incendies démarrent à côté d'habitations ou de voies de pénétration. :

- une forte combustibilité et inflammabilité du massif des Landes (pin maritime), aggravée par un grand nombre de peuplements jeunes issus des reboisements suite aux tempêtes

D'importants travaux de DFCI concourent à la mise en sécurité du massif des Landes de Gascogne : 42 000 kms de pistes ; 17 000 kms de fossés ; 53 000 ponts, 4 748 points d'eau.

L'objectif est d'avoir pour les secours un temps d'accès de 20 minutes maximum en tous points du massif.

5.1.1. L'organisation de la protection des forêts contre l'incendie

L'organisation de la protection des forêts contre l'incendie est le reflet de la particularité de la forêt aquitaine : large prépondérance de la propriété privée[100] qui s'est de longue date organisée pour gérer et protéger l'outil de production source de revenus en se dotant de structures adaptées propres. L'État, qu'il soit propriétaire ou puissance publique occupe donc une place plus modeste que dans d'autres régions.

La protection des forêts contre l'incendie (PFCI) repose sur une complémentarité entre prévention et lutte, déclinées par les acteurs qui disposent d'une synergie d'action et de moyens adaptés.

- Les ***associations syndicales autorisées*** (ASA) et Syndicats intercommunaux (SI) de DFCI

On dénombre 243 ASA de DFCI et SI qui couvrent 454 communes sur 1 250 000 ha (hors massif Garonne-Dordogne) cotisants et appartenant à 93% au domaine privé. Les ASA de DFCI sont des établissements publics à caractère administratif, financées (de manière obligatoire) par les propriétaires fonciers à hauteur de 2.3 €/ ha/ an et gérée (de manière bénévole) par ceux-ci.

Aujourd'hui, la diminution de la disponibilité des acteurs ruraux bénévoles, la complexité croissante et la multiplicité des contraintes rendent difficile le remplacement des Présidents d'ASA de DFCI.

- La lutte au départ du feu est gérée par les Services Départementaux d'Incendie et de Secours, coordonnés par les Centres Opérationnels Départementaux d'Incendie et de Secours (CODIS) qui sollicitent le cas échéant les renforts nécessaires au Centre Opérationnel de Zone (COZ)

Les moyens des SDIS peuvent participer à la lutte en renforcement des autres départements de la zone de défense Sud Ouest ou encore des départements d'une autre zone.

- Pour la région Aquitaine, la stratégie zonale est élaborée par l'État-Major de Zone Sud Ouest (EMZSO)

Le Centre Opérationnel de Zone (COZ) en est la structure opérationnelle. Il coordonne les renforts interdépartementaux et les moyens nationaux dont les UIISC et les moyens aériens,

Il assure en période de feux de forêts la gestion journalière du risque

- Le Groupement d'Intérêt Public Aménagement du Territoire et Gestion des Risques (GIP ATGeRi)[101], a pour objet de gérer le système d'informations géographiques « Cartogip » dédié à l'aménagement du territoire et la gestion des risques.

[100] 1,67 Mha privés, 38 000 ha domaniaux, 112 000 ha communaux

[101] Cf description des GIP au chapitre 1-1-2

Le GIP ATGeRi contrôle et harmonise la collecte des données feux de forêt, agrège les données à la base nationale unique et permet ainsi d'assurer la continuité et la cohérence des actions à l'échelle du massif dans un cadre reconnu par tous les services acteurs de la protection de la forêt contre l'incendie.

- Les collectivités territoriales[102] participent par la prise en charge de travaux et par l'implication de certains élus. Les communes interviennent également par la désignation par arrêté des conseillers techniques proposés par les ASA de DFCI.

- L'État participe aux actions de DFCI par :

    - le financement, voire la maîtrise d'ouvrage de certaines actions (les infrastructures de DFCI sont cofinancées à 80 % par l'État et l'UE) ,

    - la participation et/ou l'animation de diverses structures (GIP ATGeRi, Conseil Départemental de Sécurité Civile, Comité Technique Régional Feu de Forêt),

    - l'établissement des PPRIF, des Atlas de PFCI,

    - le contrôle de l'application du droit forestier (notamment débroussaillement, emploi du feu en forêt…) et des arrêtés préfectoraux de PFCI,

L'État intervient également dans la lutte grâce aux moyens aériens nationaux (canadairs CL 415, trackers) basés à Marignane (13) qui peuvent intervenir dans le Sud-Ouest à la demande du Centre Opérationnel de Zone (COZ).

5.1.2. Les outils de planification

5.1.2.1. Le Plan Régional de Protection des Forêts Contre les Incendies (PRPFCI)

Le PRPFCI d'Aquitaine (disposition de l'article R 321-15 du Code forestier) adopté par arrêté préfectoral du 11/12/2008[103] vise, à l'échelle du massif, à :

- définir la cohérence des actions de protection des forêts contre l'incendie

- orienter la stratégie et les actions de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs de la DFCI en matière de prévention, prévision et lutte.

Il comprend 26 actions détaillées, avec échéancier et indicateurs de suivi.

La mission d'août 2014 de suivi des recommandations de l'audit 2009 des risques naturels en Gironde recommandait (entre autres) à la DRAAF et à la DREAL d'assurer le lien entre les différents documents stratégiques (dont le PRPFCI) et recommandait de veiller à mettre en œuvre l'action 24 « pérennisation juridique des équipements DFCI »

[102] la propriété forestière communale est peu développée en Aquitaine : 6 % du massif soit 110 000 ha, dont 50 000 ha hors régime forestier

[103] Les PRPFCI ont une durée de validité de 7 ans

5.1.2.2. Les Plans de Prévention du Risque Incendie de Forêt (PPRIF)

Les PPRIF sont des documents d'urbanisme valant servitude d'utilité publique. A ce titre, ils sont annexés aux PLU et opposables aux tiers.

Ils définissent les conditions d'urbanisation, et de construction, et les mesures de prévention, protection et sauvegarde à prendre par les collectivités et les particuliers vis-à-vis de la défense contre l'incendie. Ils se basent notamment sur la notion de « défendabilité ».

Les atlas feux de forêt des Landes (2002) et de la Gironde (2004) ont déterminé les communes à doter en priorité d'un PPRIF.

Des PPRIF n'ont été prescrits qu'en Gironde. Des 42 initiaux, seuls 13 ont été réalisés et approuvés. Les autres ont été soit dé-prescrits, soit sont toujours formellement prescrits mais n'ont pas été réalisés. Ils ne constituent pas une priorité de la DDTM 33.

Il semblerait en réalité que l'utilité de ce type de document pose question : pour les propriétaires forestiers et la profession d'une part mais aussi pour les services de l'État quand il faut arbitrer avec d'autres urgences et au vu d'une situation globale de maîtrise du risque incendie satisfaisante.

Sans nier le fait que ces PPRIF peuvent garantir la pérennité de la prise en compte du risque incendie pour l'urbanisation future et permettre d'identifier les constructions sur lesquelles des mesures de réduction de la vulnérabilité peuvent être imposées, la transcription dans les documents d'urbanisme du risque feu de forêt paraît pouvoir être atteint de manière aussi efficace et plus économe sans le recours au PPRIF et notamment en utilisant le guide pour la prise en compte du risque incendie dans les Landes de Gascogne de décembre 2011

5.2. Conclusion

Le risque incendie dans le massif forestier aquitain apparaît bien maîtrisé. Même si le nombre de départs de feu est important, les dégâts constatés sont faibles et en diminution (2013 et 2014 bien inférieurs à la moyenne mobile des 3 dernières décennies ; 2015 a connu des incendies significatifs : 600 ha en Gironde fin juillet). Ceci est en grande partie dû à ce que la forêt est gérée et productive : les propriétaires (très majoritairement privés) sont donc naturellement impliqués au premier chef pour protéger leur bien. Ils se sont d'ailleurs remarquablement organisés, avec l'aide de la puissance publique et des collectivités. La spécificité de leur situation locale les a fait jusqu'à présent rester sceptique sur l'utilité des démarches nationales (type PPRiF), dont ils ne voient pas le besoin. On ne peut le leur reprocher au vu des résultats qu'ils obtiennent.

Dans le secteur forestier comme ailleurs, on observe une grande richesse en documents stratégiques et documents cadres divers, qui ont parfois du mal à être élaborés dans les délais prescrits, à vivre en cohérence et à être suivis et révisés à temps. Les services de l'État ont, à juste titre, accordé la priorité de leur temps et de leurs moyens aux mesures opérationnelles à prendre suite aux tempêtes exceptionnelles (Klaus) qu'a connu le massif aquitain, plus qu'au travail académique et au suivi formel des mesures du PRPFCI

La problématique la plus importante en matière de risque est l'interface forêt/urbanisation. Pour la traiter efficacement, il faudrait faire le lien avec les PLU et y

intégrer les bonnes pratiques : points d'eau, zone de 50 mètres inconstructibles, pas de création de nouveaux îlots d'urbanisation.

D'autres types de risques, non couverts par ce présent audit, apparaissent extrêmement importants pour la forêt aquitaine. Le risque tempête et le risque sanitaire. Les conséquences sont alors économiques et peuvent avoir des répercussions majeures pour la région

Le changement climatique est un phénomène aggravant, pour le risque incendie certainement et probablement pour le risque tempête et sanitaire. Des mesures d'adaptation sont à l'étude et seront rendues nécessaires.

La mission suggère donc que le système aquitain de DFCI et son organisation efficace, qui a fait ses preuves, soit reconnu et conforté, sans vouloir imposer des procédures ou documents supplémentaires dont le gain d'efficacité n'est pas démontré.

Doit être également conforté le GIP Ategeri, en favorisant l'élargissement de ses missions et les financements correspondants nécessaires.

6. Autres risques naturels

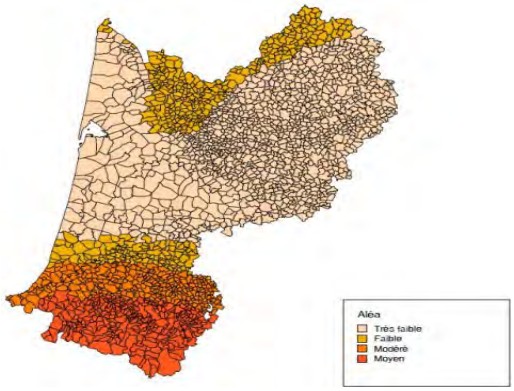
L'Aquitaine est une région où les risques de crues et de submersion marine sont particulièrement prégnants. Pour autant, d'autres risques naturels non négligeables restent importants : par exemple, le risque sismique, le risque avalanches et le risque de glissements de terrain sont forts dans les Pyrénées Atlantiques.

La mission a fait le choix de ne pas auditer ces risques, dont l'importance relative est moindre relativement à la problématique littoral et inondations. Il n'y aura ainsi pas d'appréciation sur l'organisation publique mise en place en Aquitaine pour prévenir ou gérer les aléas de ces autres risques.

Cette partie se bornera donc à donner quelques éléments d'appréciation sur la place de ces risques.

6.1. Le risque sismique

Aléa sismique en Aquitaine



La réglementation sismique de 2010 (en vigueur depuis le 1er mai 2011) classe l'Aquitaine de zone 1 (très faible) à 4 (moyen). Mais la région est contrastée puisque la partie d'Aquitaine placée sur le massif pyrénéen est en zone de sismicité modérée à forte alors que le Lot et Garonne est en risque très faible.

Le risque sismique est donc un sujet de mobilisation. Il est porté par la DREAL Midi-Pyrénées qui, dans un rôle de DREAL de massif, anime un réseau « séisme pyrénéen » qui , outre les départements concernés de Midi Pyrénées, intègre aussi les Pyrénées Orientales, les Pyrénées Atlantiques ainsi que les Landes.

Un guide méthodologique capitalise les expériences et rassemble les outils sur la prévention du risque sismique mis en œuvre dans les Pyrénées au cours des dernières années. Il s'adresse aux élus, acteurs moteurs de la prévention du risque sismique sur leur territoire, aux services de l'État qui suivent et instruisent les démarches, aux professionnels du bâtiment qui appliquent des règles parasismiques et aussi au monde de l'éducation qui sensibilise les scolaires aux risques naturels.

La DREAL Aquitaine participe à l'information et à la sensibilisation ; elle a organisé plusieurs rencontres avec les professionnels en 2013, notamment ceux de la construction.

Le dernier événement encore présent dans la mémoire est un séisme d'amplitude 5,3 sur l'échelle de Richter qui a touché la commune d'Arette dans les Pyrénées Atlantiques et qui avait fait un mort et endommagé près de 2000 habitations.

La mission n'a pas noté dans ses rencontres avec les responsables des Pyrénées Atlantiques d'évocation de ce risque. Elle suggère d'évaluer auprès des professionnels de la construction les modalités prises ou prévues pour intégrer ce risque dans les programmes de construction ,notamment d'habitations de particuliers.

6.2. Les risques en montagne

Plusieurs avalanches ont emporté des personnes en février 2015, rappelant que le département des Pyrénées Atlantiques est concerné par ce risque.

C'est d'ailleurs ce qu'avait rappelé l'IRSTEA dans l'étude nationale qu'il avait conduite pour déterminer et caractériser les sites sensibles aux avalanches.

Le RTM est le service régulièrement sollicité pour caractériser et référencer les aléas en zone de montagne. Qu'il s'agisse de glissements de terrains, d'inondations ou d'avalanches, le service génère une fiche événement, mise en ligne à disposition du public sur le site du MEDDE

Le préfet du département et le représentant du service de restauration des terrains en montagne s'accordent à estimer que les plans et dispositifs d'alerte pour prévenir lors de la montée du risque avalanche sont opérationnels.

26 communes sont concernées par le risque avalanche. Toutes ces communes sont couvertes par un Plan de Prévision des Risques multirisques, car le plus souvent, elles sont aussi concernées par des risques d'inondation, de mouvements de terrain, de crues torrentielles avec charriage de matériau.

Plans communaux de sauvegarde et documents d'information communal sur les risques majeurs devraient être systématiquement présents dans ces communes.

La mission n'a pas regardé la présence et le contenu de plans communaux de sauvegarde dans les communes concernées.

6.3. Mouvements de terrain et cavités

Sur le site Géorisque, on trouve un recensement des cavités :

Département	Nombre de communes	Nombre de cavités
Dordogne	486	8692
Gironde	193	1606
Landes	44	162
Lot et Garonne	140	617
Pyrénées Atlantiques	108	663

Le département de la Dordogne est donc de loin celui où leur présence est majeure.

Dans un rapport de juin 2007, le BRGM avait recensé près de 8700 cavités en Dordogne, dont 87 % d'origine naturelle, les autres étant anthropiques. Il avait aussi identifié 1 000 dolines et estimé que près de 150 des cavités recensées lui paraissaient présenter un risque d'effondrement.

En Gironde, les besoins pour la construction avaient conduit à des travaux souterrains d'extraction de pierre de construction. Ces sites, très nombreux en Gironde, peuvent représenter de sérieuses menaces pour les personnes et les biens, en raison du risque d'effondrement. Elles sont principalement situées dans l'Entre-Deux-Mers, le Bourgeais, le Cubzacais, le Fronsadais, le Libournais et le Sauternais.

A ce jour, près de 1400 carrières souterraines ont été recensées dans le département. La plupart sont à l'état d'abandon ou de ruine. Le Département veille à recenser et à délimiter toutes les carrières souterraines existantes, pour mieux définir les mesures de sécurité à appliquer.

Les acteurs en connaissance des cavités en Aquitaine nous ont alerté sur la qualité du recensement (obsolescence possible des données, hétérogénéité des données selon le collecteur d'information...) et sur les difficultés de sa tenue à jour. Ils s'accordent à constater le déficit d'articulation entre eux, chacun disposant d'expertises qui pourraient être complémentaires. Il y aurait intérêt à clarifier les champs et missions confiés aux uns et aux autres.

7. Les risques technologiques

La région Aquitaine représente 5% du parc national des installations classées (ICPE) et se situe au 5ème rang des régions.

Le parc des installations classées soumis à autorisation en Aquitaine au 31 décembre 2013 s'élève à 1973, dont 50 établissements Seveso seuil haut et 35 Seveso seuil bas (l'Aquitaine accueille 6% des établissements Seveso recensés en France).

7.1. L'inspection des installations classées

7.1.1. Le suivi réglementaire des établissements

7.1.1.1. Dossiers de demande d'autorisation d'exploiter (DDAE)

Parmi les indicateurs du PSI concernant la région Aquitaine, celui sur le respect des délais de traitement des DDAE en moins de 12 mois est évalué à 40 % chiffre significativement plus bas que la moyenne nationale à 50 % (indicateurs mesurés au 1er janvier 2015).

