



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Audit de suivi de la mise en oeuvre de la politique des risques naturels et technologiques en Guadeloupe

Audit de suivi

Rapport n° 013397-01

établi par
Bernard BUISSON (coordonnateur), Édith LE CAPITAINE

Novembre 2020



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

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé.....	3
Liste des recommandations complémentaires.....	5
Introduction.....	6
Contexte.....	6
Mission initiale.....	6
Audit de suivi.....	7
Objet de l’audit.....	7
Conduite de la mission.....	7
Méthodologie.....	8
Avertissement.....	9
Recommandation initiale N°.....	9
1. Recommandations pour la DEAL.....	10
Recommandation initiale n°1.....	10
Recommandation initiale n° 2.....	11
Recommandation initiale n°3.....	13
Recommandation initiale n°4.....	14
Recommandation initiale n°5.....	14
Recommandation initiale n°6.....	15
Recommandation initiale n°7.....	16
Recommandation initiale n°8.....	17
Recommandations initiales n° 9 et 11.....	17
Recommandation initiale n°10.....	19
2. Recommandations pour la DGPR.....	20
Recommandation initiale N°12.....	20
Recommandation initiale n°13.....	21
Annexes.....	23
1. Lettre de mission.....	24
2. Carte de la Guadeloupe.....	25
3. Liste des personnes contactées.....	26
4. Organigramme de la DEAL.....	27

5. Organigramme du service « risques, énergie et déchets » (RED).....	28
6. Organigramme du service « ressources naturelles » (RN).....	30
7. Réponse du préfet dans le cadre de la procédure contradictoire.....	31
8. Réponse de la DEAL dans le cadre de la procédure contradictoire.....	32
9. Nouveau plan d'action de la DEAL.....	33
10. Réponse de la DGPR dans le cadre de la procédure contradictoire.....	35
11. Glossaire des sigles et acronymes.....	36

Résumé

La mission de suivi a relevé le niveau satisfaisant de réalisation du plan d'actions établi par la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Réunion pour répondre aux recommandations de l'audit initial de février 2019, et les avancées significatives pour nombre d'entre elles. Elle souhaite souligner, comme cela avait déjà été indiqué dans l'audit initial, la bonne mobilisation des équipes.

L'audit initial avait mis l'accent sur l'évolution préoccupante de l'habitat dans les zones rouges des plans de prévention des risques (PPR) justifiant une politique déterminée d'application des sanctions pénales en matière de contentieux de l'urbanisme. Il suggérait de renforcer la politique de contrôle de légalité, le recours accru à la verbalisation et de procéder à des opérations exemplaires de démolition. Cette question reste un point de vigilance.

La perception du risque par la population et les élus demeure un point d'attention. La commission départementale des risques naturels majeurs peut y contribuer pour peu qu'elle se réunisse désormais régulièrement.

Sur la base de ses travaux, la mission relève un point qui reste préoccupant, celui de l'évolution de l'habitat dans les zones rouges des plans de prévention des risques. Elle invite à un suivi rigoureux intégrant le recours accru à la verbalisation et à des opérations exemplaires de démolition.

Ce point majeur mis à part, la mission note le niveau satisfaisant de réalisation du plan d'actions établi par la DEAL pour répondre aux recommandations de l'audit initial de février 2019, et les avancées significatives pour nombre d'entre elles.

La mission estime que les dispositifs de contrôle interne mis en place par la DEAL confèrent une assurance raisonnable quant à l'atteinte des résultats assignés, à l'exception de plusieurs réserves qui font l'objet d'un plan d'action complémentaire et concernent :

- Le pilotage de la connaissance des crues et risques d'inondation, ainsi que la définition des outils de suivi et de l'organisation utiles pour la mise en place d'un service opérationnel,
- L'évolution de la législation relative aux 50 pas géométriques en Guadeloupe qui permettra la définition précise des zones à risques,
- La finalisation rapide des sept PPR constituant le territoire à risque important d'inondation du centre de la Guadeloupe.

Liste des recommandations complémentaires

Recommandation 1. complémentaire à la recommandation 1 du rapport initial : DEAL : Organiser un pilotage attentif du plan d'actions 2020-2022 qui vise l'objectif d'améliorer la connaissance des crues et des risques d'inondations et de définir les outils de suivi et l'organisation utiles pour la mise en place d'un service opérationnel, en étroite concertation entre la DEAL et le SCHAPI.....11

Recommandation 2. complémentaire à la recommandation 2 du rapport initial : DEAL : Finaliser au plus tôt la révision des sept PPR constituant le territoire à risque important d'inondation (TRI) et englobant le PAPI des bassins versants des Grands-Fonds.....12

Recommandation 3. complémentaire à la recommandation 3 du rapport initial : DEAL : Suivre l'évolution préoccupante de l'habitat dans les zones rouges dans les PPR par un recours accru à la verbalisation et à des opérations exemplaires de démolition et en afficher les résultats.....14

Recommandation 4. complémentaire à la recommandation 12 du rapport initial : DGPR et DEAL : Suivre l'évolution de la législation relative aux 50 pas géométriques en Guadeloupe qui permettra la définition précise des zones à risques.....21

Introduction

Contexte

Les missions d'audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques dans les services déconcentrés en région sont menées selon un programme pluriannuel du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), arrêté en commun avec la direction générale de la prévention des risques (DGPR), selon une méthodologie commune à tous les audits.

Le référentiel d'audit est constitué par le guide thématique d'audit de mise en œuvre de la politique de prévention des risques en région du CGEDD, référencé n° 010653-03 et daté de juin 2017. Il prend en compte le cadre fixé par la certification professionnelle de ses activités d'audit interne, délivrée par l'institut français de l'audit et du contrôle internes (IFACI) en 2019¹.

Mission initiale

Le CGEDD avait inscrit à son programme de travail 2017 l'audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques en Guadeloupe (ensemble de l'archipel, à l'exception des îles du nord de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy).

L'équipe d'audit constituée sur la base des lettres de mission conjointes CGEDD-CGAAER² du 24 juillet 2017 et du 08 février 2018, était composée, pour le ministère de la transition écologique (MTE), de :

- Bernard BUISSON, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, CGEDD - MIGT Outre-mer,
- Catherine CLÉMENT, chargée de mission, CGEDD - MIGT Outre-mer,
- Michel VUILLOT, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, CGEDD - section Milieux, ressources et risques, coordonnateur de la mission.

Au titre du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), la mission était composée de :

- Francis MARTY-MAHE, CGAAER, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

La lettre de mission, datée du 31 août 2017, précisait les thématiques retenues pour la mission :

- management et pilotage de la politique de prévention des risques,
- contrôle des entreprises ICPE,
- risques naturels (inondations, cyclones, observatoires volcaniques et sismiques, projet de cellule de veille hydrologique),
- situations d'habitat informel en zone de risque et dans la bande des 50 pas géométriques,
- planification et gestion des déchets,
- qualité de l'air.

¹ Guide thématique: audit de mise en œuvre de la politique de prévention des risques en région-rapport n° 010653-03, version 2017-1

² CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

En raison de la crise provoquée par l'ouragan IRMA en septembre 2017, l'audit avait été reporté d'un commun accord par le CGEDD et le CGAAER au deuxième trimestre de l'année 2018.

La mission d'audit s'est déroulée de début 2018 à février 2019, avec des entretiens réalisés sur place du 28 mai au 1er juin 2018. Elle a donné lieu à un rapport conjoint CGEDD n°010596-01, CGAAER n°17013-01, transmis au ministre de la transition écologique et solidaire le 08 février 2019 et publié le 21 mars 2019.

Audit de suivi

Conformément aux dispositions du guide thématique de l'audit de mise en œuvre de la politique de prévention des risques en région, référencé n°010653-03 de juin 2017, préconisant la réalisation d'un suivi de la mise en œuvre des recommandations dans un délai de 18 à 24 mois, une mission a été programmée en 2020, portant sur le même périmètre.

Elle a fait l'objet d'une lettre de mission en date du 14 mai 2020 (annexe 1).

L'équipe d'audit est composée de :

- Bernard BUISSON, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, CGEDD – MIGT Outre-mer, coordonnateur de la mission,
- Édith LE CAPITAIN, chargée de mission, CGEDD – section Audits, inspections et vie des services.

Objet de l'audit

Il s'agit de constater si les recommandations présentées ont été mises en œuvre au plan local et au niveau national. Il ne s'agit en aucun cas de procéder à de nouvelles investigations.

Lors de la phase contradictoire de l'audit initial, le Préfet de Guadeloupe avait transmis, par courrier du 19 décembre 2018, le plan d'actions proposé par la DEAL portant sur chacune des onze premières recommandations du rapport ; ce plan d'actions a été intégré au rapport définitif (annexe 7 du rapport initial ; annexe 2.1 de la note de cadrage de la mission de suivi).

De son côté, la DGPR avait transmis, par courrier du 13 décembre 2018, ses propositions d'actions aux fins de répondre aux deux dernières recommandations formulées par la mission d'audit. Ces éléments ont également été annexés au rapport d'audit (annexe 7 du rapport initial ; annexe 2.2 de la note de cadrage de la mission de suivi).

La mission s'est attachée à vérifier que les plans d'actions ont bien été suivis d'effet.

Conduite de la mission

Le préfet de la Guadeloupe a été informé de la mission d'audit de suivi par un courrier du 12 juin 2020.

Le DEAL a été informé également par mail et par courrier du même jour par le coordonnateur de la mission. Une note de cadrage de la mission lui a été adressée pour l'informer de son déroulé et préparer les échanges à venir.

La DGPR a été également sollicitée pour le suivi des recommandations relevant de son niveau.

Méthodologie

Les recommandations de l'audit de 2018 concernaient la DEAL et la DGPR.

