

n° 005744-01

mars 2008

Audit thématique d'initiative locale

**« Elaboration des documents supports des politiques de
prévention des risques »**

Régions de Bretagne et des Pays-de-Loire



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Conseil général des Ponts et Chaussées

Le vice-Président

Paris, le 31 MAR. 2008

Note

à Monsieur le Ministre d'État,
Ministre de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable
et de l'Aménagement du Territoire

à l'attention de M. le Directeur du Cabinet

Affaire n°005744-01

Rapport de synthèse relatif à un audit thématique d'initiative locale sur le thème « Élaboration des documents supports des politiques de prévention des risques » (MIGT 5)

Les directions départementales de l'Équipement (DDE) des Côtes d'Armor, du Finistère et de l'Ille-et-Vilaine ont fait l'objet, en mars et juin 2007, d'une démarche d'audit thématique d'initiative locale sur le thème « Élaboration de documents supports des politiques de prévention des risques ».

Le rapport de synthèse correspondant est présenté par M. Jean DURAND, coordonnateur de la MIGT 05, et son équipe. Il s'est enrichi des observations faites lors d'autres travaux d'inspection auxquels la MIGT a participé sur la période quadriennale 2004-2007 auprès de services des régions Bretagne et Pays-de-la-Loire : deux directions régionales de l'Environnement (DIREN) et quatre directions départementales de l'Équipement et directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt.

La prévention des risques est une politique interministérielle qui implique les DDE plus fortement qu'autrefois : partout, la nouvelle organisation des services affiche le domaine. Toutefois, une clarification des missions des DDE, s'accompagnant de délégations suffisamment larges de la part des préfets, favoriserait une meilleure application des instructions ministérielles en la matière.

En outre, si la mise en œuvre de cette politique est clairement de la responsabilité des préfets de département, le pilotage stratégique et la répartition des moyens se situent au niveau régional et sont assurés par les directions régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) et par les DIREN qui relèvent aujourd'hui du ministère de l'Écologie de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire. En matière de prévention des risques technologiques au plan départemental, les DRIRE assurent effectivement un pilotage des politiques mises en œuvre. En revanche, ce n'est pas aussi clair en matière de prévention des risques naturels pour les DIREN qui, même si elles programment et répartissent les moyens financiers, exercent un rôle plus limité de coordination des initiatives locales et d'échanges d'expériences.

Les stratégies locales et départementales affichées dans les Projets d'Action Stratégique de l'État en Région et dans les départements sont cohérentes avec les orientations nationales et les textes. Toutefois, la prise en compte de la notion de risque majeur n'est pas toujours homogène et suffisamment rigoureuse d'un document à l'autre. La MIGT 05 estime indispensable de recentrer l'énergie et les moyens de l'État consacrés à la prévention des risques majeurs dans les secteurs où les enjeux et les aléas sont les plus forts.

La couverture des servitudes d'État à la prévention des risques d'inondation, le risque le plus présent sur l'interrégion, fournit une illustration de cette nécessité. Elle est très importante en surface et en nombre de communes, mais encore incomplète. En effet, les plus grandes agglomérations impactées de l'interrégion n'en sont pas encore dotées.

Les DDE sont de bons maîtres d'ouvrage d'études d'aléa et d'enjeux de prévention des risques naturels dont la procédure de validation reste toutefois à formaliser.

La MIGT recommande en outre de découpler le financement et le lancement de ces études préalables et d'aléa des risques naturels de celui des études relatives au mode de traitement et d'élaboration de leurs outils de prévention.

Par ailleurs, la MIGT attire l'attention sur le fait que les DDE ont tendance à perdre la compétence d'élaboration de la règle d'urbanisme et surtout de construction, compétence pourtant particulièrement attendue par les DRIRE pour l'élaboration des plans de prévention des risques technologiques.

Enfin, la MIGT observe que, globalement, les moyens dédiés à la prévention des risques des DDE sont souvent fragiles quantitativement et qualitativement. Ils sont donc à mieux calibrer par le niveau régional et à épauler plus fortement par le réseau scientifique et technique.

Plus généralement, il convient de pouvoir s'appuyer plus et mieux sur les DDE dans l'application des mesures de précaution pendant l'étude et la mise en place d'outils de prévention, la mobilisation des outils courants de l'urbanisme et l'information des acquéreurs et locataires de biens immobiliers.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 005744-01

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

- le secrétaire général	2 ex
- le directeur des affaires économiques et internationales	1 ex
- la directrice de la recherche et de l'animation scientifique et technique	1 ex
- le haut-fonctionnaire de défense et de sécurité	1 ex
- la directrice générale du personnel et de l'administration	3 ex
- le directeur des affaires juridiques, informatiques et logistiques	1 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	5 ex
- le directeur général des routes	1 ex
- le directeur général de la mer et des transports	1 ex
- le directeur des transports ferroviaires et collectifs	1 ex
- le directeur des transports maritimes, routiers et fluviaux	1 ex
- le directeur des affaires maritimes	1 ex
- le directeur général de l'aviation civile	1 ex
- la directrice de la sécurité et de la circulation routières	1 ex
- le directeur général de l'administration	1 ex
- le directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale	1 ex
- le directeur de l'eau	1 ex
- le directeur de la prévention des pollutions et des risques	1 ex
- le directeur de la nature et des paysages	1 ex
- le délégué au développement durable	1 ex
- le chef du service de l'inspection générale de l'environnement	1 ex
- le président de la 1 ^{ère} section	1 ex
- le coordonnateur de la mission d'appui « audit des programmes Lof et inspection »	1 ex
- la présidente de la 2 ^{ème} section	1 ex
- le président de la 3 ^{ème} section	1 ex
- le président de la 4 ^{ème} section	1 ex
- le président de la 5 ^{ème} section	1 ex
- le président de la 6 ^{ème} section	1 ex
- le président de la 7 ^{ème} section, secrétaire général du CGPC (BRD)	1 ex
- le coordonnateur de la MIGT n° 5	10 ex
- dont 1 ex pour diffusion au préfet, 2 ex pour diffusion au service inspecté et 1 ex pour diffusion à chaque auteur du rapport	

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES
Mission d'inspection générale territoriale n° 5
Bretagne – Pays de la Loire

Nantes, le 26 février 2008

mission n° 005744-01

AUDIT THÉMATIQUE D'INITIATIVE LOCALE

**« Élaboration des documents supports
des politiques de prévention des risques »**

Régions de Bretagne et des Pays-de-la-Loire

Présenté par :

Jean Durand, I.G.P.C.

coordonnateur de la mission d'inspection générale territoriale N°5

Audit réalisé par :

Jean Storez, A.U.E.C., chargé de mission
Patrick Puech, A.U.E.C., chargé de mission

années 2004 à 2007

SOMMAIRE

RÉSUMÉ – SYNTHÈSE	3
--------------------------------	---

RAPPORT

1. <u>Introduction</u> :	
1.1. Contours de l'audit d'initiative locale	5
1.2. Thèmes et points abordés dans l'audit d'initiative locale	5
2. <u>Méthodes et moyens</u> :	
2.1. Rôles, délégations, organisation des DDE :	6
2.1.1. Position des DDE en interministériel ;	
2.1.2. Pilotage et action au niveau régional ;	
2.1.3. Organisation interne.	
2.2. Enjeux, objectifs, stratégie :	7
2.2.1. Les apports et le positionnement des DDE dans la stratégie ;	
2.2.2. Études scientifiques et techniques ;	
2.2.3. Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM).	
2.3. Moyens et compétences :	10
2.3.1. Personnels instructeurs ;	
2.3.2. Compétences et culture de la prévention des risques.	
3. <u>Information préventive des populations</u> :	
3.1. Lieux et instances de concertation et d'information :	11
3.1.1. Cellules et commissions départementales ;	
3.1.2. Comités locaux d'information et de communication (CLIC) ;	
3.1.3. Réunions municipales d'information des populations.	
3.2. Documents produits pour l'information du public concerné :	11
3.2.1. Dossier Communal Synthétique (DCS) puis « porter à connaissance » (PAC) ;	
3.2.2. Dossier d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM) ;	
3.2.3. Information des Acquéreurs et Locataires de biens immobiliers (IAL) ;	
3.2.4. Information des usagers des campings exposés à des risques.	
4. <u>Actions administratives de prévention des risques</u> :	
4.1. Mise en place des mesures de précaution :	13
4.2. Prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme :	14
4.2.1. Opposabilité des servitudes de prévention des risques ;	
4.2.2. Règles et zonages d'urbanisme pour la prévention des risques.	
4.3. Élaboration des servitudes de prévention des risques :	14
4.3.1. Les méthodes d'élaboration des plans de prévention des risques (PPR) ;	
4.3.2. Les plans de prévention des risques « inondation » (PPR-i) ;	
4.3.3. Les autres plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) ;	
4.3.4. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT).	
5. <u>Actions de réduction de la vulnérabilité</u> :	19

ANNEXES	20
----------------------	----

RÉSUMÉ – SYNTHÈSE

Durant l'année 2007, l'inspection a conduit des inspections de régularité sur la conduite des actions et l'élaboration des documents supports de la prévention des risques dans 3 DDE de l'inter-région Bretagne et pays-de-le-Loire. Le présent rapport veut en tirer synthèse. Celle-ci est enrichie également des constats et observations faites dans la période quadriennale 2004-2007, lors d'autres travaux d'inspection auxquels la MIGT a participé : inspection conjointe des deux DIREN et de 4 DDE et DDAF de cette même inter-région.