Après avoir pris connaissance des procédures mises en œuvre à la DREAL pour traiter les DDAE et notamment l'articulation avec l'Autorité environnementale (Ae) qui a paru efficace[104] (préparation du dossier par l'inspecteur en charge de la recevabilité et en coordination avec la mission « connaissance et évaluation » remplissant les fonctions d'Ae au siège à Bordeaux), la mission a interrogé ses différents interlocuteurs (au siège et dans les UT) pour connaître les raisons de ces retards et les phases critiques incriminables. Les réponses fournies concernaient l'insuffisance des ETP, la « pollution » du travail par les interventions externes (demandes de la préfecture majoritairement) auxquelles il faut répondre rapidement et la complexité des dossiers à fournir (certains ont parlé à mot couvert de sur-qualité). Ces réponses n'ont pas paru totalement convaincantes et ne résultaient pas d'une analyse ex-post du processus d'instruction des DDAE. La mission est donc d'avis que, pour améliorer cet indicateur, la DREAL procède à une analyse sur un ou deux ans des instructions de DDAE pour identifier les points critiques (y compris ceux sur lesquels la DREAL n'est pas le seul acteur) sur lesquels elle pourra éventuellement s'améliorer.

9. ***Recommandation à la** DREAL : Mener une analyse critique des autorisations d'exploitation accordées pour identifier les étapes critiques afin de se mettre en mesure de respecter l'objectif de la DGPR d'un délai de délivrance d'autorisation inférieur à douze mois.*

7.1.1.2. Accompagnement de l'évolution des installations

La mission a interrogé à ce sujet l'entreprise Michelin SIMOREP de Bassens, qui a fait état d'une très bonne réactivité de la DREAL pour l'instruction des arrêtés complémentaires nécessités par l'évolution du site.

[104] Les délais sont significativement raccourcis quand l'UT a une délégation de signature de son préfet pour la saisine de l'Ae, ce qui est le cas de l'UT 64.

7.1.1.3. Certificats de projet

La DREAL Aquitaine est une des quatre régions retenues pour l'expérimentation des certificats de projet. 16 certificats de projet ont été émis à fin février 2015 et un certificat est en cours d'instruction[105]. Les échéances, toutes futures, de traitement des DDAE correspondantes sur lesquelles l'administration s'est ainsi engagée ne permettent pas d'établir un bilan. Les interlocuteurs interrogés sur ce sujet se sont montrés confiants pour le respect des délais qui sera garanti par la priorité accordée aux DDAE correspondantes par rapport aux DDAE normales[106]. Il convient d'ailleurs de remarquer qu'indépendamment des certificats de projet les DDAE de projet à enjeux économiques sont souvent pilotés directement par la préfecture et aboutissent dans des délais garantis et parfois inférieurs à douze mois. Dans ce cas encore le respect de délais serrés est probablement fait au détriment des autres dossiers.

Le nombre de certificats de projet est suffisamment faible comparé au stock de DDAE qui était de 106 en mars 2015 pour pouvoir gérer les engagements de délais par arbitrage entre dossiers. Le jour où les DDAE cadrés par un certificat cesseront d'être l'exception, ce mode de gestion sera inopérant et la DREAL se trouvera en difficulté ; il est donc nécessaire qu'elle réalise l'analyse recommandée ci-avant.

Par ailleurs l'apport de la « cristallisation » du droit applicable n'a pu être évalué à cause de l'absence de recul suffisant.

7.1.2. Les inspections

Le programme d'inspection est convenablement respecté :

- pour 2013, 1 417 inspections pondérées réalisées pour un objectif de1 457;
- pour 2014, 1 340 inspections pondérées réalisées pour un objectif de 1 462 (ramené à 1 293 en fonction des vacances de poste).

Les entreprises rencontrées portent un jugement positif sur le professionnalisme avec lequel les inspections sont conduites.

7.1.3. Sanctions administratives et action pénale

Le taux de mises en demeure de la région Aquitaine est significativement inférieur à la moyenne nationale et ne cesse de décroître tant pour la DREAL que pour les DD(CS)PP comme le montre le tableau ci-dessous. La DGPR a attiré l'attention de la mission sur cette situation.

	DREAL	DD(CS)PP	Total Région	Taux de mises en demeure
2014	36	15	51	5%
2013	58	27	85	8%
2012	70	36	106	N.C.

[105] Ils concernent la Dordogne, la Gironde et le Lot et Garonne ; un seul certificat dans les Landes et aucun dans les Pyrénées atlantiques.

[106] Le premier certificat de projet en France a été délivré en juillet 2014 à l'entreprise NUTRICIA (projet d'usine de fabrication d'aliments pour poissons) : la recevabilité a été prononcée en février 2015, l'enquête publique sera lancée en juin 2015 et, selon l'UT 40, l'échéance finale sera respectée.

Les réponses apportées (privilégier les actions préventives et les conseils pour éviter d'aboutir à des situations de mises en demeure) ne permettent pas de porter un jugement objectif sur cet écart par rapport à la moyenne nationale de 12 %. Par ailleurs le système de délégation de signature entre les UT et le siège de la DREAL (les propositions de mise en demeure, sanctions administratives et sanctions pénales sont soumises, sauf exception[107], au chef du service risques) permet d'harmoniser pour l'ensemble de la direction régionale les différentes propositions mais ne permet pas de détecter une insuffisance injustifiée de proposition de mise en demeure ou de sanction.

La DGPR, consciente de la nécessité d'harmoniser les pratiques en matière de classification de la sévérité des écarts relevés par les inspecteurs des ICPE, a mis en place un groupe de travail chargé de définir des critères d'évaluation de la sévérité des écarts. Le chef de l'UT Pyrénées-Atlantiques participe à ce groupe de travail. La mission, consciente de la difficulté de la tâche, considère que c'est la seule voie pour harmoniser les pratiques entre les DREAL (et aussi les DD(CS)PP) et garantir une égalité de traitement des industriels quelle que soit leur implantation.

Concernant les sanctions pénales, les pratiques semblent différer selon les UT et dépendent en tout état de cause de l'intérêt que portent les substituts du procureur en charge de ce domaine. La mission encourage la pratique constatée dans une UT de rencontres semestrielles avec le substitut du procureur pour faire le point d'avancement des affaires et connaître ses attentes quant à la qualité des dossiers transmis[108].

7.1.4. L'action des DD(CS)PP

La répartition des missions ICPE entre la DREAL et les DD(CS)PP est précisée dans des arrêtés préfectoraux dont le plus ancien date de 1998 (Dordogne) et le plus récent de 2010 (Lot-et-Garonne) et qui, selon la DREAL, doivent être mis à jour du fait des modifications de nomenclature.

L'activité entre les différentes directions départementales est à peu près équilibrée mais recouvre des réalités différentes quant à la nature même des installations contrôlées. La dotation de 12 ETP est stable depuis 2013.

Il est à noter qu'à l'exception des Pyrénées-Atlantiques les techniciens en charge des ICPE y consacrent souvent plus de 75 % de leur activité (dans les Landes et dans le Lot-et-Garonne deux inspecteurs sont à 100 % et les trois autres à 80 %). Cette configuration présente évidemment une fragilité certaine en cas de mobilité des agents mais révèle aussi un intérêt manifeste des agents pour leur travail que la mission a pu constater.

La mission n'a pas relevé de difficulté particulière pour les directions départementales à satisfaire les objectifs fixés. Certains inspecteurs lui ont cependant fait remarquer que l'instruction des dossiers s'alourdissait et que, malgré les relations constructives avec la MCE de la DREAL, leur contribution au rapport pour l'Ae était très consommatrice de ressources au détriment de l'action sur le terrain. La DREAL remarque par ailleurs dans une note du 31 mai 2013 que « le programme d'inspections

[107] Établissements non prioritaires par rapport au classement national et régional.

[108] Un substitut regrettait que les dossiers ne comprennent pas systématiquement les textes signés à l'appui de la procédure comme notamment les notifications de mise en demeure ou les arrêtés préfectoraux eux-mêmes.

et de contrôle sert de variable d'ajustement de l'activité ICPE ». la DREAL attribue cet état de fait à plusieurs raisons :

- réponse aux sollicitations des préfectures ;
- maintien de pratiques historiques non nécessaires ;
- gestion des problèmes de voisinage (installations d'élevage) ;
- flux subi des dossiers à instruire.

Cette situation n'est pas encore préoccupante mais sans action du management elle ne pourra que se détériorer au fil du temps. Il apparaît nécessaire, sans parler encore de « *lean management* », que l'encadrement assiste les inspecteurs dans la définition des priorités et régule les sollicitations externes pour éviter un foisonnement dans le travail des inspecteurs (la DREAL a entamé une telle démarche)

Les inspecteurs, relativement isolés au sein de leur direction, se sont montrés attachés à l'animation du réseau par la DREAL et par la CRIC basée à la DDPP de Gironde (les 0,2 ETP affectés à l'agent chargé de la fonction CRIC sont estimés insuffisants par plusieurs interlocuteurs de la mission). Ils souhaitent notamment profiter de la veille réglementaire et technique de la DREAL[109] : ils regrettent de ne pouvoir avoir accès à l'intranet de la DREAL (demande qu'ils ont déjà exprimée en 2013). La DREAL n'a pas d'objection de principe et suppose que des obstacles techniques s'opposent à sa mise en œuvre.

Il serait donc judicieux que la DREAL facilite pour les inspecteurs ICPE des DD(CS)PP l'accès aux rubriques ICPE de son site intranet, ou, en cas de difficulté technique extrême, cherche des solutions alternatives (site collaboratif, etc.) pour permettre à ces inspecteurs de profiter de la veille réglementaire et technique de la DREAL.

7.2. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT)

7.2.1. Bilan et perspectives

Sur les 27 PPRT prescrits, seuls deux, situés en Gironde, ne sont pas encore approuvés :

- Ambès Nord (DPA Bayon, EKA-Chimie et COBOGAL) dont l'EDD de COBOGAL a été reçue fin 2014 ;
- Ambès Sud (VERMILION, SPBA, YARA et EPG) dont l'enquête publique a été repoussée, à la demande du maire à décembre 2014.

Il était initialement prévu un seul PPRT pour le site d'Ambès. Celui-ci a dû être finalement dédoublé pour rendre plus réaliste des approbations dans des délais raisonnables.

Globalement les procédures d'élaboration et approbation des PPRT se sont déroulées normalement avec une répartition du travail entre le siège de la DREAL (pilotage, analyse des EDD), les UT (gestion des consultations, relation avec la préfecture) et les

[109] La DREAL a signalé que la veille réglementaire et technique est désormais accessible aux DD(CS)PP. La disponibilité d'autres informations relève de sites nationaux, gérés par la DGPR auxquels les DD(CS)PP n'ont effectivement pas accès

DDT (co-rédaction des règlements) qui semble bien rodée et acceptée de tous les acteurs. En particulier, les DDT interrogées ont toutes salué l'excellente coopération avec les UT.

Le problème en Aquitaine concerne les conventions de financement consécutives aux mesures foncières découlant du PPRT. Le Conseil régional refuse d'apporter sa contribution, pourtant fortement minoritaire, au prétexte des conditions d'affectation de la contribution économique territoriale (le Conseil régional perçoit 25 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), et rien sur la cotisation foncière des entreprises (CFE). Les préfets, en charge du pilotage de ces dossiers, ne semblent pas enclins à imposer la répartition du financement telle que prévue par le code de l'environnement (article L515-19).

C'est le cas notamment dans les Pyrénées-Atlantiques pour les PPRT suivants :

- PPRT de Lacq/Mont approuvé le 6/5/2014 : mesures foncières (délaissement) estimées à 279 k€ ;

- PPRT de Lacq/Mourenx approuvé le 14/2/2012 : mesures foncières (délaissement) estimées à 233 k€ ;

La participation prévue pour le Conseil régional est très limitée (respectivement 10,2 k€ et 9,4 k€).

Le délai maximum de 18 mois fixé par le code de l'environnement est dépassé[110]. En cas d'accident grave dont les effets seraient imputables aux mesures prévues par le PPRT qui n'auraient pas été mises en œuvre faute de financement, l'administration et les fonctionnaires en responsabilité sur ce dossier se trouveraient en situation juridique inconfortable (cette situation serait plus grave si les mesure foncières prévues par les règlements des PPRT étaient des expropriations). La mission pense qu'il serait pertinent de rappeler aux préfets, qui pilotent l'élaboration et la signature de ces conventions, qu'il leur appartient d'appliquer les dispositions de l'article L515-19 en cas de désaccord des parties.

10. ***Recommandation à la DGPR:*** *Rappeler aux préfets la nécessité d'appliquer strictement l'article L515-19 du code de l'environnement pour faire signer les conventions de financement, conséquences des PPRT. Le dépassement du délai légal de 18 mois, incompatible avec les objectifs de protection des riverains, est potentiellement porteur d'un risque juridique pour l'État et ses fonctionnaires en cas d'accident.*

7.2.2. Le PPRT de Bassens

La mission a examiné plus particulièrement le PPRT de Bassens. Il s'agit d'une commune de l'agglomération de Bordeaux, dont 60 % du territoire appartient à la zone industrialo-portuaire, et qui compte 5 installations Seveso relevant de 2 entreprises (Michelin SIMOREP et CEREXAGRI).

La commune avait initié de longue date des réflexions relatives à la maîtrise de l'urbanisation à la suite de l'élaboration des PPI, ainsi qu'à la réduction des dangers à la source. Elle s'est engagée résolument dans la démarche PPRT, et s'est tenue régulièrement informée de la progression du travail de détermination des périmètres et

[110] Le délai normal étant de 12 mois, des décisions motivées de prolongations auraient dû être prises.

des discussions sur l'établissement des règlements. Il n'y a finalement qu'une expropriation, 89 logements se voient prescrire des travaux de sécurisation contre les surpressions.

Le maire s'est engagé dès le départ à ce que ces travaux ne coûtent rien aux riverains concernés ; la commune fait partie de celles retenues pour l'opération expérimentale nationale PARI (programme d'accompagnement aux risques industriels) d'accompagnement des riverains. Il faut souligner le rôle important joué par la DDT(M) avec la DREAL, auprès du maire pour le déploiement de ce programme en étant maitre d'oeuvre du dispositif (préparation des contrats avec le CEREMA, avec le PACT HD[111], préparation des conventions financières avec les collectivités et les industriels, gestion des comptes avec la CDC. Lasignature de la convention a pu ainsi avoir lieuaprès un an de négociations, voir ci-après un extrait du communiqué de presse de la préfecture de la Gironde).

Les travaux prescrits par les PPRT (Plan de prévention des risques technologiques) des sites industriels Michelin SIMOREP et CEREXAGRI concernent 89 logements pour un montant total estimé à 584 000€. Le PARI permet d'accompagner les riverains tout au long de la démarche depuis la prise de contact avec les artisans, en passant par le montage des dossiers de demande de subvention, jusqu'à la réception des travaux de protection contre les effets toxiques et de surpression. La particularité du PARI de Bassens, est que les riverains n'auront aucun frais à supporter, ni même à avancer.

Les interventions des signataires pour financer les travaux se répartissent ainsi :

État : 233 200 € sous forme de crédit d'impôt au bénéfice des riverains ; Ville de Bassens : 70 000 € ; Bordeaux Métropole : 114 000 € ; Conseil Départemental de la Gironde : 21 000 € ; CEREXAGRI : 27 500€ et Michelin SIMOREP : 118 250€. De plus, Procivis Gironde s'engage à faire l'avance du crédit d'impôt dans les formes et conditions prévues par la convention.

Enfin, l'État a financé à 100 % l'intervention du PACT (192 000€) au titre de l'accompagnement administratif des riverains, portant son implication financière à un montant de 425 200 €.

Le maire est très satisfait du travail partenarial avec la DDT(M) et la DREAL sur ce PPRT.

7.3. Les sites et sols pollués, les déchets

La base de données BASOL est, aux dires de la DREAL, à jour en ce qui concerne la région ; elle répertorie 584 sites, dont 62 en cours d'évaluation, 235 traités avec surveillance ultérieure, et 92 traités libérés sans surveillance ultérieure.

Les sites relevant des ICPE sont suivis par les UT concernées ; les dossiers atypiques sont traités au niveau du SPR.

7.4. Les équipements sous pression, les canalisations

La DREAL est le siège de deux pôles interrégionaux en la matière :

[111] PACT Habitat et Développement de la Gironde, association intervenant dans le domaine de l'amélioration de l'habitat, bénéficiant du statut de Service d'Intérêt Economique Général, en tant qu'organisme agréé par l'État par arrêtés préfectoraux en date du 24 décembre 2010.

