

n° - 008232-01

juin 2013

La prévention des risques naturels et hydrauliques dans la Haute-Garonne

Suivi des recommandations de l'audit de 2009

Rapport rédigé avant les crues des 18 et 19 juin 2013



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008232-01

**La prévention des risques naturels et
hydrauliques dans la Haute-Garonne**

Suivi des recommandations de l'audit de 2009

(Rapport rédigé avant les crues des 18 et 19 juin 2013)

établi par

Jean-Alfred Bedel

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Éric Fouquet

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

Bruno Megret

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

juin 2013

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil (1).

Rapport CGEDD n° 008232-01

Date du rapport : juin 2013

Titre : La prévention des risques naturels et hydrauliques dans la Haute-Garonne

Sous-titre du rapport : Suivi des recommandations de l'audit de 2009

Commanditaire (s) : Direction Générale de la Prévention des Risques

Date de la commande : 12 juin 2012

Auteur (e) s du rapport (CGEDD)* : Jean-Alfred Bedel, Éric Fouquet, Bruno Megret

Coordonnateur : Jean-Alfred Bedel

Superviseur : Christian de Joannis de Verclos

Relecteur : Gilles Leblanc

Nombre de pages du rapport : 52

Mots-clés : prévention des risques, Haute-Garonne

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

| | |
|--|---------------------------|
| Résumé..... | 4 |
| Liste des recommandations..... | 6 |
| Préambule..... | 7 |
| 1. Contexte de la mission..... | 8 |
| 1.1. Le département..... | 8 |
| 1.2. Les principaux risques naturels et hydrauliques..... | 9 |
| 1.2.1. <i>Le risque inondation</i> | 9 |
| 1.2.2. <i>Autres risques</i> | 9 |
| 1.3. Les réorganisations administratives..... | 10 |
| 2. Suite données aux recommandations..... | 12 |
| 2.1. Le Service de Restauration des terrains de montagne (RTM) dans la prévention des risques..... | 12 |
| 2.1.1. <i>Recommandation 2009</i> | 12 |
| 2.1.2. <i>Suites données</i> | 13 |
| 2.1.3. <i>Observation de la mission</i> | 13 |
| 2.2. Le plan de formation de l'unité prévention des risques..... | 14 |
| 2.2.1. <i>Recommandation 2009</i> | 14 |
| 2.2.2. <i>Suites données</i> | 14 |
| 2.2.3. <i>Observation de la mission</i> | 14 |
| 2.3. La Commission départementale des risques naturels majeurs..... | 15 |
| 2.3.1. <i>Recommandation 2009</i> | 15 |
| 2.3.2. <i>Suites données</i> | 15 |
| 2.3.3. <i>Observation de la mission</i> | 16 |
| 2.4. La programmation pluriannuelle des PPR..... | 17 |
| 2.4.1. <i>Recommandation 2009</i> | 17 |
| 2.4.2. <i>Suites données</i> | 17 |
| 2.4.3. <i>Observation de la mission</i> | 18 |
| 2.5. La rédaction de la partie réglementaire des PPR..... | 19 |
| 2.5.1. <i>Recommandation 2009</i> | 19 |
| 2.5.2. <i>Suites données</i> | 19 |
| 2.5.3. <i>Observation de la mission</i> | 19 |
| 2.6. L'évaluation ex post des PPR..... | 20 |
| 2.6.1. <i>Recommandation 2009</i> | 20 |
| 2.6.2. <i>Suites données</i> | 20 |
| 2.6.3. <i>Observation de la mission</i> | 20 |
| 2.7. La remise à niveau des digues de Toulouse..... | 21 |

| | |
|--|--------------------|
| 2.7.1. <i>Recommandation 2009</i> | 21 |
| 2.7.2. <i>Suites données</i> | 21 |
| 2.7.3. <i>Observation de la mission</i> | 22 |
| 2.8. La rédaction de la partie réglementaire du PPRI de Toulouse..... | 23 |
| 2.8.1. <i>Recommandation 2009</i> | 23 |
| 2.8.2. <i>Suites données</i> | 23 |
| 2.8.3. <i>Observation de la mission</i> | 24 |
| 2.9. Le suivi des ouvrages hydrauliques appartenant à l'État..... | 24 |
| 2.9.1. <i>Recommandation 2009</i> | 24 |
| 2.9.2. <i>Suites données</i> | 25 |
| 2.9.3. <i>Observation de la mission</i> | 25 |
| 2.10. L'annexion des PPR aux documents d'urbanisme..... | 25 |
| 2.10.1. <i>Recommandation 2009</i> | 25 |
| 2.10.2. <i>Suites données</i> | 26 |
| 2.10.3. <i>Observation de la mission</i> | 26 |
| 2.11. Le contrôle de légalité de l'ADS..... | 26 |
| 2.11.1. <i>Recommandation 2009</i> | 26 |
| 2.11.2. <i>Suites données</i> | 26 |
| 2.11.3. <i>Observation de la mission</i> | 27 |
| 2.12. Les campings à risque..... | 28 |
| 2.12.1. <i>Recommandation 2009</i> | 28 |
| 2.12.2. <i>Suites données</i> | 29 |
| 2.12.3. <i>Observation de la mission</i> | 29 |
| 2.13. Le suivi de la mise en œuvre des conclusions des retours d'expérience de gestion de crise..... | 31 |
| 2.13.1. <i>Recommandation 2009</i> | 31 |
| 2.13.2. <i>Suites données</i> | 31 |
| 2.13.3. <i>Observation de la mission</i> | 32 |
| 2.14. La surveillance des crues de cours d'eau ne relevant pas du SPC..... | 32 |
| 2.14.1. <i>Recommandation 2009</i> | 32 |
| 2.14.2. <i>Suites données</i> | 33 |
| 2.14.3. <i>Observation de la mission</i> | 33 |
| 3. Point sur des actions en cours dans le domaine de la prévention des risques | 34 |
| 3.1. La mise en œuvre du PPRI de Toulouse..... | 34 |
| 3.1.1. <i>Historique de la procédure</i> | 34 |
| 3.1.2. <i>La mise en œuvre du PPRI</i> | 35 |
| 3.2. Le référent inondation..... | 35 |
| Annexes | 37 |
| 1. Lettre de mission | 38 |

| | |
|--|---------------------------|
| 2. Liste des personnes rencontrées..... | 43 |
| 3. Annexe (contradictoire)..... | 44 |
| 4. Glossaire des sigles et acronymes..... | 45 |

Résumé

Le département de Haute-Garonne a fait l'objet d'un audit de la mise en œuvre de la prévention des risques naturels et hydrauliques en 2009. Cet audit a donné lieu à la rédaction d'un rapport (rapport n° 1852-09 du CGAAER et n° 006749-08 du CGEDD). À la demande de la Direction Générale de la Prévention des Risques, le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) a été chargé d'une mission de suivi des suites données aux recommandations de ce rapport.

La mission a été confiée à Jean-Alfred Bedel, Éric Fouquet et Bruno Megret, membres du CGEDD.

La mission a constaté que toutes les recommandations de l'audit de 2009 concernant le niveau départemental, à l'exception d'une seule, celle portant sur la création de la Commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM), ont été prises en compte par la DDT.

Elle considère que les recommandations portant sur l'organisation de la prévention des risques et sur l'élaboration et la mise en œuvre des PPRN, ont été correctement et complètement mises en œuvre, notamment celles portant sur :

- la formalisation des relations entre la DDT et le Service de Restauration des Terrains de Montagne (RTM) ;
- la mise à niveau des compétences de l'équipe en charge de la prévention de risques ;
- l'élaboration d'une programmation pluriannuelle des PPR et la solidité juridique des règlements.

Elle note que le service a pris des précautions avisées pour la rédaction des prescriptions du PPRI de Toulouse et a correctement mené les phases de concertation et de consultation préalables à sa mise à l'enquête, puis à son approbation, en déployant toute une gamme d'outils de communication. Le service a apporté son concours pour la prise en main du PPRI par les services instructeurs de la ville. La mission n'a pas noté de difficultés particulières rencontrées dans sa mise en œuvre, ni par le service ni par la ville.

La mission considère par contre que la mise en œuvre des recommandations portant sur la sécurité des ouvrages hydrauliques et les campings en zone à risques n'est encore que partielle.

La mission a noté que la DDT a pris des mesures organisationnelles avec la création d'une mission digues et barrages, au sein du service risques et gestion de crise (SRGC), en charge des missions relevant des obligations du propriétaire pour tous les ouvrages hydrauliques propriétés de l'État (dont 2 retenues de classe A et B dans les Pyrénées et 12,5 des 16 km des digues de Toulouse), mais observe que l'étude de danger des retenues et les remises à niveau des digues sont toujours en cours.

Une note en date du 4 décembre 2012 précise que la sous commission de sécurité des terrains de camping a bien été créée et est renouvelée tous les 3 ans et fixe la périodicité des visites. Mais la mission fait état d'une situation qui reste préoccupante et de problèmes en particulier celui de la prolifération des bungalows et mobile-homes. La mission suggère l'élaboration au niveau national d'une doctrine précise sur les contraintes à faire respecter et sur les responsabilités de chacun (exploitant, maire, État) dans la sécurité des campings.

La mission note que la recommandation portant sur la création de la CDRNM n'a pas été mise en œuvre. Le service explique son retard par les priorités données aux deux dossiers «PPRI» et «remise à niveau et transfert des digues de Toulouse». La mission peut admettre cette explication, mais observe une certaine réticence de la part du service à sa création.

La mission note également le peu de contrôle de conformité effectué aussi bien par la DDT que par les communes instruisant les actes ADS, en raison d'un manque de moyens en personnel. Elle observe qu'il existait un «pôle risque» à la préfecture qui fixait des priorités pour les nouveaux PPR et la révision des anciens. Le pôle était présidé par le directeur de cabinet. Il ne se réunit plus depuis 2010. La mission suggère sa réactivation.