La prévention des risques est une politique interministérielle qui **implique les DDE plus fortement qu'autrefois** : partout, la nouvelle organisation des services affiche le domaine. Toutefois, de plus claires affectations des missions avec les délégations utiles, pour une meilleure application des instructions ministérielles correspondantes (notamment la plus récente circulaire du 27 juillet 2005), développeraient l'efficacité.

Si la mise en oeuvre de cette politique est clairement de la responsabilité des **préfets de département**, le pilotage stratégique et la répartition des moyens se situent au niveau régional et proviennent de l'Industrie (DRIRE) et de l'Environnement (DIREN), aujourd'hui tous deux situés au sein du ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables. Si le **pilotage des politiques** de prévention des risques technologiques est nettement entre les mains du DRIRE, les choses ne sont pas aussi claires en matière de prévention des risques naturels, le DIREN étant plutôt en position de coordonnateur des initiatives locales et d'échange d'expériences qu'en véritable pilote, même si c'est lui qui programme et répartit les (seuls) moyens financiers.

Bien que les stratégies régionales et départementales affichées dans les PASER et PASED soient claires et cohérentes avec les orientations nationales et les textes (« **prévenir l'exposition des populations aux risques** »), un certain **flou dans la notion de risque majeur**, qui implique la responsabilité et l'action de l'État à la prévention, transparaît dans bon nombre de documents de cadrage (Dossiers Départementaux des Risques Majeurs : **DDRM**) dans le seul domaine des risques naturels. Cette difficulté pèse sur la responsabilité de l'État et nuit à la mise en oeuvre de la prévention des risques, particulièrement vis à vis des populations qui y sont soumises, les mesures correspondantes n'étant pas ou peu mises en oeuvre : Dossier d'Information Communal sur les Risques Majeurs (**DICRIM**), réunions périodiques d'information, Plan Communal de Sauvegarde (**PCS**)... Il est indispensable de recentrer rapidement l'énergie et les moyens de l'État sur la prévention des **risques majeurs** auprès des **populations** qui y sont vulnérables.

On retrouve les effets de cette difficulté dans la couverture des servitudes d'État à la prévention des risques d'inondation, le risque le plus présent sur l'inter-région. En effet, la couverture en est très importante en surface et nombre de communes, mais encore incomplète; ainsi, les plus grandes agglomérations impactées de l'inter-région – précisément celles à gros enjeux pour leurs populations – n'en sont pas encore dotées.

Les DDE sont de bons maîtres d'ouvrage d'études d'aléa et d'enjeux de prévention des risques naturels, mais **perdent** ou ont perdu la **compétence d'élaboration de la règle d'urbanisme et surtout de construction**, compétence particulièrement attendue par les DRIRE pour la maîtrise

de la prévention des risques technologiques, dans des documents dont un grand nombre sera à mettre en oeuvre très prochainement.

Il faut s'appuyer plus et mieux sur les DDE dans l'application des **mesures de précaution** pendant l'étude et la mise en place des outils de prévention, la mobilisation des **outils courants de l'urbanisme** (élaboration associée des documents d'urbanisme) et l'information des acquéreurs et locataires de biens immobiliers (**IAL**).

Les moyens dédiés des DDE sont souvent fragiles en nombre et compétence. Ils sont à calibrer et à épauler plus fortement par le niveau régional et le réseau scientifique et technique (RST) dans la logique « LOLF » : budgets opérationnels de programmes (**BOP**) portant tous les moyens de la politique, ce qui devrait être la première force de la composition du nouveau ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (**MEDAD**).

L'inspection a préconisé principalement et souvent les mesures suivantes :

- clarifier les missions confiées au DDE (lettre de mission : circulaire du premier ministre du 16 novembre 2004, circulaire interministérielle du 27 juillet 2005) et lui donner les délégations utiles ;
- piloter la stratégie de la prévention des risques naturels au niveau régional (DIREN) ;
- à l'aide d'études générales et sectorielles adaptées, se préparer à être force de proposition dans la révision quinquennale du dossier départemental des risques majeurs (DDE) ;
- formaliser la procédure de validation des études d'aléa ;
- veiller à la mobilisation des compétences nécessaires à l'élaboration de la règle d'urbanisme et de construction devant figurer dans les plans de servitudes, tant en interne qu'en externe (bureaux d'études).

Comme cela se pratique de fait dans le domaine de la prévention des risques technologiques, l'inspection préconise de **découpler le financement et le lancement des études préalables et d'aléa** des risques naturels **de celui du choix du mode de traitement et de l'élaboration de leurs outils de prévention.**

RAPPORT

1. Introduction :

1.1. Contours de l'audit d'initiative locale :

La MIGT 05 « Bretagne - Pays de la Loire », a conduit des inspections dites « de régularité »¹ sur **l'élaboration des documents supports de la prévention des risques** naturels prévisibles et technologiques dans trois DDE de l'inter-région : DDE des Côtes d'Armor en mars 2007, DDE du Finistère également en mars 2007 et DDE d'Ille-et-Vilaine en juin 2007. Le présent rapport veut tirer synthèse des constats et observations faits durant ces inspections.

Cette analyse a été enrichie des apports, d'autres travaux d'inspection que la MIGT a conduits ou auxquels elle a participé, touchant au même domaine, et particulièrement des inspections périodiques conjointes CGPC/SIGE en DIREN/Bretagne en 2006 et DIREN/Pays-de-la-Loire en 2007 et des inspections thématiques « risques » conjointes CGPC/CGAAER (et SIGE en 2007) : DDE et DDAF du Morbihan en 2004, de Vendée en 2005, de Loire-Atlantique et de Maine-et-Loire en 2007.²

Cet apport permettant une meilleure couverture de toutes les conjonctures locales en matière de prévention des risques majeurs, il est apparu intéressant à l'inspection d'en tenir compte également dans ce rapport d'audit thématique.

1.2. Thèmes et points abordés dans l'audit d'initiative locale :

Le sujet central est de rendre compte de l'application des textes et instructions relatifs aux politiques d'inventaire, d'information, d'étude et de réglementation en vue de la prévention des risques majeurs sur le territoire des régions de Bretagne et des Pays-de-la-Loire, et plus particulièrement des travaux d'élaboration des documents qui en sont le support.

La majeure partie de ces prestations étant produite par les **DDE**, il sera rendu compte de l'action et de l'efficacité de ces services dans leur environnement inter-services et interministériel en fonction des enjeux, de leur rôle dans l'affichage et la mise en oeuvre des stratégies locales, de l'adéquation des moyens dont ils disposent.

L'inspection formulera des points de vue sur l'information préventive des populations et la diffusion de la culture de prévention des risques dans les services, notamment dans les DDE, et sur les forces et faiblesses des documents de prévention des risques.

1 Il s'agit de vérifier la bonne application des textes et instructions ministérielles sur un sujet donné.

2 Outre MM. Jean Storez et Patrick Puech, auteurs du présent document, ont aussi travaillé dans les opérations citées les inspecteurs suivants : pour le CGPC, MM. Jean-Paul Maguet et Christian Dieudonné ; pour le SIGE, MM. Alain Roux, Claude Truchot, Jean-Loïc Nicolazo et Jean-Louis Prime ; pour le CGAAER, MM. Jean Bourcet, Josy Mazodier, François Cloud, Jacques Grelu et Jean-Claude Marseille

2. Méthodes et moyens :

2.1. Rôle, délégation, organisation des DDE :

2.1.1. Position des DDE en interministériel :

La circulaire interministérielle MTETM/MEDD du 27 juillet 2005 qui précise le rôle attendu des services de l'équipement, et particulièrement des DDE, dans les domaines de la prévention des risques naturels et technologiques, est mise en oeuvre avec plus ou moins de précision dans l'inter-région.

Donnant lieu quelquefois, mais pas dans tous les départements inspectés, à lettre de mission du préfet au DDE, les délégations utiles correspondantes sont plus rares. Une bonne et claire articulation formalisée entre les niveaux régionaux (DIREN et DRIRE), le directeur de cabinet du préfet et son service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC), le service préfectoral en charge de l'information du public et/ou du cadrage de la prévention des risques et le DDE et ses services est indispensable, faute de quoi, on trouve des DDE cantonnées dans la simple production technique et administrative, sans maîtrise globale du dossier, à côté de DDE investies de toutes les missions qui leur échoient suivant la circulaire précitée. Cela n'est pas sans conséquence sur l'efficacité globale de l'État local, comme on le pointera plus loin.

2.1.2. Pilotage et action au niveau régional :

Les deux DIREN ont mis en place un **club « risques naturels »**, devenu club « risques » copiloté DIREN/DRIRE depuis 2005 en Bretagne. Ces clubs sont avant tout des organes ouverts, trans-hiérarchiques, d'échange d'expérience et d'information, mobilisant seulement un cadre à plein temps dans chaque DIREN. La prestation DIREN est fragile puisque reposant sur un agent : une absence crée léthargie, la prestation pointue n'étant pas, ou pas suffisamment, relayable par l'encadrement de 2^o niveau. Rassemblant les partenaires départementaux les plus impliqués (DDE et préfetures) avec implication du réseau scientifique et technique (RST) de l'Équipement et quelquefois du service central compétent du MEDD (DPPR), ils fonctionnent à la satisfaction des participants.