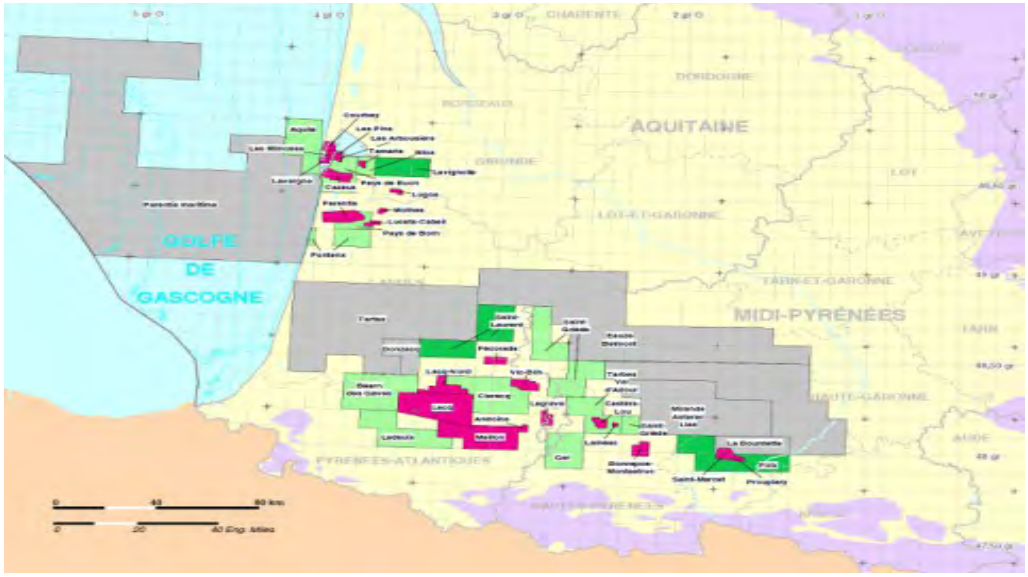
- le pôle « canalisations » exerce les activités classiques dévolues aux pôles (études de danger, fourniture des données aux DREAL sites pour la préparation des arrêtés de servitudes d'utilité publique). Il comporte 2 personnes réalisant 0,7 ETP pour cette activité, ce qui est une situation fragile car très vulnérable aux vacances de poste ;

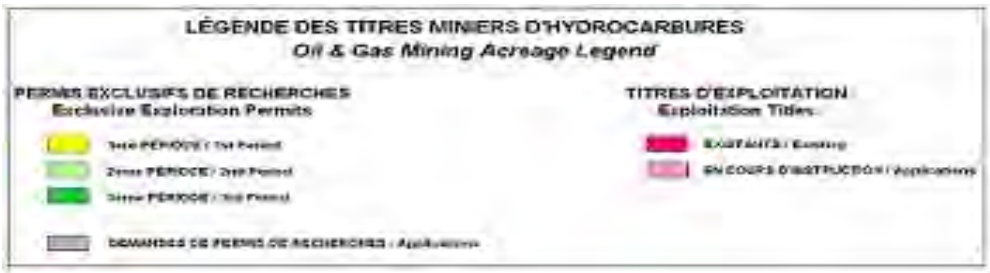
- le pôle « équipements sous pression » Sud-Ouest (PESO) compte 3 personnes à temps plein ; il couvre les régions Aquitaine, Limousin, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes. Il fait un gros investissement (conjoncturel) en Aquitaine sur les services d'inspection reconnus (SIR).

En matière d'équipements sous pression, la DREAL a lancé une opération de surveillance du marché quant aux équipements pour eau surchauffée. Elle a entamé une action de coordination entre l'inspection des installations classées et le contrôle des ESP, ce qui est une très bonne initiative.

7.5. Les activités minières

La région Aquitaine a une activité significative d'extraction d'hydrocarbures (16 concessions en activité) - voir carte ci-dessous. L'instruction des titres miniers est réalisée par le SPR ; le suivi des exploitations l'est par le SPR en Gironde, par le SPR et l'UT dans les Pyrénées-Atlantiques.





L'UT des Pyrénées-Atlantiques a en charge le contrôle de deux exploitations de sel (par dissolution à St Pandelon dans les Landes et par source salée à Oraas dans les Pyrénées-Atlantiques). Le SPR s'occupe directement des activités de géothermie (11 sites) et de granulats marins (exploitation du platin de Graves dans l'estuaire de la Gironde et demande de permis de recherches au large en dehors des eaux territoriales).

Par ailleurs, la région compte un stockage souterrain de gaz s'étendant également dans le département du Gers en Midi-Pyrénées ; la DREAL en assure le contrôle.

Les questions relatives à l'après-mine sont traitées par le SPR. S'agissant des mines « classiques » (M), on compte 13 dossiers). Il n'y a pas de plan de prévention des risques miniers (ils ne seraient pas nécessaires). Les fermetures relatives à l'activité d'extraction d'hydrocarbures (H) représentent une activité importante (une soixantaine de dossiers pour environ 250 puits concernés).

La DREAL a développé en son sein un pôle national relatif aux forages offshore, qui intervient pour la réception des installations de forage et en appui à l'ensemble des DREAL (ainsi qu'aux TAAF) concernées pour les demandes de travaux et l'inspection des forages. Cette activité est occasionnelle ; deux personnes sont compétentes pour l'exercer.

8. Information, sensibilisation, communication, développement de la culture du risque

Des témoignages recueillis auprès des élus, des constats énoncés par les services de l'État ou de ceux des collectivités, la mission a retenu comme d'autres rapports antérieurs l'avaient fait précédemment que le sujet de l'information et de la sensibilisation aux risques était majeur.

Un effort de pédagogie et d'accessibilité de l'information relative aux risques par les services de l'État est notable. En témoignent les dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM), tous en ligne sur le site des préfectures. Ces documents « grand public » présentent de manière lisible la situation départementale en matière des risques majeurs. Ils sont pour la plupart actualisés : (DDRM 24 : 2014 ; DDRM 33 non daté ; DDRM 40 2011 ; DDRM 47 2014 ; DDRM 64 : 2012). La mise à jour de ces documents doit constituer une priorité. Reste à savoir s'ils sont consultés ou téléchargés par les citoyens[112]....

La conscience du risque subit de grandes variations très directement liées à la survenance d'aléas. Les tempêtes, les orages et les accidents liés à des phénomènes naturels et technologiques réveillent la conscience de l'existence de risques. Paradoxalement, et même dans une région pourtant très exposée aux risques naturels, le développement des moyens de s'informer n'améliore pas nécessairement cette prise de conscience. Au contraire, la profusion des médias, des expertises et des informations, peut banaliser, diluer et fragiliser l'appréciation de la nature et du niveau des risques .

Cela est vrai pour le grand public, chacun essayant de repérer, en fonction de sa situation et de ses intérêts, les risques susceptibles de l'atteindre. Mais cela est également vrai pour les élus eux-mêmes : quand bien même ils sont correctement avertis de la nature et du niveau des risques sur leur territoire, ils sont souvent sous la pression du besoin de développement économique. Le temps aidant, la balance tend à effriter l'importance relative du risque.

Les élus rencontrés, dont certains ont confié à la mission que leur population dans l'ensemble est peu consciente des risques, attestent tous être destinataires d'une somme considérable d'informations relatives aux risques, susceptibles d'affecter leurs territoires. C'est l'État qui la leur apporte à titre principal, via des arrêtés, des études, des réunions, des porter à connaissance, des courriers. Des représentants d'une grosse collectivité, pourtant soumis à risque d'inondation importante, nous ont dit ne pas poser de repères de crues, « de nature à pouvoir perturber la population ».

La multiplication des niveaux de sensibilisation a pour effet la dilution de la responsabilisation; qu'il s'agisse de l'élu ou du particulier, chacun pense que les responsabilités des autres peuvent compléter, voire suppléer sa propre responsabilité. La responsabilisation globale y perd.

La mission estime que l'organisation de la sensibilisation et de l'information des acteurs ou des usagers aurait avantage à être remise à plat, en s'inspirant notamment

[112] Une comptabilisation des téléchargements donnerait une mesure de l'impact de cette information.

des conclusions du rapport CGAAER – CGEDD de décembre 2013[113], en lien avec une rationalisation et une responsabilisation repensées. Elle estime aussi que cette réflexion devrait être conduite « à froid », en veillant à la sortir d'un contexte de réaction à une crise.

La sensibilisation et l'acculturation de la population au risque est un chantier à conduire dans une pédagogie fondamentale devant aboutir à ce que chacun intègre dans son mode de vie et dans sa culture interne, les réflexes, actions à faire et à ne pas faire lors de la survenance d'aléas naturels ou technologiques. Cette pédagogie sur mesure, adaptée à chaque territoire est à concevoir -et à mettre en œuvre- dès l'école donc en lien avec l'éducation nationale[114], et renforcée par des exercices, éventuellement simplifiés.

Cette sensibilisation peut utilement être renforcée par le soutien à l'émergence d'équipes de bénévoles, tous risques ou éventuellement spécialisés sur certains risques, en s'appuyant sur l'exemple des Comités Communaux de Feux de Forêts (CCFF)

Enfin, la planification et l'instruction de l'aménagement, la gestion maîtrisée de l'urbanisation vis-à-vis des risques, l'application expliquée du droit des sols sur la base de la compréhension des impacts doivent participer à l'acculturation partagée des risques. Les collectivités départementales et régionales n'ont pas vocation à se substituer aux élus de proximité. En revanche, ils auraient une pertinence à accompagner et faciliter l'exercice de leurs compétences, notamment dans les établissements scolaires ou dans la mise en place de l'outillage destiné à faciliter les actions des élus locaux pour préparer leur population aux crises.

S'agissant des expertises, la clarification des champs sur lesquels les opérateurs scientifiques et techniques de l'État sont attendus pourrait permettre de conforter leur place. Une limitation du nombre de saisines[115], et du délai de rendu de leur travail présenterait des avantages.

Le renforcement de l'animation des services de l'État concernés par les crises, axée sur l'identification des zones d'incertitudes sur le qui fait quoi et l'élimination des superpositions permettra des gains de moyens humains et de temps.

En d'autres termes ; la multiplication des acteurs aux statuts et compétences différents entraîne fatalement, sur des sujets compliqués, des risques de recoupement, de doublons et d'incohérences. Ce serait à l'État à qui incombe in fine la politique de prévention des risques de traquer cette redondance pour y mettre fin, ce qui améliorerait globalement l'efficacité et l'efficience de cette politique.

[113] Rapport n° 12153 « Évaluation des dispositions visant à l'information préventive des citoyens vis-à-vis des risques naturels auxquels ils peuvent être exposés »

[114] Des formations nationales de formateurs Risques Majeurs éducation existent déjà.

[115] En y substituant des commandes mieux articulées et moins conjoncturelles

9. Avis de la mission sur les plans d'action proposés

Le plan d'action proposé par Monsieur le préfet de région comprend des actions de « niveau régional », proposées par la DREAL et des actions de niveau départemental (proposées par les DDTM) répondant aux recommandations de niveau 1 et 2 identifiées par la mission

Monsieur le préfet des Pyrénées-Atlantiques a fait des propositions d'actions spécifiques relevant de la DDTM 64.

La mission s'était particulièrement attachée à restreindre au maximum le nombre de ses recommandations, pour ne pas diluer le message qu'elle entendait porter à l'occasion de cet audit. De plus, une hiérarchisation en deux groupes (niveau 1 et niveau 2) de cinq recommandations chacun concourrait à l'identification des points majeurs sur lesquels il apparaissait indispensable de concentrer l'attention des services.

La mission est par ailleurs pleinement consciente que la réorganisation territoriale, particulièrement impactante dans le Sud-ouest avec la fusion de trois anciennes régions pour créer l'ensemble Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes apporte une surcharge importante de travail aux services à tous les échelons. Dans le même temps, cette modification peut et doit être l'occasion de revisiter les procédures et façons de travailler, voire de capitaliser sur les bonnes pratiques de telle ou telle ancienne région pour les généraliser à l'échelle de la nouvelle grande région. La mission est donc très satisfaite de l'attention particulière exprimée par Monsieur le préfet de région pour faire partager nos recommandations à cette nouvelle échelle de travail et responsabilité.

La mission prend acte et approuve les propositions d'actions relatives aux 9 recommandations s'adressant aux échelons régionaux et/ou départementaux. Elle regrette qu'un délai de réalisation ne soit pas toujours indiqué pour toutes les actions envisagées. La raison de cette lacune est sans doute à rechercher dans le processus de réorganisation cité ci-dessus qui donnait sans doute moins de visibilité pour établir un calendrier objectif. La mission rappelle donc simplement qu'un plan d'action n'est efficace que lorsque les actions sont inscrites dans un calendrier de réalisation ambitieux mais réaliste et encourage la DREAL dans ce sens.

Elle souhaite faire des commentaires sur quelques points soulevés dans la réponse de la DREAL :

- Recommandation au Préfet de Gironde : *Dans le cadre de la politique publique de prévention des risques, définir la ligne d'action publique sur le dossier de la pointe du Cap Ferret*

La mission accepte pleinement les observations formulées dans la lettre du directeur de la DDTM de Gironde, soulignant que la situation est ancienne, ne saurait se limiter à un cas particulier et que des actions ont déjà été engagées. Le corps du rapport a été amendé en ce sens. Comme le souligne lui-même le directeur, *une ligne d'action publique est plus que jamais nécessaire*. C'est le sens de la recommandation que la

mission confirme et qui prend en compte la grande attente de toutes les parties prenantes vis-à-vis d'une clarification de la position de l'État.

- Recommandation à la DDT du Lot et Garonne : *Appliquer strictement la doctrine nationale existante visant à interdire, hormis les centres urbains denses, les constructions dans les zones d'aléas forts.*

La mission donne acte à la DDT du Lot et Garonne des compléments apportés et admet volontiers que le contexte ne facilite pas la mise en place du PPRI compte tenu des antériorités et de l'introduction de la nouvelle crue de référence (crue 1875, occurrence de 300 ans).

Elle note avec satisfaction que la démarche de révision du PPRI, prescrit en juillet 2014, a repris en janvier 2016 sur la base d'une nouvelle carte d'aléa, et avec le souci partagé de réduire les impacts négatifs des inondations en bloquant le développement de zones à urbaniser en aléa fort et en limitant le développement de la ville sur les zones urbanisées avec une approche différenciée entre habitat et activité.

- Recommandation à la DREAL : *Mener une analyse critique des autorisations d'exploitation accordées pour identifier les étapes critiques afin de se mettre en mesure de respecter l'objectif de la DGPR d'un délai de délivrance d'autorisation inférieur à douze mois.*

La mission prend acte des réponses détaillées de contexte et du chiffrage de stock et flux des demandes d'autorisation d'exploitation. Elle note avec satisfaction qu'un groupe de travail a été constitué pour identifier les bonnes pratiques et les généraliser, et que ce travail de mise en commun de bonnes pratiques sera conduit au niveau des 3 DREAL fusionnées.

La mission prend acte des propositions d'actions relevant de la DDTM 64 classées par thématiques et en remercie Monsieur le Préfet des Pyrénées Atlantiques ainsi que la DDTM. Les actions proposées se rapportent à l'ensemble du rapport, sont précises, détaillées et accompagnées d'un échéancier Elles répondent bien aux recommandations et analyses faites par la mission.

Conclusion

La mission a tiré beaucoup de points positifs de cet audit, en particulier une organisation et répartition de taches efficaces au sein de la DREAL, la compétence des agents reconnue par les industriels, la mise en place réussie d'un nouveau service de prévention des crues (SPC) et un système efficace de défense des forêts contre l'incendie (DFCI). Elle a aussi noté les bonnes relations qu'entretient la DREAL avec les DDT(M) et les DDCSPP. Elle a enfin apprécié l'engagement de la direction dans la priorisation des actions concernant les risques technologiques, ce qui constitue un acte managérial fort. Elle a enfin noté le besoin exprimé par les partenaires et non satisfait à ce jour, d'une position claire de l'État sur le risque littoral (stratégie unifiée et prise de position dur quelques dossiers particuliers)

Plusieurs pistes d'amélioration sont tracées : renforcer la cohérence du réseau scientifique et technique, analyser et optimiser le processus des demandes d'autorisation d'exploiter (DDAE), préparer la montée en puissance des certificats de projets, renforcer l'écoute client auprès des industriels qui comparent le système administratif français avec les systèmes équivalents européens.

Les nombreux entretiens avec tous les acteurs de politique du risque en Aquitaine inspirent à la mission les réflexions plus générales suivantes :

Les risques, qu'ils soient naturels ou technologiques, sont des sujets extrêmement complexes. Les phénomènes naturels qui les régissent résistent encore en grande partie à la connaissance scientifique et à la prévision parfaites. En matière technologique, le facteur humain et la fiabilité technologique ne sont pas non plus des sciences exactes et le risque zéro n'existera jamais. Avec les risques, nous sommes dans le domaine de l'incertitude, du temps long, de la probabilité et de la complexité, face à une demande sociétale qui veut de la certitude, des solutions immédiates. Les citoyens ont été habitués à l'État providence et ils exigent donc d'être protégés, voire indemnisés totalement, tout en rechignant devant les réglementations et les interdictions de précaution qui seraient associés.