L'audit formule 3 recommandations, 2 à l'attention de la Préfecture portant sur la création d'une CDRNM pour les territoires du sud du département exposé à de nombreux risques brusques ou à cinétique rapide et sur la réactivation du pôle risque de la préfecture pour la priorisation des PPR et une recommandation à l'attention de l'administration centrale portant sur la question des campings en zone de risque.

Liste des recommandations

1.Recommandation :

La mission recommande au Préfet de créer une commission CDRNM pour les territoires du sud du département pour partager avec toutes les parties concernées le « portage » de la politique de prévention des risques.....[17](#)

2.Recommandation :

La mission recommande au Préfet de réactiver le « pôle risque » et reprendre en main la définition des priorités pour l'élaboration de nouveaux PPR et la révision des anciens.....[18](#)

3.Recommandation : La mission suggère que l'administration centrale se saisisse du problème des campings à risque pour élaborer une doctrine qui définisse mieux les obligations et les responsabilités de chaque partie et qui apporte des solutions concrètes aux problèmes pendants comme celui de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'alerte locaux.....[30](#)

Préambule

Le Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux (CGAAER) et le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) ont été chargés par la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) du Ministère en charge du Développement Durable d'effectuer conjointement des audits de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques dans les départements et, trois ans après la parution des rapports, de procéder à une seconde mission de suivi de la mise en œuvre des recommandations.

Un audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques a été effectué en septembre 2009 dans le département de la Haute-Garonne et a donné lieu à la publication d'un rapport en mars 2010 (rapport n° 1852-09 du CGAAER et n° 006749-08 du CGEDD).

La présente mission porte sur le suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit de 2009.

La mission a été confiée à Jean-Alfred Bedel¹, coordonnateur de la mission, Éric Fouquet et Bruno Megret, tous trois membres du CGEDD. La lettre de mission et le courrier de la DGPR précisant ses attentes sont jointes en annexe 1.

Le préfet de la Haute-Garonne a été informé de la mission par un courrier daté du 10 décembre 2012.

La mission s'est déroulée en deux étapes successives.

- Dans une première étape, la DDT a été invitée à préciser, par écrit, les suites données aux recommandations de l'audit d'octobre 2009.
- Dans une deuxième étape, les responsables de la DDT en charge de la prévention des risques naturels et hydrauliques ont été entendus par les membres de la mission, les 9 et 10 janvier 2013, pour un recueil, par oral, de compléments d'information. La liste des personnes rencontrées est donnée en annexe 2.

Le présent rapport a été transmis au Préfet, avec copie au DDT, pour examen contradictoire le 15 avril 2013. La réponse datée du 29 mai 2013, jointe en annexe 3, n'appelle pas de commentaire particulier.

¹ Inspecteur ayant participé à l'audit d'octobre 2009

1. Contexte de la mission

1.1. Le département

Le département de la Haute-Garonne est l'un des 8 départements de la Région Midi-Pyrénées. Il est, avec ses 1 186 000 habitants, le plus peuplé et s'étend sur 6 309 km². Il comporte trois arrondissements : Saint-Gaudens, Muret et Toulouse.

La population dont la densité moyenne est de 188 habitants/km², est très inégalement répartie. L'aire urbaine de Toulouse, la 5^{ème} de France, rassemble aujourd'hui l'essentiel de la population départementale avec plus de 1 103 000 habitants dont 444 000 habitants pour la seule ville de Toulouse.

Le département connaît une forte croissance depuis les années 60-70, avec le développement de l'industrie aéronautique et spatiale ainsi qu'avec la délocalisation d'entreprises publiques ou d'administrations parisiennes et la présence d'universités et de grandes écoles.

Ce dynamisme a engendré un étalement urbain rapide sous forme d'habitats individuels ou de lotissements, de zones d'activités ou de chalandise qui s'est souvent réalisé sans prendre en compte l'inondabilité des terrains. C'est ainsi que des communes entières sont situées en zone inondable à l'aval de Toulouse.

L'attractivité touristique du département liée à la qualité du patrimoine environnemental et culturel, au thermalisme, aux stations de ski et à la montagne a également favorisé le développement d'un hébergement de plein air (campings).

La surface agricole utile qui s'élevait en 2005 à 346 000 hectares est en revanche en constante diminution et représente maintenant 55 % de la superficie départementale. Quant à la forêt qui s'étend sur 125 400 hectares, elle ne représente que 20 % du territoire et est située principalement dans le sud.

Ce département ne présente donc pas de véritable unité. Il est situé entre le massif des Pyrénées au sud et l'extrémité sud-ouest du massif central au nord. Ce qui permet de distinguer deux grands secteurs géographiques : une zone de montagne correspondant aux Pyrénées et une zone plus vaste de piémont et de plaine alluviale s'élargissant vers le nord.

Le département est régi par un climat «atlantique», avec des hivers plutôt doux et humides, et des étés souvent chauds avec des perturbations orageuses. Les moyennes annuelles de pluviométrie vont de 1 500 mm sur le massif pyrénéen à moins de 700 mm au nord du département.

Le bassin supérieur de la Garonne est un bassin en corolle bordé par des reliefs importants avec la confluence sur la Garonne de plusieurs cours d'eau (la Neste, le Salat, la Lèze, l'Ariège, l'Hers mort), configuration qui favorise les crues rapides et violentes.

La zone sud du département fait partie du massif des Pyrénées avec des sommets de plus de 3 000 mètres et des pentes fortes : d'où le régime torrentiel des cours d'eau ou des gaves. Les forts reliefs peuvent être également à l'origine d'avalanches.

1.2. Les principaux risques naturels et hydrauliques

De par les caractéristiques géographiques et les modalités d'utilisation de l'espace, le département de la Haute-Garonne est dans sa quasi-totalité soumis à de multiples risques naturels ; la zone de montagne étant, quant à elle, le plus souvent soumise à une combinaison de risques (avalanches, inondations, crues torrentielles, mouvements de terrain...).

1.2.1. Le risque inondation.

Il concerne les lits majeurs de la Garonne, de l'Ariège, du Tarn principalement ainsi que tous leurs affluents. Il est important de souligner que ces inondations sont à montée des eaux très rapide (sur une ou deux journées) et qu'elles concernent des vallées habitées ainsi que des zones d'activité, en particulier l'agglomération toulousaine. Historiquement, de nombreuses crues ont affecté la Garonne et ses affluents dont plusieurs ont été à l'origine d'effets dévastateurs principalement en zone de plaine mais également parfois en zone de montagne.

À ces risques d'inondation il convient d'associer le risque de rupture de barrages ou d'ouvrages de protection (digues) pouvant avoir localement des conséquences humaines et économiques importantes.

1.2.2. Autres risques.

Les risques mouvements de terrain liés à la géologie sont importants : glissements, effondrement de berges principalement sur la Garonne, le Tarn et l'Ariège, coulées de boues et chutes de blocs sur les coteaux et dans les Pyrénées, tassements différentiels des sols argileux sur l'ensemble du territoire départemental.

Le département est également exposé à des risques naturels de cavité souterraine ainsi qu'aux séismes. L'élément nouveau intervenu depuis l'audit est la réévaluation de l'aléa sismique selon de nouvelles méthodes probabilistes et la parution du décret n° 2010-1255 du 22 octobre 2010 modifiant les délimitations des zones de sismicité du territoire français.

Enfin, le risque incendie est présent, plus spécifiquement en zone de montagne où se pratique l'écobuage.

1.3. Les réorganisations administratives

Le cadre administratif régional et départemental actuel est celui qui se mettait en place lors du passage de la mission d'audit dans le département en septembre 2009.

Au niveau régional, la DREAL avait été créée en mars 2009 et travaillait, en collaboration avec les services départementaux, aux modalités de pilotage des politiques régionales et à la préparation du Document de Stratégie Régional (DSR)² publié en janvier 2010.

Au niveau départemental, la DDEA avait été créée le 1er janvier 2009 et la DDT, qui a été créée le 1er janvier 2010, était en phase de préfiguration. L'organisation interne actuelle est peu différente de celle mise en place à la création de la DDEA en 2009 ; une modification est intervenue fin 2012 dans l'organisation touchant le domaine audité avec la création, au sein du service Risque et Gestion de crise, d'une mission digues et barrages, en charge des dossiers de la remise à niveau des digues de Toulouse et de leur transfert à la Ville (voir paragraphe 2.7), et, dans un souci de cohérence, des responsabilités de maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des ouvrages hydrauliques propriétés de l'État, qui étaient jusqu'à présent partagées entre les services Risque et gestion de crises (les digues de Toulouse) et le service environnement, eau et forêt de la DDT (les 2 barrages). Il n'est pas anodin d'observer au passage que le service prévention des risques et gestion de crise de la DDT Haute-Garonne a, en plus des missions habituelles des services équivalents d'autres DDT, la responsabilité des missions relevant des obligations de propriétaire d'ouvrages hydrauliques d'importance notable : 2 retenues, respectivement de classe A et B dans les Pyrénées et 12,5 des 16 km des digues de Toulouse.

Depuis la création de la DDT, deux autres réorganisations concernant le domaine des risques ont été décidées :

- le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques : les missions qui étaient, jusqu'alors assurées en partie par les DREAL et en partie par les services de police de l'eau (SPE) des DDT, ont été entièrement confiées depuis janvier 2011 aux services du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques des DREAL, le SPE intervenant comme service associé (circulaire de la direction générale des risques relative à la mise en œuvre de la nouvelle organisation du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques du 8 juillet 2010) ;

² Le DSR définit deux outils de gouvernance et d'animation des politiques régionales :

-le comité des directeurs environnement-agriculture (CODIREA), rassemblant les directeurs de la DREAL de la DRAAF et des DDT, et constituant le lieu privilégié de définition des stratégies régionales,

-des groupes de travail, par domaine, de périmètres calés sur les programmes LOLF, copilotés par le chef du service concerné de la DREAL et un "DDT référent", associant les chefs de service impliqués des DDT et contribuant à la définition des stratégies régionales et des moyens qui y sont attachés. La prévention des risques naturels et hydrauliques est l'un des domaines.