Toutefois, les **DIREN** étant aussi responsables d'un « budget opérationnel de programme » sur la prévention des risques³, elles ont de ce fait un rôle de pilote et de stratège sur ce dossier, lequel est beaucoup moins apparent et efficace, comme on le verra plus loin (ch. 2.2. suivant). Les cadres responsables de cette politique ont souvent une culture de technicien, quelquefois d'expert scientifique et captent volontiers la conduite à leur niveau d'études de terrain (les « atlas des zones inondables » AZI, par exemple) mais ils ne disposent pas d'études de cadrage utiles au pilotage du domaine et ne flèchent pas de moyens là-dessus. En fait, les DIREN se sentent plus coordonnateurs et relais, à l'image du rôle assigné à la DRE par la circulaire précitée, que pilotes et stratèges en matière de prévention des risques. Le niveau de participation de la DDE à ce club, au départ réseau de techniciens, maintenant investi par des cadres de l'administration préfectorale, peut déterminer le niveau de délégation du préfet au DDE et l'implication du responsable de la DIREN dans la stratégie.

De son côté, la **DRIRE**, qui possède elle, toutes les manettes de la stratégie régionale en matière de prévention des risques technologiques, a une relation différente avec les services départementaux, lesquels ont deux rôles importants, précédant et suivant son action propre :

- la mise en place, la communication et l'application de mesures de précaution avant et pendant la phase d'étude de la réduction des risques à la source ainsi que celle de l'élaboration des outils de prévention ;
- l'élaboration de la politique de maîtrise de l'urbanisation après notification de l'aléa (PPRT ou document d'urbanisme).

3 Programme 181 « prévention et lutte contre les pollutions », action 2 « prévention des risques naturels »

Le club « risques » de Bretagne est donc aussi antichambre de sensibilisation, d'explication et de formation par la DRIRE des interlocuteurs locaux. La DRIRE des Pays-de-la-Loire remplit aussi cette mission, mais sans institution ni organisation définies. Elle a décliné, jusqu'à présent toute participation au « club risques » régional, ce qui peut apparaître regrettable, les interlocuteurs locaux étant confrontés au même travail que la prévention des risques naturels, dès lors que l'aléa a été défini.

La création du grand MEDAD devrait logiquement conduire à la rationalisation et simplification des relations région/départements dans ce domaine, les interlocuteurs départementaux étant les mêmes pour les deux volets « nature » et « technologie ».

2.1.3. Organisation interne du domaine de la prévention des risques :

Les DDE ont toutes été soumises à réorganisation générale suivant le canevas des « quatre piliers », la prévention des risques apparaissant maintenant clairement et partout dans celui de « l'environnement et les risques » ou bien celui de « la sécurité des personnes et des biens et gestion de crises » en liaison avec le responsable « sécurité-défense » des DDE, conformément à la même circulaire citée supra.

La chaîne hiérarchique de ce domaine, même un peu déstabilisée dans ces réorganisations, fonctionne plutôt bien partout : production au 1^o niveau, cadrage, programmation et relation inter-services au 2^o, pilotage, gestion des difficultés et des divergences au 3^o.

2.2. Enjeux, objectifs, stratégies :

2.2.1. Les apports et le positionnement des DDE dans la stratégie :

Les textes mettent le préfet de département en responsabilité sur la prévention des risques majeurs et les circulaires ministérielles sont adressées aux préfets de département. Par conséquent, l'initiative sur la conduite de cette politique appartient structurellement au niveau local.

Aussi bien au niveau régional dans les « projets d'action stratégique de l'État dans la région » (PASER) qu'au niveau départemental dans les projets d'action stratégique de l'État dans le département (PASED), au moins une action ou un objectif consacrait partout la volonté de l'État de **prévenir l'exposition des populations à des risques majeurs** et ceci en parfaite cohérence avec les orientations nationales affichées dans les textes et les programmes.

Dans la majorité des départements, le préfet s'est appuyé sur la cellule d'analyse des risques et d'information préventive (CARIP) qu'il avait formée pour inventorier les enjeux, construire les stratégies locales et fixer les objectifs. A une exception notable près sur l'échantillon observé des services, la DDE a été fortement sollicitée dans la construction de ces travaux, soit sur la totalité du domaine, soit sur la partie « risques naturels » du dossier. Les DIREN ne sont pas rentrées directement dans le jeu d'acteur à ce moment là, respectant l'initiative locale. Les DRIRE ont été plus fortement impliquées dans l'inventaire et l'affichage des risques technologiques majeurs.

Après la succession de catastrophes naturelles (essentiellement des inondations) essuyées en début de siècle, la demande sociale de protection était forte dans les régions de l'Ouest et les services, surtout les préfetures et les DDE des départements les plus touchés, étaient soumis à pression en vue de développer et généraliser la prévention des risques.

2.2.2. Études scientifiques et techniques :

Les études générales ont pour objet de passer de la connaissance empirique et statistique des risques naturels, à celle de leur approche scientifique et technique, pour adapter l'outil de leur prévention aux enjeux (sécurité des personnes d'abord puis protection des biens).

Ces études sur les risques naturels ne sont pas menées au niveau régional et sont rares. Faute de moyens appropriés, elles ne peuvent être élaborées entièrement en régie par les DDE. Les atlas de zones inondables (AZI) entrent dans ce champ : ces démarches encadrées par circulaire⁴ correspondaient souvent à des pratiques des services de proximité et/ou d'urbanisme des DDE, ont été reprises ou poursuivies par ces dernières puis, plus récemment, encadrées ou conduites par les DIREN. Les AZI ont été largement financés par le ministère de l'Environnement⁵. Ces études sont lourdes et coûteuses : elles ne sont pas encore terminées et ne comportent pas tous les aspects utiles. En effet, de nature strictement scientifique (hydraulique), elle n'ont pas d'usage direct en matière de stratégie de prévention, puisqu'elles ne comportent pas l'affichage des enjeux globaux (atteinte à la sécurité des personnes et des biens).

En matière de prévention des risques naturels, les autres études sont presque toutes financées dans le cadre de la mise en place des plans de prévention des risques naturels, donc après prescription, principalement parce que les financements disponibles ne sont mobilisables aisément que dans ce cadre (BOP et fonds Barnier).

Dans la sphère des risques technologiques, les mesures ne visent qu'à assurer la sécurité des populations ; les études de danger sont produites par les industriels et validées par les DRIRE ; l'aléa est arrêté par la DRIRE, éventuellement après prescription et mise en oeuvre de mesures de réduction des risques à la source, et les PPRT ou autre outil de maîtrise de la prévention des risques, ne sont prescrits ou mis en oeuvre que sur la connaissance de l'aléa et sa notification par la DRIRE.

Il est à noter que, dans aucun des départements visités, les préfets n'ont utilisé la possibilité qui leur est ouverte d'élaborer un schéma de prévention des risques naturels (art L. 565-2 du code de l'environnement).

2.2.3. Dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM) :

Les départements visités sont, soit dotés de la deuxième génération de leur DDRM, soit en cours de révision et d'actualisation de leur DDRM de première génération.

La première génération de ces documents rendait compte d'un recensement empirique et statistique des risques naturels et déjà d'une classification des enjeux de prévention des risques technologiques, le tout issu principalement des travaux de la CARIP et de la DRIRE. La DDE n'en était le plus souvent que l'outil de mise en forme.

La deuxième génération commence à prendre en compte les AZI, et/ou d'autres études générales concernant le risque incendie de forêts, le risque d'effondrement de falaise ou le risque retrait-gonflement des argiles, par exemple ; la DDE est souvent beaucoup plus engagée dans l'élaboration de son volet « risques naturels », quelquefois même, maître d'oeuvre du document, voire assistée d'un bureau d'études⁶.

Deux limites pèsent sur le contenu des DDRM :

- sauf inondation à travers les AZI partiels et quelque autres études particulières, les services de l'État ne possèdent pas encore les études scientifiques de cadrage de la prévention de l'ensemble des risques naturels recensés ;
- il est obligatoire (art. R 125-10 du code de l'environnement) d'afficher comme « à risque majeur », toutes les communes à PPRNP prescrit même s'il apparaît qu'après étude, les catastrophes naturelles potentielles sont sans enjeux pour les populations ou sans grand impact sur les biens et que, dans ces conditions, l'outil réglementaire de prévention n'est pas utile.

4 Circulaire interministérielle (Intérieur, Équipement, Environnement) du 24 janvier 1994 ;

5 Circulaire DDPR/DE du 23 décembre 1994 ;

6 La DPPR a mis à disposition des crédits pour l'élaboration de ces documents ;

D'autre part, la présentation de ce document conduit souvent à ambiguïté sur la notion de risque majeur en affichant le recensement exhaustif et statistique des risques, quelque soit l'ampleur des phénomènes prévisibles et le degré de vulnérabilité pour les populations et les biens :

- certains risques concernent la totalité des communes d'un département (tempête...) ou un grand nombre d'entre elles (sismicité, transports de matières dangereuses,...) ;
- d'autres risques affichés comme majeurs ne donnent lieu à aucun traitement de prévention ;
- des risques affichés comme majeurs sont visiblement sans enjeux pour les populations et les biens (expansion de crues...).