En matière de risques, la non-action n'est pas une option et les événements catastrophiques réguliers se chargent de rafraîchir les mémoires qui voudraient oublier que la nature ou la technologie peuvent de manière imprévue, prélever un tribut parfois lourd.

L'État, puisque c'est à lui qu'incombe in fine cette responsabilité doit donc agir dans un contexte d'incertitude, de complexité, et maintenant de rareté financière, sans avoir toutes les cartes en main. Sa position n'est en rien différente d'un chef d'entreprise dont la tache quotidienne est de décider sans tout savoir. Dans beaucoup de cas détaillés dans ce rapport, nos remarques et recommandations appellent l'État à prendre position et à décider, même si le contexte est incertain et la situation difficile et complexe. Or, dans bien des cas, tout se passe comme si la complexité et l'incertitude engluaient la réactivité de l'État et ses établissements publics alors que sa parole, à tort ou à raison, est localement très attendue.

Si la situation est difficile, c'est pour les raisons de fond exposées ci-dessus, mais c'est aussi parce qu'une complexité de gouvernance a été créée : multiplicité des structures

pouvant entraîner dilution des responsabilités, compétition entre experts, facilitée du fait du caractère inexact de la science du risque.

Si la situation est difficile, c'est que la culture nationale fait qu'on voudrait traiter tous les problèmes, prévoir tous les cas et avoir des solutions pour chaque risque. D'où cette pléthore de plans stratégiques de prévention différents. Mais à vouloir l'exhaustivité, ce qui est certainement intellectuellement très satisfaisant, on risque de s'épuiser, au détriment d'actions ciblées plus opérationnelles. Nous avons eu des exemples de plans de prévention prescrits, puis judicieusement dé-prescrits quand l'autorité s'est rendu compte qu'ils ne seraient jamais réalisés...

Si la situation est difficile, c'est aussi et enfin parce que le niveau de risque résiduel acceptable et laissé à l'individu n'a pas été défini. Peut-il d'ailleurs être défini de manière consensuelle dans nos sociétés ?

Le plus grand risque en la matière serait sans doute de faire tendre le risque résiduel acceptable vers zéro, ce qui propulserait le principe de prévention vers l'infini et bloquerait en conséquence toute activité humaine...

Nous n'en sommes pas là, mais le curseur est assurément difficile à trouver, en Aquitaine comme ailleurs.

Jean-Michel Aubas

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

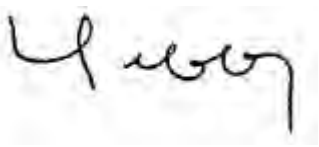
Jean-Jacques Bénézit

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Alain Dorison

Ingénieur général
des mines

Yves Geffroy



Inspecteur général de la santé publique
vétérinaire

Thierry Ménager

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

1. Annexe n° 1 : Lettre de mission

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

Conseil général de l'environnement et du développement durable

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

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

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies

Paris, le 11 MAI 2011

Les vice-présidents

à

Monsieur Jean-Michel Aubies,
ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Monsieur Jean-Jacques Bénézit,
ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Monsieur Alain Dorison,
ingénieur général des mines

Monsieur Thierry Ménager,
ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Monsieur Yves Gelfroy,
inspecteur général de la santé publique vétérinaire

Objet : Audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques en région Aquitaine

Les missions d'audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques dans les services déconcentrés en régions sont menées selon un programme pluriannuel arrêté en liaison avec la direction générale de la prévention des risques.

Le programme établi pour 2010 porte sur cinq régions. Nous vous confions la mission d'audit concernant la région Aquitaine, à réaliser en début d'année. Elle sera coordonnée par M. Yves Gelfroy.

Cette mission est enregistrée sous le n° 009459-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

Afin de faciliter la mise en œuvre de cette démarche d'audit, novatrice du fait de son extension à une région entière et qu'elle porte conjointement sur la prévention des risques naturels et celle des risques technologiques, une formation spécifique est organisée du 17 au 21 mars prochain par le CGEDD. Nous vous engageons vivement à y participer.

Vous voudrez bien soumettre votre projet de rapport à la supervision des coordonnateurs du collège Risques naturels et technologiques du CGEDD. Il convient par ailleurs que vous l'adressiez au préfet de la région Aquitaine pour la phase contradictoire avant le 31 mars 2015, sa remise définitive étant attendue pour le 31 mai 2015.

Vous joindrez au rapport final un projet de lettre de transmission aux ministres qui sera proposé à notre signature sous couvert des coordonnateurs de ce programme d'audits dans les trois conseils généraux.

Le vice-président du CGEDD | Le vice-président du CGAAER | Le vice-président du CGEIet

Patrice Parisé | Bertrand Hervieu | Luc Rousseau

Copies :

CGAAER
Le président de la section « forêts, eaux et territoires »
Le coordonnateur des audits risques

CGEIet
Le président de la section « sécurité et risques »
Le président du comité de l'inspection

CGEDD
La présidente et le secrétaire de la section « risques, sécurité et sûreté »
Le président et le secrétaire de la section « sciences et techniques »
Le président et le secrétaire de la section « personnels et services »
Le coordonnateur de la MIGT Sud-Ouest
Les coordonnateurs du collège « risques naturels et technologiques »

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

Conseil général de l'environnement et du développement durable

Section Risques, Sécurité et Sûreté
Collège Risques Naturels et Technologiques

Affaire suivie par :
Christian de Joannis de Verclos
christian.de-verclos@developpement-durable.gouv.fr
Tél : 01 40 81 64 64 – Fax : 01 40 81 67 13

Paris, le 22 JUIL. 2014

NOTE
à l'attention de

Monsieur Jean-Michel Aubes,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Monsieur Jean-Jacques Benezit,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Monsieur Alain Dorison,
ingénieur général des mines

Monsieur Yves Geffroy,
inspecteur général
de la santé publique vétérinaire

Monsieur Thierry Ménager,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Objet : audits de la mise en œuvre de la prévention des risques naturels et technologiques de la région Aquitaine
Référence : mission CGEDD n° 009459-01

La mission d'audit afférente à la région Aquitaine à réaliser en première période de 2015 vous a été confiée par lettre du 1er mars 2014.

Suite à la demande du vice-président du CGAAER en date du 4 juillet 2014, je vous prie de noter que la coordination de la mission sera assurée par Monsieur Jean-Jacques Benezit, en remplacement de Monsieur Yves Geffroy, qui reste membre de cette mission.

Le vice-président du CGEDD

Patrick Parisé

2. Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
Aïtali	Nordine	DREAL Aquitaine	UT 64	2015/05/19
Arnaud	Georges	CEREMA Direction territoriale Sud Ouest	Groupe eau risques envirnt Directeur adjt Laboratoire	2015/01/26
Audigé	Virginie	DREAL Aquitaine	Chef division risques naturels et hydrauliques	2015/04/23
Auffret	Yannick	MICHELIN	Responsable Hygiène sécurité, environnement prévention des risques	2015/04/22
Baudouin	Emmanuelle	DREAL Aquitaine	Directrice	2015/04/23
Beaulieu (de)	Yann	DREAL Aquitaine	Service patrimoine eau biodiversité	2015/04/22
Bellegarde	Jean-Louis	Mairie de Dax	Directeur général des services techniques	2015/05/21
Bergey	Jean-Louis	ADEME	Directeur régional Aquitaine	2015/04/20
Bernos	Patrice	GIP CHEMPARC	Directeur général	2015/05/19
Bertoux	Simon	Préfecturerégion Aquitaine	Directeur de cabinet	2015/04/21
Bonnet	Claude	SEPANSO	VP départemental 33	2015/04/22
Bosc	Christelle	CEREMA Direction territoriale Sud Ouest	pôle satellitaire	2015/01/26
Boulaigue	Yves	DREAL Aquitaine	Responsable UT 64	2015/05/19
Boulay	Monsieur	DDT(M) 64	Unité prévention risques naturels et technologiques	2015/05/19
Brouder	Hervé	ARKEMA	Directeur de l'établissement Lacq Mourenx	2015/05/19
Cabane	Marc	Ville de Pau	Adjoint au maire en charge de la sécurité	2015/05/20
Castay	Nicolas	GIP Littoral Aquitain	Directeur	2015/02/13
Clousier	Pierre	ARKEMA	Directeur usine de Mont	2015/05/19
Coudron	Frédéric	Mairie de Dax	Directeur Régie des eaux	2015/05/21
Criqui	Gérard	DREAL Aquitaine	Directeur-adjoint	2015/04/23
Delestre	Daniel	SEPANSO	VP régional ; Pdt départemental 33	2015/04/22
Desflans	Alain	MICHELIN	Directeur usine de Bassens	2015/04/22
Duquesne	François	Schapi	Chef du service	2015/04/03

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
				téléphonique
Durand	Pierre-André	Préfet des Pyrénées Atlantiques	Préfet	2015/05/20
Durville	Jean-Louis	CGEDD	membre	2015/03/11
Ellul	Sébastien	TGI de Pau	Procureur adjoint	2015/05/19
Escale	Pierre	DDTM 64	Unité prévention risques naturels et technologiques	2015/05/19
Fay (de)	Stéphane	OIN Euratlantique	Directeur général	2015/04/21
Felts	Didier	CEREMA Direction territoriale Sud Ouest	groupe Eau-risques - environnement	2015/01/26
Flipo	Stephanie	DREAL Aquitaine	Adjointe Service patrimoine eau biodiversité	2015/04/22
Garnier	Christophe	BRGM	Chargé de mission	2015/02/13
Gibert	Jean-Luc	Mairie de Dax	Chargé de mission ingénierie de l'eau	2015/05/21
Gueguen	Arnaud	GIP Littoral Aquitain	Chargé de mission	2015/02/13
Guilhempey	Jean-Marc	TORAY	VP, directeur des sites industriels	2015/05/19
Hamacek	Nathalie	DREAL Aquitaine	Adjointe à la Déléguée ministérielle zone de défense et sécurité Sud-Ouest	2015/04/23
Jeanjjean	Monsieur	DDT(M) 64	Unité prévention risques naturels et technologiques	2015/05/19
Junquet	Monsieur	DDT(M) 64	Unité prévention risques naturels et technologiques	2015/05/19
Kermarrec	Mathilde	Institution Adour	Directrice	2015/05/21
Kholler	Didier	DDT de la Dordogne	Directeur	2015/05/22
Kozimor	Frédéric	DDTM de la Gironde	Chef service aménagement urbain	2015/04/23
Lacaze	Yann	DREAL Aquitaine	Chef SPC	2015/04/21
Lafon	Bruno	Communauté bassin Arcachon (COBAN)	Président	2015/04/24
Lagarde	Béatrice	Préfet de la zone de défense et sécurité Sud-Ouest	Préfete	2015/04/23
Lamugue	Madame	DDT(M) 64	Unité prévention risques naturels et technologiques	2015/05/19
Lary (de)	Roland	CRPF Aquitaine	Directeur	2015/04/24
Lasplaces	Jean-Yves	ONF	Délégué territorial RTM	2015/05/20

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
			Pyrénées	
Laurent	Lydie	DREAL Aquitaine	Mission connaissance et évaluation	2015/04/22
Lemetter	Rémi	YARA	Directeur d'usine	2015/05/19
Macé	Pierre	GIP Ategeri	Directeur	2015/04/24
Mallet	Cyril	BRGM	Directeur régional	2015/02/13
Mann	Monsieur	DDT(M) 64	Unité prévention risques naturels et technologiques	2015/05/19
Marais	Lionel	TOTAL E&P France	Directeur général	2015/05/19
Martin	Bernard	TORAY	PDG	2015/05/19
Maugard	Francis	ONF	Chef d'agence	2015/04/21
Moreau	Pierre	ABENGOA Bioenergy	Directeur d'usine	2015/05/19
Morel	Claude	Préfet des Landes	Préfet	2015/05/22
Morisson	Claire	ARS Aquitaine	Ingénieur sanitaire	2015/04/20
Nedelec	Yves	CEREMA Direction territoriale Sud Ouest	DLB chef du groupe GAIA	2015/01/26
Painchault	Frédéric	DDTM de la Gironde	Chef service risques	2015/04/23
Pallas	Monsieur	DDT(M) 64	Unité prévention risques naturels et technologiques	2015/05/19
Pasquet	Richard	CEREMA Direction territoriale Sud Ouest	Directeur	2015/01/26
Pawlaczyk	Hervé	DREAL Aquitaine	Adjoint chef de service risques	2015/04/22
Pairault	Olivier	DREAL Aquitaine	Division sol, sous-sol et environnement	2015/04/22
Peyrat	Jérôme	La Roque Gageac	Maire	2015/03/29 téléphonique
Pinaudeau	Christian	SYSSO	Secrétaire Général	2015/04/24
Rabau	Fabienne	ARS Aquitaine	Directrice santé publique	2015/04/20
Ravard	Pierre	DDTM des Landes	Service risques	2015/05/21
Ré	Frédéric	Institution Adour	Cellule rivières	2015/05/21
Roger	Olivier	DRAF Aquitaine	Chef du service régional de la forêt et du bois	2015/04/23
Roland	Guillemette	Conservatoire du Littoral	Déléguée Aquitaine	2015/03/24
Rucquoi	Sebastien	CEREMA Direction territoriale Sud Ouest	pôle satellitaire	2015/01/26
Seguin	Jacques	SOBEGI	Président	2015/05/19

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
Truy	Dominique	Mairie de DAX	Directeur des services	2015/05/21
Turon	Jean-Pierre	Ville de Bassens	Maire	2015/04/22
Vassiliadès	Jean-François	Communauté d'agglomération Pau	Responsable astreinte, sécurité, et personnes	2015/05/20
Vigneron	Thierry	DDTM des Landes	Directeur	2015/05/21
Virely	Didier	CEREMA Direction territoriale Sud Ouest	chef du groupe REGG	2015/01/26
Vuillemin	Bruno	TOTAL	Pole étude et recherche de Lacq	2015/05/19

3. Annexe n° 3 : Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	*Signification*
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
Ae	Autorité environnementale
ALUR	Loi pour un accès au logement et urbanisme rénové
ASA	Associations syndicales autorisées
ASN	Autorité de sûreté nucléaire
AZI	Atlas des zones inondables
BOP	Budget opérationnel de programme
BRGM	Bureau de recherche géologique et minière
CCFF	Comités communaux de feux de forêts
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDRNM	Commission départementale des risques naturels majeurs
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, agriculture et espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGEIET	Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies
COD	Centre opérationnel départemental
CODIS	Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
COZ	Centre opérationnel de zone
CRA	Conseil régional d'Aquitaine
CRIC	Correspondant régional installations classées
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DDAE	Demande d'autorisation d'exploiter
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la prévention des populations
DDRN	Dossier départemental des risques naturels

DDT(M)	Direction départementale des territoires et de la mer
DFCI	Défense de la forêt contre l'incendie
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EDD	Etude de danger
EMZSO	État-major de zone Sud-Ouest
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIDOR	Établissement public interdépartemental de la vallée de la Dordogne
EPTB	Établissement public territorial de bassin
ETP	Équivalent temps plein
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GIP	Groupement d'intérêt public
GIP ATEGERI	GIP Aménagement du territoire et gestion des risques
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IRSTEA	Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MIG	Mission d'intérêt général
MISE	Mission interservice de l'eau
MMR	Mesures de maîtrise des risques
MZDS	Mission zonale de défense et de sécurité
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
OCA	Observatoire de la côte aquitaine
OH	Ouvrages hydrauliques
OIN	Opération d'intérêt national
ONF	Office National des Forêts
ONRN	Observatoire national des risques naturels
ORSEC	Plan organisation des secours
PAPI	Programme d'action de prévention des inondations

PCS	Plan communal de sauvegarde
PESO	Pole équipement sous pression Sud-Ouest
PFCI	Protection des forêts contre l'incendie
PGRI	Plan de gestion du risque inondation
PGE	Plan de gestion des étiages
PIGMA	Plate forme d'information géographique mutualisée en Aquitaine
PLU	Plan local d'urbanisme
PPRI	Plan de prévention des risques inondation
PPRIF	Plan de prévention des risques contre les incendies de forêts
PPRL	Plan de prévention des risques littoraux
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PSR	Plan de submersion rapide
RDI	Référent départemental inondation
RIG	Référentiel inondations Garonne
RNAO	Risque de non atteinte des objectifs
RSD	Responsable sécurité défense
RST	Réseau scientifique et technique
RTM	Restauration des terrains en montagne
S3PI	Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAUR	Service aménagement urbanisme risques
SCHAPI	Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévention
SCSOH	Service de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SEPANSO	Société pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest
SIBA	Syndicat intercommunal du Bassin d'Arcachon
SIG	Système d'information géographique
SLGBC	Stratégie locale de gestion de la bande côtière
SLGRI	Stratégie locale de gestion du risque d'inondation