La mission de suivi leur a adressé le 12 juin 2020 un tableau comportant le libellé de ces recommandations, les éléments du plan d'actions formulés fin 2018 par la DEAL et la DGPR dans le cadre de la phase contradictoire de l'audit initial, ainsi qu'un espace vierge pour que les services précisent, chacun pour ce qui le concerne, l'état d'avancement des actions avec la mention des pièces justificatives de ce qui a été réalisé. La DEAL a apporté ses réponses et preuves d'audit le 04 juillet 2020 et le 10 août 2020.

À partir de ces éléments et d'éventuelles demandes complémentaires exprimées par la mission, un projet de rapport a été rédigé et envoyé le 28 septembre 2020, dans le cadre de la phase contradictoire, au DEAL, au préfet et à la DGPR. Il leur a été demandé une réponse à la phase contradictoire sous un délai maximum d'un mois.

Les réponses du préfet (annexe 7), du DEAL (annexe 8), de la DGPR (annexe 10), et le nouveau plan d'action de la DEAL (annexe 9) sont intégrées en annexe à ce rapport définitif.

Avertissement

En regard de chaque recommandation formulée dans le rapport d'audit initial de février 2019, le présent document rappelle les engagements pris par la DEAL et par la DGPR à travers les propositions de plan d'actions transmises en décembre 2018.

L'audit de suivi fait le point d'avancement de ces actions envisagées. Le commentaire correspondant est établi à partir des renseignements fournis par les services, complétés par l'appréciation de la mission d'audit.

Le présent document se présente donc ainsi, pour chaque recommandation initiale :

Recommandation initiale N°

Recommandation initiale du rapport d'audit de février 2019
--

Plan d'actions élaboré par la DEAL en décembre 2018

Engagement pris par la DEAL au moment de la phase contradictoire et constitutif de son plan d'actions.

Résultats à août 2020

Avancement du plan d'actions au moment de l'audit de suivi

Appréciation de la mission, assortie le cas échéant d'une recommandation

Appréciation portée par la mission au vu de l'avancement du plan d'actions et des preuves d'audit apportées par la DEAL et la DGPR.

1. Recommandations pour la DEAL

Recommandation initiale n°1

Finaliser le contrat triennal entre la DEAL et le SCHAPI, à l'instar de ce qui se fait en métropole ou dans d'autres DOM, et développer les partenariats nécessaires dans la perspective de créer à moyen terme, une CVH en Guadeloupe.

Plan d'actions élaboré par la DEAL en décembre 2018 :

La DEAL se donnait l'objectif de formaliser le rôle et l'organisation interne en matière de prévision des inondations par :

- la création au 1^{er} septembre 2018 d'un poste de catégorie A dédié à la préparation/gestion de crise, placé sous l'autorité directe du chef de service Risques, énergie et déchets de la DEAL (RED). Ce poste serait occupé à compter du 1^{er} janvier 2019 par l'agent actuellement en charge de l'unité inondation du même service. Sa fiche de poste comprend les missions et compétences « Référent départemental inondation », ainsi que la réflexion sur l'opportunité de création d'une cellule de veille hydrométéorologique (CVH) ;
- l'organisation de la transversalité avec la cellule hydrométrie placée dans le service Ressources naturelles.

Résultats à août 2020 :

La DEAL indique que le plan d'actions triennal (V3), rédigé et validé en interne à la DEAL, a été transmis au service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) par courrier du 16 mars 2020.

Appréciation de la mission :

Le plan d'actions triennal (PAT) élaboré pour la période 2020-2022 est un document structuré dont l'objet est d'initier et d'organiser une démarche progressive d'étude de la faisabilité d'une CVH. Il met d'abord en exergue le contexte hydrologique, la répartition inégale et la faible profondeur des données hydrométriques et pluviométriques, pour expliquer la complexité de la prévision des crues et des inondations en Guadeloupe. Relevant que les inondations les plus impactantes sont la conséquence de phénomènes de crues soudaines des ravines intermittentes et de ruissellement, il précise que bâtir un service de prévision des crues sur la seule base du réseau hydrométrique existant serait une réponse inadaptée à la problématique du territoire. Il propose donc de se donner l'objectif d'améliorer la connaissance des crues et des inondations et d'adapter les outils traditionnellement utilisés en métropole, voire d'en créer de nouveaux.

Ce PAT est ainsi conçu autour de trois axes déclinés en 18 actions :

- Moderniser le réseau hydrométrique en vue d'une amélioration de la connaissance des crues et des étiages (axe 1) ;
- Étudier, selon une approche territorialisée, les modalités techniques (Axe 2) ;
- Organiser les partenariats de la DEAL (Axe 3).

Une réunion de suivi à la fin de chaque année est proposée afin d'évaluer l'avancement des actions, voire de les ajuster et d'y associer les représentants de la DEAL, du SCHAPI, et des organismes locaux concernés.

La mission salue le travail réalisé et le programme clair qui résulte du plan d'actions élaboré.

Elle relève tout l'intérêt d'un suivi régulier dans le temps de ce projet et recommande un pilotage attentif de ce programme de travail.

Recommandation 1. complémentaire à la recommandation 1 du rapport initial³ : DEAL :
Organiser un pilotage attentif du plan d'actions 2020-2022 qui vise l'objectif d'améliorer la connaissance des crues et des risques d'inondations et de définir les outils de suivi et l'organisation utiles pour la mise en place d'un service opérationnel, en étroite concertation entre la DEAL et le SCHAPI.

Recommandation initiale n° 2

Définir, au niveau de la DEAL, la stratégie de révision des PPR.

Plan d'actions élaboré par la DEAL en décembre 2018 :

La direction de la DEAL annonçait ainsi le 12 novembre 2018, lors du dialogue de gestion 2019, son programme de révision des PPR :

- prescription en 2019 de la révision des PPRN des 6 communes concernées par le PAPI des Grands Fonds,
- en sus de la prescription de la révision du PPRN de Saint-Martin annoncée par le Président de la république lors de sa visite officielle de septembre 2018.

Résultats à août 2020 :

La DEAL précise que la révision du plan de prévention des risques naturels (PPRN) de Saint-Martin a été prescrite par arrêté préfectoral du 7 mars 2019. L'enquête publique s'est déroulée du 1^{er} au 31 octobre 2019. L'arrêté préfectoral du 6 août 2019 porte application par anticipation de certaines dispositions du projet de PPRN révisé de Saint-Martin.

En dehors de Saint-Martin, la révision des PPRN de sept communes (Baie-Mahault, Les Abymes, Pointe-à-Pitre, Morne à l'Eau, Le Gosier, Sainte-Anne, Le Moule) a été jugée prioritaire compte tenu de leur vulnérabilité par rapport au risque inondation.

Il s'agit en effet des communes les plus peuplées de l'archipel et qui constituent le territoire à risque important d'inondation (TRI) « Centre ». Six de ces communes sont par ailleurs couvertes par le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) des bassins-versants des Grands-Fonds.

La révision de ces PPRN sera prescrite dès les cartes d'aléas finalisés (il s'agit de PPR multi-risques).

³ Cette recommandation complémentaire prend en compte la réponse de la DGPR du 13 octobre 2020 à la procédure contradictoire s'appliquant à l'audit.

Appréciation de la mission :

La mission considérait, lors de son rapport initial, que l'action de la DEAL devait être renforcée s'agissant de la stratégie de révision des plans de prévention des risques. La définition de la stratégie de révision des 31 PPR, hors îles du nord, était devenue un sujet prioritaire avec deux options à l'étude :

- la prescription globale de la révision dans les 31 communes ;
- un étalement dans le temps des mises en révision, selon la disponibilité des cartes d'aléas et les demandes des communes, mais surtout des priorités d'intervention à définir et de la capacité interne des services à porter ces projets.

C'est cette seconde option qui a été retenue et annoncée lors du dialogue de gestion 2019. Le choix des sept communes constituant le TRI « Centre » et intégrant le PAPI des bassins versants des grands fonds est évidemment judicieux. Mais aucune révision de ces PPR n'a été prescrite à ce jour.

La DEAL s'est concentrée sur le projet de révision du plan de prévention des risques naturels (PPRN) de Saint-Martin, prescrite par arrêté préfectoral du 7 mars 2019 avec une décision du 6 août 2019 portant application par anticipation de certaines dispositions du projet de PPRN révisé.

Suite à d'importants troubles sociaux motivés par une forte contestation de ce projet de révision, la ministre de la transition écologique et solidaire et la ministre des outre-mer ont demandé à l'inspection générale de l'administration (IGA) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'effectuer une mission « d'évaluation et de dialogue » dans la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin (rapport IGA N° 19129-R et CGEDD N°013179-01).

Les conclusions de cette mission ont été présentées officiellement. Tout en notant que le projet de PPRN avait été réalisé selon les procédures nationales et en conformité avec le guide de la direction générale de la prévention des risques de 2016, la mission considérait que les spécificités locales justifiaient de reconsidérer certaines des règles figurant dans le projet sans remettre en question le principe fondamental de réduction de vulnérabilité. Elle présentait en conséquence sept recommandations à destination de la préfecture.

Il n'est pas évident que ce contexte ait été favorable à la prescription de la révision des PPRN des sept communes parmi les peuplées de l'archipel. Quoi qu'il en soit, la situation s'étant éclaircie, elle devrait maintenant être engagée sans délai et la cartes d'aléas finalisées au plus tôt. Visiblement, la réalisation de ces dernières a pris du retard.

La mission reprend donc la recommandation initiale en insistant sur la réalisation maintenant rapide de la révision de ces sept PPR désormais multirisques.