Il n'y a donc pas cohérence entre la liste des communes affichées comme vulnérables aux risques naturels dans le DDRM et la liste des communes à risque majeur dans l'arrêté du préfet et il n'est donné aucune explication sur les motifs de cette discordance.

En croisant les différentes observations précédentes, on peut expliquer pourquoi **la notion de « commune à risque majeur »** (CRM : art. R.125-10 du code de l'environnement) en matière de risques naturels prévisibles, celles dont les enjeux sont tels qu'il est obligatoire de gérer la prévention de leurs risques à l'aide d'une servitude d'État, n'est pas la même d'un département sur l'autre dans une même région - ceci en Bretagne comme en Pays-de-la-Loire - et **n'est pas reliée à la stratégie globale affichée, à savoir prévenir l'exposition des populations à ces risques**. On trouve ainsi des images contrastées entre les départements qui ont vraiment cerné leurs territoires à risques majeurs⁷, ceux qui affichent une divergence forte entre les données du DDRM, l'arrêté préfectoral d'énumération des CRM (R.125-11 code environnement) et souvent la politique de prévention, ceux enfin pour lesquels la notion de « risque majeur » est si floue que toutes les communes y sont inscrites mais qu'aucune ne reçoit vraiment une attention de l'État à la hauteur des besoins en matière de prévention.

Cette difficulté n'apparaît pas dans le champ de la prévention des risques technologiques, la notion de risque majeur accompagnant généralement de près la qualification de l'entreprise suivant les textes européens (« Seveso »).

La conséquence majeure de cette observation est que la responsabilité de l'État, mal cernée, peut être mise en cause presque partout en cas de catastrophe naturelle mettant en cause l'intégrité des personnes et de leurs biens (outil de travail, logement) et déclenche mal l'action locale de prévention. Globalement, sur l'inter-région, l'information communale sur les risques naturels majeurs n'est pas produite ou pas efficace. Les textes correspondants ne sont pas ou pas bien appliqués (dossier d'information communal sur les risques majeurs = DICRIM ; réunion périodique d'information des populations soumises à risque ; plan communal de sauvegarde).

La conséquence secondaire est qu'une notable énergie et des moyens importants sont dissipés dans l'élaboration de servitudes d'État sans lien puissant avec la prévention des risques pour les populations et des biens, alors que, par ailleurs, les enjeux importants n'ont pas ou pas encore été traités (**inondation sur les plus grandes villes des deux régions par exemple**)

L'inspection suggère de revoir la forme des DDRM en distinguant clairement l'information générale et exhaustive, empirique et statistique, sur les risques naturels prévisibles de celle concernant les territoires à enjeux majeurs en matière de prévention, sur lesquels la chaîne des actions de prévention est ou doit être mise en place (PPR, PAC, DICRIM, réunions périodiques d'information des populations vulnérables, PCS)

⁷ Cohérence entre l'affichage des CRM au DDRM, la liste des CRM de l'arrêté préfectoral, la notification des « dossiers communaux synthétiques », la mise en place de mesures de prévention sous responsabilité ou contrôle de l'État ;

2.3. Moyens et compétences :

2.3.1. Personnels instructeurs :

Comme cela a été dit ci-dessus (paragraphe 2-1-3), dans toutes les DDE, des personnels ont été affectés spécifiquement à l'application des politiques de prévention des risques. Ce sont toujours de petites équipes très mobilisées, généralement adaptées à la commande si l'on excepte la surchauffe que produit invariablement une catastrophe, qui par leur taille et l'étendue des compétences requises, souffrent de fragilité.

Globalement sur l'inter-région, chacune des DDE, sauf exception, consacre à l'élaboration des documents et aux actions locales de prévention des risques entre **3 et 4 ETP**. Les deux services de prévision des crues (rattachés aux DDE d'Ille-et-Vilaine et du Maine-et-Loire) sont gérés à part et leurs effectifs ne sont pas comptés ci-dessus.

Ces personnels relèvent tous du budget opérationnel de programme (BOP) de gestion des personnels de l'ex-ministère de l'équipement (« SPPE ») et non des programmes dédiés, notamment de celui de la prévention des risques naturels (programme 181) ; il convient d'ajouter que la prévention des risques technologiques ne comporte pas actuellement de budget pour payer les personnels chargés de la création et de la gestion des PPRT.

Récemment, une convention de partenariat a été signée entre la DIREN, la DRE et les DDE de la région des Pays-de-la-Loire, en vue d'optimiser l'utilisation des moyens de l'État sous responsabilité de la DIREN (BOP 153, 162, 181 et 211) par la DRE et les DDE. Cette convention affiche les moyens en personnels mobilisés par les DDE notamment sur la prévention des risques. L'exercice n'est encore qu'un simple constat, mais les parties contractantes veulent développer des stratégies pour adapter les moyens aux enjeux et objectifs. Il y a là une démarche intéressante pour formaliser les attentes des partenaires.

2.3.2. Compétences et culture de la prévention des risques :

Pour conduire les procédures de prévention des risques, les compétences mobilisées en DDE correspondent généralement aux attentes en matière de maîtrise d'ouvrage, conduite d'étude et gestion de marché public.

Par contre, dans le domaine des métiers d'urbaniste et de constructeur, on commence à détecter des insuffisances, particulièrement en matière de conception de règles d'urbanisme et surtout de construction. Ces savoir-faire propres au ministère de l'Équipement, sont devenus rares ou ceux du contrôle s'y sont substitués. On voit donc naître dans ces domaines des « règlements-type » que les bureaux d'études s'empressent de copier intégralement sans adaptation aux circonstances de terrain, l'adaptation ne se faisant qu'à travers le zonage des plans de servitude. Les DRIRE s'appuyant entièrement sur les compétences traditionnelles des DDE pour la maîtrise de l'urbanisation en regard des aléas, ne comprennent d'ailleurs pas que ces dernières lui réclament des moyens financiers pour instruire et produire les règles.

La culture interne de la prévention des risques (comme celle de la gestion de crises) est faible et les DDE ont un gros effort de formation à faire dans ce domaine. Les unités (ou services) qui en sont chargés, ont commencé à le faire à destination d'abord des services instructeurs de l'application du droit des sols (ADS) et quelquefois vers les agents intervenant en ingénierie d'appui territorial (conception des lotissements, etc.). Provenant souvent de la filière d'urbanisme conceptuel (chargée notamment de l'élaboration en série des POS, les « usines à POS »), ces unités doivent maintenant travailler en étroite relation avec le service de l'urbanisme et imprégner ce dernier de la culture « risques ».

3. Information préventive des populations :

3.1. Lieux et instances de concertation et d'information :

3.1.1. Cellules et commissions départementales :

Les cellules d'analyse des risques et d'information préventive (CARIP) ont fonctionné partout, les DDE y collaborant. La nouvelle commission départementale des risques naturels majeurs créée par le décret du 7 juin 2006, n'est installée dans aucun des départements récemment visités.

3.1.2. Comités locaux d'information et de communication (CLIC) :

Les comités locaux d'information et de communication n'ont pas été installés rapidement et sur tous les sites à risque technologique majeur.

Le DDE (ou le DRE) est membre de droit d'un CLIC. Lieu d'information et d'échange entre ses membres, les mesures de précaution envisagées ou mises en oeuvre par la DDE avant et pendant le temps de la recherche de réduction des risques à la source ou l'établissement du plan de prévention des risques technologiques (PPRT), peuvent et doivent y être exposées : cela permet de légitimer et doser l'action et évite les divergences entre instructeur, décideur et contrôleur de légalité sur des demandes d'autorisation administrative. Cette bonne mesure n'est pas pratiquée partout.

3.1.3. Réunions municipales d'information des populations :

Les rapports exploités ne font pas état précis de la mise en oeuvre de cette mesure. Toutefois, le très petit nombre de DICRIM à jour et connu des services semble prouver que les textes ne sont pas appliqués dans ce domaine. Ce constat indirect est très lié à la notion de « risque majeur » impliquant fortement l'État dans sa prévention (cf. § 2.2.3.).

3.2. Documents produits pour l'information du public concerné :

3.2.1. Document communal synthétique (DCS), puis porter à connaissance (PAC) :

Les dossiers communaux synthétiques ont été produits de diverses manières avec des niveaux de qualité différents. On distingue principalement :

- les productions de bureau d'études sur commande préfectorale : en général, il s'agit de copié-collé du DDRM avec parfois des cartes de l'AZI, sans impact ni utilité pour les maires concernés, généralement non répercutées sur les populations soumises à risque ;
- les productions de bureau d'études dans la foulée des prescriptions de PPR, la DDE ayant des crédits d'études : production formelle arrivant tardivement au milieu des études d'aléa, sans plus d'impact et d'utilité pour les maires et populations concernés ;
- les productions en régie par la DDE, beaucoup plus claires et précises quand elles ne souffraient pas de flou dans la notion de « risque majeur » ; il est à noter que rares sont ces documents qui ont déclenché la mobilisation des maires à l'information des populations.