SMEAG	Syndicat d'études et d'aménagement de la Garonne
SMIDDEST	Syndicat mixte pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde
SMQ	Système de management de la qualité
SNGITC	Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte
SPC	Service prévention des crues
SPC-GAD	Service de prévention des crues Garonne Adour Dordogne
SPR	Service Prévention des risques
SRGC	Service risques et gestion de crises
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TRI	Territoire à risque important d'inondation
UNICEM	Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction
UIC	Union des industries chimiques
UT	Unité territoriale

4. Annexe n° 4 : Monographie des établissements publics territoriaux de bassin

a) Le syndicat mixte pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde (SMIDDEST) - EPTB Gironde

L'estuaire de la Gironde constitue, de part sa taille et sa richesse culturelle et écologique, un espace remarquable sur le territoire français. Les enjeux relatifs à la gestion de l'eau, des zones humides et des activités liées au fleuve y sont de premier ordre. Le Syndicat mixte pour le développement durable de l'estuaire de la Gironde (SMIDDEST), labellisé EPTB en janvier 2007, est l'outil de travail en commun de 6 grandes collectivités (Conseil régional d'Aquitaine, Conseil Régional de Poitou-Charentes, Conseil départemental de la Charente-Maritime, Conseil départemental de la Gironde, Communauté Urbaine de Bordeaux, Communauté d'agglomération Royan Atlantique) pour l'ensemble des sujets touchant à l'aménagement, au développement, ainsi qu'à la protection et la préservation de l'Estuaire. Son périmètre d'intervention correspond à celui du « SAGE Estuaire » de la Gironde approuvé en août 2013, dont il assure le portage.

b) L'établissement public interdépartemental de la vallée de la Dordogne (EPIDOR) – EPTB Dordogne

Le bassin hydrographique de la Dordogne s'étend sur un territoire de 24 000 km² et constitue un territoire remarquable par sa nature encore préservée, son patrimoine culturel et un art de vivre marqué par l'empreinte de la rivière. L'établissement public interdépartemental de la vallée de la Dordogne (EPIDOR) a été créé en 1991 par les départements du Puy de Dôme, du Cantal, de la Corrèze, du Lot, de la Dordogne et de la Gironde afin de promouvoir le dialogue territorial au travers d'études et de programmes de gestion et d'animation. Il a été labellisé comme EPTB en 2006. C'est un acteur majeur de la gestion de l'eau au niveau du bassin hydrographique de la Dordogne. Dans le cadre de ses missions, il assure l'élaboration et l'animation d'outils de la gestion intégrée : SAGE (Dordogne amont, Dordogne Atlantique, Vézère-Corrèze…), contrat de rivière (Haute Dordogne, Cère…), Natura 2000 (Vallée Dordogne, Vallée de la Drone…), PAPI(s) du bassin de la Dordogne, plan de gestion des étiages (PGE : Isle Dronne, Dordogne Vézère),

Il assure également la mise en œuvre d'actions de concertation : charte vallée Dordogne, tables rondes sur la directive cadre sur l'eau entre autres. Son patrimoine remarquable et les efforts de gestion et de préservation ont conduit au classement en 2012 du bassin de la Dordogne comme réserve de biosphère par l'UNESCO dont l'EPTB assure la coordination. L'EPTB assure également depuis janvier 2015 la gestion du domaine public fluvial pour une période expérimentale de 3 ans.

c) L'institution Adour - EPTB Adour

Fondée en 1978 par les départements des Hautes-Pyrénées, du Gers, des Landes et des Pyrénées-Atlantiques, l'institution Adour est en charge de la gestion du fleuve Adour qui coule des Pyrénées à l'océan et draine un bassin versant de 17 000 km². Sa mission originelle portait sur la gestion quantitative (inondation et sécheresse) et à la lutte contre les pollutions. Reconnue comme établissement public territorial de bassin depuis 2003, elle a progressivement fait évoluer ses statuts afin de mettre en œuvre une gestion intégrée et durable de son bassin. Aujourd'hui elle est également en charge de la gestion et protection des milieux et espèces aquatiques, de l'organisation de l'information et de la communication, et assure le portage de l'élaboration d'outils de la gestion intégrée : SAGE (Adour Amont, Adour Aval, Midouze), PGE (Adour, Luys-Louts), Natura 2000 (Adour, Vallée de l'Adour).

d) Le Syndicat d'études et d'aménagement de la Garonne - SMEAG

Le SMEAG est un établissement public créé en 1983 par les départements (Haute-Garonne, Tarn-et-Garonne, Lot-et-Garonne, Gironde) et les régions (Midi-Pyrénées et Aquitaine) traversés par la Garonne qui souhaitaient avoir une politique commune afin d'assurer le développement de la vallée. Dans un souci de gestion intégrée de la vallée de la Garonne, le SMEAG met en œuvre la gestion quantitative de la ressource en eau (sécheresse et inondation), la gestion et la préservation des milieux naturels et des zones humides, l'amélioration de la qualité de l'eau et de la qualité paysagère du fleuve ainsi que la promotion économique. Il pilote plusieurs démarches à l'échelle de son périmètre d'intervention (SAGE « Vallée de la Garonne », le PAPI de la Garonne girondine, le PGE Garonne-Ariège, le plan d'action Garonne Amont …) mais également des démarches interrégionales, voire européennes (projets Sud'eau, projet territoires fluviaux européens, projets Interreg …).

5. Annexe n° 5 : Ressources consacrées à la politique de prévention des risques naturels en Aquitaine

a) Les personnels

La répartition des effectifs opérée en 2014 s'établit ainsi :

Programme risques (BOP PR[116], action 10)

	DDT 24	DDTM 33	DDT 40	DDT 47	DDTM 64	TOTAL DDT	DREAL	TOTAL
Catégorie A	1,01	3,08	1	1,18	1,23	6,5	15,49	21,99
Catégorie B	1,7	3,5	1,25	1,99	2,07	10,5	16,48	26,99
Catégorie C et OPA	0,76	1,57	0,25	0,83	0,53	4,4	6,90	11,3
TOTAL	3,47	7,15	2,50	4,06	4,23	21,4	39,0	60,44

L'écart entre la dotation effective figurant dans le tableau, et l'effectif théorique établi selon le référentiel national serait de l'ordre de 9 agents.

Programme urbanisme, territoire, aménagement, habitat

	DDT 24	**DDTM 33**	**DDT 40**	**DDT 47**	**DDTM 64**	**TOTAL**
Catégorie A	0,76	1,57	0,43	0,89	0,93	4,58
Catégorie B	1,15	2,37	0,65	1,35	1,40	6,92
Catégorie C et OPA	0,72	1,49	0,41	0,85	0,88	4,34
TOTAL	2,64	5,42	1,49	3,09	3,20	15,84

[116] Budget opérationnel « prévention des risques », également désigné « BOP 181 ».

b) Les moyens budgétaires

Les moyens budgétaires consacrés à la politique sont les suivants (année 2014) :

(M €)	Crédits (BOP 181)	Fonds Barnier[117]	Études[118]
Prévention des risques naturels	2,4	2,6	0,06
Prévention des risques hydrauliques	0,6		0,22

[117] FPRNM : fonds de prévention des risques naturels majeurs.

[118] Crédits dits « titre 9 », essentiellement destinés à financer les études réalisées par le CEREMA (cf : chap.1.1.3.5).

6. Annexe n° 6 : La fonction RDI dans les départements d'Aquitaine

6.1. La Dordogne

La mission RDI en Dordogne bénéficie de l'outil CRUDOR (portail très documenté sur les crues dans le bassin de la Dordogne[119]), héritage de l'ancien SPC de la Dordogne qui a été intégré dans le SPC-GAD en juillet 2014. Une cartographie des zones de submersions potentielles pour différents scénarios de crue et en fonction des hauteurs d'eau observées aux stations de suivi est accessible en ligne et disponible sous forme de catalogue. La DDT dispose aussi d'un outil de type système d'information géographique qui, en important les données de la base PIGMA[120], permet de produire en temps réel, lors d'une crise, des cartographies adaptées aux différents événements pour aider à la prise de décision en centre opérationnel départemental (COD).

Ce sont les aspects organisationnels qui attirent l'attention. En effet, si la fonction RDI est bien appréhendée de manière transversale et mobilise l'ensemble des compétences de la DDT auprès des cadres pouvant assurer la permanence, elle manque un peu de lisibilité. Une organisation plus resserrée de la mission est à envisager avec l'identification en son sein d'une personne référente. pour l'ensemble des thématiques de préparation et de gestion des crises.

6.2. La Gironde

La fonction de RDI est portée en Gironde par le chef du service risques et gestion de crise (SRGC) qui s'appuie sur une de ses unités dédiée à la gestion de crise. L'épisode de crues dans l'estuaire de la Garonne survenu fin janvier 2014 a pu être correctement géré en raison toutefois de circonstances favorables. En premier lieu, il a été possible de l'anticiper pendant les heures de service normales et de mobiliser l'ensemble des informations issues des documents et études en cours (PPRI, cartographies TRI, études du PAPI de l'estuaire, inventaire des digues). En second lieu, le RDI, et probablement lui seul, disposait des compétences permettant de les interpréter pour apporter des conseils au Préfet dans un contexte où des décisions d'évacuation étaient envisagées. C'est bien d'une interprétation dont il s'agit puisqu'il faut combiner plusieurs scénarios construits à partir des documents existants, en vue de formuler des hypothèses hautes et basses sur les conséquences des crues, la DDTM ne disposant pas de cartes de prévision d'inondations pour la Garonne aval et l'estuaire en tant que telles, le phénomène de nature fluvio-maritime y étant particulièrement complexe.

Une même complexité existe pour les submersions marines dans le bassin d'Arcachon. Le RDI n'y dispose pas d'outil permettant de prévoir les zones inondées à partir des données fournies par Météo-France, étant rappelé que pour ce qui concerne les submersions marines, c'est cet organisme qui produit la vigilance vagues-submersion[121]. À défaut, le RDI ne peut en l'état qu'exploiter les cartographies élaborées par le BRGM dans le cadre de l'établissement des PPRL. Ces études du

---

[119] Cet outil a été crée bien avant le site national Vigicrues qui est la plate-forme nationale officielle d'information sur la vigilance crues. CRUDOR délivre des services relatifs à la prévision (envoi de SMS) et diffuse aussi une information grand public (crues historiques..).

[120] PIGMA : Plate-forme d'information géographique mutualisée en Aquitaine. Il s'agit d'un portail régional comportant un grand nombre de données territoriales (urbanisme, patrimoine.....).

[121] À l'instar de ce qui fait le SPC-GAD pour les crues fluviales.

BRGM contiennent une modélisation pour évaluer des niveaux marins atteints en fonction d'un « jeu de données » concernant les paramètres hydro-météorologiques, la surcote, les conditions de houle etc..... La difficulté tient au fait que les valeurs de ces paramètres lors d'un événement donné ont peu de chances de correspondre précisément à l'une des quelques situations modélisées disponibles.

D'une manière plus générale, la DDTM fait le constat d'un travail considérable restant à faire pour compléter la connaissance des impacts potentiels des crues, jugée encore insuffisante, et pour valoriser les documents existants, les compléter et les rendre utilisables. Ainsi au final, et au regard des enjeux qui la concernent, la mission RDI en Gironde reste fragile, en dépit de l'engagement de ceux qui la portent, et que la mission a pu constater.

6.3. Les Landes

La mission a relevé une publication bien documentée établie à l'initiative de la DDTM des Landes sur un retour d'expérience des inondations de janvier/février 2014 dans le département, suivant d'ailleurs une précédente du même genre pour celles survenues au cours du 1er semestre 2013. Il a été possible de formaliser le lien entre les hauteurs d'eau aux stations de mesure et les impacts sur le terrain (coupures de routes, débordements) au moyen de « fiches station ». Des cartes ont aussi été établies pour identifier les enjeux sur les cours d'eau surveillés des Landes se rapportant aux crues de référence, voire à une crue décennale, mais il existe un manque sur l'Adour. Le Service de prévision des crues Garonne Adour Dordogne (SPC-GAD) mettra en œuvre dans ce département le marché qu'il est prévu de conclure pour établir une cartographie de zones inondées potentielles en fonction des hauteurs d'eau atteintes aux échelles réglementaires.

Au vu des documents communiqués, il ne semble pas exister de volet littoral pour la mission RDI.

6.4. Le Lot et Garonne

Au sein de la Région Aquitaine, le Département du Lot-et-Garonne présente une spécificité puisqu'il relève du SPC Garonne Tarn Lot rattaché à la DREAL Midi-Pyrénées. Le RDI dispose d'une banque de données sur les vallées de la Garonne, de la Baïse, de la Gelise, du Gers et bientôt pour le Lot (données géo-référencées dans un classeur, déclinées en cartes selon les strates de crues). Le RDI participe régulièrement au réseau métier mis en place par le SPC. La mission n'a pas pu porter d'appréciation spécifique sur le fonctionnement de la mission RDI du Lot et Garonne.

6.5. Les Pyrénées Atlantiques

Dans le département les Pyrénées Atlantiques, une consolidation des données de retour d'expérience de crues significatives (orages pyrénéens de juin 2013, inondations en montagne basque de 2014) est en cours. Il est aussi prévu d'exploiter les cartographes anciennes disponibles (Atlas de zones inondables, PPRI ....). Le département va également bénéficier du marché de cartographies des zones inondées potentielles à l'initiative du SPC.

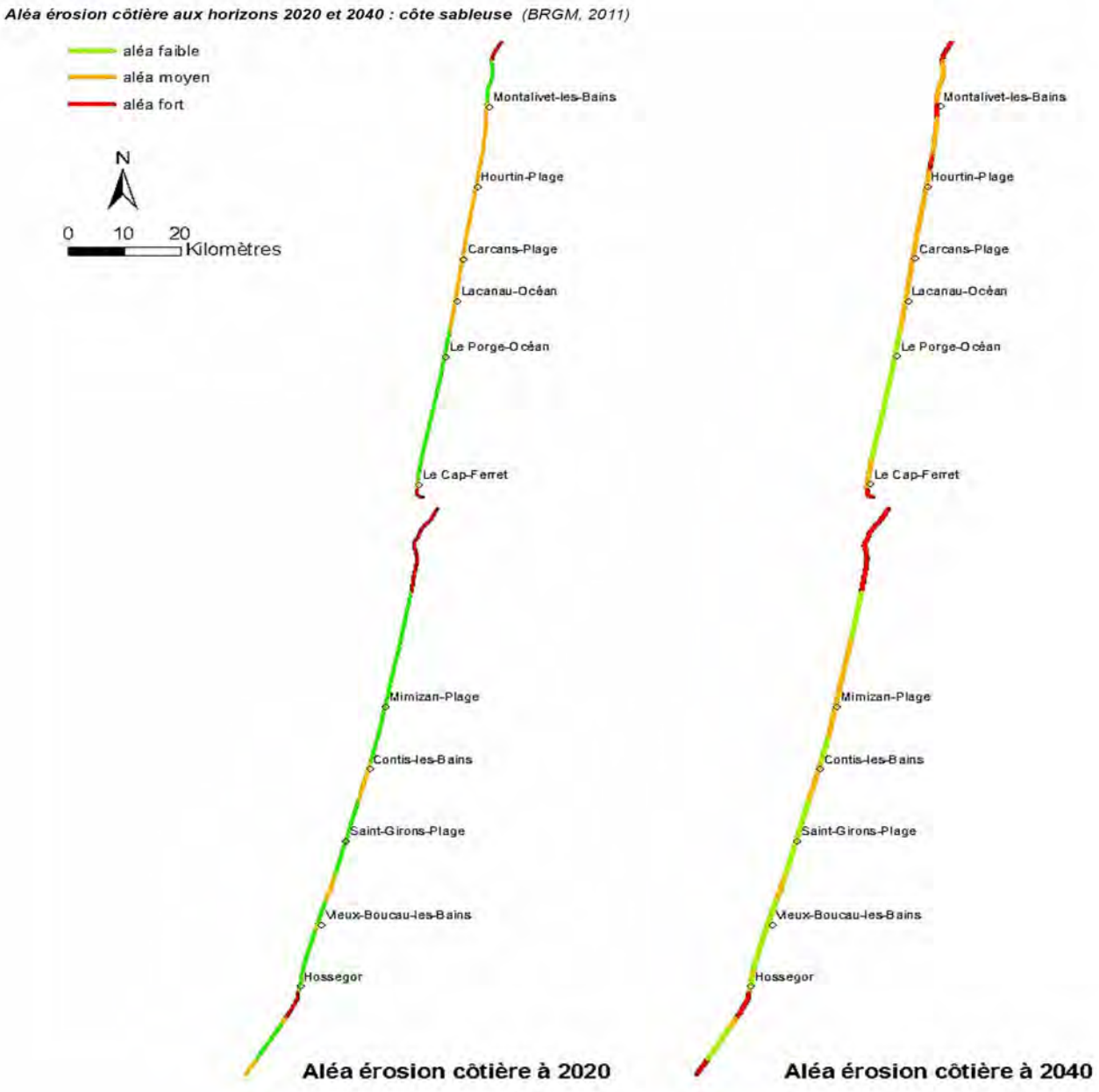
En dehors des cours d'eau qui relèvent du réseau surveillé par le SPC d'autres bassins de risque sont également concernés dans le département : les secteurs soumis à submersion marine, d'autres connaissant des configurations de crues rapides. S'agissant de la submersion, la DDTM a créé une fonction spéciale dite de « référent littoral », dont l'objectif principal est de capitaliser la connaissance sur le littoral (occupation du domaine public, application de la loi littoral). Si contribuer au retour d'expérience des événements de submersion marine figure bien dans la feuille de route de ce poste, sur la base des éléments disponibles il ne semble pas exister de lien entre la mission RDI et cette fonction de référent littoral. Il est donc souhaitable que l'organisation de l'ensemble de la fonction RDI soit en tant que de besoin précisée.