Recommandation 2. complémentaire à la recommandation 2 du rapport initial : DEAL :
Finaliser au plus tôt la révision des sept PPR constituant le territoire à risque important d'inondation (TRI) et englobant le PAPI des bassins versants des Grands-Fonds.

Recommandation initiale n°3

Définir une stratégie d'intervention pour contenir l'évolution préoccupante de l'habitat dans les zones rouges dans les PPR, incluant la politique de contrôle de légalité, et le recours accru à la verbalisation et à des opérations exemplaires de démolition.

Plan d'actions élaboré par la DEAL en décembre 2018 :

La DEAL se fixait deux objectifs, celui de définir un plan de contrôle des constructions en zone rouge des PPR et celui de commissionner/assermenter des agents pour assurer ces contrôles. Les actions prévues étaient ainsi listées ;

- intégration en septembre 2018 d'une nouvelle cheffe du service « prospective, aménagement et connaissance du territoire » (PACT) et réorganisation interne du service prévue en 2019 pour intégrer l'unité chargée de la police de l'urbanisme dans le pôle affaires juridiques et urbanisme, afin de rationaliser le pilotage des contrôles ;
- commissionnement/assermentation des deux contrôleurs territoriaux chargés de police de l'urbanisme au titre du code de l'environnement (en tant qu'inspecteurs de l'environnement) afin de permettre la verbalisation des constructions en zone rouge des plans de prévention des risques (PPR) ;
- sensibilisation de la préfecture pour prioriser ce sujet dans sa stratégie de contrôle de légalité.

Résultats à août 2020 :

Le contrôle des autorisations individuelles d'urbanisme dans les zones concernées par des PPRN est inscrit dans la stratégie du contrôle de légalité de la préfecture pour l'année 2019, transmise au ministère de l'intérieur le 28 juin 2019.

La DEAL a demandé et obtenu en 2018 l'extension au code de l'environnement du commissionnement de trois de ses agents intervenant au titre du code de l'urbanisme, ainsi qu'une extension de la zone géographique à Saint-Martin, afin de leur permettre de relever les infractions aux PPRN (arrêté ministériel du 24/09/2018 pour l'extension de commissionnement et arrêté du 20/12/2018 pour l'extension de la zone géographique à Saint-Martin).

En matière de stratégie de contrôle, il est prévu de porter une attention particulière sur la zone des cinquante pas géométriques gérée par l'Agence des 50 pas (zone à habitat diffus et secteur urbanisé) pour les raisons suivantes :

- cette zone concentre près de 20 % de la population habitant en zone rouge des PPR en Guadeloupe ;
- cette zone située sur la frange littorale est particulièrement exposée à l'aléa submersion marine ;
- cette zone est couverte par l'Agence des 50 pas qui peut donc signaler les constructions illicites en zone rouge.

Appréciation de la mission :

Le plan d'actions fixé a été suivi, sur le plan de l'organisation pour la rendre plus lisible, sur le plan du commissionnement, trois agents pouvant désormais assurer les contrôles, sur la définition des priorités au niveau du contrôle de légalité formalisée dans la stratégie arrêtée en 2019.

Il reste maintenant à en observer les résultats et à les suivre dans le temps. La mission reprend sa recommandation initiale dans ce sens.

Recommandation 3. complémentaire à la recommandation 3 du rapport initial : DEAL :
Suivre l'évolution préoccupante de l'habitat dans les zones rouges dans les PPR par un recours accru à la verbalisation et à des opérations exemplaires de démolition et en afficher les résultats.

Recommandation initiale n°4

La mission recommande de réactiver la commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM), de partager régulièrement l'information sur l'ensemble des risques et s'assurer ainsi d'une certaine cohérence des actions entreprises, notamment entre l'État et les collectivités et de partager la politique de révision des PPR.

Plan d'actions élaboré par la DEAL en décembre 2018 :

La DEAL envisageait de proposer au préfet de réactiver la CDRNM en 2019 afin de présenter les évolutions réglementaires du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), l'avancement du Plan Séisme Antilles 2, le suivi du PAPI des Grands-Fonds, la rédaction des stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) des deux TRI.

Résultats à août 2020 :

L'arrêté préfectoral de constitution de la CDRNM a été réactualisé en septembre 2019.

Une réunion de la CDRNM était programmée après les élections municipales de 2020 pour faire une information sur le plan « séisme Antilles », la directive inondation, la priorisation des révisions des PPRN. La rencontre n'a pas pu avoir lieu au printemps 2020 et la DEAL a proposé au Préfet qu'elle ait lieu en décembre 2020. À la date d'émission du rapport d'audit, la DEAL n'en a pas eu l'assurance, en raison de la crise sanitaire.

Appréciation de la mission :

La mission note avec satisfaction la volonté de réactivation de la CDRNM nouvellement constituée en septembre 2019 et espère sa réunion régulière pour partager l'information sur l'ensemble des risques et s'assurer d'une certaine cohérence des actions entreprises, notamment entre l'État et les collectivités.

Recommandation initiale n°5

Développer et assurer le suivi de l'action récemment engagée au sein du pôle prévention des risques technologiques de la DEAL pour renforcer la présence sur le terrain de l'inspection des installations classées, notamment la fixation d'objectifs individuels pour les visites d'inspection et la programmation des inspections dès le premier trimestre de l'année.

Plan d'actions élaboré par la DEAL en décembre 2018 :

Pour respecter le programme pluriannuel de contrôle des ICPE fixé pour la Guadeloupe par la DGPR, la DEAL s'engageait à :

- fixer des objectifs dans la note d'objectifs 2019 du pôle « risques technologiques » du service RED pour le 1^{er} trimestre 2019 et les décliner dans les comptes-rendus d'entretien professionnels individuels annuels des inspecteurs des installations classées (ICPE) ;
- planifier les inspections à effectuer par les inspecteurs pour le 1^{er} trimestre 2019 ;
- suivre l'avancement des objectifs par le chef de service et le chef de pôle sous forme de points mensuels.

Résultats à août 2020 :

La DEAL fait état d'un programme pluriannuel de contrôle 2019 réalisé à :

- 100 % pour les établissements prioritaires,
- 100 % pour les établissements à enjeux,
- 99 % pour les autres établissements.

Le nombre total d'inspections réalisées en 2019 est de 153 contrôles pondérés soit 27,1 par ETP (contre 116,5 en 2018, soit 20,7 par ETP).

La planification des inspections par agent s'opère en début d'année et le suivi des résultats à l'aide de S3IC, par l'unité en charge de l'appui aux inspections au service RED.

Appréciation de la mission :

La mission prend note de ces résultats très satisfaisants pour 2019, et du mode de travail mis au point par le service de la DEAL en charge, avec un suivi régulier de l'avancement du programme.

Recommandation initiale n°6

La DEAL doit assurer une présence dans les différents travaux d'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets, et apporter son expertise technique, en coordination avec celle de l'ADEME, pour accompagner sa mise en œuvre.

Plan d'actions élaboré par la DEAL en décembre 2018 :

La DEAL prévoyait la présence systématique du service RED aux réunions thématiques et groupes de travail pilotés par le Conseil régional, ainsi que la participation du service RED aux COPIL du plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) en accompagnement de la direction de la DEAL. Les dossiers d'autorisation seraient instruits au titre des ICPE pour les projets prévus dans le cadre de ce PRPGD.

Résultats à août 2020 :

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) a été adopté en mars 2020, le service RED ayant participé à l'ensemble des groupes de travail préparatoires.

La DEAL instruit actuellement le dossier d'autorisation environnementale relative à l'extension de l'installation de stockage de déchets non dangereux exploité par le syndicat de valorisation des déchets de la Guadeloupe (SYVADE) aux Abymes. L'enquête publique a été engagée le 22 juin 2020.

Appréciation de la mission :

La parution du PRPGD en mars 2020 est incontestablement un élément majeur à signaler, son élaboration ayant été laborieuse.

Sur les quatre installations de traitement des déchets ultimes autorisées en Guadeloupe et dans les îles du nord (Les Abymes, Sainte-Rose, Saint-Martin et Saint-Barthélemy), la situation la plus préoccupante est celle du site de la Gabarre sur la commune des Abymes.

La fin d'exploitation du casier en cours étant prévue au 30 septembre 2020, le projet actuel porte sur une extension de l'installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND) par la création d'un nouveau casier de stockage de déchets ultimes d'une capacité de 580 000 tonnes. La procédure d'autorisation environnementale a été menée à son terme et a reçu un avis favorable du conseil de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) le 15 octobre 2020, ce qui a conduit la DEAL à proposer au Préfet la signature de l'arrêté.

La réalisation d'une unité de valorisation énergétique des déchets ménagers sur ce site est prévue à moyen terme.

La mission prend acte de ces éléments positifs.

Recommandation initiale n°7

La DEAL devra veiller à ce que les programmes d'action de l'association Gwad'air gardent une priorité à la réalisation de ses missions réglementaires.

Plan d'actions élaboré par la DEAL en décembre 2018 :

Pour garantir la réalisation par Gwad'air des missions réglementaires en matière de surveillance de la qualité de l'air, la DEAL avait identifié trois actions :

- une participation systématique de la DEAL aux assemblées générales, conseils d'administration et bureaux de l'association agréée de surveillance de la qualité de l'air en Guadeloupe (Gwad'air), et un suivi des rapports annuels d'activité et de l'atteinte des objectifs ;
- le suivi par la DEAL du respect de la lettre de cadrage annuelle rédigée par la Direction générale énergie climat (DGEC) ;
- le suivi par la DEAL du plan d'action triennal associé à la demande d'agrément.

Résultats à août 2020 :

La DEAL rappelle sa participation systématique à toutes les réunions du bureau, du conseil d'administration et de l'assemblée générale de Gwad'Air.