La génération suivante, les « porter à connaissance » (PAC), terme portant fâcheusement confusion avec les PAC de l'État à l'élaboration des documents d'urbanisme que les DDE pratiquent depuis un quart de siècle, ne semblent pas donner de meilleurs résultats, s'ils ne devancent pas la prescription d'un outil de prévention du risque principal identifié sur le territoire en question.

Dans tous les cas de figure, la simple production sous arrêté préfectoral d'un document formel (DCS puis PAC) tiré du DDRM est onéreuse (aux alentours de 3 000 €) et inefficace.

Il est à noter que le porter à connaissance ne se limite pas, comme cela est trop souvent le cas, à la production une fois pour toutes d'un document destiné au maire : il a un caractère permanent, pour tenir compte notamment de l'évolution de la connaissance sur les risques.

3.2.1. Dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) :

A la réception des DCS et PAC, la production par les communes d'un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) est très faible (quelques communes par département), de même que l'élaboration, pourtant obligatoire, des plans communaux de sauvegarde. Certaines DDE se mettent en ordre de bataille pour proposer aux communes une prestation de service sur ce champ, dans le cadre de l'ingénierie d'appui territorial et de l'ATESAT. Cette voie, que d'aucun contestent, pourrait permettre d'aboutir à une couverture en DICRIM et PCS des communes à risques majeurs.

Pour que le système PAC/DICRIM soit efficace, il faut qu'il soit le véhicule partagé entre l'État et la commune de la diffusion de la culture du risque à la base ; il faut donc que la prévention du risque engage réellement la responsabilité de l'État (PPR, PPI, opposables ou à créer et autres cas énumérés à l'art. R.125-10 du code de l'environnement), touche des populations et des biens importants et identifiés et mobilise les services compétents (préfecture, DDE, pompiers, police, etc.). Globalement, à peu d'exceptions près, les textes ne sont pas appliqués dans cet esprit et les DICRIM opérationnels sont très rares.

3.2.2. Information communale des acquéreurs et locataires de biens immobiliers (IAL) :

Les DDE ont été mobilisées de deux manières différentes sur ce dossier :

- simple prestataire de documents cartographiques issus des PPR (ou PSS), la DDE n'est pas impliquée dans la production des dossiers d'information réglementaires, n'en connaît pas le contenu et ne gère pas les mises à jour ; a fortiori, elle n'en connaît pas l'efficacité pour le public ; le système informatif n'est mobilisé qu'après conclusion et validation des études d'aléa ;
- tâche entièrement déléguée au DDE, les dossiers sont produits et diffusés par le service ; la mise à jour permanente est gérée par la DDE ; le champ de l'information est bien couvert, y compris avant la mise en place des servitudes.

Dans l'un et l'autre cas, la cartographie des zones soumises à risques (dans l'inter-région, seulement les zones inondables et quelques périmètres de dangers technologiques) est consultable sur internet. Il semble que seul, ce moyen d'information soit performant, la production « papier » assez lourde, étant difficile à maintenir à jour entre les différentes phases d'un dossier de prévention (inventaire, étude, opposabilité d'urgence, aléa, servitude).

Dans certains départements, des plaquettes et documents synthétiques d'information ont été conçus et diffusés à l'attention du public dans les mairies concernées, conseillant de se reporter au PPR (PPR-i). Ce système est simple et léger, mais ne correspond pas aux textes applicables ; de plus son efficacité dépend du bon relais local que la DDE (ou la préfecture) ne maîtrise pas et la prestation ne couvre pas les phases amont à l'opposabilité de la servitude.

La DDE étant, par construction, en charge des mesures de précaution appropriées en matière d'urbanisme et d'utilisation des sols dans le champ des risques « majeurs », la seule vraie formule fiable est la délégation franche et entière de ce type d'information du public à la DDE, parce qu'il est dans sa culture et ses compétences et que la DDE peut ainsi maîtriser le dossier en toute circonstance (inventaire, étude, opposabilité d'urgence, aléa, servitude), ce qui n'est pas antinomique avec une information mise à disposition du public sur le site internet de la préfecture

L'attention des services est attirée sur la lourdeur de ces tâches, notamment dans leur aspect d'actualité et de mise à jour, sans parler de la mobilisation des agents pour les réunions périodiques d'information, si les textes étaient appliqués sur ce point. S'il est bien délégué au DDE, comme il est souhaitable, ce seul aspect du domaine de la prévention des risques requiert des moyens stables et permanents, en dehors de toute tâche conjoncturelle comme, par exemple, l'inventaire et le traitement de la prévention d'un nouveau risque majeur.

3.2.3. Information des usagers des campings exposés à des risques :

Dans ce domaine, les DDE sont très faiblement mobilisées, la responsabilité étant clairement assumée par les préfets et les maires. Les gestionnaires sont chargés de mettre en oeuvre les prescriptions en matière de sécurité (information individuelle des occupants, alerte, évacuation) définies par l'autorité compétente pour délivrer le permis d'aménager.

Les inspections montrent que ce sujet est insuffisamment pris en compte dans les départements (incertitudes sur le nombre de campings concernés, non prise des arrêtés délimitant des zones à risques, absence de contrôles, etc..)

L'attention des DDE est appelée sur leur rôle déterminant de préparation de la liste des campings à risque et de la qualification du (des) risque(s) encouru(s). Il s'agit d'une tâche engageant la responsabilité du service (sécurité des occupants et des exploitants : nouveau code de l'urbanisme, art. L.443-2 et R.443-9) si elle lui est déléguée. Depuis le resserrement des services de terrain, il faudra s'assurer à travers des outils cartographiques fiables et des listes statistiques des autorisations d'aménager exhaustives, de la réalité des sites soumis à risques pour alimenter l'arrêté préfectoral annuel.

4. Actions administratives de prévention des risques :

4.1. Mise en place de mesures de précaution :

La notion de mesure de précaution en matière de prévention des risques, est ancienne dans le code de l'urbanisme (règlement national d'urbanisme, art. R.111-2 et ancien R.111-3 : 1924, 1943) mais n'a été fortement mise en avant que récemment par des instructions formelles du Gouvernement (circulaires ministérielles de février 1994 et d'octobre 2001, pour les plus connues). Ces instructions ont une forte connotation conjoncturelle (inondations catastrophiques, explosion de Toulouse) qui nuit à leur connaissance et mise en application permanente : il faut trouver le moyen de responsabiliser sans relâche les services sur ce point et de diffuser cette culture en interne mais aussi dans les services des collectivités. Il faut attirer l'attention du contrôle de légalité sur ce point, surtout pour surveiller le développement des activités humaines dans les territoires à risques technologiques.

On trouve dans ce domaine des prestations contrastées d'une DDE sur l'autre, surtout dans le champ de la prévention des risques technologiques :

- relais des études préalables de danger auprès des élus et services d'une collectivité, avec mise en place de mesures adaptées de précaution à la délivrance des autorisations administratives dans les territoires sensibles ;
- transmission des études de danger aux collectivités sans commentaire (généralement sans aucun effet en matière de précaution) ;
- transmission des études de danger aux collectivités en leur demandant d'adapter ou de modifier en conséquence leur document d'urbanisme : il s'agit d'une mauvaise solution à abandonner. Il convient de ne modifier un document réglementaire qu'une fois que l'aléa est clairement établi et notifié par l'État.

La seule bonne prestation est la première. Les nouveaux « CLIC » de la loi de 2003 peuvent maintenant être sollicités pour cerner les bonnes mesures à prendre et informer les partenaires.

Dans le champ des risques naturels, de nombreuses initiatives et actions sont entreprises, souvent au niveau des seuls services instructeurs de l'application du droit des sols des DDE. Ces mesures ne sont évidemment pas homogènes et quelque peu aléatoires. Il convient de travailler cette problématique de la précaution dans les clubs régionaux « risques ». La mise en place de mesures de précaution doit démarrer dès l'inventaire d'un risque (connaissance empirique ou statistique) ; ces mesures doivent ensuite être adaptées à chaque étape de l'amélioration de la connaissance, en particulier dès la publication des études scientifiques et techniques de cadrage de la prévention du risque, s'il apparaît un décalage par rapport au droit des sols opposable sur le territoire concerné.

Touchant toujours de près la gestion de l'espace dans l'attente de la mise en place d'une servitude, de règles d'urbanisme ou d'actions de prévention appropriées, ces mesures de précaution sont indispensables et dans le champ de compétence des DDE. L'implication de la direction (ou au minimum du cadre de 2^o niv. en charge du domaine de l'urbanisme) dans leur mise en place et dans la gestion des cas difficiles est toujours un gage de réussite de cette politique.

4.2. Prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme :

4.2.1. Opposabilité des servitudes de prévention des risques

Les DDE ont toujours en charge la notification aux maires concernés des plans de prévention des risques approuvés, en vue de la mise à jour de leur document d'urbanisme. Cette prestation est assurée par le service de l'urbanisme et généralement bien faite. Toutefois, s'agissant d'actions rares, elles ne sont pas souvent suivies avec le soin nécessaire pour s'assurer de la véritable opposabilité de la servitude à travers l'accomplissement effectif de la procédure de mise à jour du document d'urbanisme. Dans la plupart des cas, le service chargé de la prévention des risques n'est pas tenu au courant des suites données à ces demandes et les services d'application du droit des sols ou de contrôle de légalité, n'ont pas de rapports structurés avec ce service. La mise en oeuvre des servitudes de l'État peut donc être différée, retardée ou empêchée à l'insu des services.