La mission RDI présente dans ce département une certaine fragilité, de sorte que la DDTM exprime elle-même une attente de pilotage et d'outils venant du niveau régional (voire national).

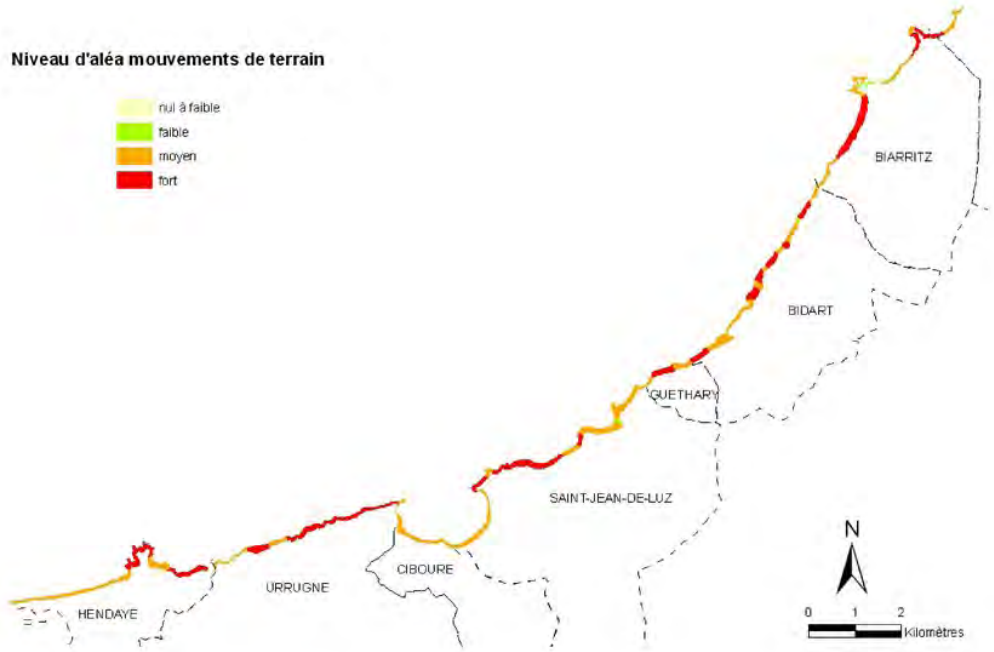
7. Annexe n° 7 : Érosions sableuse et rocheuse

Erosion sableuse

RECUL DU TRAIT DE COTE EN AQUITAINE



Érosion rocheuse



Niveau d'aléa	CRITERES	
	Contexte physique	**Parades envisageables**
Nul à faible	Pas de phénomènes de mouvement de terrain connus	Pas de parade nécessaire ou parades mineures
Faible	Phénomènes connus d'ampleur limitée. La présomption d'apparition de mouvements de terrain est faible et les critères de prédisposition de la falaise sont satisfaisants (faible hauteur de falaise, pente faible,...)	Parades supportables financièrement par un propriétaire individuel (maître d'ouvrage individuel)
Moyen	Phénomènes connus d'ampleur et de fréquence moyenne dépassant le cadre de la parcelle, et caractéristiques physiques défavorables (géologie, altération, pendage, venues d'eau.....)	Parades supportables financièrement par un groupe restreint de propriétaires (maître d'ouvrage collectif)
Fort	Zones jugées instables (mouvements de terrain actifs), nombreux glissements de terrain recensés et/ou d'ampleur importante. Caractéristiques physiques défavorables	Parades d'un coût très important et/ou techniquement difficile

8. Annexe n° 8 : La complexité des phénomènes affectant le littoral

- La détermination des événements marins de référence[122]

Comme indiqué au chapitre 1.1.3.5, c'est le BRGM qui a été chargé sur le littoral de déterminer les processus susceptibles de provoquer des submersions par débordement. Ils supposent d'additionner les contributions de la marée astronomique[123], de la surcote atmosphérique[124] et de la surcote associée aux vagues (le « wave set-up »[125]).

La submersion marine se produit sous l'effet de plusieurs agents dynamiques dont les relations de dépendance sont plus ou moins grandes. Il en résulte le besoin de faire appel à des méthodes probabilistes complexes pour aboutir *in fine* à caractériser des événements de faible, moyenne et forte probabilité. À partir des combinaisons de conditions de vague et de niveau d'eau, une modélisation numérique de la propagation des vagues du large à la cote doit être réalisée. Et enfin, caractériser la submersion à terre, suppose une autre étape de calculs.

La mise en œuvre de ces concepts a nécessité de nombreux calages par le BRGM ainsi qu'un temps important d'échange avec les autres parties prenantes.

- L'estuaire

Les phénomènes hydrauliques dans l'estuaire de la Gironde sont également particulièrement complexes notamment du fait de l'interférence des conditions maritimes (marée, vent, surcote océaniqueet atmosphérique) avec les débits amont des cours d'eau.

- La coexistence du risque de submersion marine et de l'aléa érosion sableuse

La forte mobilité du littoral Aquitain conduit à s'interroger sur comment interagissent, en zones basses ou lagunaires, les phénomènes de submersion marine et d'érosion sableuse, ainsi que sur les conséquences à tirer de cette articulation sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Le recul du trait de cote sous l'effet de l'érosion sableuse est un phénomène chronique[126], sur le long terme. Il résulte du déficit des apports sédimentaires. L'ordre de grandeur estimé est significatif : de l'ordre de 1 à 3 mètres par an. Il en est de même pour le littoral rocheux aquitain, selon des processus chroniques et discontinus, amenant des taux de recul moyens de 0,20 à 0,5 mètres par an.

---

[122] Le texte qui suit est tiré des documents établis par le BRGM.

[123] Action gravitationnelle de la lune et du soleil.

[124] Le passage d'un système dépressionnaire est caractérisé par des variations du niveau marin (chutes de pression entraînant une surévaluation du plan d'eau, vent entraînant des masses d'eau)

[125] A l'approche de la cote, les vagues déferlent : elles transfèrent leur énergie sur la colonne d'eau, provoquant une élévation du plan d'eau (« setup »).

[126] Chronique, mais pas continu. Il y a des périodes de stabilisation, et à l'inverse d'autres avec des modifications rapides.

Il faut aussi tenir compte de l'effet des tempêtes ou d'événements importants conduisant à des érosions fortes (tels que les mouvements des bancs sableux d'embouchure, la dynamique des systèmes barre-baïnes, etc.). L'expérience de l'hiver 2013 – 2014 a (ré)appris qu'un épisode tempétueux pouvait provoquer des reculs soudains et inattendus pouvant atteindre la valeur de 20 m, et même 40 m ponctuellement. En général, le profil dune-plage se reconstitue au cours de quelques saisons. Ceci est moins certain en cas d'accumulation des épisodes de tempête, ce qui peut se produire s'il se confirme que le changement climatique en modifie la fréquence.

Les simulations pour évaluer l'aléa submersion marine (transcription spatiale de l'événement météo-marin retenu comme référence) nécessitent donc de tenir compte des modifications de la géométrie du littoral sous l'effet de la *dynamique* de l'érosion.

Au plan technique, il reste cependant très délicat de combiner submersion et érosion. La méthode actuelle consiste à faire des hypothèses sur des modifications de cordons dunaires, voire de leur effacement, ainsi que de comportement d'ouvrages de protection, pour refléter au mieux ce qui pourrait être les conséquences des processus d'érosion. L'aléa de submersion marine sera recalculé sur ces bases et concernera plus d'enjeux.

On considère actuellement que le secteur de la flèche du Cap-Ferret est un lieu où, potentiellement, ce qui vient d'être décrit peut exister. Par ailleurs, ce secteur est d'autant plus complexe qu'il est soumis à la dynamique du delta de marée (passes) du Bassin d'Arcachon (se reporter au chapitre 3.4.2)

Le secteur des « courants » landais (cours d'eau côtiers) est concerné par la cohabitation de trois phénomènes ; la submersion marine, les crues fluviales, et une évolution de la morphologie tant de la côte que du lit des cours d'eau. La complexité est telle qu'on ne peut combiner que difficilement tant en termes de caractérisation des événements de référence que du point de vue de l'évolution géomorphologique l'évaluation des inondations fluvio-maritimes, celle des surcotes marines et de la topographie liée à l'érosion (cf chapitre 3.5).

9. Annexe n°9 : Le projet de relocalisation des biens et des activités exposés au recul du trait de côte à Lacanau

La commune de Lacanau est particulièrement exposée au recul du trait de côte. Les biens existants susceptibles d'être concernés par l'érosion littorale portent sur près de 1200 logements et sur 109 locaux d'activité, pour une valeur totale de 300 M€.

Cette problématique a conduit les acteurs locaux à répondre, sous la houlette du GIP Littoral Aquitain, à l'appel à projet national du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie lancé en 2012 dans le cadre de la SNGITC et portant justement sur la relocalisation de biens et activités exposés au recul du trait de cote.

Aux termes de ses analyses, le GIP littoral Aquitain estime qu'à droit et financements constants, la mise en œuvre d'une relocalisation « au fil de l'eau » est impossible à Lacanau. En conséquence de quoi, il a élaboré plusieurs scenarii intégrant une phase transitoire de « lutte active »[127] contre l'érosion pour donner plus de marge de manœuvre dans la gestion opérationnelle d'une opération de « repli stratégique ». Il identifie des « verrous » à lever, tant en ce qui concerne la suppression des biens que pour leur relocalisation. Quelques-uns retiennent l'attention :

- on ne sait pas régler la « déconstruction préventive » d'un bien menacé à terme, ni la planifier lorsque sa défense est à prévoir pendant quelque temps. La puissance publique n'a pas l'obligation d'assurer une protection vis-à-vis de l'érosion marine sur les côtes sableuses, mais elle ne peut pas non plus contraindre le propriétaire à une démolition préalable. Si elle projette de procéder elle-même à la destruction, l'acquisition préalable du bien pour un motif d'intérêt général est hors de prix. A Lacanau, le déficit de l'opération (acquisitions et travaux) serait de l'ordre de 600 M€ ; la valeur actualisée nette (VAN) étant évaluée à – 482 M€.

- de son côté, le propriétaire n'a que peu de moyens d'action : soit perdre son bien à terme (les assurances n'interviennent pas car l'érosion sableuse n'est pas considérée comme un risque majeur), soit consentir à se défendre par lui-même, ce qui est très coûteux et même incertain puisque l'autorité publique peut s'y opposer ;

- maintenir sur le temps long des surfaces progressivement urbanisables n'est pas aisé en l'état actuel du droit de l'urbanisme. Réimplanter un bien soustrait à l'aléa dans des lieux appropriés aux nécessités d'une activité commerciale ou pour rester attractif peut s'avérer une opération difficile au regard des dispositions de la loi sur le littoral[128].

[127] Il peut s'agir de protections dures (ouvrages) ou souples (maintien d'un système « dune plage »).

[128] Loi (modifiée) n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite « loi littoral »

Le GIP a mis à l'étude des solutions innovantes pour résoudre ces difficultés et réduire les coûts publics. L'idée centrale permettant d'anticiper et d'organiser la phase de suppression des biens exposés prévoit l'acquisition de leur nue-propriété en fonction d'un usufruit temporaire durant la phase de « lutte active ». Ce mécanisme permettrait à la fois de conserver une certaine valeur aux biens et de réduire les coûts publics (leur « acquisition » sous cette forme réduirait les coûts de moitié par rapport à une expropriation classique aux prix du marché).

Quand bien même ces principes trouveraient une assise juridique et opérationnelle, l'opération de relocalisation n'en resterait pas moins difficilement faisable. En effet le bilan financier est amélioré mais les besoins de financements demeurent extrêmement élevés : bilan négatif de 250 M€ et VAN – 206 M€.

Au final, puisque l'opération de relocalisation, bien qu'efficace en termes de composition urbaine et de maintien de l'orientation touristique de la ville de Lacanau, a tant de mal à être justifiée au plan économique, on peut lui préférer une solution de lutte active à court[129], moyen et long terme[130]. Cette solution est certes d'un coût bien moins élevé mais requiert néanmoins un financement lourd : le GIP évalue à 18M€ la construction de l'ouvrage nécessaire pour cette lutte active valable jusqu'en 2050 (plus un budget annuel de 200 000€ pour l'entretien et le rechargement). Tenir jusqu'en 2100 supposerait de construire un ouvrage de 50 M€.

Les auteurs des études développent une analyse comparative entre les deux options et concluent que le choix de la relocalisation est de l'ordre du « politique », « *dans une perspective de solidarité nationale visant à donner à une commune menacée par un risque naturel inéluctable une perspective de développement alternatif, en la soulageant des contraintes financières qui découleraient de la lutte active ».*

[129] Cela a été le cas à la suite des tempêtes de 2014.

[130] Les études adoptent l'horizon de 2100.

10. Annexe n° 10 : Avancement des 47 PPRL prioritaires (circulaire ministérielle du 2 août 2011)

(Source DREAL)

COMMUNES	Aléas pris en considération	Échéance prévue	Observations
GIRONDE			
PPRL(s) du Bassin d'Arcachon, (Andernos-les-Bains.,La Teste de Buch)	Submersion marine	1er semestre 2016	Lège Cap Ferret et La Teste-de-Buch disposent d'un PPRL « érosion antérieur (2001) – Révision possible de l'aléa érosion dans ces deux communes. Maîtrise de l'Urbanisation : carte d'inondabilité « post Xynthia » transmises aux collectivités (2011).
PPRI de l'agglomération bordelaise (Ambares et Lagrave Villenave d'Ornon).	Débordement des cours d'eau et submersion marine (aléa fluvio-maritime).	2016	PPRI antérieurs de 2005 Maîtrise de l'urbanisation par l'utilisation de l'article R111-2 du code de l'urbanisme (sur la base de cartes « post Xynthia » diffusées en 2011,).
LANDES			
PPRL Mimizan.	Recul du trait de cote et submersion marine	2016	Pas de document réglementaire opposable actuellement. Dossiers d'information transmis aux maires, information sur les SLGBC (GIP Littoral). PPRL « multirisque » prévus intégrant l'aléa érosion.
PPRL(s) du courant de Soustons. (Azur Vieux Boucau-les bains).	Avancée dunaire, submersion marine, inondation fluviale.	Fin 2016	Pas de document réglementaire opposable actuellement, mais des documents disponibles sont utilisés pour maîtriser l'urbanisation (application du R 111-2 du code de l'urbanisme). Dossiers d'information transmis aux maires, et information sur les SLGBC (GIP Littoral). PPRL « multirisque » prévus intégrant l'aléa érosion.