- les services de prévision des crues (SPC) : une restructuration³ des SPC est en cours, avec le triple objectif d'atteindre des tailles critiques de service, de garder le contact avec les territoires de leur zone de responsabilité et de renforcer la synergie avec les autres services de l'État en matière d'hydrologie. Dans le cadre de cette réorganisation, les cours d'eau de la Haute-Garonne qui étaient surveillés par deux SPC, le SPC Garonne amont hébergé par la DREAL Midi Pyrénées et le SPC Tarn – Lot, hébergé par la DDT du Tarn-et-Garonne, seront tous surveillés par le SPC Garonne amont, Tarn et Lot hébergé par la DREAL Midi-Pyrénées.

³ Circulaire de la direction générale de la prévention des risques relative à l'évolution de l'organisation pour la prévision des crues et l'hydrométrie du 4 novembre 2010.

2. Suite données aux recommandations

Le rapport de l'audit de 2009 a émis 16 recommandations dont 14 concernent la DDT.

Cette partie du présent rapport expose, successivement, pour chaque recommandation dont la mise en œuvre relève de la DTT, le bilan par la DDT des actions réalisées et l'analyse et les conclusions de l'audit sur le bilan présenté.

La présentation retenue est la suivante :

- un paragraphe intitulé «recommandation 2009» rappelle :
 - un extrait du rapport de l'audit de 2009 motivant la recommandation,
 - le texte de la recommandation dans un encadré ;
- un paragraphe intitulé «suites données» rapporte la réponse écrite de la DDT (cf préambule), présentée en italique ;
- un paragraphe intitulé «observation de la mission» expose l'analyse et les conclusions de l'équipe d'audit.

2.1. Le Service de Restauration des terrains de montagne (RTM) dans la prévention des risques

2.1.1. Recommandation 2009

Désormais, pour l'étude et la planification des risques, c'est la DDEA qui est service instructeur. Auparavant, le service RTM était désigné par le préfet comme service instructeur des PPR pour la zone de montagne. Il doit mettre à disposition de l'administration des informations «historiques» et intervenir pour des avis techniques spécialisés (mécanique des sols, nivologie).

Recommandation R 2 : pour améliorer la conduite des procédures (PPRN) ou la réalisation et le suivi de travaux de prévention dans la zone de montagne, poursuivre l'organisation d'échanges réguliers avec le service RTM en s'efforçant de mieux les formaliser (réunions périodiques, échanges de données ou d'informations). Une convention locale pourrait préciser certains points dans le cadre des conventions nationales (MAAP/ONF et MEEDDM/ONF). Cette information devrait être portée à la connaissance des élus concernés.

2.1.2. Suites données.

Seules 2 procédures d'instruction de PPRN conduites par le RTM sont encore en cours (PPRN Pique aval et PPRN Milhas). Elles sont proches de l'approbation et le RTM ne prévoit pas de reprendre d'autres procédures. Des réunions de suivi ont été calées avec le RTM pour suivre l'avancement de ces procédures. La dernière date du 29 novembre 2012.

L'intervention du RTM en avis sur les actes d'urbanisme est précisée dans une convention locale. La porte d'entrée pour les pétitionnaires reste le service instructeur, qui sollicite l'avis du RTM.

Concernant la gestion des ouvrages domaniaux en zone de montagne, qui relève des missions d'intérêt général du RTM, une réunion s'est tenue le 21 avril 2009 au cours de laquelle ont été définies des règles de fonctionnement RTM/DDT (date de la programmation annuelle, réunions annuelles entre les 2 organismes, organisation des procédures marchés, fiches de réunion de chantier transmises en continu).

Depuis, ont été précisées les règles concernant l'évaluation environnementale des projets avec l'élaboration d'une fiche-projet type.

Il est envisagé de transférer l'activité de gestion des «ouvrages RTM» du SEEF au SRGC, service au sein duquel une mission «Digues et barrages» sera créée en 2013.

2.1.3. Observation de la mission.

La mission estime que la recommandation de l'audit de 2009 a bien été mise en œuvre. Les relations entre la DDT et le RTM ont été formalisées sur des bases claires.

S'agissant des procédures d'instruction de PPRN, il n'en reste plus que deux en cours de traitement par le RTM (PPRN de Pique Aval et PPRN de Milhas) dont l'une arrive en phase d'approbation. Lorsque ces deux procédures seront achevées fin 2013, c'est la DDT qui assurera l'instruction de l'ensemble des PPRN y compris en zone de montagne.

Pour ce qui est de l'intervention du RTM s'agissant des avis sur les actes d'urbanisme, elle est définie dans une convention d'assistance technique entre l'ONF (RTM) et la DDT de Haute-Garonne qui en précise les modalités et le financement.

En ce qui concerne la gestion des ouvrages hydrauliques domaniaux des zones de montagnes qui sont de la responsabilité de la DDT, le RTM assure une mission d'assistance à maître d'ouvrage selon des modalités administratives et financières définies dans le relevé de décision d'une réunion tenue le 21 avril 2009.

Il faut noter également que le RTM a renouvelé ses effectifs et que les relations avec la nouvelle équipe sont jugées satisfaisantes par ses interlocuteurs de la DDT.

2.2. Le plan de formation de l'unité prévention des risques.

2.2.1. Recommandation 2009

L'unité «prévention des risques» est composée de 7 ETP (1A, 1B+, 4B et 1C).

L'équipe est très récente : le plus «ancien» a 2 ans d'ancienneté dans le poste. Même si les doctrines régionales sont très cadrées et fournissent aux opérationnels des «outils» adaptés, il convient de poursuivre la formation technique et l'accompagnement des agents, certaines demandes de stage n'ayant pu être satisfaites en 2009.

Recommandation R 3 : dans les plans de formation, prévoir des modules concernant la prévention des principaux risques naturels rencontrés dans le département tant sous l'angle technique que juridique ; s'assurer du suivi de ces formations afin de professionnaliser les équipes opérationnelles.

2.2.2. Suites données.

Les programmes de formations existants (Agro-Paris-Tech, CVRH, IFORE) présentent un panel de formations qui couvrent les besoins du service. Le chef de l'unité prévention des risques, qui est arrivé au 1er septembre 2010, les a recensées et proposées aux chargés d'études. Il les a lui-même suivies pour la plupart.

Un bilan des formations suivies dans l'année et des formations à suivre est réalisé chaque année lors de l'entretien professionnel et de formation.

2.2.3. Observation de la mission.

Actuellement l'unité prévention des risques comporte un effectif de 6,5 ETP, y compris le chef d'unité. A l'exception d'un agent, tous occupent leur poste depuis moins de deux ans. Cette difficulté à stabiliser les agents instructeurs s'explique, selon les responsables de la DDT, par le fait qu'ils exercent des fonctions exposées, aux tâches relativement complexes, en relation avec le public et les élus et à la charge de travail importante. Ces circonstances, combinées avec la nécessaire évolution de carrière des agents, limite la stabilité des équipes.

Pour ce qui est de la formation un effort semble avoir été accompli. L'organisation de la formation est établie annuellement au sein du club risque de la région où remontent les besoins et où sont définis les stages à retenir. Le CVRH de Toulouse qui les organise assure une offre relativement satisfaisante mais se pose pour ces stages annuels, la difficulté de les synchroniser avec le cycle des mutations.

Ajoutons que le département de la Haute-Garonne comporte le panel quasi complet des différents risques susceptibles d'être pris en compte, ce qui implique d'élargir le champ des compétences et par voie de conséquence celui de la formation.

Malgré ces difficultés le bilan de la formation pour l'année dernière est relativement positif. Pour l'année 2012, c'est un total de 14 stages qui a été suivi par les six agents de l'unité Prévention des risques et notamment quatre stages pour chacun des trois agents les plus récemment arrivés.

La mission considère que la recommandation a été correctement mise en œuvre.

2.3. La Commission départementale des risques naturels majeurs

2.3.1. Recommandation 2009

La **Commission Départementale des Risques Naturels Majeurs** (CDRNM) n'a pas été constituée.

L'équipe audit estime que sa constitution est souhaitable pour une bonne gouvernance de la politique de prévention des risques au niveau du département. Un de ses rôles pourrait être de définir, partager et faire porter les politiques, en commun par tous les acteurs concernés.

La transposition dans le droit national de la directive européenne sur les inondations pourrait être l'occasion de sa constitution.

Recommandation R 4 : créer la Commission Départementale des Risques Naturels Majeurs et la positionner en instance partenariale «État – Collectivités Locales» avec une mission d'orientation de la politique locale de prévention des risques naturels majeurs.

2.3.2. Suites données.

En 2010, la programmation des PPRN a été portée par le pôle risque constitué en préfecture. Le PPRi de Toulouse, qui était une priorité, a été approuvé fin 2011. Par contre, des programmes d'action de protection impliquant plusieurs communes (PAPI de Toulouse) n'ont pas abouti. De ce fait, et sans l'aiguillon de demande particulière, la création de la CDRNM n'a pas été poussée par un objectif pratique.

Les récents échanges avec la DREAL, relatifs à l'émergence du TRI de Toulouse, et avec la Préfecture, sur la nécessité de partager la politique de prévention des risques naturels au-delà des services de l'État, pourraient conduire à sa mise en place, courant du 1er semestre 2013.

2.3.3. Observation de la mission.

La CDRNM n'a pas été créée.

Le service explique que la charge de travail procurée par les 2 dossiers du PPRI et des digues de Toulouse, ainsi que la priorité qui leur a été donnée, ne lui ont pas permis de s'investir dans la création de la CDRNM.

La mission reconnaît que les 2 dossiers du PPRI et des digues de Toulouse étaient des priorités justifiées et admet que le dossier de création de la CDRNM ait pu prendre du retard.

Elle note que, bien que la situation ait évolué (le PPRI de Toulouse est approuvé et un renfort attendu sur le dossier des digues de Toulouse), le service reste peu enclin à constituer la CDRNM.