La tenue scrupuleuse et la bonne diffusion (interne et au niveau préfectoral) d'un tableau de bord de cette tâche par toutes les DDE est ainsi jugé indispensable par l'inspection.

4.2.2. Règles et zonages d'urbanisme pour la prévention des risques

De très nombreuses zones à risques en secteur agricole ou naturel ont été depuis longtemps protégées de l'urbanisation par les documents d'urbanisme communaux⁸ ; les DDE en possèdent souvent des cartographies synthétiques (systèmes d'information géographique : SIG) que l'on peut avantageusement croiser avec les études générales disponibles (les AZI notamment) et qui permettent des traitements complémentaires ou correctifs⁹ très efficaces.

Toute formule consistant à maintenir un statut de zone naturelle inconstructible aux zones à risques est à privilégier : il s'agit là du rôle de l'État associé à l'élaboration des documents d'urbanisme, très généralement bien assuré par les services d'urbanisme qu'il convient d'alimenter très fidèlement de la culture et des données de la prévention des risques (cf. § 2.3.2.)

4.3. Élaboration des servitudes de prévention des risques :

4.3.1. Les méthodes d'élaboration des plans de prévention des risques (PPR) :

En fonction de la culture dominante de la petite équipe de prévention des risques de la DDE et de sa disponibilité conjoncturelle, la DDE externalise plus ou moins l'élaboration des plans de prévention des risques (PPR). Bien sûr, elle conserve toujours l'ensemble des tâches de concertation, d'information et de communication avec les élus, les partenaires et les populations.

En matière de risques naturels, les études scientifiques et techniques **d'aléa et d'enjeux** ont toujours été sous-traitées par les DDE, qui sont de bons maîtres d'ouvrage d'études et pour cela, possèdent souvent en interne ou à proximité, les cultures de base (malheureusement pas ou plus le niveau de la spécialité ou de l'expertise...) nécessaires (hydraulique, statique, géologie, etc.) pour la prévention des risques principaux locaux (inondation, effondrement). Les travaux en réseaux sont efficaces (cahiers des charges modèles, contrats-types, critères de choix des candidats, etc.)

8 Les zone « ND » des plans d'occupation des sols de la première génération (élaboration conjointe 1973-83) et deuxième génération (élaboration associée à partir de 1983)

9 Projet d'ouverture à l'urbanisation d'une zone « N » (a fortiori ancienne ND « risques et nuisances »)

Dans cette phase, il est très généralement observé une faiblesse dans la validation et notification de l'aléa par l'État aux interlocuteurs concernés, élus locaux et leurs services, notamment. Ce manque de hauteur et d'autorité de l'État responsable au premier chef de la prévention des risques dits « majeurs », peut avoir des conséquences fâcheuses :

- frein voire obstacle à la prescription de la servitude de prévention utile (Angers, Nantes, Saint-Malo) avec comme conséquence un État responsable de la prévention du risque, mais sans moyens pour l'assumer ;
- limites de l'outil de prévention (les « zones de respiration » dans certains PPR de zones inondables protégées par des digues, par exemple)
- lourdeur et coût de la démarche de création de la servitude d'État.

Il est constaté de manière assez générale que les DDE, voire même les DIREN, ne possèdent pas ou plus les compétences pointues indispensables dans des domaines prioritaires. Le domaine hydraulique en est le plus flagrant : les compétences n'existent plus en DDE et sont très fragilisées en DIREN. La validation technique de l'aléa par les services de l'État risque donc d'être une vraie question et impliquer le recours soit au réseau scientifique et technique (RST) du ministère soit à des services centraux spécialisés.

L'inspection a préconisé un peu partout dans ce domaine une validation formelle des études d'aléa à bon niveau (direction) et à bonne échelle (expert scientifique indépendant), la plus mauvaise des solutions consistant à exposer devant les interlocuteurs des positions divergentes des services ou des fonctionnaires de l'État, ou à négocier l'aléa. La notification de l'aléa dûment validé sous signature préfectorale paraît une bonne formule. Une contradiction des interlocuteurs au vu notamment des conséquences de la prise en compte de l'aléa, permet alors contre-expertise voire contre-proposition et non pas négociation.

Le volet de **maîtrise de l'activité humaine en zone de risque** et sa mise sous contrainte, est plus diversement traité, soit en régie complète, lorsque la DDE dispose encore de chargés d'études et/ou d'instructeurs en provenance des « équipes à POS » ou « ADS », soit en régie partielle (le bureau d'études fait le zonage, la DDE le règlement, par exemple) soit encore, entièrement sous-traité. Sur ce volet, la compétence des agents en poste est déterminante, quoiqu'en régression constante, comme il a été dit au § 2.3.2. De plus, l'échelle de la commande (quelques PPR par département) et l'effet sporadique de cette commande, interdisent de rentabiliser dans ce domaine une activité permanente d'urbaniste au sein d'une DDE. Pour cette phase, on constate donc de plus en plus le recours à la sous-traitance, toujours couplée avec l'étude d'aléa. Le bureau d'études, avant tout choisi pour ses connaissances scientifiques et techniques, ne mobilise pas de compétence en urbanisme et construction : le plus souvent, il adapte aux enjeux de terrain par le biais du zonage, l'outil réglementaire conventionnel mis entre ses mains par la DDE, recopiant in extenso un règlement-type également mis au point par la DDE (et/ou le club régional « risques »).

Au résultat, la réglementation est souvent compliquée et peu adaptée à la réalité du terrain : on peut se trouver dans la situation de non qualité qu'ont connu les documents d'urbanisme communaux par le recours systématique aux « règlements-type ».

En matière de méthode d'élaboration des PPR, l'inspection préconise :

- soit de découpler la prestation d'élaboration d'aléa et le volet « zonage/règlement » du PPR, afin d'obtenir la compétence requise sur chaque phase à travers des bureaux d'études spécialisés ;
- soit d'exiger et de vérifier la présence de la compétence « urbanisme - construction » dans l'équipe de conception, tout en s'interdisant de parler et surtout d'imposer un « règlement-type ».

En outre, il faut envisager de créer ou de reconstituer et de mobiliser, au niveau régional par exemple, si ce n'est pas à l'échelle des DDE, ou dans le réseau scientifique et technique du ministère (RST), une compétence spécifique en conception de règles d'urbanisme et de construction sous la responsabilité de l'État, ce qui est notamment le cas pour la prévention des risques. Cette compétence doit être actionnée pour contrôler les travaux des bureaux d'étude, alimenter le réseau et produire des travaux exemplaires sans tomber dans le travers de l'outil réglementaire conventionnel et du règlement-type « copié-collé ». Tout cela suppose que **le ministère mobilise de nouveaux moyens adéquats pour le cadrage, l'animation, le contrôle mais aussi la production en régie sur ce volet « urbanisme – construction »** : il est rappelé que le commanditaire en prévention technologique (DRIRE) n'a rien à offrir sur ce champ, partant du principe qu'il s'agit là de la compétence traditionnelle de notre ministère.

4.3.2. Les plans de prévention des risques « inondation » (PPR-i) :

Dans l'inter-région Bretagne et Pays-de-Loire, on trouve quatre types de PPR-i très différents :

1.- Le PPR-i de villes et quartiers inondables :

C'est le type d'action qui a mobilisé la plus grande partie des outils de prévention : maîtrise de l'urbanisation nouvelle, traitement encadré de l'aménagement du bâti inondable, opérations de réduction de la vulnérabilité du patrimoine, information des acquéreurs et locataires de biens immobiliers... Quelques outils n'ont pas ou pas encore été mis en oeuvre : information régulière des populations soumises à risque, plan communal de sauvegarde : il est toutefois souvent objecté que, dans l'inter-région, les inondations des villes et quartiers sont presque toutes lentes et prévisibles (inondation de plaine) et ne mettent pas en cause la vie humaine. Toutefois, lorsque le phénomène est doublé de conditions particulières (grandes marées notamment) les dégâts occasionnés sur le patrimoine des habitants sont fortement augmentés par le défaut ou l'insuffisance d'information fiable et à temps des populations : des progrès sont donc à faire sur ce point.

Il reste à traiter dans ce champ des enjeux majeurs notamment dans les principales agglomérations et villes des deux régions et quelques quartiers périphériques, encore soumis à d'anciens plans de surfaces submersibles inadaptés.

Par ailleurs, certains plans anciens devront être repris, soit pour intégrer une meilleure connaissance de l'altimétrie des lieux, soit pour tenir compte d'une connaissance plus fine de l'aléa de référence. Ceci est particulièrement sensible aux frontières de documents élaborés à des périodes différentes et parfois avec des méthodologies différentes.

2.- Le PPR-i dit « de bassin versant », outil pluri-communal :

Fausse bonne idée généreuse de solidarité entre les communes d'un même bassin versant soumis à risque d'inondation, ce type de PPR, qui couvre un nombre très important de communes, traite indifféremment des populations et des biens soumis à risques et des espaces naturels d'expansion périodique de crues. L'outil de prévention est généralement insuffisant ou incomplètement mobilisé pour les secteurs à risques et hors de proportion pour les champs d'expansion des crues, pour la protection desquels il existe d'ailleurs des outils spécifiques¹⁰.