S'agissant du suivi des missions réglementaires, elle rappelle les audits réalisés par le LCSQA en novembre 2013 et plus récemment en décembre 2018 qui ont donné lieu à un plan d'action pour le traitement des écarts.

Concernant le dernier audit, la DEAL précise que Gwad'Air a traité ou est en cours de traitement de 7 écarts critiques sur les 11 identifiés, et de 10 écarts sur 13.

Appréciation de la mission :

La mission prend acte de ces éléments de suivi et appelle la DEAL à poursuivre cette action.

Recommandation initiale n°8

Poursuivre les actions engagées au sein du service RED pour développer la transversalité et prévoir d'en évaluer les effets : mutualisations de fonctions support et de la mission « gestion des risques – préparation à la crise », programmation de réunions régulières avec les chefs de pôles et avec les agents du service.

Plan d'actions élaboré par la DEAL en décembre 2018 :

La DEAL avait pris acte de la nécessité d'améliorer la transversalité et la complémentarité inter-pôles au sein du service RED et envisageait :

- la rédaction d'une note d'organisation du service RED fixant une fréquence minimale pour les réunions de service, les réunions chefs de pôle / chef de service ;
- la création d'un poste de catégorie A chargé de la prévision/gestion de crise placé sous l'autorité directe du chef du service RED.

Résultats à août 2020 :

Le poste de catégorie A (appui à la préparation et à la gestion de crise) a été créé et placé sous l'autorité hiérarchique du chef de service RED. Ces missions étaient jusque-là assurées par un agent de catégorie B au sein du pôle Risques naturels du service.

Les réunions de service sont organisées et formalisées par un compte-rendu :

- 5 février 2019,
- 19 septembre 2019,
- 17 février 2020,
- 14 mai 2020 (reportée).

Des réunions régulières ont lieu avec les trois chefs de pôle du service RED.

Appréciation de la mission :

La mission prend acte de ces informations.

Recommandations initiales n° 9 et 11

La direction de la DEAL doit revoir l'articulation actuelle au sein de ses services entre les missions de police de l'eau et les missions de contrôle et surveillance des ouvrages hydrauliques.

Prévoir à la DEAL une organisation permettant d'assurer la mise en place et l'animation de la mission d'appui technique de bassin (MATB), qui fait l'objet d'une demande forte des collectivités en particuliers pour l'inventaire des ouvrages hydrauliques et l'appui aux EPCI pour la prise en charge de la compétence GEMAPI.

Plan d'actions élaboré par la DEAL en décembre 2018 :

Sur le premier point d'organisation, la DEAL ne souhaitant pas revenir sur une réorganisation douloureuse datant de 2016, prévoyait de s'orienter vers la mise en place d'actions afin de clarifier la répartition des rôles et de renforcer la transversalité, la collaboration et la complémentarité entre les services RED et RN, en particulier :

- en rédigeant une note de clarification des rôles de RED et RN pour l'instruction des dossiers d'autorisation ;

en organisant des réunions d'échange régulières entre RED et RN, à l'initiative des deux chefs de service sur les dossiers « loi sur l'eau ».

Sur le second point d'organisation, la DEAL prévoyait :

- l'ouverture fin 2018 d'un poste spécifique de chargé de mission « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) au sein du service ressources naturelles (RN) qui serait pourvu par un agent contractuel début 2019 (dédoulement du poste de responsable de l'unité risque inondation qui concentrait les missions GEMAPI, Directive inondation et PAPI) ;
- la désignation des membres de la Mission d'appui technique de bassin (MATB) en Comité de l'eau et de la biodiversité de Guadeloupe (CEB) du 3 juillet 2018 (signature de l'arrêté préfectoral prévue dès parution du décret n° 2014-846 du 28 juillet 2014 relatif aux MATB) ;
- la transmission par la DEAL aux EPCI des premiers inventaires de linéaires de cours d'eau et des ouvrages hydrauliques en juillet 2018.

Résultats à août 2020 :

La DEAL confirme les actions menées dans ce cadre et fournit les éléments suivants :

Le positionnement de la mission Contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques au sein du service RED, chargé des risques, est un choix fait en 2016 par le précédent DEAL. Cette mission a été renforcée par l'arrivée en janvier 2019 d'un ITPE qui a pris la fonction de chef de l'unité Inondations et ouvrages hydrauliques.

Parallèlement la mission GEMAPI a été renforcée au sein du service RN, chargé notamment de la police de l'eau, avec la création d'un poste dédié et l'arrivée d'une chargée de mission également en janvier 2019.

De fait, la collaboration entre ces deux agents sur les sujets connexes GEMAPI-PAPI-recensement/régularisation des ouvrages hydrauliques et appui aux collectivités compétentes, fonctionne très bien et dynamise la transversalité entre les services RED et RN.

Un regroupement de ces différentes missions au sein d'un même service impliquerait une refonte importante de l'organisation de la DEAL qui, si elle peut s'envisager à terme, semble prématurée dans la mesure où les agents nouvellement arrivés ont trouvé leurs marques et semblent s'accommoder de l'organisation actuelle.

Un poste a été créé et une affectation s'est concrétisée le 1er janvier 2019 au pôle « eau » du service RN (unité « Appui aux collectivités - GEMAPI »), en charge notamment de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) et de la gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU).

Des relations étroites ont été mises en place entre ce pôle et le pôle « risques naturels » du service RED (unité « inondations et ouvrages hydrauliques »), en charge notamment du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques.

Un recensement des ouvrages hydrauliques de Guadeloupe a été réalisé par le groupe ARTELIA. L'étude a été présentée le 26 mai 2020 en interne à la DEAL, avant présentation aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Appréciation de la mission :

La mission prend acte de la décision de la DEAL de ne pas revenir sur une organisation antérieure et de travailler plutôt sur la transversalité et la collaboration étroite de deux de ses services (RED et RN).

Elle note par ailleurs l'importance du travail réalisé concernant l'animation de la mission d'appui technique de bassin (MATB) et l'intérêt des éléments d'inventaire réalisés avec le concours du groupe ARTELIA.

Recommandation initiale n°10

Mettre en place des démarches par projet pour les sujets complexes, tels que la prévention des inondations et la résorption de l'habitat dans les zones à risques.

Plan d'actions élaboré par la DEAL en décembre 2018 :

Pour développer la culture et la pratique de la transversalité inter-services, la DEAL envisageait la poursuite des « ateliers DEAL » organisés toutes les deux semaines en alternance avec les CODIR et qui réunissent la direction et tous les services, ces ateliers permettant d'évoquer les sujets qui concernent plusieurs services. Un chef de projet est le cas échéant désigné en atelier DEAL pour le pilotage d'un projet donné (ex : chef du service Habitat et bâtiment durables (HBD) pour le dossier des habitants en zone à risque glissement de terrain à Petit-Bourg, en lien avec les services RED et PACT).

Résultats à août 2020 :

La DEAL a mis en place un certain nombre d'ateliers :

- 21 ateliers réalisés en 2019 avec participation de l'ensemble des services et de la direction de la DEAL,
- 25 ateliers programmés en 2020.

De nombreux dossiers sont pilotés en mode projet :

- Carib'inn (St Francois), Morne Bernard (Baie Mahault), SAGPC dont la mise aux normes de la plateforme aéroportuaire, par Cyril DELAISE, chargé de mission « opérations complexes » auprès du directeur de la DEAL,
- SCOT Capex, Blanchet (Morne à l'eau), par Bettina PALLIER, cheffe du pôle gestion et appui aux territoires au service PACT de la DEAL,
- CHU, Agropark, par Delphine Le REUN, cheffe de la mission « rénovation urbaine » de la DEAL.

Appréciation de la mission :

La mission prend note de l'intérêt des « ateliers DEAL » pour faciliter la transversalité, et la pratique qui semble prendre forme de développement de démarches par projet, même si elle reste balbutiante dans les domaines de la prévention des inondations et la résorption de l'habitat dans les zones à risque, à l'exception de la démarche de Petit-Bourg déjà ancienne.

2. Recommandations pour la DGPR

Recommandation initiale N°12

La DGPR doit se positionner, à partir des premières études expérimentales menées par le BRGM, sur les conditions de l'extension de la démarche pour cartographier, dans la bande des 50 pas géométriques, les « zones exposées à un risque naturel grave et prévisible menaçant des vies humaines », selon les termes de la loi ADOM.

Plan d'actions élaboré par la DGPR en décembre 2018 :

La DGPR a rencontré l'agence des 50 pas géométriques de Guadeloupe en octobre 2019, afin notamment de discuter de la méthode de définition de ces zones. Le travail est donc en cours et devrait, en lien avec la DEB et la DEAL, aboutir dans les premiers mois de 2019.

Résultats à août 2020 :

La DGPR confirme l'existence d'échanges avec la DEAL Guadeloupe et une autre DEAL, en lien avec la DHUP et la DEB, ce qui a permis d'esquisser une doctrine sur cette délimitation, et d'aboutir approximativement aux périmètres des zones d'aléas fort et très fort des PPR pour les aléas à survenue rapide (submersion notamment).

Cette avancée a conduit à un premier périmètre incluant de nombreux bâtiments, ce qui a posé question en termes d'opportunité.

Plus récemment, le contexte de la zone des 50 pas géométriques a sensiblement évolué.

Il est ainsi prévu de modifier la définition des zones à risques des 50 pas géométriques où la régularisation n'est pas possible, ce qui devrait aboutir à un nombre de bâtiments concernés beaucoup plus faible. Cette évolution demande une modification législative. Les modalités de mise en œuvre de cette future définition ont fait l'objet d'un échange entre directions d'administration centrale du MTE (DHUP et DGPR), DGOM, DEAL et mission CGEDD. Lors de cet échange, il a été convenu que la délimitation ne pouvait être proposée que localement, par les DEAL, qui connaissent précisément le territoire, et non par les administrations centrales, avec l'appui de la DGPR (de la même manière que pour la définition des zones à risques à exproprier dans le cadre du dispositif fonds Barnier).