PPRL(s) du secteur Bourret Boudigau (Angresse..... Soorts-Hossegor)	Avancée dunaire et submersion marine	Fin 2016	Pas de document réglementaire opposable, application du R 111-2. Dossiers d'information transmis aux maires, information sur les SLGRE (GIP Littoral). PPRL « multirisque » prévus intégrant l'aléa érosion.
PYRENEES-ATLANTIQUES			
PPRL Saint-Jean-de-Luz	Submersion marine et débordement (Nivelle)	2016	Prescription du PPRL à refaire pour y intégrer l'inondation fluviale (Nivelle). Il n'est pas prévu de traiter l'aléa érosion (SLGRE en cours d'établissement). Cartographies TRI transmises
PPRL Ciboure	Submersion marine et débordements fluviaux (Nivelle et Untxin)	2016	Prescription du PPRL à refaire pour y intégrer l'inondation fluviale. Cartographies TRI transmises (ne prenant pas en compte l'Untxin) Il n'est pas prévu de traiter le thème érosion (à voir à plus long terme en fonction des SLGBC en cours).
PPRL Urrugne	Submersion marine et débordement de l'Untxin.	Fin 2016	Prescription du PPRL à refaire pour y intégrer l'inondation fluviale. Cartographies TRI transmises (pas pour l'Untxin) Il n'est pas prévu de traiter le thème érosion (à voir à plus long terme en fonction de la SLGBC).
PPRL Hendaye	Submersion marine	Début 2016	Cartographies TRI transmises Il n'est pas prévu de traiter le thème érosion (à voir à plus long terme en fonction des SLGBC

11. Annexe n°11 : Caractéristiques principales des TRI en Aquitaine

Nom du TRI	Nature de l'aléa et population exposée[131]	Observations
AGEN	- Crue de débordement de la Garonne Phénomène de crues fluviales présentant une menace modérée pour la vie humaine. - 42 000 habitants dans *un espace apprécié comme le maximum* de celui qui peut être couvert par l'eau en cas de submersion	20 communes dont la communauté d'agglomération d'Agen - PAPI du Bruilhois existant - Le SMEAG couvre le territoire du TRI
BASSIN d'ARCACHON	- Territoire fortement exposé aux submersions marines - 19 000 habitants dans le périmètre d'inondation potentielle - Cartographie pas encore mise à disposition du public	-10 communes. 2 intercommunalités (communauté d'agglomération du bassin d'Arcachon sud (COBAS) et communauté de commune du bassin d'Arcachon nord (COBAN). Syndicat mixte du bassin d'Arcachon (SIBA)
BERGERAC	- Crues de débordement de la Dordogne - 10 000 habitants potentiellement concernés (sans tenir compte des inondations des affluents)	- TRI interdépartemental, 22 communes, 6 communautés de communes - PAPI porté par l'EPTB EPIDOR
BORDEAUX	- Crues fluvio-maritimes pouvant générer une dangerosité élevée d'autant que les ouvrages de protection sont vieillissants - Principal enjeu d'Aquitaine : 114 000 habitants potentiellement concernés (sans tenir compte des inondations propres aux affluents).	-28 communes (5 communautés de commune et la métropole bordelaise) - TRI inclus dans le périmètre du futur PAPI « estuaire » porté par le SMIDDEST - Enjeu de la collaboration entre le SMIDDEST et Bordeaux métropole pour la future SLGRI
COTE BASQUE	- Le territoire de Bayonne est soumis à des phénomènes fluvio-maritimes (estuaires de l'Adour et de la Nive). Au sud du Pays Basque, de nombreuses populations sont exposées aux submersions rapides et aux crues torrentielles de la Nivelle qui peuvent avoir de lourds impacts (les affluents pouvant être pris en compte de manière élargie par la SLGRI)	- TRI interdépartemental , 13 communes . Communauté d'agglomération Côte Basque Adour (ACBA). Communauté d'agglomération Sud Pays Basque (ASPB). Communauté de communes du Seignaux dans les Landes - l'institution Adour est un EPTB dont le périmètre d'action concerne l'Adour

[131] Source : fiches sur les TRI accessibles sur le site internet de la DREAL

DAX	- Il s'agit de la principale poche d'enjeux sur les biens dans les Landes (crues fluviales de l'Adour) d'autant que le système d'endiguement n'assure pas un bon niveau de protection - 10 000 habitants (hors inondations spécifiquement liées aux affluents)	- 13 communes avec une communauté d'agglomération (DAX) - L'institution Adour (EPTB) développe son action sur le fleuve éponyme
LIBOURNE	- débordement de la Dordogne avec influence de la submersion marine (aléa fluvio-maritime) - présence de digues d'origine agricole - 13 000 habitants	- 20 communes (6 communautés de communes - présence de l'EPTB EPIDOR qui porte le PAPI « Dordogne ».
PAU	- Inondation par débordement du Gave de Pau - 49 000 habitants avec des enjeux économiques situés à l'aval	- 34 communes (4 communautés de communes et communauté d'agglomération Pau-Pyrénées - SLGRI dont la structure porteuse a été désignée - le secteur aval du Gave a été retenu par la DREAL pour y mettre en œuvre une démarche expérimentale du prise en compte du risque naturel/technologique (NaTech) dans la gestion de crise . L'objectif est de savoir déduire de la prévision des crues l'enjeu technologique susceptible d'être concerné et de mettre en œuvre les actions adéquates le plus rapidement possible. Le retour d'expérience de la crue de juin 2013 a révélé un risque d'endommagement des canalisations de transport de gaz toxique (H_2S) . Cette démarche de la DREAL Aquitaine est considérée comme pionnière.
PERIGUEUX	- Débordement de l'Isle présentant une menace modérée pour la vie humaine - 17 000 habitants (hors inondations spécifiques par les affluents)	- 12 communes - présence de l'EPTB EPIDOR qui porte le PAPI Dordogne
TONNEINS-MARMANDE	- Débordements de la Garonne - 17 000 habitants	- 19 communes (soit le périmètre de la Communauté d'agglomération du Val de Garonne) - présence du SMEAG compétent pour l'axe Garonne

12. Annexe n° 12 : Ouvrages hydrauliques

Le parc d'ouvrages hydrauliques connus (de classe A, B et C[132]) en Aquitaine est le suivant :

		Nombre classés			
Barrages concédés	Classe A	4			
	Classe B	5			
	Classe C	9			
	Classe D	36			
		Nombre recensés		Nombre classés	
Barrages Autorisés	Classe A	8		8	
	Classe B	29		26	
	Classe C	215		190	
		Km recensés	Tronçons recensés	Km classés	Tronçons classés
Digues	Classe A	0	0	0	0
	Classe B	190	67	173	45
	Classe C	561	215	443	145

Concernant les digues de classe B et C, les tronçons recensés mais non encore classés correspondent essentiellement à des ouvrages pour lesquels le gestionnaire compétent n'a pas encore été identifié par les DDTM.

[132]La classe d'un système d'endiguement ou celle d'un aménagement hydraulique est déterminée en fonction de l'importance de la population protégée (Cf Art. R. 214-113.-I du Code de l'Environnement):

A : Population supérieure à 30 000 personnes

B : Population comprise entre 3 000 et 30 000 personnes

C : Population de 30 à 3 000 pesronnes

13. Annexe n°13 Les réponses des Préfets en phase contradictoire ; les plans d'actions

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA RÉGION AQUITAINE - LIMOUSIN - POITOU-CHARENTES

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes

Service prévention des risques site de Bordeaux

Bordeaux, le 29 FEV. 2016

Le Préfet

à

Monsieur Jean-Jacques BÉNÉZIT
Conseil Général de l'Agriculture de l'Alimentation et des Espaces Ruraux
Coordinateur de la mission d'audit de la mise en œuvre des politiques de prévention des risques

Nos réf. : [illegible]
Vos réf. : votre courrier du 1er décembre 2015
Affaire suivie par : [illegible]
Tél. [illegible] – **Fax** : [illegible]
Courriel : [illegible]

Objet : audit de la mise en œuvre des politiques de prévention des risques naturels et technologiques dans la région Aquitaine
PJ : note de réponse à la phase contradictoire de l'audit

Suite à votre transmission du rapport provisoire d'audit relatif à la mise en œuvre des politiques de prévention des risques naturels et technologiques dans la région Aquitaine, je vous prie de trouver, ci-joint, les éléments que nous souhaitons porter à votre connaissance dans le cadre de la procédure contradictoire.

Cette synthèse régionale tient compte des retours du niveau départemental. Elle est constituée, d'une part, des observations et des propositions d'ajustements du rapport et, d'autre part, d'un projet de plan d'actions issu de vos recommandations.

Dans le cadre de la nouvelle configuration régionale Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes, je porterai une attention particulière pour que ces recommandations puissent être partagées à cette échelle de travail.

Le Préfet de région,

Pierre DARTOUT

[illegible]
Adresse postale : [illegible] Poitiers CEDEX

Réponse pour la phase contradictoire

Suites données aux recommandations (plan d'action)

Le plan d'action ci-dessous est issu des actions de « niveau régional » (proposées par la DREAL) et des actions de niveau départemental (proposées par les DDTM) répondant aux recommandations de niveau 1 et de niveau 2 identifiées p.8 et 9 du rapport.

Le préfet de département des Pyrénées-Atlantiques a proposé un plan d'actions plus détaillé en réponse à des remarques de l'audit. Ce plan d'actions est annexé à ce présent document.

Concernant le pilotage des DDCSPP

En 2016, la DREAL continuera d'appuyer les DD(CS)PP sur les dossiers les plus complexes, sur les outils « informatique » liés à l'exercice de l'inspection des installations classées et par l'organisation de journées inspecteurs.

Il est prévu de réunir de manière plus régulière, en présence du CRIC, les chefs de service en charge de l'inspection pour partager les modalités de déclinaison des actions nationales et les objectifs annuels.

Dans le cadre de la réforme territoriale, un chantier est prévu pour définir la gouvernance des DD(CS)PP.

Recommandation 2 relative à l'animation du réseau scientifique et technique de l'État en région (réponse proposée par la DREAL Aquitaine, à consolider dans le cadre de la nouvelle région ALPC)

Actuellement, BRGM, CEREMA et ONF / RTM sont associés au sein du réseau risques aquitain. Cependant, s'ils participent aux échanges et aux actualités, aucun point propre ne leur est systématiquement dédié.

Il est envisagé de proposer, lors de réunions du réseau risques (*), un point consacré aux organismes d'appui techniques, animé par la DREAL :

- présentation par chacun des organismes d'appui des prestations en cours, pouvant intéresser d'autres organismes (objectif : améliorer les interfaces et la diffusion d'information)

- pour les opérations sous maîtrise d'ouvrage DDT(M) ou DREAL, retour synthétique du point de vue du maître d'ouvrage : points forts de l'étude, exploitation et valorisation de l'étude envisagées, éventuelles difficultés rencontrées. Objectifs : identifier les éventuelles difficultés lors de la réalisation d'une prestation (à résoudre hors réunion), valorisation des données notamment via l'observatoire régional des risques ;

- échanges autour de la préparation des futures feuilles de route et prestations confiées aux organismes d'appui : écoute des besoins des DDT(M), écoute des

propositions des organismes d'appui technique. En fonction de la période à laquelle la réunion se déroulera, il pourra s'agir également de faire un retour sur les actions demandées / actions retenues lors du dialogue de gestion. (objectif : améliorer la concertation et les interfaces entre services d'appui lors de l'élaboration des feuilles de routes).

Ces points, pour être efficaces, nécessiteront d'être préparés par l'ensemble des acteurs en amont de chaque réunion.

(*) : dans le cadre de la réorganisation de la DREAL dans la nouvelle région ALPC, une réflexion sur les réseaux d'animation est mise en place à l'échelle globale des services. De plus, une réflexion sera menée pour coordonner les attentes des services à l'égard de la programmation des actions locales des Établissements Publics. Ainsi, la proposition peut être amenée à évoluer.

Recommandation 3 relative à la mise en place de la GEMAPI

Pas de remarque particulière.

La DDTM des Landes précise qu'un groupe technique associant Etat, Conseil Départemental, Agence de l'Eau, Institution Adour et l'association des maires des Landes, pilote la démarche. Les premières réunions se tiendront début février 2016.

Le DREAL Aquitaine ajoute qu'une dynamique similaire a été mise en place dans chaque département.

Recommandation 4 relative aux DDT(M) quant à l'adaptation du plan régional à chaque contexte et état d'avancement départemental et s'organiser en réseau (mission Référent Départemental Inondation).

Pas de remarques des DDT(M) sur cette recommandation.

La DDTM 64 indique que l'achèvement des actions RDI est en cours (fiches cours d'eau et cartographie des enjeux). Le travail en réseau avec les autres DDTM, et lien avec la mission « référent départemental submersion » est prévu.

Recommandation 5 à la DGPR et au préfet de la région Aquitaine : Afficher la stratégie de l'État sur la mise en oeuvre de la politique de prévention des risques sur le littoral permettant de prendre position sur les objectifs, les priorités, les outils ainsi que sur les modalités de traitement des dossiers sensibles.

La DREAL élaborera d'ici fin 2017, en lien avec les DDTM, une stratégie sur la mise en oeuvre de la politique de prévention des risques sur le littoral intégrant l'approche risques littoraux et l'approche aménagement / urbanisme.

L'élaboration de cette stratégie pourra mobiliser l'expertise de l'observatoire de la côte aquitaine (OCA), du GIP Littoral aquitain et d'autres partenaires techniques notamment sur le littoral de Charente-Maritime.

Cette stratégie pourra être soumise à la mission inter-services régionale du littoral (MIRL) et au comité de l'administration régionale (CAR).

Recommandation 6 au Préfet de la Gironde relative à la définition de la ligne d'action publique sur le dossier de la pointe du Cap Ferret

Se référer au courrier du 15 février 2016 de la DDTM de la Gironde au Préfet de Région.

Recommandation 7 relative à la DDT du Lot-et Garonne.

Cette recommandation forte, sortie de son contexte, pourrait être interprétée comme un non-respect de la doctrine en contradiction avec les conclusions du rapport n°008235-01 de l'audit de suivi de 2013 qui précisait :

« les services de la DDT concernés, très sensibilisés par les constats de la mission d'audit de 2009, ont su réagir et travailler ardemment à progresser, en tenant compte des observations émises par la mission. L'investissement personnel de cadres motivés, allié à un bon soutien de la direction qui s'est pleinement appropriée les enjeux de la prévention des risques dans le département et a de bonnes relations de travail avec les services préfectoraux, a permis des avancées très conséquentes. »

Cette recommandation ne traduit pas les longs échanges entre DDT du Lot-et-Garonne et l'auditeur, présent à Agen dans le cadre de l'audit sur la mise en oeuvre de la politique de l'eau, et sa rédaction pose de nombreuses questions (quelles constructions, quel aléa fort ?)

Les discussions ont porté sur les conditions de mise en cohérence des diverses politiques de l'État, notamment pour répondre aux questions suivantes :

• Quel assouplissement de la doctrine nationale qui interdit les constructions nouvelles en aléa fort pour permettre de reconstruire la ville sur la ville ?

• Comment traduire l'objectif de la directive inondation de réduire les conséquences négatives des inondations et celui de la SNGRI de réduire le coût des dommages liés à l'inondation ?

• Le reporting nécessite des outils de mesure qui n'existent pas encore. Où en est le travail sur le référentiel de vulnérabilité annoncé initialement pour fin 2014 et reporté en 2016 dans la SNGRI ?

• Comment construire la cartographie des dommages ?

• Comment traduire l'occurrence des crues ?

• Comment définir un indice de résilience ?

• L'analyse coût avantage est utilisée pour comparer des solutions de réduction de la vulnérabilité ; un outil plus simple serait utile pour comparer des choix d'aménagement (par exemple, construire en aléa fort avec cote du premier plancher au-dessus des PHEC à proximité du centre urbain et des services notamment de gestion de crise plutôt qu'en aléa moyen en zone urbanisée plus éloignée des services). Est-il envisagé par la DGPR ?

La DDT du Lot-et-Garonne apporte les compléments suivants :

Contexte général :

Le contexte a fortement évolué ces dernières années et des expériences ont été conduites pour mieux prendre en compte les enjeux locaux de développement des territoires (cas de l'entrée sud de Cahors). Xynthia a marqué les esprits mais l'État a adouci sa position initiale de démolition des bâtiments en zone inondable ; le PPRi de La Faute a été cassé suite aux recours de propriétaires qui le trouvaient trop contraignant. Le ministère a lancé en janvier 2015 le Grand prix Aménagement adapté aux terrains inondables constructibles «comment mieux bâtir en terrains inondables constructibles». La directive inondation prône une approche globale, de la prévention au retour à la normale, en passant par la gestion de crise ; elle est souvent lue comme une possibilité de construire en zone inondable dès lors qu'il existe les outils de gestion de crise (plan communal de sauvegarde et ORSEC). Le PGRI traduit bien ces préoccupations.

Par ailleurs, un projet de loi présenté par des sénateurs, le 8 octobre 2013, traduit bien la volonté de « passer d'une logique de protection pour elle-même, de territoires inondables qui représentent plus de la moitié des communes et produisent une part essentielle de la richesse nationale, à une logique d'aménagement de ces territoires pour permettre de continuer à y vivre ».

Ce contexte ne facilite pas la mise en place de PPRI d'autant que la doctrine DGPR ne s'appuie pas sur des documents réglementaires de portée juridique suffisante. En conséquence, les pratiques sur les territoires sont assez diverses (comparaison avec ce qui est fait sur la Loire ou la Saône notamment en termes de périmètre de centre urbain pour le développement de l'habitat et en zone urbanisé inondable d'acceptation d'un développement économique).