L'inspection préconise de dé-prescrire ce type d'action, s'il est encore temps, et de ne créer de servitude d'État que sur les territoires à enjeux (population et patrimoine) mais aussi en mobilisant tous les outils de prévention prévus par les textes (IAL, DICRIM, PCS, etc.)

10 Zones inconstructibles des documents d'urbanisme ; servitude de prévention des inondations (SPI) ;

3.- Le PPR-i d'effacement de digue :

Il s'agit certainement du type de servitude de prévention d'inondation le plus difficile à établir (exemples : l'Authion en Maine & Loire ; la digue de Paramé à Saint-Malo).

Il peut couvrir des espaces considérables et concerner des populations conséquentes (communes entières). La subtile balance entre l'exploitation habituelle de la richesse économique de ces espaces et le risque potentiel ressenti localement comme improbable ou conséquence de simple négligence humaine dans la surveillance et l'entretien de l'ouvrage d'endiguement, gêne le réalisme « catastrophiste ».

A partir du moment où l'État a estimé le risque comme « majeur » et engagé de fait sa responsabilité propre à la prévention de ce risque, il convient au minimum de rendre transparente, à jour et fiable l'information des populations, particulièrement des acquéreurs et locataires de biens fonciers (IAL), à tous les stades de la connaissance du risque (empirique, statistique, scientifique, etc.) même et surtout si l'outil réglementaire de prévention est insuffisant pour maîtriser la mise en danger potentielle des populations ou la ruine de leur patrimoine en cas de rupture de digue. Dans ces secteurs, il est indispensable que l'information périodique des populations soumises à risque fonctionne, que les plans communaux de sauvegarde soient opérationnels et que, dans la mesure du possible, des exercices d'évacuation ou de confinement soient mis en oeuvre.

Connexe à ces actions de prévention, les inventaires de digues et barrages doivent être menés à leur terme et les conséquences en termes de prévention assumées. Ces inventaires sont loin d'être achevés.

4.- PPR-i par submersion marine :

Les PPR-i par submersion marine sont presque aussi difficiles à monter que ceux d'effacement de digue. En effet, la plupart de ces risques proviennent d'instabilité de cordon dunaire, d'installation de défense contre l'érosion de la mer et de recul du trait de côte. Toutefois, la différence avec l'effacement de digue de fleuve ou de rivière provient de l'intermittence des marées qui limite la catastrophe, la période de morte eau permettant d'agir en matière de poursuite ou orientation des mesures concrètes de sauvegarde.

Les services ont acquis les expériences utiles et repéré les bureaux d'études compétents, mais de gros travaux restent encore à effectuer dans ce domaine, notamment en région des Pays-de-Loire et bien sûr, sur Saint-Malo, déjà cité précédemment à propos de l'effacement de digue.

4.3.3. Les autres plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) :

Dans la zone d'étude, très peu de départements ont engagé l'étude de PPRNP sur d'autres risques que l'inondation. Il est pourtant reconnu que les risques à enjeux pour les populations sont les effondrements de terrain plutôt que les inondations de plaine, quoique les aléas soient assez limités : ils sont dangereux lorsqu'ils sont liés à l'existence de cavités souterraines (assez rares) ou d'éboulement de falaises ; en revanche le gonflement/retrait des argiles dégrade seulement le patrimoine.

Bien que peu étudiés dans leur globalité et leurs effets sectoriels, les autres risques répertoriés (feux de forêts, séismes, tempêtes, transports de matières dangereuses) n'ont que très rarement (dans l'inter-région) l'aspect de risque majeur (cf. § 2.2.3. DDRM) et n'entraînent pas d'actions structurées. Les risques pour la santé que peuvent entraîner l'émanation et la concentration de radon radioactif sont relativement bien cernés et peu importants globalement. La prévention de ces risques ne paraît pas relever de l'outil lourd de PPR, mais d'informations diffusées aux habitants, via les communes, ou lors des demandes d'autorisation d'aménager ou de construire (séisme, retrait-gonflement des argiles, concentration du radon...).

On peut souligner les travaux de la DDE de Maine-et-Loire, qui a élaboré deux types de PPRNP en dehors des PPR-i :

- un PPRNP lié aux cavités et aux éboulements de falaises dans le Saumurois ; ce plan, engagé dans la foulée du spectaculaire effondrement d'un mur du château de Saumur, est en voie d'achèvement (enquête publique faite) ; il a été réalisé en régie, avec l'appui de bureaux d'études spécialisés pour la partie reconnaissance, et a nécessité un très important et remarquable travail de concertation avec les communes, les habitants et les propriétaires des lieux. Cette concertation a permis d'aboutir à un document dont les contraintes, qui peuvent être fortes, sont comprises et acceptées ;
- des plans de prévention des risques miniers (mines de fer) dans le Segréen. Contrairement aux précédents, ces plans ont été élaborés à la suite de leur prescription, mais sans que des études préalables d'aléa et d'enjeux aient justifié la nécessité de recourir à une telle procédure lourde. Il n'est pas encore établi ni certain que le PPR soit la bonne réponse au problème posé.

L'inspection tire de ces expériences la conviction qu'il est nécessaire de **découpler le financement et le lancement des études préalables** (quel risque, quel enjeu), **des études d'aléa** (qualification précise du risque et des enjeux) et de **l'élaboration proprement dite de la servitude** lorsque les deux premières études prouvent que l'outil est bien la réponse indispensable de la prévention du risque (maîtrise de l'urbanisation, de l'activité humaine, etc... dans la zone de risque). Même si les deux premières études ne donnent pas matière à PPR, elles peuvent (et doivent) être portées à la connaissance des élus qui pourront toujours les traduire dans les politiques publiques locales.

Dans le Finistère, 4 PPR « mouvements de terrain » ont été prescrits (3 en 2001 et 1 en 2003), mais un seul est en instance d'approbation après enquête publique. Les études techniques toutes terminées ont été conduites par le laboratoire régional de l'équipement de Saint-Brieuc.

4.3.4. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) :

Les deux régions comprennent un nombre non négligeable de sites « SEVESO AS » , à munir d'outil PPRT, en principe : 24 en Bretagne et 22 en Pays-de-la-Loire.

Un seul PPRT a été approuvé en mai 2007, le second en France : il s'agit de celui de Riaillé (dépôt d'explosifs).

Les deux DRIRE conduisent actuellement en lien avec les industriels concernés, les études de réduction des dangers et la cartographie des aléas. Ces études devraient permettre de produire, dans un court délai les périmètres définitifs de dangers à prendre en compte et les définitions précises des aléas.

Les DDE devraient donc être sollicitées fortement sur ce champ dans les mois prochains, pour établir les enjeux associés aux aléas, animer la phase d'élaboration de la politique de maîtrise de l'urbanisation et élaborer les règles d'urbanisme et de construction correspondantes.

L'association des DDE à ces réflexions amont semble limitée, comme la mise en place de la concertation au travers des CLIC. Même si l'aléa et les études de danger relèvent effectivement de la responsabilité des DRIRE, une association des DDE à ces travaux pourrait s'avérer fructueuse dans deux directions :

- elle permettrait une prise de conscience et une implication plus rapide et efficace du DDE dans la mise en place, la communication et l'application des mesures de précaution appropriées pendant les phases d'études (réduction du risque, aléa, instruction des mesures de prévention) ;
- elle permettrait un choix et une mise en forme plus rapides et plus adaptés des outils d'urbanisme et de construction pour assurer la maîtrise de l'urbanisation et de l'activité humaine en zone de risques technologiques.

Cette association des DDE aux travaux de la DRIRE ne devrait pas être trop lourde, le nombre de sites par département restant limité.

5. Actions de réduction de la vulnérabilité :

En dehors des actions inscrites dans des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), et qui concernent plutôt des travaux d'aménagement visant à ralentir la dynamique des crues ou à protéger certaines zones, la mise en place d'actions de réduction de la vulnérabilité est encore très limitée.

Deux exemples peuvent être soulignés :

- une OPAH engagée par la DDE du Finistère sur le bassin de l'Aulne. Il s'agit d'utiliser la démarche OPAH pour initier (étude), proposer (intervention d'un opérateur) et encourager (subventions du fonds Barnier), l'amélioration du bâti vulnérable aux inondations en vue de limiter les risques pour les personnes, limiter les dommages aux biens en diminuant les travaux de remise en état après crue, et accélérer la reprise d'usage des biens dans des conditions sanitaires suffisantes. Le projet a fait l'objet d'une décision d'engagement de la collectivité maître d'ouvrage de l'OPAH. Il est à noter qu'une opération similaire avait été envisagée en Ile-et-Vilaine suite aux grandes inondations de 1999-2001, sans avoir pu déboucher concrètement.
- En Maine-et-Loire, dans le cadre du PPR cavités et stabilité des coteaux du Saumurois, des mesures sont rendues obligatoires dans certaines zones (surveillance, signalisation du danger, étanchéité des réseaux, études et travaux...). La réalisation de travaux, réduisant le risque et la vulnérabilité, est susceptible de faire évoluer le zonage lors de la révision du document, avec une diminution des contraintes pesant sur les personnes et les biens. Il y a là une incitation importante bien comprise par les intéressés.