Sa crainte est de créer une commission de plus sans objectif bien clair.

La mission rappelle que la politique de prévention des risques n'est pas l'affaire de l'État seul mais doit être partagée avec toutes les parties prenantes et que la CDRNM est une instance de gouvernance appropriée pour les y associer.

Le service souscrit volontiers à l'idée d'associer des partenaires à la conduite et à la mise en œuvre de la politique de prévention des risques mais s'interroge sur la pertinence du moyen (création d'une commission) et sur le risque de doublon de la CDRNM avec d'autres structures existantes travaillant sur le risque inondation (les SAGE, des groupes créés dans le cadre de la mise en œuvre de la directive inondation⁴.....).

Le service propose que l'élaboration des plans de gestion du risque inondation des territoires à risque important d'inondation (TRI), programmée en 2014 – 2015, soit l'occasion d'expérimenter une structure de type CDRNM, sur le champ limité au seul risque inondation et à l'aire du TRI de Toulouse.

La mission est sensible aux arguments d'un risque de multiplication de groupes travaillant sur la prévention. Elle trouve intéressante la proposition d'expérimentation d'une structure de type CDRNM dans le cadre de l'élaboration du futur plan de gestion du risque inondation du TRI de Toulouse.

Elle invite le service à mettre en œuvre sa proposition d'expérimentation dans le cadre du TRI de Toulouse mais demande de ne pas en attendre les conclusions pour créer une structure de gouvernance de la politique de prévention des risques associant toutes les parties concernées sur les risques des territoires du sud du département (inondation, coulée de boues, avalanche, mouvement de terrain, chute de blocs, séisme, camping à risques...).

⁴ L'article L566-11 du code de l'environnement précise : "Les évaluations préliminaires des risques inondation, les cartes des surfaces inondables, les cartes des risques d'inondation et les plans de gestion du risque inondation sont élaborées ... avec les parties prenantes, au premier rang desquelles les collectivités territoriales et leurs groupements ..."

1. Recommandation :

La mission recommande au Préfet de créer une commission CDRNM pour les territoires du sud du département pour partager avec toutes les parties concernées le « portage » de la politique de prévention des risques.

2.4. La programmation pluriannuelle des PPR.

2.4.1. Recommandation 2009

Les membres de la Mission ont pu prendre connaissance d'un tableau de suivi des PPRN mis à jour le 4 mai 2009.

La situation était globalement la suivante (hors risque «mouvements différentiels des sols par retrait gonflement des argiles») en mai 2009 :

- les PPR approuvés (25) concernaient 106 communes (dont certains déjà révisés),
- 7 PPR en instruction (dont une révision) portant sur 69 communes,
- 4 PPR doivent être prescrits en 2010 pour 31 communes,
- 6 PPR sont programmés après 2010 pour 65 communes.

Cette situation met en évidence qu'il reste un travail important d'élaboration de PPR à effectuer avec des révisions pour les plus anciens.

Recommandation R 5 : Pour les PPRN restant à élaborer, effectuer une programmation pluriannuelle plus détaillée par bassin de risques des différentes missions à mener à terme, en se référant notamment à la directive cadre «inondations». Elle peut se traduire par la réalisation d'un tableau de bord avec des indicateurs de résultats.

2.4.2. Suites données.

Sous l'impulsion de la DREAL, une programmation pluriannuelle a été élaborée en 2010. Elle a été définie par bassin de risque. Depuis lors, elle n'a pas été remise en cause et elle est actualisée chaque année à l'occasion du dialogue de gestion avec la DREAL.

Un tableau de bord a été mis en place, avec des indicateurs de résultat et une sortie cartographique de l'état d'avancement.

2.4.3. Observation de la mission.

Au 01/01/13 la répartition de l'état d'avancement des PPRN, hors PPR Sécheresse, est la suivante : 119 communes ont un PPR approuvé et 1 commune un PPR en cours de finalisation ; 7 PPR de bassin de risque, couvrant 75 communes, sont en cours d'élaboration et 7 PPR de bassin de risque couvrant 77 communes programmés.

Comme demandé dans la recommandation R5, une programmation pluriannuelle a été mise en place et définie par bassin de risques. Cette planification a été validée par la DREAL et est actualisée lors du dialogue de gestion annuel. L'unité prévention des risques tient un tableau de bord comportant des indicateurs de résultat et des cartes présentant l'état d'avancement.

L'objectif est une approbation de tous les PPR avant la fin de l'année 2020.

La recommandation de disposer d'une programmation pluriannuelle des PPR et d'un tableau de bord de suivi a été correctement mise en œuvre.

La mission s'est interrogée sur la capacité du service à tenir les objectifs.

Elle note que l'effectif et la compétence de l'équipe actuelle sont corrects⁵ mais que les durées des études sont souvent longues, 5 ans et parfois plus⁶ et le service signale qu'il dispose d'un pool de 3 ou 4 bureaux d'études compétents sauf sur les glissements de terrain pour lesquels il convient de signaler un problème de compétence en matière d'expertise géotechnique dans la région hors Pyrénées. Le CETE sud-ouest semble s'être désengagé de cette discipline et il est difficile de trouver des bureaux d'étude privés disponibles et compétents en la matière. Cette situation n'est pas propre au département de la Haute-Garonne.

Pour l'ensemble de ces interventions et notamment les études de PPRN, les moyens financiers ouverts sont jugés trop limités par la DDT, ce qui place parfois l'administration dans la situation difficile d'avoir à débattre avec des associations qui peuvent être mieux dotées comme cela a été le cas dans la région de Muret avec une association qui avait fait réaliser une étude pour 50 000 €.

En ce qui concerne la conduite des études, la mission observe que la pratique d'un pilotage des PPR par un « comité » avec la participation d'élus et présidé par le sous-préfet est toujours en vigueur, mais que le « pôle risque » de la préfecture qui fixait les priorités au niveau des PPR à réaliser ou à réviser ne se réunit plus depuis 2010.

2. Recommandation :

La mission recommande au Préfet de réactiver le « pôle risque » et reprendre en main la définition des priorités pour l'élaboration de nouveaux PPR et la révision des anciens.

⁵ L'effectif actuel est de 3 chargés d'études d'anciennetés de 1an, de 6 mois et de 15jours.

⁶ le délai "réglementaire" est de 3 ans prolongeable 18 mois

2.5. La rédaction de la partie réglementaire des PPR.

2.5.1. Recommandation 2009

S'il apparaît que l'aléa est correctement évalué et caractérisé par l'État, le règlement qui ne se veut pas «bloquant», renvoie, dans les cas d'exception à une appréciation ultérieure de l'impact d'un projet quant à l'aggravation des risques.

Recommandation R 6 : s'efforcer dans la rédaction de la réglementation, de faire en sorte que les dispositions prévues soient claires, faciles à mettre en œuvre et aisément vérifiables.

2.5.2. Suites données.

Les règlements types du service, élaborés conformément à la doctrine régionale, ont été relus par une étudiante universitaire en Master de droit de l'urbanisme et de l'immobilier qui a effectué un stage de 6 mois au sein du service. Quelques modifications ont été apportées aux documents types.

Le chef de l'unité de prévention des risques a suivi en outre une formation sur l'approche juridique des risques" (2 jours) et une autre sur l'écriture des règlements de PPRT (1 jour).

Les services instructeurs ADS de la DDT sont informés des modalités d'application des PPR en réunion de réseau.

Des consignes d'application sont données en cas de difficulté particulière remontée par les services instructeurs.

2.5.3. Observation de la mission.

La recommandation de la mission de 2009 portait sur une rédaction claire et laissant peu de marges d'interprétation des prescriptions de la partie réglementaire des PPRN.

La mission note que le service a pris des mesures pour prendre en compte la recommandation en formant le chef de l'unité sur l'aspect rédactionnel des règlements mais également sur la problématique plus vaste des aspects juridiques des risques et en faisant travailler une spécialiste du droit de l'urbanisme sur un mémoire portant sur «le droit de l'urbanisme appliqué à la prévention des risques».

Elle observe que ces mesures ont eu des résultats. Elle a pris connaissance du règlement du PPRI de Toulouse, un des derniers PPRI produits par le service, et constate que les libellés des dispositions de sa partie réglementaire sont claires et laissent peu de marge d'interprétation.

2.6. L'évaluation ex post des PPR

2.6.1. Recommandation 2009

Dans les conditions actuelles, il n'y a pas de «police des PPR» et aucune évaluation ex post n'est effectuée.

Recommandation R 7 : Dans un délai de 3 ans, effectuer un bilan a posteriori des PPRN approuvés (par exemple : échantillonnage de points dans les zones à risques pour vérifier si les prescriptions adoptées sont bien appliquées) ; en préciser les modalités.

2.6.2. Suites données.

Un plan de contrôle de légalité en continu des actes d'urbanisme a été mis en place avec le service en charge du contrôle de légalité.

Le contrôle de conformité, obligatoire pour les ERP et dans les zones à risque, est partiellement effectué, faute de moyens suffisants.

En dehors de ces actions courantes de contrôle basées sur les actes d'urbanisme, il est envisagé de mener des actions de vérification sur le terrain de la dynamique de construction sur des zones de risque couvertes par des PPR. Elles seraient effectuées par un trinôme composé d'un chargé d'études PPR, d'un instructeur ADS, et d'un agent du contrôle de légalité. Les modalités de mise en place de ce contrôle seront définies courant 2013 pour une mise en œuvre effective fin 2013, début 2014.

2.6.3. Observation de la mission.

L'objet de la recommandation portait sur la réalisation d'un bilan a posteriori des PPRN dans un délai de trois ans après leur approbation.

Le service répond qu'un contrôle de légalité des actes d'urbanisme et un contrôle de conformité des ERP et des constructions en zones à risque sont effectués, ce qui ne correspond pas exactement à l'objet de la recommandation.