La DGPR estime en conséquence que la recommandation initiale N°12 est rendue caduque par le rapport du CGEDD sur les 50 pas géométriques. Cette question s'insère dans un chantier plus global sur les 50 pas géométriques, chantier piloté par la DHUP et la DGOM et auquel la DGPR est associée pour le volet risques.

La DGPR propose en conséquence que la mise en œuvre de la délimitation des zones selon la nouvelle définition modifiée par voie législative soit réalisée par les DEAL, avec un appui de la DGPR en tant que de besoin.

Appréciation de la mission :

La mission prend acte de la connaissance actuelle du sujet des 50 pas géométriques et des leviers d'action possibles, ainsi que des recommandations issues du rapport du CGEDD de février 2020. Elle estime nécessaire un suivi des actions menées dans ce cadre, en particulier en ce qui concerne l'adaptation de la législation.

Recommandation 4. complémentaire à la recommandation 12 du rapport initial : DGPR et DEAL : Suivre l'évolution de la législation relative aux 50 pas géométriques en Guadeloupe qui permettra la définition précise des zones à risques.

Recommandation initiale n°13

La DGPR doit mieux prendre en compte les spécificités des Outre-mer et favoriser les échanges de pratiques entre ces régions.

Plan d'actions élaboré par la DGPR en décembre 2018 :

La DGPR a pris des engagements, au moment de la phase contradictoire et constitutifs de son plan d'actions, en matière d'animation de son réseau, mais pas particulièrement en vue de renforcer les synergies entre services d'outre-mer. Ils sont rappelés ci-dessous par la DGPR :

- les chefs de service « risques » des outre-mer, comme tous les autres, assistent quatre fois par an au GTPR (Groupe de Travail Prévention des Risques). Une fois par an, le GTPR est réuni en séminaire de deux jours, format particulièrement propice à la tenue de rencontres impromptues entre régions confrontées aux mêmes préoccupations et l'administration centrale ; c'est souvent le cas pour les outre-mer ;
- les questions de pilotage des évolutions et d'interprétation des textes, identiques pour tous, qui sont au cœur des réunions avec l'administration centrale, ne nécessitent cependant pas la mise en place d'instances dédiées. On se rend d'ailleurs compte que les différences entre les différentes régions ultramarines sont souvent aussi grandes qu'entre outre-mer et métropole ;
- à noter qu'en matière de prévention des risques naturels, les DEAL ont été associées aux travaux en réseau les plus récents menés par le service des risques naturels et hydrauliques de la DGPR (SRNH), par exemple le projet de décret sur les PPRI). Le travail inhérent aux Assises des Outre-mer, le rapport sénatorial sur les risques naturels outre-mer, ont aussi conduit à des échanges réguliers avec les DEAL, pour identifier les leviers d'actions spécifiques. Le pilotage du Plan séisme Antilles concourt enfin à des approches partenariales entre les deux territoires de Martinique et de Guadeloupe.

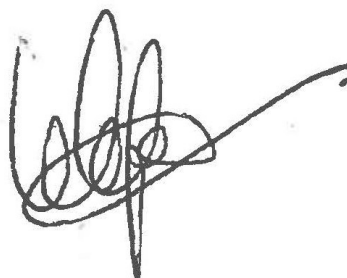
Appréciation de la mission :

La mission prend acte des éléments fournis par la DGPR dès décembre 2018 sur le pilotage et l'animation de ses réseaux, dispositifs de concertation toujours en activité.



Bernard Buisson

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts



Édith Le Capitaine

Chargée de mission

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

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

Paris, le 14 mai 2020

La vice-présidente

à

Monsieur Bernard Buisson
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Référence CGEDD n° 013397-01

Madame Edith Le Capitaine
Chargée de mission

Objet : Suivi d'audit de la mise en œuvre de la politique de la prévention des risques naturels et technologiques dans la région Guadeloupe

La Guadeloupe a fait l'objet d'un audit de la mise en œuvre de prévention des risques naturels et technologiques en 2017 qui a donné lieu au rapport référencé sous le n° CGEDD 010596-01.

Conformément aux dispositions du guide thématique : « Audit de mise en œuvre de la politique de prévention des risques en région », référencé n° 010653-03, daté de juin 2017, je vous confie la mission d'examiner les suites données aux recommandations formulées dans ce rapport.

Pour ce faire, vous procéderez à un examen sur pièces des actions, procédures et démarches entreprises suite aux conclusions de l'audit de 2017. Un déplacement ne sera envisagé qu'en cas de réponses peu satisfaisantes pouvant conduire à des dysfonctionnements engageant la responsabilité de l'État.

Le démarrage du suivi d'audit de la région Guadeloupe que nous vous confions par la présente a été programmé au quatrième trimestre 2020. Sa coordination sera assurée par M. Bernard Buisson. Elle est enregistrée sous le n° 013397-01 dans les systèmes de gestion des affaires du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Vous voudrez bien soumettre votre projet de rapport à la supervision des coordonnateurs du collège « Prévention des risques naturels et technologiques ». Il devra être transmis pour la phase contradictoire au préfet de la région avant le 28 février 2021. La remise définitive est attendue pour le 31 mars 2021.

Les conditions du déconfinement de la crise covid-19 pourront conduire à des ajustements de délais.

Vous joindrez au rapport final les projets de lettre de transmission et de liste de diffusion au ministre qui sera proposé à ma signature.

Anne-Marie LEVRAUT

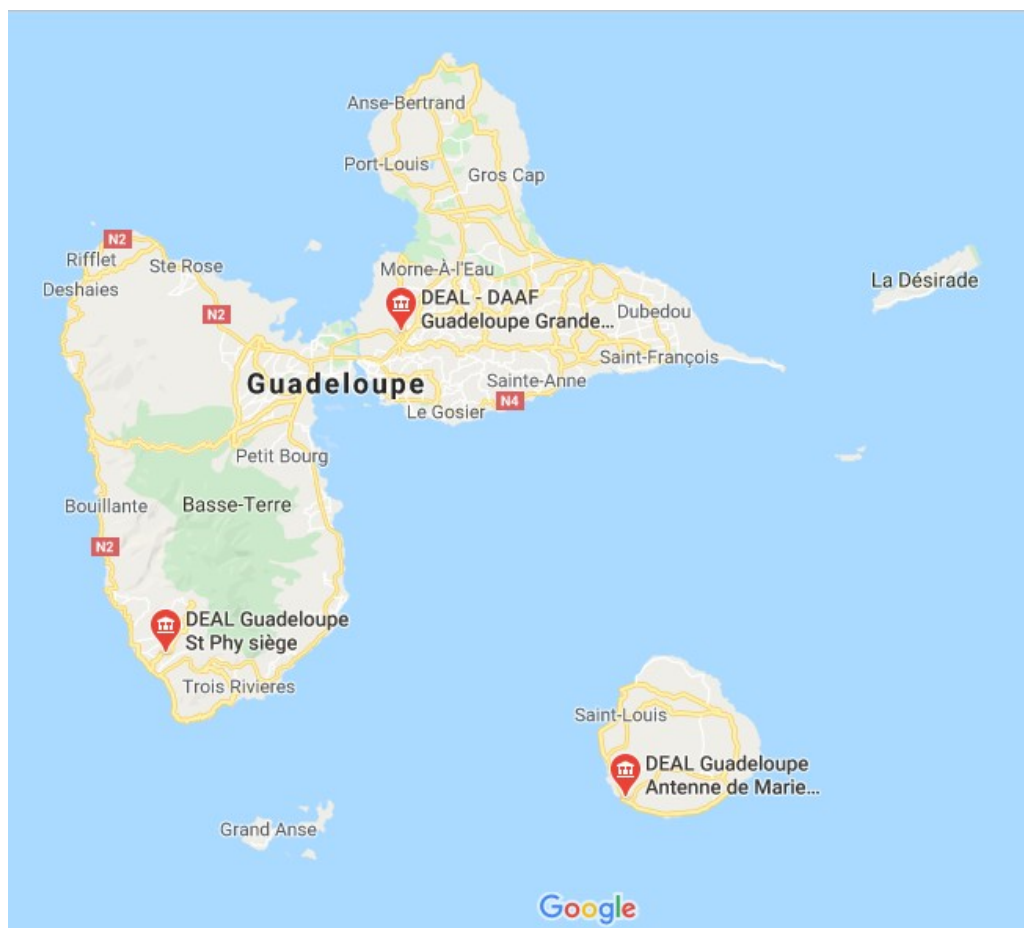
Copies :

- M. le président et Mme la secrétaire générale de la section « Milieux, ressources et risques »
- M. le président de la section « Audits, inspections et vie des services »
- Mme la secrétaire générale de la MIGT Outre-Mer
- MM. les coordonnateurs du collège « Prévention des risques naturels et technologiques »