Contexte local :

Il convient d'appliquer avec responsabilité les principes de précaution sur le secteur d'Agen où le PPRI actuel a permis un développement économique sur une partie de la vallée de la Garonne située en aléa moyen et entourée de digues de protection ayant pour objectif une protection contre la crue de référence du PPRI. Le changement de crue de référence (passage d'une crue d'occurrence centennale à la crue de 1875 d'occurrence 300 ans) ne peut remettre en cause tous les aménagements réalisés ces dernières années du simple fait que l'aléa devient fort, en passant la barre fatidique des 1,00 m.

Dans ces conditions, nous assurons localement la cohérence des différentes politiques et la continuité de l'action :

• en interdisant le développement de nouveaux logements en aléa fort (> 1 m) ;

• en acceptant sous condition le développement des activités en aléa fort dans les zones urbanisées avec des recommandations quant aux produits dangereux ;

• en acceptant sous condition la reconstruction en centre urbain même avec augmentation du nombre de logements mais à condition de construire les planchers au-dessus de la cote de référence et avec prise en compte du risque inondation par un plan de mise en sécurité.

Ces dispositions contribuent à définir de manière adaptée les contraintes imposées sur le territoire et participent de cette manière à une déclinaison de la doctrine au contexte local. En effet, la prise en compte de la nouvelle crue (1875) augmente les surfaces en aléa fort de 191 ha sur Agen, dont 190 ha en zone urbanisée et, sur Boe, de 405 ha dont 135 ha en zone urbanisée.

Il est très difficile de faire accepter aux élus ces dispositions très contraignantes qui remettent en cause les projets de développement de leur territoire communal (commande d'une étude contradictoire par l'AA qui a conduit à la reprise des cartes d'aléa, avec un allongement de délai de 2 ans et 3 mois et un coût supplémentaire de 106 000 €).

La démarche de révision du PPRI, prescrit en juillet 2014, a repris en janvier 2016 sur la base du porté à connaissance des nouvelles carte d'aléas (issues du nouveau débit de référence calé à 8800m³/s) et nous engageons les discussions avec chaque commune en vue d'élaborer le zonage puis le règlement des PPRi en ayant le souci de réduire les impacts négatifs des inondations en bloquant le développement de zones à urbaniser en aléa fort et en limitant le développement de la ville sur les zones urbanisées avec une approche différenciée entre habitat et activité.

Recommandation 8 relative à une méthode de programmation des prescriptions et révisions des PPRI (réponse proposée par l'Aquitaine, à consolider dans le cadre de la nouvelle région ALPC)

La DREAL envisage de compléter sa stratégie en orientant davantage les lignes directrices de détection des besoins de prescriptions ou de révisions des PPRI, ainsi que des modalités de hiérarchisation des PPRI dans les cas ou le nombre de révision de PPRI/PPRL à traiter serait trop important par rapport aux moyens disponibles (cette réalité est déjà présente et se traduit dans la stratégie régionale existante (annexe 17) par une hiérarchisation et une programmation lissée dans le temps, par les DDT(M) de l'ensemble des PPR).

Ce travail pourra contribuer à accroître la pertinence de la répartition des moyens par la mise en place d'un nouvel indicateur complémentaire identifiant, pour chaque département, les besoins de prescriptions ou de révisions des PPRI. (N.B. : un des critères de répartition actuel est le nombre de PPR en cours d'élaboration/de révision). Cette méthode est à réfléchir à l'échelle ALPC.

De plus, la DREAL pourra s'engager en direction d'un pilotage relatif aux exigences du contenu des PPRI/PPRL. La méthode est à mettre en place en lien avec les DDT(M).

Recommandation 9 relative aux délais d'instruction des DDAE et à la gestion des certificats de projet.

Au global, le nombre de dossiers traités en 2015 en équivalent DDAE est de 51 equiv DDAE (les dossiers d'enregistrement sont comptabilisés à 0,5 equiv DDAE). Il convient de noter que 13 dossiers ont d'ores et déjà passé le CODERST.

En termes de délais, la priorité a été de privilégier l'instruction des nouveaux projets, sur lesquels s'applique en Aquitaine le dispositif expérimental du certificat de projet. L'extraction S3iC du 02 décembre 2015 précise que sur les 13 dossiers clôturés en 2015 à ce jour, 8 dossiers ont été instruits en moins d'un an, soit un ratio régional de 62 % pour un objectif national affiché de 70 %. L'Aquitaine est en progression sur cet

indicateur (47 % en 2014) et se retrouve à un dossier près à l'objectif national. Toutefois, les délais d'instruction des autres dossiers «nouveaux projets», toujours en cours d'instruction, peuvent faire baisser cet indicateur. L'ensemble de la chaîne de l'inspection est mobilisée pour traiter prioritairement et dans les délais les dossiers « nouveaux projets ».

La capacité annuelle actuelle d'instruction de la DREAL Aquitaine est de l'ordre de 55-60 eq DDAE pour un en-cours moyen de 100 eq DDAE. Le nombre de dossiers déposés chaque année fluctue entre 35 et 50. La première difficulté de la DREAL Aquitaine est donc de parvenir à réduire le nombre de dossiers en cours d'instruction, dans un contexte évolutif où il est attendu dès 2017 la généralisation de l'autorisation unique qui apportera rapidement des contraintes fortes en termes de délais. Les efforts portés en 2015 et qui vont se poursuivre en 2016 visent à cerner par dossier les points de blocage, à tenter de les lever, à prioriser l'action d'instruction sur les dossiers qui ont une chance d'aboutir et à généraliser le processus de rejet/abandon. Ce travail est en cours, il est notamment mené à l'occasion du tour des UT en vue de fixer les objectifs 2016.

Plusieurs chantiers sont en cours pour améliorer la performance de la DREAL Aquitaine. Un groupe de travail a été constitué avec des représentants des UT de façon à caractériser les pratiques actuelles dans chaque département et identifier celles qui apportent des gains en temps d'instruction.

Plusieurs pistes se dégagent et portent notamment sur :

• la mise à disposition d'outils de suivi par le service PR,

• la meilleure répartition du volume d'inspections en fonction du stock de dossiers à instruire,

• le rejet des dossiers non complets après la première remise de compléments,

• la fixation de délais pour la fourniture de compléments,

• la délégation de signature du préfet de département au chef d'UT qui lui permettrait directement de solliciter les compléments, de consulter les autres services de l'État, de saisir l'autorité environnementale.

Un travail sera également à mener sur le niveau de contribution de l'inspection à la rédaction de l'avis de l'autorité environnementale.

Un partage des bonnes pratiques entre les 3 DREAL fusionnantes et la mise en place à terme aussi rapproché que possible d'une organisation unique sur le périmètre ALPC devraient conduire dans un second temps à une efficience encore meilleure de l'inspection des installations classées dans le registre de l'instruction de dossiers.

En revanche, il est pressenti une augmentation sensible du travail d'instruction liée à la mise en oeuvre prochaine (2017) de l'autorisation unique sur l'ensemble des demandes d'autorisation ICPE et à la remise des dossiers de réexamen et de mise en conformité au titre de la directive IED qui vont s'échelonner sur les 5 prochaines années. Le travail de recherche d'efficience est impératif et est engagé mais ne pourra pas, à lui seul, compte tenu de la charge supplémentaire de travail qui est attendue,

compenser la sous-dotation en effectifs de la région ALPC par rapport à d'autres régions.

Concernant les certificats de projets, comme souligné par la mission, leur nombre reste aujourd'hui relativement faible au regard du nombre de DDAE instruits en Aquitaine. La généralisation de l'autorisation unique à toutes les ICPE pourrait toutefois mener à ce que les délais d'instruction de tous les DDAE soient encadrés réglementairement. Plusieurs outils accompagnent néanmoins cette généralisation. Il s'agit notamment de la possibilité encadrée par Décret de rejeter les demandes de très mauvaise qualité avant même l'organisation de l'enquête publique, ce qui permettra de réduire le stock de dossiers « bloqués ». L'examen en CODERST et CDNPS facultatif permettra également de réduire les délais après enquêtes publiques pour les dossiers les plus simples. En tout état de cause, les délais ne pourront être tenus sans les éléments mentionnés au paragraphe précédent.

Recommandation 10 à la DGPR : rappeler aux préfets la nécessité d'appliquer strictement l'article L515-19 du code de l'environnement pour faire signer les conventions de financement, conséquences des PPRT. Le dépassement du délai légal de 18 mois, incompatible avec les objectifs de protection des riverains, est potentiellement porteur d'un risque juridique pour l'État et ses fonctionnaires en cas d'accident.

Le refus du Conseil Régional d'Aquitaine de participer au financement des mesures foncières pour des PPRT de la région a été acté par plusieurs courriers en réponse à diverses saisines:

• courriers des 13 janvier et 6 juillet 2012 au Sous-Préfet de Dax dans le cadre du financement des mesures foncières du PPRT de DRT (Vielle-Saint-Girons),

• courrier du 13 janvier 2012 au Sous-Préfet de Dax dans le cadre du financement des mesures foncières du PPRT de SPD (Mont-de-Marsan),

• courriers du 6 décembre 2011 et du 25 mai 2012 au Préfet de la Gironde dans le cadre du financement de mesures foncières du PPRT de Bassens.

Le préfet consultera le nouvel exécutif avant de mettre en place le « financement par défaut » (si une convention fixant les contributions respectives n'est pas signée dans les douze mois suivant l'approbation du PPRT (ce délai pouvant être prorogé de 6 mois par décision motivée du Préfet), la contribution est fixée à hauteur d'un tiers pour chacune des parties, et au prorata de la CET perçue de l'exploitant des installations à l'origine du risque pour les collectivités), comme le lui a demandé le préfet des Pyrénées Atlantiques.

PRÉFET DE LA GIRONDE

Direction départementale des territoires et de la mer de la Gironde

Bordeaux le [illegible] février 2015

Le Directeur Départemental des Territoires et de la Mer de la Gironde

à

Monsieur le Préfet de la Région Aquitaine Limousin Poitou-Charentes
Préfet de la Gironde

Objet : Audit de mise en œuvre des politiques de prévention des risques naturels et technologiques dans la Région Aquitaine

Par lettre du 6 janvier 2015, vous m'avez transmis pour avis le rapport provisoire d'audit de mise en œuvre des politiques de prévention des risques naturels et technologiques dans la Région Aquitaine.

Ce projet de rapport appelle deux observations de ma part :

-La recommandation 8 au Préfet de la Gironde demande de définir la ligne d'action publique sur le dossier de la pointe du Cap Ferret.

La mission d'audit précise qu'elle n'a pas été à même d'expertiser plus à fond ce dossier complexe. En effet, son analyse est très partielle et porte sur une partie du dossier, à savoir la situation d'un seul ouvrage construit irrégulièrement.

La situation de la pointe du Cap-Ferret ne doit pas être abordée sous le seul angle d'une situation individuelle problématique, mais sous celui de la problématique générale de l'érosion, sachant que sa défense est actuellement assurée par de multiples ouvrages édifiés par plusieurs propriétaires, avec plus ou moins de cohérence et sans autorisation initiale pour nombre d'entre eux.

Il faut noter que cette situation est ancienne. Ainsi, en l'absence de structuration collective, ces propriétaires riverains de la mer ont été conduits, dès les années 1980-1990 à réaliser par eux-mêmes, de manière empirique et sans autorisation, des travaux de défense de leur propriété contre la mer.

Les représentants de l'État actuels, héritent donc d'une situation délicate sur ce dossier et ont engagé, sous l'autorité de la sous-préfète d'Arcachon, en continuité des précédentes actions menées

par ces prédécesseurs, un plan d'action visant à mettre dans le cadre légal les différentes actions individuelles, par la mise en œuvre pour les ouvrages existants, d'autorisation d'occupation du domaine public, incluant comportant des obligations de surveillance, par la création d'associations syndicales de propriétaires riverains de la mer pour la gestion des dits ouvrages et par la mise en place de mesures de police interdisant l'accès aux sites comportant des risques pour la sécurité des personnes.

Ces interventions se font dans un contexte rendu complexe par l'absence d'une politique publique sur ce dossier avant les années 2000.

Une ligne d'action publique est plus que jamais nécessaire et la recommandation faite par l'audit est partagée, mais les auditeurs ne peuvent ignorer la situation passée, les actions maintenant engagées et limiter leur analyse à une seule situation particulière.

La mission d'audit a examiné plus particulièrement le PPRT de Gassons et la démarche PAPI (programme d'accompagnement aux risques industriels) mise en œuvre sur ce site.

Je tiens à souligner que la DDTM a joué un rôle important, avec la DREAL, auprès du maire pour le déploiement de ce programme en étant maître d'ouvrage du dispositif (préparation des contrats avec le CEREMA, avec le PACT HD, préparation des conventions financières avec les collectivités et les industriels, gestion des comptes avec la Caisse des Dépôts et Consignations).

Je souhaiterais donc que le rôle important qu'a joué la DDTM dans ce dossier soit indiqué, de manière formelle, dans le rapport d'audit.

Le directeur départemental
des territoires et de la mer
de Grande

Le Directeur Départemental
des Territoires et de la Mer

Olivier BRUNEAUT

Audit Risques Aquitaine 2015

Suites à donner au rapport d'audit

Propositions d'actions relevant de la DDTM64

point(s) rapport audit	Actions proposées	Délais	Commentaires
	Thématique « stratégie, programmation, pilotage et partenariat »		
29 34	Développement de la communication en direction des élus en matière de prévention des risques : – lettres circulaires (lettres et/ou courriers électroniques) – organisation de réunions d'information, ou de sessions de formation (ou participation à des réunions organisées par les EPCI) – diffusion des compte-rendus de la CDRNM	- après événements et avant saison hivernale - après CDRNM	
29	Poursuite de la tenue de la CDRNM, permettant de valider les orientations en matière de prévention des risques naturels, et notamment la programmation des PPR, ainsi que la communication vers les élus et le public.	chaque fin d'année	
30	Programmation des PPR : formalisation des critères pour la priorisation des PPR et renforcement des échanges avec la DREAL pour leur programmation (/ moyens ETP et financiers)	- lors des mises à jours de la stratégie régionale - à présenter lors de la CDRNM	
	Thématique « crise et gestion de crise »		
39	Achèvement des actions RDI en cours (fiches cours d'eau et cartographie des enjeux), travail en réseau avec les autres DDTM, et lien avec la mission référent départemental submersion		
	Thématique « risques littoraux »		
48	Achèvement des 4 PPRL prioritaires	approbations prévues: Hendaye : mi 2016; Saint Jean de Luz : début 2017, Ciboure et Urrugne : courant 2017	
70	Etablissement d'un dire de l'État (= diagnostic simplifié + note d'enjeux) sur l'Adour maritime pour fédérer les CL sur leur intérêt de porter la SLGRI « Nord » et faire émerger une structure porteuse	2016	La recomposition du TRI Côtier Basque en 2 SLGRI sera proposée à la DREAL
64	Renforcement de la coopération avec la DDTM40 pour le TRI Côtier Basque	mi 2016	diagnostic et note d'enjeux à

			partager
	Etablissement de l'état des lieux du littoral comprenant le recensement des ouvrages de protection et des constructions exposés aux risques littoraux (mission référent départemental submersion)	mi 2016	
	Thématique « risques inondation »		
62	Etablissement d'un dire de l'Etat sur le gave de Pau, pour accompagner le syndicat mixte du bassin du gave de Pau pour la SLGRI du TRI de Pau	2016	
87	Amélioration des délais de productions des PPR (sous réserve des moyens financiers et ETP)		
54	Renforcement coopération avec DDTM40 et DDT 65 / risque inondation (caractérisation événements, débits de référence, SLGRI et PAPI)		Coordination DREAL à demander (actions SPC)
	Thématique « risques liées à la forêt »		
	RAS		
	Thématique « autres risques naturels »		
	RAS		
	Thématique « risques technologiques »		
25	Clarification du référentiel de contrôle, en précisant ce qui serait "hors du référentiel de la mission", et relèverait de "l'interprétation variable de la circulaire plate forme"	2016	mettre à profit les réunions régionales DREAL – UIC
27, 28	Réforme de la gouvernance du SPPPI de Lacq, avec consultation formelle auprès du SPPPI et du CLIC	Début 2016	Principes d'une réforme déjà présentés lors de la séance du SPPPI du 15 décembre 2015
86	Finalisation des conventions de financement des mesures foncières des PPRT de Mourenx et Lacq : en attente de l'accord du Conseil Régional, relancé en octobre 2015 par le Préfet de Région. A défaut de démarche volontaire, mandatement d'office à engager sur le budget du Conseil Régional	2016	Compétence Préfet de Région
	Thématique « information, sensibilisation, communication, développement de la culture du risque »		
	Veille active sur la constructibilité en zone inondable, les projets innovants, ...		