Pour le moment, le service n'a pas mis en œuvre la recommandation. Un projet d'organiser un contrôle planifié de la mise en œuvre des permis est évoqué. Les contrôles porteraient notamment sur le respect des règlements des PPR et seraient effectués conjointement par les trois services concernés de la DDT, le service risques et gestion de crise, le service urbanisme et la mission contrôle de légalité. Cette initiative est intéressante et peut constituer une réponse à la recommandation. Mais à ce jour, le projet n'a pas été concrétisé ni dans son organisation ni dans sa programmation et cela pour des raisons de personnels. La mission incite le service à finaliser son projet.

2.7. La remise à niveau des digues de Toulouse

2.7.1. Recommandation 2009

Les digues propriétés de l'État ont entre 30 et 60 ans et présentent localement des faiblesses. Un diagnostic de leur état a été réalisé en 2005. Les ouvrages ont été rangés en 3 classes :

- ouvrage capable de résister à une crue du type 1875 ;
- ouvrage ne comportant pas de risque majeur en cas de crue de type 1875 mais nécessitant la réalisation de travaux d'entretien plus ou moins important ;
- ouvrage plus capable de résister à une crue de type 1875 et nécessitant la réalisation de travaux de confortement et de reconstruction.

De l'ordre de 15 à 20 % du linéaire de digues est classé dans la dernière classe.

Recommandation R 8 : En attendant le transfert de la domanialité des digues de Toulouse, avoir une politique exemplaire de l'État sur le dossier de remise à niveau et d'entretien des digues dont elle est propriétaire, et sur le respect des dispositions du décret sur la sécurité des ouvrages hydrauliques du 11 décembre 2007.

2.7.2. Suites données.

Une convention de transfert des digues domaniales a été signée en mars 2011. Elle comprend un programme de confortement des digues Ville et État. Le programme a été précisé à la suite des études d'avant projets et expertisé par la DGPR, qui a conclu à la recevabilité des études et des travaux définis en conséquence.

Un dossier de labellisation au titre du plan de submersion rapide a été transmis à la DREAL en décembre 2012. Il présente une priorisation des travaux à effectuer en fonction des fragilités diagnostiquées.

Les premiers travaux ont débuté au 1er semestre 2012 par un tronçon de digue identifié comme prioritaire (digue G1 dite de Langlade).

Une mission «Dignes et barrages» sera créée courant 2013 pour accélérer la mise en œuvre du programme de travaux et réaliser les tâches relatives à la gestion des ouvrages hydrauliques domaniaux du décret du 11 décembre 2007. Sur ce volet, le service a rempli une première obligation en 2012 en constituant le dossier des ouvrages des digues domaniales de la ville de Toulouse.

2.7.3. Observation de la mission.

16 km de digues ont été construits entre le XVIII^e siècle et le XX^e siècle, dont 12,5 km construits par l'État entre 1950 et 1970. Ils protègent la ville contre le niveau des plus hautes eaux connues (crue de 1875). Ils forment 3 systèmes d'endiguement : 1 système en continu sur toute la rive gauche et deux systèmes d'endiguement disjoints sur la rive droite, respectivement en amont et en aval du centre historique.

L'État souhaite transférer la propriété des digues qu'il possède à la Ville qui accepte ce transfert sous réserve de leur remise en état préalable. Un diagnostic réalisé en 2005 pointait des faiblesses de leur état, 15 à 20 % du linéaire étant jugé comme pouvant ne pas résister à une crue du type 1875.

Lors de l'audit en 2009, les négociations sur le transfert des digues étaient dans l'impasse en raison d'un désaccord sur le niveau et le coût des travaux. Après expertise du Pathou (fin 2009) et sur la base d'une première évaluation du coût de remise en état des digues, la Ville et l'État ont signé une convention en mars 2011 portant sur les modalités de transfert de la propriété de 4,2 km de digues de l'État à la Ville, les coûts de remise à niveau des digues (7,6 millions d'euros), ceux des vannages associés (8,5 millions d'euros) et la répartition de leur financement.

En 2012, les travaux de remise en état d'un premier tronçon de digues (digue de Langlade, 600 m) et des études d'avant projet pour les autres digues ont été réalisés. L'avant projet rendu en juin 2012, fait passer le montant des travaux à plus de 44 millions d'euros. Pour des raisons budgétaires, la Ville et l'État se sont accordés pour un étalement des dépenses et leur réalisation en deux phases. Un avenant de la convention portant sur la phase 1⁷ de remise en état d'environ 2 100 m (dont les 600 m de la digue de Langlade déjà réalisés) pour un montant de 20,8 millions d'euros, est en cours de signature.

En janvier 2013, le service préparait le lancement des marchés. L'objectif est de réaliser les travaux en 2014 – 2015.

En parallèle, sera préparé un avenant n° 2 à la convention pour la deuxième phase des travaux.

La remise à niveau des digues, qui était l'objet de la recommandation, a commencé. Un premier chantier a été réalisé en 2012 et un deuxième est en voie de programmation. L'audit note également que la DDT a pris des mesures pour améliorer la conduite de l'opération en créant la mission digues et barrages au sein du service risques et gestion de crise (voir paragraphe 1.3).

En conclusion, les dispositions ont été prises pour la remise à niveau des digues mais le chantier est à peine commencé et une grande vigilance demeure nécessaire pour la conduite de l'opération jusqu'à son terme.

⁷ Les travaux de la phase 1 sont les travaux jugés les plus urgents et sont également les plus coûteux au mètre linéaire.

2.8. La rédaction de la partie réglementaire du PPRI de Toulouse.

2.8.1. Recommandation 2009

Le projet de PPRI de Toulouse prend en compte à la fois l'urbanisation existante, la présence de digues dimensionnées pour les PHEC et le risque de leur rupture.

Il introduit deux notions nouvelles :

- Une notion d'enjeux, en définissant des «espaces stratégiques».
- Une notion d'aléa, portant sur la vitesse de l'eau en cas de rupture de la digue, permettant de définir :
 - une bande de précaution : zone située à l'arrière immédiat des ouvrages où la vitesse de l'eau, en cas de rupture, peut atteindre ou dépasser 4m/s ;
 - une bande tampon : zone où la vitesse de l'eau, en cas de rupture, peut atteindre 2 m/s sans dépasser 4m/s.

Le règlement du PPRI est encore à l'état de projet. Il est élaboré en prenant en compte le zonage découlant des espaces stratégiques, de la bande de précaution et de la bande tampon.

L'audit s'interroge sur la partie réglementaire du PPRI. Le service doit veiller à ce que les clauses du règlement garantissent bien la sécurité des personnes et des biens.

Il doit également veiller à son applicabilité juridique.

Recommandation R 9 : Être attentif aux prescriptions réglementaires du PPRI qui doivent garantir la sécurité des personnes et des biens, et être juridiquement applicables, sans ambiguïté, si besoin en consultant et en se faisant assister dans sa rédaction par des experts pour le contenu et par un cabinet juridique spécialisé pour les aspects juridiques.

2.8.2. Suites données.

Pour la cohérence juridique des règlements élaborés, Cf réponse recommandation R 6.

Pour le cas particulier du PPRI de Toulouse, le règlement a été relu par la stagiaire mentionnée en R6, communiqué à la DGPR pour avis, et le service instructeur de la ville de Toulouse a reçu une information spécifique avant de le mettre en application.

En complément, il est à noter que le projet de règlement du PPRI a été pris comme document de référence dès 2010 pour les avis «risques» délivrés en vertu du R111.2, ce qui a permis d'en vérifier la cohérence avant sa mise en application.

2.8.3. Observation de la mission.

Suite à une phase d'études qui a duré de 2002 à 2010, à une validation par la DGPR (courrier du 30/04/2010) et après une large concertation, le PPRI de la ville de Toulouse a été approuvé en décembre 2011. Sa particularité est d'autoriser, sous certaines conditions, et dans le respect des grands principes nationaux de prévention des risques, la construction derrière les digues.

Deux règlements ont été rédigés : un pour les secteurs non endigués, un autre pour les secteurs protégés par les digues. Les contraintes réglementaires ont été adaptées à la caractéristique du développement de Toulouse qui obéit à une logique de densification par renouvellement urbain, y compris dans les zones protégées par des digues.

Pour les secteurs endigués, le PPR intègre des règles de construction précises résultant d'études réalisées par le CSTB et SOGREAH (cf partie 3.1).

Le service a veillé à la transcription de ces règles sous forme de prescriptions juridiquement applicables, sans ambiguïté, avec l'aide d'un spécialiste du droit de l'urbanisme. La rédaction finale a été validée par la DGPR.

La ville a été étroitement associée tout au long de la procédure au travers de comités techniques réguliers et de rencontres au niveau préfectoral, ce qui a permis d'aboutir à un règlement équilibré applicable par les services techniques de la Ville.

La mission estime que le service a pris des précautions avisées pour la préparation et la rédaction des prescriptions du PPRI de Toulouse et que la recommandation a été correctement mise en œuvre.

2.9. Le suivi des ouvrages hydrauliques appartenant à l'État.

2.9.1. Recommandation 2009

La Mission a pris connaissance de rapports de visite (...) d'ouvrages appartenant à l'État.

Pour certains points, il est constaté qu'ils n'ont pu être observés par suite de difficultés (par exemple, débit important). Des recommandations formulées, lors d'une précédente visite, n'ont pas été suivies d'effet. De nouvelles recommandations sont formulées, mais sans délai de réalisation explicitement formulé.

| |
|--|
| Recommandation R 10 : être particulièrement attentif au programme de suivi des ouvrages appartenant à l'État ; s'assurer, sans tarder, de la réalisation effective des dispositions à mettre en œuvre. |
|--|

2.9.2. Suites données.

Le programme de contrôle est mis en œuvre par la DREAL. Les digues domaniales de Toulouse ont été contrôlées au 1er semestre 2012.

2.9.3. Observation de la mission.

L'état est propriétaire de deux barrages dans le département qui ont été mis en place pour éviter des coulées de boue grâce à leur fonction de stockage des sédiments lors des crues. Un des barrages (Ausse) est de classe A ; l'autre (Castelviel) est de classe B. La DDT assure la maîtrise d'ouvrage, le RTM assure l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et parfois la maîtrise d'œuvre. Il est envisagé de faire passer le barrage de Castelviel en catégorie C en réduisant sa hauteur.