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

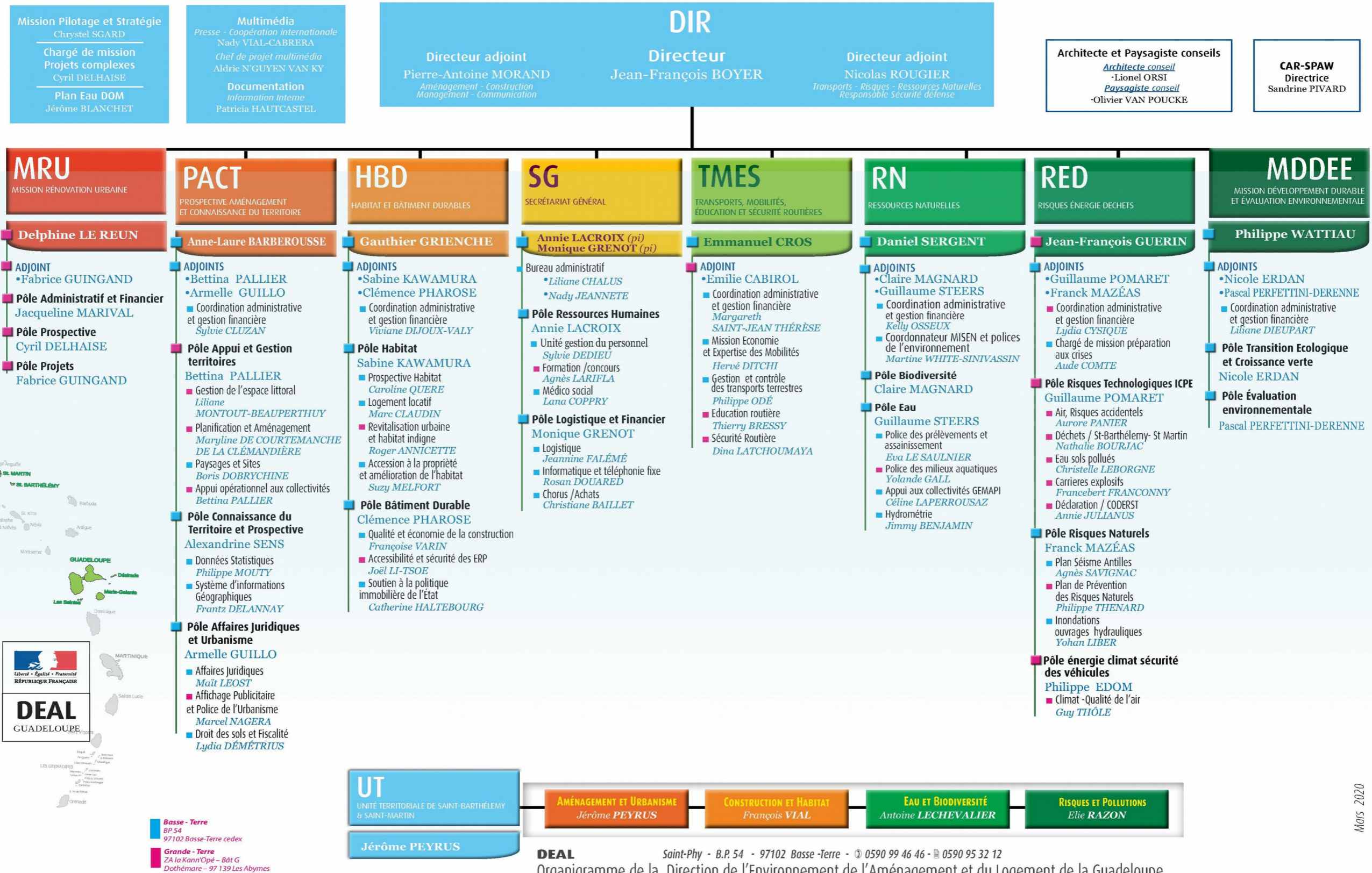
2. Carte de la Guadeloupe



3. Liste des personnes contactées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de la réponse
Béroud	Loïc	DGPR	Conseiller spécial auprès du directeur général	01/09/20
Bourillet	Cédric	DGPR	Directeur général	12/06/20
Guérin	Jean-François	DEAL Guadeloupe/RED	Chef du service RED	10/08/20
Narcy	Katy	DGPR/SRNH	Adjointe à la cheffe de service	03/09/20
Boyer	Jean-François	DEAL Guadeloupe	Directeur	04/07/20 30/07/20
Rougier	Nicolas	DEAL Guadeloupe	Directeur adjoint	10/06/20

4. Organigramme de la DEAL



Mars 2020

5. Organigramme du service « risques, énergie et déchets » (RED)

Service Risques Energie Déchets - Organigramme nominatif détaillé

Chef de service : **Jean-François GUERIN**

Adjoints au chef de service : **Guillaume POMARET**
Franck MAZEAS

Coordination administrative et gestion financière : **Lydia CYSIQUE**

Appui à la gestion de crise : **Aude COMTE**
VSC : **Félicia BANDOUD**

Pôle Risques technologiques – ICPE

Chef de pôle : **Guillaume POMARET**

Inspecteurs de l'environnement (installations classées)

Air – risques accidentels : **Aurore PANIER**

Déchets - ESP : **Nathalie BOURJAC**

Véhicules hors d'usage et sites illicites : **Jean-Marc MANLIUS**

Eau – sols pollués : **Christelle LEBORGNE**

Carrières – explosifs – éoliennes : **Francebert FRANCONNY**

Unité Appui administratif – Déclarations

Responsable : **Annie JULIANUS**

Adjointe à la responsable : **Gerty NEBOR**

Assistante : **Chantal VOUTEAU**

Pôle Risques naturels

Chef de pôle : **Franck MAZEAS**

Assistante : **Nadine MORDICE**

Unité Plans de prévention des risques naturels :

Responsable : **Philippe THENARD**

Chargés de mission : **Christelle EDOUARD**

Eric PETIT

Unité Inondations et ouvrages hydrauliques :

Responsable : **Yohan LIBER**

Chargé de mission Barrages et ouvrages hydrauliques : **Franck BADLOU**

Unité Plan Séisme Antilles :

Responsable : **Agnès SAVIGNAC**

Chargé de mission : **Fabrice ROBERT**

VSC : **Marion GESSNER**

Pôle Energie, Climat, Véhicules

Chef de pôle et chef de l'unité Energie : **Philippe EDOM**

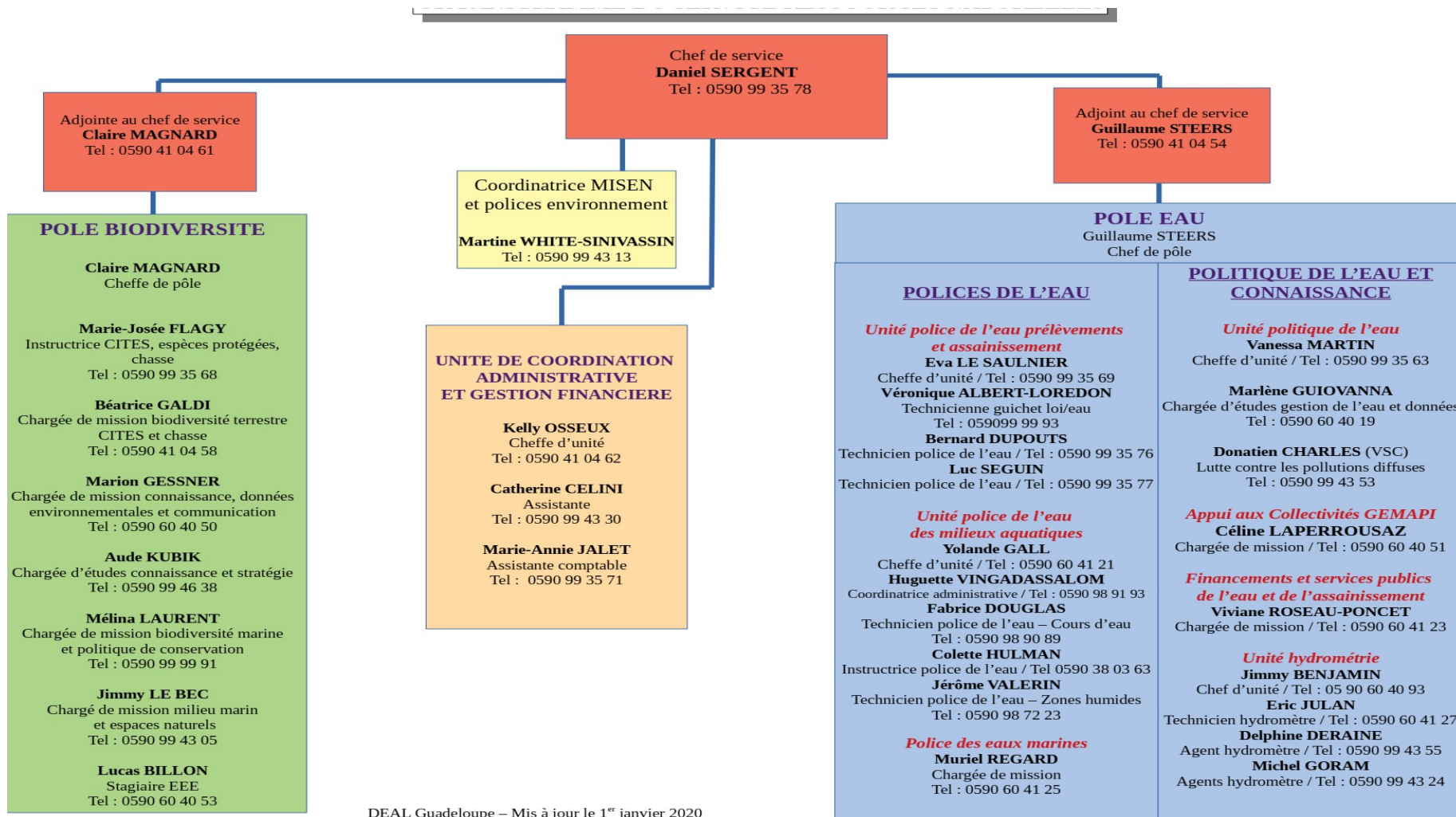
Assistantes : **Josette PETIT**
Nicole COPAVER

Chef de l'unité Climat : **Guy THOLE**
Chargé de mission Energie et Climat : **Alain REUGE**

Chargé de mission Véhicules : **Jean-Paul GENGUELOU**

(mis à jour le 14 octobre 2019)

6. Organigramme du service « ressources naturelles » (RN)



DEAL Guadeloupe – Mis à jour le 1^{er} janvier 2020

7. Réponse du préfet dans le cadre de la procédure contradictoire



Service Risques Energie Déchets

Direction de l'Environnement,
de l'Aménagement
et du Logement

Basse-Terre, le 28 OCT. 2020

Le Préfet de la région Guadeloupe
Préfet de la Guadeloupe

à

M. le vice-Président du CGEDD

A l'attention de M. Bernard BUISSON,
coordonnateur de la mission

Ref. : CAB/AR/DFG/D. 157 bis - 2020
Affaire suivie par : Jean-François GUERIN

Objet : Audit de suivi de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques en Guadeloupe

PJ : 1 plan d'action

Par courriel du 28 septembre 2020, vous m'avez adressé le rapport provisoire d'audit de suivi de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques en Guadeloupe. Cette transmission s'inscrit dans le cadre de la phase contradictoire de cet audit.