Inspection de Régularité
Référentiel

Service inspecté : DDE XXX

Domaines : Aménagement, Urbanisme, Habitat, Déplacements (AUHD)

Risques Naturels et Technologiques (RNT)

Thème : Élaboration des **documents**¹¹ supports des **politiques de prévention des risques.**

Notification préalable du contrôle : par XXX au DDE le XXX 2007

- **Objectifs de l'inspection** (cahier des charges)

- Vérifier que les textes et instructions relatifs aux politiques publiques d'inventaire, d'information, d'étude scientifique et technique et de réglementation en vue de la **prévention des risques majeurs** sont appliqués par le service dans les domaines de compétence qui lui ont été délégués ;

- Apprécier les **résultats** tant quantitatifs que qualitatifs, obtenus par le service au regard des enjeux locaux identifiés en matière de risques majeurs et porter jugement sur son **efficience** dans ce domaine, compte tenu des moyens mis à sa disposition.

Pour préciser le champ de l'inspection, *celle-ci ne porte pas sur :*

- Les politiques d'*application* des mesures de précaution et *des servitudes* de prévention des risques majeurs.

- **Textes de référence**

- *Information des populations* : Code de l'**environnement** art. **L.125-2** et **R.125-9 à 27** ; circulaire MEDD du 20 juin 2005 et du 13 octobre 2005 ;

- *Prévention des risques technologiques* : Code de l'**environnement** art. **L.515-15 à 24** et **décret 2005-1130** du 7 septembre 2005 ; circulaires MEDD du 3 octobre 2005 et MEDD/METATTM du 27 juillet 2005 ;

- *Prévention des risques naturels prévisibles* : Code de l'**environnement** art. **L. 565-2** et **décret 2005-4** du 4 janvier 2005 (schéma de prévention des risques naturels majeurs) **L.562-1 à 9** et **décrets 95-1089** du 5 octobre 1995 et **2005-3** du 4 janvier 2005 (plan de prévention des risques naturels prévisibles) **L.211-12** et **décret 2005-116** du 7 février 2005 (servitudes de prévention des inondations : rétention, mobilité, protection de zones humides) ; ensembles des circulaires relatives à ce domaine (janv.94, déc.94, fév.95, oct.95, avril.96, avril.02)

- mise en place de mesures de précaution : **circulaire UHC/DU 1/19 n°2001-67** du **4 octobre 2001**, relative à la prise en compte des risques technologiques lors de la délivrance des permis de construire, signée des ministres de l'environnement et de l'équipement (consécutive à la catastrophe « AZF » de Toulouse) et **circulaire 3400/SG** du **2 février 1994**, relative au strict contrôle de la construction dans les zones inondables, signée du premier ministre.

¹¹ Documents de *connaissance et d'information* sur les risques majeurs, des *études techniques et scientifiques* sur les dangers et les aléas, des projets d'intérêt général (*PIG*) pour la mise en œuvre par les communes de protections contre les risques et des servitudes d'utilité publique relatives à la prévention des risques naturels ou technologiques (servitude de prévention des inondations : *SPI*, et plan de prévention des risques naturels prévisibles ou technologiques: *PPRNP* et *PPRT*)

- Méthode d'investigation

On s'intéressera à toute instruction donnée aux services sur le thème, qu'elle ait été donnée directement ou en relais des instructions du Ministre, du ministère, du préfet ou d'autres services de l'État : circulaire, convention avec la direction régionale de l'environnement (DIREN) ou la direction des pollutions et de la prévention de risques (DPPR), décision préfectorale, note de service, instruction, etc. ;

On fera le point sur l'avancement des différents dossiers¹² au regard des enjeux locaux en matière de prévention des risques majeurs ;

On étudiera sommairement le jeu des acteurs régionaux et locaux dans ces travaux et notamment ceux dont le pilotage est clairement délégué au service ;

On tentera de mesurer le degré d'atteinte des objectifs en matière de protection des personnes et des biens vis à vis des risques majeurs à travers ces démarches et spécialement celles qui sont déléguées au service ; on identifiera les éventuels freins à leur conquête ;

On regardera le lien entre l'identification d'un risque, sa caractérisation (commande, pilotage, contrôle des études scientifiques et validation de l'aléa) et les mesures de sa prévention ; on cernerá le rôle et l'activité du service dans ce domaine ;

On analysera sur le fond et sur la forme le contenu, la lisibilité et maniabilité des productions du service : schéma de prévention des risques majeurs (SPRM), dossier départemental des risques majeurs (DDRM) , « porter à connaissance » fait aux communes (PAC), prestations dans le champ des dossiers d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM), mesures de précaution arrêtées et mise en oeuvre, mesures d'anticipation à l'établissement de plan de prévention des risques, projet(s) d'intérêt général (PIG) pris et notifié aux communes intéressées, d'éventuelles servitudes de prévention des inondations (SPI), des plans de prévention des risques naturels prévisibles et technologiques (PPRNP et PPRT), l'information des acquéreurs et des locataires de biens immobiliers (IAL) dans les communes vulnérables au risque d'inondation ;

On analysera la fiabilité et la régularité des procédures d'élaboration et d'opposabilité des servitudes de prévention des risques ;

On s'intéressera au pré-contentieux (recours gracieux, réclamations) et au contentieux administratif spécifique éventuel lié à ces démarches structurant la prévention des risques majeurs ; s'il y a lieu, on en analysera globalement les suites données et le retour qui en est fait auprès des services pour affiner la sécurité juridique des documents de servitude locaux.

- Mode opératoire

L'inspection sera menée par XXX inspecteur et XXX inspecteur, les XXX, ainsi qu'il suit :

- Au siège de la DDE, par **entretiens** auprès du chef du Service XXX et du chef de l'unité XXX chargé de l'élaboration des politiques de prévention des risques, de l'expertise et de l'animation du domaine de la prévention des risques ;
- Par **questionnement téléphonique** pouvant déboucher sur un entretien, auprès de la chef du bureau des affaires juridiques et contentieuses ;
- Par **investigations** dans les dossiers d'inventaire, de communication, d'information, d'études scientifiques et techniques relatifs à la prévention des risques, et dans les dossiers de servitudes en cours d'élaboration ou en application (DDRM, PAC, PIG, SPI, IAL, PPRT ou PPRNP).

L'inspection rencontrera au préalable la direction.

12 Inventaire (DDRM) ; communication (« porter à connaissance » PAC) ; information du public (DICRIM, IAL) ; études scientifiques et techniques (dangers et aléas) ; éventuels PIG ; élaboration des servitudes (PPR)

Annexe 2 : Glossaire

ADS	application du droit des sols ;
AZI	atlas des zones inondables ;
BOP	budget opérationnel de programme (« lolf ») ;
CARIP	cellule d'analyse des risques et d'information préventive (préfecture) ;
CDRNM	commission départementale des risques naturels majeurs (loi 2003-669) ;
CETE	centre d'études techniques de l'équipement ;
CERTU	centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Équipement) ;
CGAAER	conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux ;
CGPC	conseil général des ponts et chaussées ;
CLIC	comité local d'information et de communication (risques technologiques)
CRM	commune à risque(s) majeur(s) (R.125-10 du code de l'environnement) ;
DCS	dossier communal synthétique (maintenant « porter à connaissance »)
DDE	direction départementale de l'équipement ;
DDRM	dossier départemental sur les risques majeurs ;
DGUHC	direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (METATM);
DICRIM	document d'information communal sur les risques majeurs ;
DIREN	direction régionale de l'environnement ;
DPPR	direction des pollutions et de la prévention des risques (MEDD) ;
DRE	direction régionale de l'équipement ;
DRIRE	direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement ;
ETP	équivalent temps plein (gestion des personnels en mode « lolf ») ;
IAL	information des acquéreurs et des locataires de biens immobiliers ;
LOLF	loi d'orientation des lois de finances (1 août 2001, applicable 1 janvier 2006) ;
MEDAD	ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ;
MEDD	ministère de l'écologie et du développement durable (> mai 2007) ;
METATM	ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer (>juin 2005) ;
MIGT	mission d'inspection générale territoriale ;
MTETM	ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (>mai 2007) ;
PAC	porter à connaissance ;
PASER	projets d'action stratégique de l'État en région ;
PASED	projets d'action stratégique de l'État dans le département ;
PIG	programme d'intérêt général ;
POS	plan d'occupation des sols (actuellement « plan local d'urbanisme ») ;
PPR	plan de prévention des risques ;
PPR-i	plan de prévention des risques « inondation » ;
PPRNP	plan de prévention des risques naturels prévisibles ;
PPRT	plan de prévention des risques technologiques ;
RST	réseau scientifique et technique de l'Équipement (CETE, CERTU,...)
SIDPC	service interministériel de défense et de protection civile (préfectures) ;
SIG	système d'information géographique ;
SIGE	service de l'inspection générale de l'environnement ;
SPI	servitude de prévention des inondations (L.211-12 du code de l'environnement) ;
SPRM	schéma de prévention des risques majeurs ;