Pour ces ouvrages, le contrôle de la sécurité est réalisé, comme pour tous les autres ouvrages hydrauliques, par la DREAL mais les missions relevant des obligations du propriétaire sont de la responsabilité de la DDT.

Le service rappelle la création en cours d'une « mission digues et barrages » au sein du service risques et gestion de crise de la DDT (voir paragraphe 1.3) pour mieux prendre en charge les missions relevant des obligations du propriétaire.

L'opération la plus urgente est la réalisation de l'étude de danger de l'ouvrage de Ausse (classe A). Elle n'a pas encore été réalisée⁸ par suite de retard pris dans l'établissement des marchés, mais une forte priorité est donnée au dossier.

La mission note que le service a pris des mesures pour mettre en œuvre la recommandation du rapport de 2009 en créant la mission digues et barrages mais que des retards ont été pris dans l'étude de danger de la retenue de classe A. Elle demande au service de veiller au maintien d'une haute priorité au dossier d'étude de danger de l'ouvrage de Ausse jusqu'à son aboutissement.

2.10. L'annexion des PPR aux documents d'urbanisme.

2.10.1. Recommandation 2009

D'après le pôle «urbanisme» du service « gestion des territoires », hormis la commune de Toulouse qui réalise des mises à jour régulières de son PLU, l'annexion des PPR dans les documents d'urbanisme n'est pas réalisée complètement. Il a été indiqué aux membres de la Mission qu'un état récapitulatif des PPR approuvés à intégrer en tant que servitudes dans les PPR est en cours d'élaboration.

| |
|--|
| Recommandation R 11 : prendre toutes dispositions pour que les PPR soient effectivement annexés aux documents d'urbanisme dans les délais prévus par les textes ; formaliser ces dispositions. |
|--|

⁸ Les études de danger des ouvrages hydrauliques de classe A devaient être réalisées avant le 31 décembre 2012 (article R214-115 du code de l'environnement)

2.10.2. Suites données.

Dès lors qu'un PPR (inondation, sécheresse) est approuvé, le service de gestion des territoires (SGT) de la DDT met à jour la liste et le plan des servitudes et envoie aux communes concernées un modèle d'arrêté de mise à jour du PLU, avec le plan de servitudes modifié. Cet arrêté a pour objet d'annexer le PPR au PLU (le maire renvoie une copie de l'arrêté signé).

Un tableau suit les mises à jours des PLU pour chaque type de PPR et une procédure de relance va être mise en place.

2.10.3. Observation de la mission.

Des mesures ont été prises par le service pour s'assurer de l'annexion des PPR dans les documents d'urbanisme. Un suivi en est fait par le service gestion des territoires mais n'est pas formalisé.

La recommandation a été mise en œuvre, mais la mission invite le service à formaliser son dispositif de suivi de l'annexion des PPR dans les documents d'urbanisme.

2.11. Le contrôle de légalité de l'ADS.

2.11.1. Recommandation 2009

Au sein de la DDEA, la mission des «affaires juridiques et contrôles» est chargée du contrôle de la légalité des autorisations d'utilisation et d'occupation des sols en lien étroit avec la préfecture, les sous-préfectures et les unités territoriales.

Dans le cadre de la future DDT, les objectifs et les modalités du contrôle de légalité sont susceptibles d'être précisés par la préfecture.

| |
|--|
| Recommandation R 12 : en matière de contrôle de légalité, prévoir des plans de contrôle spécifiques des autorisations concernant l'utilisation du droit des sols dans les zones exposées à des risques naturels. |
|--|

2.11.2. Suites données.

Selon la circulaire du 25 janvier 2012, les actes ADS (permis de construire, d'aménager ou de démolir) situés dans les périmètres ou zones concernées par des plans de prévention des risques naturels ou technologiques, approuvés ou à venir, sont prioritaires.

Le plan de contrôle des actes ADS de la DDT31 s'appuie sur :

_ un dispositif de signalement par :

- le Service risques et gestion de crise, qui transmet au bureau contrôle de légalité une copie des avis défavorables qu'il délivre sur les permis de construire ou d'aménager (avis conformes du Préfet pour les PSS, ou avis simple lorsque les plans de prévention sont en cours d'élaboration) et des avis défavorables ou avec prescriptions pour les plans de prévention des risques technologiques,*
- le service risques technologiques et environnement industriel de la DREAL, qui transmet également une copie des avis délivrés,*
- le service instructeur de la DDT intervenant au titre de la mise à disposition, qui signale les actes ADS lorsque la décision du maire est contraire à la proposition du centre instructeur (très peu fréquent pour les risques),*
- les sous préfetures.*
- un contrôle systématique de tous les permis de construire, de démolir et d'aménager, transmis sur une liste de communes pré-identifiées avec le SRGC dotées d'un plan de prévention des risques approuvés ou CIZI affinée, parmi lesquelles la commune de Toulouse dont le PPRi vient d'être approuvé.*
- le contrôle du volet risques lorsque le dossier est contrôlé à partir d'autres critères,*
- un contrôle aléatoire : chaque mois (depuis le 1er avril 2012), une commune fait l'objet d'un contrôle systématique de tous les actes ADS transmis, certificats d'urbanisme, permis de construire, d'aménager et déclarations de travaux.*

Dés réception, les dossiers de permis de construire, d'aménager ou de démolir, font l'objet d'un pré-contrôle sur la localisation en zones à risques. En 2012, 2 378 dossiers ont été pré-contrôlés à partir de l'I.A.L.

Parmi ces dossiers, 222 dossiers étaient en zone de risque. Et à ce titre :

- 179 n'ont pas fait l'objet d'observation,*
- 22 ont fait l'objet de demandes de pièces complémentaires,*
- 13 dossiers ont donné lieu à des recours gracieux dont 2 ont donné lieu ensuite à un déféré préfectoral.*

2.11.3. Observation de la mission.

Le contrôle de légalité des actes ADS dans les zones concernées par des plans de prévention des risques naturels ou technologiques approuvés ou en cours d'instruction, est déclaré prioritaire par la circulaire ministérielle du 25 janvier 2012. Un dispositif spécifique a bien été établi en conséquence par les services de la DDT.

Tous les dossiers des opérations situées en zone inondable ainsi que ceux figurant sur une liste ciblée de communes font l'objet d'un examen systématique par la DDT. Ce travail est effectué en liaison avec la secrétaire générale de la préfecture et les deux sous préfets qui signent les courriers préparés par la DDT.

De plus, chaque mois, une commune choisie de façon aléatoire fait l'objet d'un contrôle systématique de tous ses actes ADS que ce soit les certificats d'urbanisme, les permis de construire ou d'aménager ou les déclarations de travaux.

En 2012 (du 1er janvier au 31 octobre), sur 222 dossiers situés en zone à risque, 179 n'ont pas fait l'objet d'observations, 22 ont fait l'objet de demandes de pièces complémentaires et 2 ont donné lieu à un déféré préfectoral.

On peut donc estimer que le travail de contrôle de légalité est effectué selon une procédure planifiée et rigoureuse qui garantit un suivi satisfaisant.

S'agissant de la conformité des constructions aux permis délivrés, le contrôle est beaucoup plus aléatoire. Actuellement seul un très petit nombre d'actes ADS font l'objet d'un tel contrôle. Il s'agit de ceux faisant l'objet d'un «signalement» par le public ou d'un «signalement» par un agent de la DDT lors d'une visite sur le terrain pour une autre mission. Il est prévu de réaliser de façon systématique, dès 2013, le contrôle de conformité obligatoire pour les permis instruits par la DDT.

Pour le cas particulier du PRRI de Toulouse, commune autonome pour l'instruction des actes d'urbanisme, une brochure a été distribuée à 2000 exemplaires aux professionnels de la région pour leur indiquer les spécificités à respecter.

Un contrôle de la dynamique de construction en zone inondable, mené en collaboration avec la DREAL, a été effectué sur les communes de la vallée de la Lèze dotées d'un PPR depuis 2002. Il n'a pas révélé d'irrégularité concernant l'interdiction de construction nouvelle en zone d'aléa fort.

Au total, si le contrôle de légalité est correctement assuré, un effort demeure nécessaire pour contrôler la conformité des constructions ou aménagements au regard du permis délivré.

2.12. Les campings à risque.

2.12.1. Recommandation 2009

L'instauration de secrétariat par arrondissement (de la sous-commission départementale pour la sécurité des terrains de camping et de stationnement des caravanes), introduit par l'arrêté de modification de la sous-commission du 16 janvier 2002, semble introduire un flou dans son fonctionnement : pas de réunions récentes pour les arrondissements de Muret et de Toulouse. L'arrêté pourrait utilement être complété par un règlement intérieur de la sous commission précisant son fonctionnement et le rôle de chacun.

Recommandation R 13 : Préciser le rôle de la sous commission départementale pour la sécurité des terrains de camping et de stationnement de caravanes, de ses 3 secrétariats et des groupes de visite et doter la sous commission d'un règlement intérieur de fonctionnement.

2.12.2. Suites données.

Un rapport proposant un plan d'actions a été présenté au préfet le 5/12/2011 et les suites à donner ont été décidées en réunion des chefs de service de la Préfecture le 02/04/2012.

Parmi les actions prévues :

– à ce jour l'état des lieux des campings en zone inondable est achevé pour l'ensemble du département mis à part celui de Sesquièrre à Toulouse. Il est prévu de transmettre cet état des lieux aux gestionnaires de campings afin qu'il constitue une base de départ pour le contrôle annuel des installations qui pourrait être confié à la sous-commission de sécurité des campings.

– la DDT, sous le pilotage Préfecture, assiste les communes pour la réalisation de leur plan communal de sauvegarde. Au fur et à mesure de leur réalisation, la DDT veille à ce que les cahiers de prescriptions de sécurité des campings soient mis en cohérence avec les mesures prévues dans le plan communal de sauvegarde. Notamment, il s'agit de faire modifier les conditions d'évacuation de certains campings pour lesquels cette évacuation est prévue dans les véhicules.