J'ai pris connaissance avec intérêt de ce rapport et de l'appréciation globalement favorable que portent les auditeurs sur la mise en œuvre par la DEAL Guadeloupe de son plan d'actions pour répondre aux recommandations de l'audit initial de février 2019, ainsi que des recommandations complémentaires qui sont formulées.

Vous trouverez ci-joint le plan d'action complémentaire qui sera mis en œuvre par la DEAL pour répondre aux recommandations complémentaires émises par les auditeurs. Un suivi régulier de l'avancement de ce plan sera réalisé à l'occasion des réunions bilatérales avec la DEAL.

Le Préfet

Alexandre ROCHATTE

DEAL Guadeloupe
Saint-Phy BP 54 – 97102 Basse-Terre Cedex
Tél : 0590 99 46 46
deal-guadeloupe@developpement-durable.gouv.fr
www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr

8. Réponse de la DEAL dans le cadre de la procédure contradictoire



**PRÉFET
DE LA RÉGION
GUADELOUPE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction de l'Environnement,
de l'Aménagement
et du Logement**

Service Risques Energie Déchets

Basse-Terre, le 22 OCT. 2020

Le Directeur de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement

à

M. le vice-Président du CGEDD

A l'attention de M. Bernard BUISSON,
coordonnateur de la mission

copie : Sandrine GODFROID,
Edith LE CAPITAINE,
Catherine CLEMENT (CGEDD)

Réf. : CAB/JFB/JFG/D. 157. 2020
Affaire suivie par : Jean-François GUERIN



Objet : Audit de suivi de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques en Guadeloupe

Par courriel du 28 septembre 2020, vous m'avez adressé le rapport provisoire d'audit de suivi de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques en Guadeloupe. Cette transmission s'inscrit dans le cadre de la phase contradictoire de cet audit.

J'ai pris connaissance avec grand intérêt de l'appréciation globalement favorable que portent les auditeurs sur la mise en œuvre par la DEAL Guadeloupe de son plan d'actions pour répondre aux recommandations de l'audit initial de février 2019.

Ce rapport n'appelle pas de remarque de ma part quant aux erreurs matérielles qu'il conviendrait de corriger. Les recommandations complémentaires telles que formulées n'appellent pas non plus de remarques de ma part.

Le plan d'action établi par la DEAL pour répondre aux recommandations complémentaires des auditeurs a été proposé et transmis à Monsieur le Préfet de Guadeloupe pour vous être adressé.


Le directeur

Jean-François BOYER

DEAL Guadeloupe
Saint-Phy BP 54 – 97102 Basse-Terre Cedex
Tél : 0590 99 46 46
deal-guadeloupe@developpement-durable.gouv.fr
www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr

9. Nouveau plan d'action de la DEAL

Plan d'action complémentaire de la DEAL Guadeloupe faisant suite à l'audit de suivi Risques (rapport n°1013397)

Recommandation initiale	Recommandation complémentaire	Commentaires et action DEAL
<p>Recommandation initiale 1 :</p> <p>Finaliser le contrat triennal entre la DEAL et le SCHAPI, à l'instar de ce qui se fait en métropole ou dans d'autres DOM, et développer les partenariats nécessaires dans la perspective de créer à moyen terme, une CVH en Guadeloupe.</p>	<p>Recommandation 1 complémentaire à la recommandation 1 du rapport initial :</p> <p>Organiser un pilotage attentif du plan d'actions 2020-2022 qui vise l'objectif d'améliorer la connaissance des crues et des inondations et de définir les outils de suivi utiles, en étroite concertation entre la DEAL et le SCHAPI.</p>	<p>Commentaires :</p> <p>L'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du plan d'action triennal (PAT) sont assurés par la chargée de mission « Appui à la gestion de crise », agente de catégorie A placée sous l'autorité directe du chef de service risques-énergie-déchets. Un volontaire de service civique (VSC), en cours de renouvellement, intervient en renfort sur cette thématique.</p> <p>Une des priorités de la mise en œuvre du PAT est l'étude des méthodes adaptées pour la prévision des crues en Guadeloupe, en prenant en compte les disparités spatiales du territoire. En effet, il est pressenti qu'un système de vigilance type « Vigicrue » ne pourrait être adaptable que sur un nombre très restreint de bassins versants en Guadeloupe. L'étude permettra de définir pour chaque bassin versant les données disponibles (historiques et en temps réel), les modélisations possibles et les équipements nécessaires. Le cahier des charges est en cours de définition en lien avec le SCHAPI et avec l'appui du CEREMA, pour une réalisation de l'étude en 2021.</p> <p>Plan d'action :</p> <p>L'avancement global du PAT est suivi par un comité de pilotage associant les représentants de la DEAL, du SCHAPI, de Météo France, du SIDPC et des partenaires locaux. Le prochain COPIL est programmé au premier trimestre 2021 pour faire un point sur le démarrage du PAT, un an après sa validation.</p> <p>Des réunions techniques relatives à l'étude des méthodes adaptées pour la prévision des crues, mentionnée ci-dessus, sont réalisées. Elles réunissent la DEAL, le SCHAPI et le CEREMA et ont vocation à définir le besoin, à suivre l'avancement et à valider les différentes étapes de l'étude.</p> <p>Enfin, des points réguliers entre les unités concernées par le PAT à la DEAL (unité inondations et ouvrages hydrauliques, unité hydrométrie, unité appui à la gestion de crise) sont programmés. Le prochain point est prévu d'ici la fin de l'année 2020.</p> <p>Indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre de réunions du comité de pilotage, avec compte-rendu - nombre de réunions techniques relative à l'étude des méthodes adaptées, avec compte-rendu - nombre de réunions interservices DEAL, avec compte-rendu
<p>Recommandation initiale 2 :</p> <p>Définir, au niveau de la DEAL, la stratégie de révision des PPR</p>	<p>Recommandation 2 complémentaire à la recommandation 2 du rapport initial :</p> <p>Finaliser au plus tôt la révision des sept PPR constituant le territoire à risque important d'inondation (TRI) et englobant le PAPI des bassins versants des Grands-Fonds.</p>	<p>Commentaires :</p> <p>Les 32 communes de Guadeloupe sont couvertes par un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN) multirisque approuvé.</p> <p>Le PPRN de la commune de Petit-Bourg, premier PPRN révisé de Guadeloupe, a été approuvé par arrêté préfectoral du 14 juin 2019.</p> <p>Afin de poursuivre la démarche initiée, la DEAL a engagé une réflexion visant à prioriser la révision des PPRN des 31 autres communes. L'instruction du gouvernement du 06 février 2019 relative aux thèmes prioritaires d'actions en matière de prévention des risques naturels et hydrauliques pour 2019 à 2021 préconise de définir, dans un premier temps, une stratégie de priorisation de la révision des PPRN centrée sur les communes les plus exposées du territoire (quel que soit l'aléa).</p> <p>Le choix des communes s'appuie sur une liste non exhaustive de critères de priorisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • « priorité » aux communes incluses dans le périmètre d'un territoire à risque important d'inondation (TRI), « priorité » aux communes engagées dans un Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI), « priorité » aux communes à enjeux forts ayant une exposition accrue aux phénomènes sismiques due aux effets de sites ; • « priorité » aux communes présentant une densité d'établissements sensibles ou concourant à la gestion de crise situés en zone d'aléas ; • « priorité » aux communes présentant de nouvelles données techniques sur l'aléa disponibles et de qualité, « priorité » aux communes pour lesquelles la prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme est insuffisante voir absente. <p>Le croisement de l'analyse des aléas et de celle des enjeux de chacune des communes a ainsi conduit au choix des 7 communes prioritaires suivantes : Baie-Mahault, Les Abymes, Le Gosier, Le Moule, Morne-à-l'Eau, Pointe-à-Pitre, Sainte-Anne.</p> <p>La prescription de la révision des PPRN des 7 communes sélectionnées est programmée en 2021. Le processus réglementaire de prescription (par arrêté préfectoral) déclenche un calendrier officiel imposant une approbation 3 ans après cette prescription.</p> <p>Il est important de souligner que le travail technique de révision a déjà débuté, la prescription n'étant qu'une étape formelle dans le processus d'élaboration. Ainsi la mise à jour des cartes d'aléas, pour chacun des aléas concernés, a été initiée avec l'aide de bureaux d'études spécialisés.</p> <p>Les aléas pris en compte et qui donneront lieu à des contraintes réglementaires (prescriptions et interdictions) sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'aléa inondation : par ruissellement ou par débordement de cours d'eau, • l'aléa mouvements de terrain : glissements de terrain, éboulements, chutes de blocs, • l'aléa littoral : submersion marine et érosion côtière.