– un exercice d'évacuation de deux campings situés dans la vallée de la Pique a été effectué en septembre 2012, sur la base du volontariat. Il a néanmoins permis d'appréhender les difficultés qui pourraient survenir en situation de crise, en particulier la répercussion de l'alerte aux occupants et l'évacuation des campeurs. L'exercice Plan Rouge 2013 de la préfecture sera consacré aux campings.

2.12.3. Observation de la mission.

Une note en date 4 décembre 2012 précise que la sous-commission de sécurité des terrains de camping a bien été créée par arrêté préfectoral du 1er octobre 1995 et que sa composition est renouvelée tous les trois ans. Le dernier arrêté portant composition et mission de l'instance date du 11 octobre 2010. Dans ce cadre il est prévu à l'initiative des sous préfets une visite annuelle des campings situés en zone inondable soumis à un aléa fort et cinétique rapide, une visite tous les deux ans des campings soumis à un aléa fort ou moyen et une visite tous les cinq ans pour les autres. À ce jour, la périodicité des visites a été respectée.

Le groupe de visite issu de la sous-commission vérifie l'existence et le contenu du cahier de prescriptions qui doit être tenu à jour et dont un modèle type a été rédigé. Il s'assure du balisage des évacuations, des affichages, de la diffusion des informations, des alarmes et du dispositif autonome de surveillance de la hauteur d'eau. Dans l'ensemble ces dispositions sont correctement respectées.

Il se pose néanmoins trois problèmes qui peuvent obérer l'efficacité pratique du dispositif et donc compromettre la sécurité des campeurs.

Le premier est lié à la prolifération des bungalows et des mobile-home en dehors des capacités légalement autorisées. On assiste en effet à un phénomène de transformation progressive des caravanes et des résidences mobiles en installations fixes qui s'apparentent désormais dans certains cas à des habitations légères de loisirs. Il a ainsi été constaté que de nombreuses caravanes ou résidences mobiles ne disposent plus d'aucun moyen de mobilité.

Or à ce jour, les groupes de visite restent impuissants face à ce phénomène. La DDT a néanmoins entrepris d'établir pour chaque camping un «état zéro» qui définit la situation actuelle de l'occupation des campings avec l'idée qu'aucune extension ne sera plus tolérée. À ce jour néanmoins aucune initiative communale ou préfectorale n'a été prise pour notifier et faire respecter cette disposition, encore moins pour demander le retour à la situation légale.

Le deuxième problème est lié au caractère parfois obsolète des cahiers de prescriptions. Dans la plupart des cas, une nouvelle rédaction devrait être réalisée. Dans les communes dotées d'un PCS, c'est au maire de rédiger le cahier des prescriptions, dans les autres communes, c'est à l'État. Dans les deux configurations, rien de significatif n'a été entrepris pour mettre à jour ces cahiers de prescriptions. Il est par exemple à noter que dans certains cas l'évacuation est prévue pour se faire en voiture alors que les temps disponibles ne permettraient pas à l'ensemble des véhicules issus de la sur occupation des campings de quitter les lieux dans les délais, sans parler des caravanes qui ne peuvent plus se déplacer.

Le troisième problème est lié aux systèmes d'alerte. Des «systèmes d'alerte individuels» ont été mis en place actuellement dans les campings en bordure des cours d'eau non surveillés par un service de prévision des crues. Ils sont en effet conçus pour un niveau d'alerte d'une heure environ avant les premiers débordements ce qui paraît insuffisant.

Des «systèmes d'alerte locaux» (voir paragraphe 2.14.3) couvrant des cours d'eau de tout un secteur, permettraient des préavis plus longs, mais n'ont toujours pas été réalisés pour des raisons qui tiennent essentiellement à la difficulté de trouver une maîtrise d'ouvrage pérenne pour cette action, malgré l'accompagnement technique apporté par la DREAL qui a élaboré un cahier des charges et réalisé une estimation des coûts.

Pour mieux apprécier la nature et l'ampleur des problèmes posés, un exercice d'évacuation a été réalisé en septembre 2012 mais les conditions de son exécution n'ont pas permis d'en tirer des leçons utiles. Un nouvel exercice est prévu en juin 2013 dans le cadre du plan rouge.

Au total, la situation des campings à risque demeure préoccupante. Une doctrine précise devrait être élaborée peut-être même au plan national⁹ pour préciser les contraintes à faire respecter, les actions à entreprendre et les responsabilités de chacun.

3. Recommandation : La mission suggère que l'administration centrale se saisisse du problème des campings à risque pour élaborer une doctrine qui définisse mieux les obligations et les responsabilités de chaque partie et qui apporte des solutions concrètes aux problèmes pendants comme celui de la maîtrise d'ouvrage des systèmes d'alerte locaux.

2.13. Le suivi de la mise en œuvre des conclusions des retours d'expérience de gestion de crise.

2.13.1. Recommandation 2009

Les retours d'expérience des exercices et des crises réelles (tempête Klaus) sont faits.

À la DEA des «pistes de progrès» sont proposées, mais ne sont reprises dans aucune démarche globale au niveau de la direction.

Recommandation R 15 : Améliorer la pratique du retour d'expérience après chaque crise, situation d'urgence et exercice de gestion de crise et veiller à leur exploitation dans une démarche globale de progrès s'inspirant des démarches qualité :

- identification de points de progrès des services dans leur dispositif de gestion de crise et de situation d'urgence,
- élaboration de plan d'amélioration,
- suivi de leur mise en œuvre.

2.13.2. Suites données.

En 2009, la refonte de l'organisation de gestion de crise était l'un des projets structurants de la nouvelle DDEA, notamment pour intégrer de manière plus opérationnelle les services ex-DDAF et ex-DDE (cf. <http://intramodale-31.i2/cadres-de-permanence-r3476.html>).

En termes de retour d'expérience, il a été défini qu'en dehors des retours d'expérience organisés systématiquement après chaque exercice ou événement d'ampleur par la Préfecture (plusieurs par an), le Service Risque et Gestion de Crise formaliserait par une note au directeur les principaux enseignements d'un événement ayant nécessité la mise en place d'un COD, et mettant en évidence les points positifs ou les points négatifs de l'organisation en place, et d'éventuelles propositions (ceci est fait systématiquement).

⁹ Rapport « la sécurité des terrains de camping soumis à risque » de la mission commune du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, du Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux, de l'Inspection générale de l'Administration et de l'Inspection générale du Tourisme. Rapport CGEDD n° 005227-01 d'octobre 2008.

Ce volet est également abordé lors des formations des cadres de permanence, deux fois par an. En octobre 2012, une fiche-événement a été rajoutée à la valise d'astreinte pour une meilleure traçabilité des événements passés en dehors de tout COD (petits événements qui passaient inaperçus).

Un complément à ce dispositif est en cours d'étude pour les missions de référent départemental inondations.

2.13.3. Observation de la mission.

Le dispositif de gestion de crise de la DDT a été refondu en 2009 lors de la fusion DDE – DDA. Il repose sur une permanence des cadres, relayée pendant les heures de bureaux par le bureau Gestion de crise Sécurité-Défense¹⁰.

Un recueil de toutes les informations pouvant être utiles au cadre de permanence (main courante, annuaires d'urgence, sites internet utiles, enjeux, aléas, PCS, projets d'arrêtés, les plans d'urgence, des cartes, des adresses utiles) a été constitué et est fourni au cadre de permanence sur clef USB. Le bureau Gestion de crise Sécurité-Défense, utilisateur opérationnel privilégié du dispositif en cas de crise survenant en heure de bureau, en assure, de facto, une «évaluation» permanente et une mise à niveau régulière.

Des séances de formation à l'attention des cadres de permanence sont organisées deux fois par an.

Des bilans de la gestion des situations de crise ou d'urgence pour lesquelles la DDT a été sollicitée, sont régulièrement produits.

La mission observe également que des évaluations de la gestion de situation de crise et d'exercices de crise sont produites par la préfecture.

La recommandation de 2009 d'amélioration de la pratique du retour d'expérience a été correctement mise en œuvre.

2.14. La surveillance des crues de cours d'eau ne relevant pas du SPC.

2.14.1. Recommandation 2009

Les portions les plus amont des cours d'eau et les torrents de montagne se trouvent exclus du service assuré par les SPC. Sur ces tronçons de cours d'eau des dispositifs de surveillance et d'avertissement de crues imminentes sont techniquement possibles et il revient aux communes, groupements de communes ou particuliers (cas des exploitants de camping) de les mettre en place et de les exploiter.

¹⁰ L'effectif du bureau Gestion de crise Sécurité-Défense en charge de la gestion de crise est de 2,8 ETP répartis sur 5 personnes.

La ville de Saint – Béat est motivée et vise un système (...) de télémessure de hauteur de niveau d'eau. Mais elle se heurte à des problèmes d'ordre administratif (la station étant à installer en Espagne) qui devraient pouvoir se régler avec un appui de la Préfecture et le concours technique de la DREAL.

Recommandation R 16 : Se rapprocher des autorités espagnoles pour faciliter les démarches administratives des communes «montagnardes» telles que Saint Béat en vue de mettre en place un système d'alerte local à base de télémessure de niveau d'eau.

2.14.2. Suites données.

Cette démarche a été engagée par le sous-préfet de Saint Gaudens mais n'a pas abouti à ce jour, car elle se heurte à une condition imposée par la Confédération espagnole de l'Ebre qui exige l'installation d'une station d'observation dans les Pyrénées Orientales en échange de son accord pour l'installation d'un équipement similaire en Val d'Aran.

2.14.3. Observation de la mission.

La recommandation portait sur la recherche d'une solution pour répondre au besoin de la commune de Saint-Béat située sur le cours de la Garonne à quelques kilomètres de la frontière espagnole qui ne dispose que de peu d'informations pour prévenir l'arrivée d'une crue. La solution envisagée consistait à mettre en place une «station d'alerte» sur la partie espagnole du cours de la Garonne.