		<p>Les risques sismiques et volcaniques ne donneront pas lieu à des prescriptions sur l'aménagement, mais se traduiront pour chacun d'eux par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'intégration au PPRN d'éléments de connaissance, d'observations et d'information sur les dispositifs d'alerte existants ; • la réalisation de cartes d'informations sur le niveau de connaissance de l'aléa. <p>Ces cartes d'aléas révisées sont aujourd'hui disponibles à l'exception des cartes concernant le risque de submersion marine. Le BRGM a été mandaté pour établir cette carte qui devrait être finalisée en décembre 2021.</p> <p>La révision des PPRN de Guadeloupe étant soumis à évaluation environnementale par décision du CGEDD en date du 27 septembre 2017, un appel d'offre pour assistance à maîtrise d'ouvrage vient d'être lancé pour aboutir à la rédaction de cette évaluation environnementale.</p> <p>Plan d'action : La finalisation de la carte d'aléa submersion en décembre 2021 conduit à proposer le calendrier suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • présentation de la stratégie de priorisation de la révision des PPRN lors de la réunion de la Commission Départementale des Risques Naturels Majeurs (CDRNM) en décembre 2020 ; • prescription de la révision des PPRN des 7 communes prioritaires en décembre 2021. <p>La réunion de la CDRNM sera l'occasion d'indiquer aux communes non retenues dans la première vague de révision des PPRN que des cartes d'aléas actualisées leur seront remises dans le cadre d'un « porter-à-connaissance » spécifique aux fins de leur prise en compte lors de l'élaboration de leur document de planification de l'urbanisme ou lors de la délivrance des autorisations de construire (application des dispositions de l'article R111-2 du code de l'urbanisme).</p>
<p>Recommandation initiale 3 :</p> <p>Définir une stratégie d'intervention pour contenir l'évolution préoccupante de l'habitat dans les zones rouges dans les PPR, incluant la politique de contrôle de légalité, et le recours accru à la verbalisation et à des opérations exemplaires de démolition.</p>	<p>Recommandation 3 complémentaire à la recommandation 3 du rapport initial :</p> <p>Suivre l'évolution préoccupante de l'habitat dans les zones rouges dans les PPR par un recours accru à la verbalisation et à des opérations exemplaires de démolition et en afficher les résultats</p>	<p>Commentaires :</p> <p>La DEAL propose une stratégie réaliste de contrôle des constructions en zones rouges des PPRN, proportionnée aux moyens mobilisables par la DEAL et ses partenaires pour une efficacité maximum, en :</p> <ul style="list-style-type: none"> - priorisant les zones à contrôler pour limiter le périmètre géographique d'investigation, - privilégiant des secteurs où la DEAL peut bénéficier d'une veille assurée par des partenaires fiables lui signalant les constructions en infraction <p>Plan d'action :</p> <p>L'analyse de la situation des zones rouges de PPRN en Guadeloupe (cf note ci-jointe) conduit à retenir une intervention sur les zones gérées par l'Agence des 50 pas géométrique.</p>
<p>Recommandation initiale 12 :</p> <p>La DGPR doit se positionner, à partir des premières études expérimentales menées par le BRGM, sur les conditions de l'extension de la démarche pour cartographier, dans la bande des 50 pas géométriques, les « zones exposées à un risque naturel grave et prévisible menaçant des vies humaines » selon les termes de la loi ADOM</p>	<p>Recommandation 4 complémentaire à la recommandation 12 du rapport initial :</p> <p>Suivre l'évolution de la législation relative aux 50 pas géométriques en Guadeloupe qui permettra la définition précise des zones à risque</p>	<p>Commentaires :</p> <p>Depuis 2018, la DEAL est force de propositions pour aboutir à une délimitation des zones exposées à un risque prévisible menaçant gravement des vies humaines.</p> <p>Ainsi, à la demande conjointe de l'AG 50 et de la DEAL, le BRGM a rédigé un rapport en novembre 2019, financé sur des fonds FPRNM. L'objectif était de définir une méthodologie permettant de caractériser les critères de menace grave pour les vies humaines. L'étude a reposé sur 4 sites pilotes : Centre-Bourg, plage Caraïbe à Pointe-Noire, Rivière-Sens à Gourbeyre et Carangaise-Poirier à Capesterre-Belle-Eau. La DGPR a émis des remarques oralement sur les travaux du BRGM mais ne s'est pas positionné officiellement sur le sujet.</p> <p>La DEAL a bien pris connaissance du rapport du CGEDD de janvier 2020 « <i>Rapprocher légitimité et légalité : vers l'abolition des cinquantes pas géométriques aux Antilles</i> » qui recommande notamment l'identification sans délai des secteurs de menaces graves pour les vies humaines et qui évoque les travaux du BRGM sur quatre sites-test qui ont conduit à poser une délimitation qui au final est plus large que les zones rouges des PPR actuels. La DEAL adhère à la position des rédacteurs qui indiquent qu'« <i>il est en conséquence urgent de valider une méthode de désignation des situations de menace grave pour les vies humaines, en revenant à la notion initiale posée dans la loi Letchimy, cohérente avec celle du fonds Barnier, et clairement dissociée des PPR</i> ».</p> <p>Plan d'action :</p> <p>Afin de se donner les moyens de suivre ce dossier, la DEAL a créé un poste de catégorie A chargé de mission « risque littoral et menaces graves sur les vies humaines » au sein du service risques-énergie-déchets (RED). L'agente recrutée a pris ses fonctions le 1^{er} septembre 2020.</p> <p>Elle assurera la nécessaire transversalité interne à la DEAL sur le sujet avec le service planification, aménagement et connaissance du territoire (PACT) et le service habitat et bâtiment durables (HBD). Animatrice de réseau, elle fera le lien entre les différents intervenants impliqués dans les dossiers de délocalisation/relogement ou acquisition/expropriation selon les situations (situations de menace grave pour les vies humaines ou biens sinistrés en zone rouge de PPRN).</p>

10. Réponse de la DGPR dans le cadre de la procédure contradictoire



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale
de la prévention des risques**

Paris, le 13 octobre 2020

Le directeur général de la prévention des risques

à

M. le vice-président du CGEDD

à l'attention de M. Bernard BUISSON, coordonateur de la mission

Copie : Sandrine GODFROID, Edith LE CAPITAINE, Catherine
CLEMENT (CGEDD)
Jean-François BOYER, Jean-François GUERIN (DEAL
Gouadeloupe)

Affaire suivie par : Loïc BEROUD
Conseiller spécial auprès du directeur général
Tél. : +33 (0)1 40 81 86 46
Courriel : loic.beroud@developpement-durable.gouv.fr
Nos réf. : LB-2020-126
Vos réf. : Courriel de Bernard BUISSON du 28 septembre /2020, 13 :21

**Objet : Audit de suivi de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques en Guadeloupe
- Observations de la DGPR sur le rapport provisoire en phase contradictoire**

Par votre courriel du 11 septembre vous me transmettez le projet de rapport mentionné en objet.

Je vous remercie vivement pour le travail de revue détaillée réalisé conduisant à des conclusions très enrichissantes.

Ce rapport n'appelle qu'une seule remarque de notre part : dans la recommandation numéro 1, il nous semblerait utile d'insister sur la nécessité d'aller vers un service opérationnel.

Celle-ci pourrait ainsi se lire :

Recommandation 1. complémentaire à la recommandation 1 du rapport initial : DEAL : Organiser un pilotage attentif du plan d'actions 2020-2022 qui vise l'objectif d'améliorer la connaissance des crues et des inondations et de définir les outils de suivi **et l'organisation utiles pour la mise en place d'un service opérationnel**, en étroite concertation entre la DEAL et le SCHAPI.

Je vous informe à ce propos que la DEAL Martinique se propose d'aider la DEAL Guadeloupe pour le montage de la CVH, en partant de sa propre expérience.

Le directeur général
de la prévention des risques

Cédric BOURILLET

Tour Séquoia
1 place Carpeaux
92055 La Défense CEDEX
Tél. : +33 (0)1 40 81 86 31

11. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ADEME	Agence de la transition écologique (ex agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)
ADOM	Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CDRNM	Commission départementale des risques naturels majeurs
CODIR	Comité de direction de la DEAL
CODERST	Conseil de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
CVH	Cellule de veille hydrométéorologique
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité (DGALN)
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN)
DGOM	Direction générale des outre-mer
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
D(R)OM	Département (région) d'outre-mer
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GTPR	Groupe de travail prévention des risques
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
ISDND	Installation de stockage de déchets non dangereux
HBD	Service habitat et bâtiment durables de la DEAL
IFACI	Institut français de l'audit et du contrôle internes
IGA	Inspection générale de l'administration

Acronyme	Signification
ITPE	Ingénieur des travaux publics de l'État
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MATB	Mission d'appui technique de bassin
MTE(S)	Ministère de la transition écologique (et solidaire)
OM	Outre-mer
ORD	Observatoire régional des déchets
PACT	Service prospective, aménagement et connaissance du territoire de la DEAL
PAPI	Programmes d'Actions de Prévention des <i>Inondations</i>
PPR	Plan de prévention des risques
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PR	Président de la république
PRPGD	Plan régional de prévention et de gestion des déchets
RED	Service risques, énergie et déchets de la DEAL
RN	Service ressources naturelles de la DEAL
SCHAPI	Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civile
SLGRI	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
SNRH	Service des risques naturels et hydrauliques (DGPR)
S3IC	Base de données renseignée par les ICPE
SYVADE	Syndicat de valorisation des déchets de la Guadeloupe
TRII	Territoire important à risque d'inondation
UT	Unité territoriale de la DEAL

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)