Des démarches ont été entreprises par la préfecture (sous-préfet de Saint Gaudens) auprès des autorités espagnoles mais n'ont pas abouti. Un des points d'achoppement semble être un accord à obtenir pour une contre partie dans les Pyrénées Orientales qui serait demandée par un organisme espagnol.

Ce besoin de système d'alerte local a déjà été évoqué à l'occasion des campings à risque (paragraphe 2.12.3). La mission relève qu'il est mentionné dans le schéma directeur de prévision des crues du bassin Adour-Garonne (paragraphe 5-4 «Besoins identifiés et dispositifs à étudier»), publié en décembre 2012 et que des «réflexions ont lieu sur la Garonne amont avec les services espagnols» pour la mise en place de système d'alerte local.

La mission note que les motivations de la recommandation sont reconnues et que des démarches ont été entreprises pour la mettre en œuvre mais n'ont actuellement pas abouti. Elle observe aussi le peu d'empressement des collectivités territoriales de s'investir sur le sujet, ce qui renvoie à la recommandation 1 du présent rapport de créer une structure type CDRNM pour les risques des territoires du sud du département et d'associer plus étroitement les collectivités territoriales et les professionnels au portage de la politique de prévention des risques.

3. Point sur des actions en cours dans le domaine de la prévention des risques

3.1. La mise en œuvre du PPRI de Toulouse.

3.1.1. Historique de la procédure

Le PPRI de Toulouse a été prescrit en juillet 2002 et approuvé le 20 décembre 2011. Deux éléments expliquent la longueur inhabituelle de son élaboration :

- des désaccords entre la ville et l'État sur l'aléa ;
- l'aspiration de la ville de poursuivre la densification de quartiers urbanisés inondables situés derrière des digues.

Le choix de la crue de 1875 pour établir l'aléa de référence n'a pas posé d'objection, mais la ville estimait que les plus hautes eaux relevées en 1875 devaient être « corrigées » pour prendre en compte des changements, intervenus depuis, en lit mineur et en lit majeur. Ce point a fait l'objet d'une étude (Étude de SOGREAH de 2006) et a abouti à un aléa de référence validé par le préfet le 17 août 2006.

La question de la constructibilité derrière les digues respectant les principes de prévention des risques a commencé à être étudiée à partir de 2006. Les travaux ont porté sur :

- l'onde de l'inondation en cas de rupture d'une digue (études du CETE Méditerranée et du Cemagref) ;
- la vulnérabilité des constructions vis-à-vis de l'onde d'inondation (études du CSTB et de SOGREAH).

Ils ont permis de caractériser des zones à risque de différents niveaux et de définir des mesures constructives adaptées au phénomène de rupture de digues. Tous ces éléments ont été ensuite traduits d'une part en terme cartographique et d'autre part en termes de prescriptions réglementaires dans le PPRI (voir paragraphe 2.8). Son aspect novateur est d'autoriser, sous certaines conditions¹¹, des constructions dans certains secteurs inondables protégés par des digues.

¹¹ Des autorisations sont possibles dans certaines zones et dans deux cas :

-pour un ensemble bâti sur une plate-forme de type "quai" (terrain remblayé derrière la digue jusqu'à la crête de celle-ci, "épaississant" la digue et sécurisé contre des effets d'érosion latérales en cas de rupture de digue) ;

-pour des bâtiments, situés sous les PHEC, respectant 3 dispositions constructives sensées prévenir la ruine du bâtiment en cas de rupture de digue :

-une ouverture "fusible" en rez-de-chaussée pour permettre l'entrée de l'eau dans le bâtiment et éviter un écrasement de sa base sous l'effet de la pression de l'eau ;

-les éléments structuraux réalisés en béton armé pour résister aux chocs de la vague initiale et des objets flottants ;

-des dispositifs anti-affouillement autour de la construction pour éviter sa déstabilisation.

À partir de l'automne 2010, les phases de concertation et de consultation ont été lancées. Trois réunions publiques ont été organisées en septembre 2010 et ont réuni plus de 340 personnes. Un site internet dédié a été ouvert en juin 2010 et a enregistré plus de 9 000 visiteurs. Il présentait notamment une simulation de la propagation de l'inondation en cas de rupture d'une digue. Neuf permanences de quartier ont été tenues en octobre 2010. De nombreux articles ont été publiés dans la presse.

L'enquête publique s'est déroulée en 2011. L'arrêté préfectoral de son ouverture a été signé le 2 mai 2011. L'enquête a été confiée le 12 mai à une commission d'enquête composée de 3 membres. L'enquête s'est déroulée du 15 juin 2011 au 15 juillet 2011 et le rapport a été remis le 9 septembre 2011. La commission a rendu un avis favorable assorti de 3 réserves et de 2 recommandations.

3.1.2. La mise en œuvre du PPRI

Les services techniques de la ville ont été associés à l'élaboration du PPRI et ont bien anticipé sa mise en œuvre. Après son approbation, la DDT a fourni à la Ville toutes les informations (données géographiques des zones du PPRI) nécessaires. Elle a assuré une formation / information des services instructeurs de l'ADS et a fourni un service d'assistance téléphonique («hot line») pendant toute l'année 2012.

Aucune anomalie d'application du PPRI dans les actes ADS n'a été signalée à la mission par le service en charge du contrôle de légalité.

La mission observe que si toutes les dispositions ont été prises pour une bonne prise en main du PPRI par les services délivrant les permis, et des actions de communication importantes réalisées à destination de la population, peu d'actions ont été menées pour sensibiliser les maîtres d'ouvrage sur les dispositions constructives prescrites pour les constructions derrière des digues. Il est suggéré qu'à l'instar de ce qui se fait dans certains départements pour les permis dans les zones des PPR gonflement et retrait d'argile, de joindre au courrier de notification des actes d'urbanisme un dépliant explicatif des mesures prescrites.

Elle note également que si la vérification du respect du règlement est bien assurée lors de l'instruction du permis, le contrôle de conformité après achèvement des travaux n'est semble-t-il pas fait par la ville. La mission observe que la Ville de Toulouse et la DDT ont les mêmes difficultés pour assurer le contrôle de conformité des dossiers qu'elles instruisent (cf paragraphe 2.6.2).

3.2. Le référent inondation

La circulaire interministérielle du 28 avril 2011¹² définit les missions et les fonctions du «réfèrent départemental pour l'appui technique aux crises d'inondation».

En réponse à la circulaire, la DDT a prévu une action de sensibilisation/formations des agents intervenant en situation de crises (les cadres de référence et les agents du bureau Gestion de crises Sécurité-Défense) sur l'interprétation des données

¹² Circulaire interministérielle du 28 avril 2011 relative à la définition et l'organisation au sein de la DDT de la mission de référent départemental pour l'appui technique à la préparation et à la gestion des crises d'inondation dans les départements couverts par un service de prévision des crues

hydrologiques transmises par les SPC. Mais elle considère que la responsabilité de référent va au-delà et qu'il lui revient de traduire les niveaux d'eau prévus par les SPC en informations sur les secteurs qui seront inondés et sur les enjeux de ces secteurs intéressant la sécurité civile. Ne disposant pas d'outils pour fournir ces informations dans des délais adéquats et compatibles d'une situation de gestion de crise et leur développement étant une action de «longue haleine», elle est prudente quant à sa capacité de mettre complètement en œuvre la circulaire et de fournir un «conseil véritablement opérationnel et complet» en situation de crise d'inondation.

La circulaire retient bien le niveau de service exposé par la DDT comme un objectif, mais laisse du flou sur les prestations attendues du référent inondation en situation de crise, du moins dans l'immédiat.

Elle explique qu'en situation de crise étendue, les SPC sont concentrés sur la surveillance de la situation, la production de prévision et leur transmission et ne sont pas en mesure de répondre à toutes les sollicitations des gestionnaires de crises et crée le référent départemental inondation en le chargeant à la fois d'être un «relais des SPC» auprès des préfets pour «interpréter les données hydrologiques transmises par le SPC» et d'apporter les connaissances du service départemental sur les crues. Le référent est un «généraliste sur l'hydrologie» veillant à la prise en compte des prévisions et des informations connues sur les crues dans la gestion d'une crise inondation.

Mais la circulaire précise par ailleurs que la mission du référent départemental inondation en période de crise est aussi de «traduire les prévisions en termes d'enjeux territoriaux et de conséquence à attendre» et de «contribuer au mouvement d'élargissement de la prévision des crues à la prévision des inondations».

En schématisant, dans un cas, il s'agit de «valoriser» des informations existantes : les prévisions des SPC et les connaissances du service départemental sur les conséquences locales des crues. Dans l'autre de s'organiser et de développer des outils pour devenir à terme un service de «prévision d'inondation» venant en complément du service de prévision des crues.

La mission souhaite attirer l'attention de la DGPR sur la lecture à deux niveaux qui peut être faite de la circulaire et les difficultés qui en résultent pour les services.

Jean-Alfred Bedel

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des
forêts



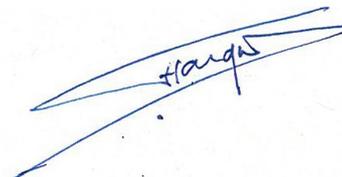
Bruno Megret

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des
forêts



Éric Fouquet

Inspecteur général de la santé
publique vétérinaire



Annexes

1. Lettre de mission

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

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



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

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

121122

*Le Vice-Président du CGEDD
Le Vice-Président du CGAAER*

Référence CGEDD : 008232-01

Paris, le 26 JUIN 2012

Monsieur Jean-Alfred BEDEL,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Monsieur Bruno MEGRET,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Monsieur Eric FOUQUET,
inspecteur général de santé publique vétérinaire

Objet : Audits de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques - suivi des recommandations émises lors de l'audit de 2009 - Département de la Haute-Garonne

PJ : - les annexes de la DGPR (lettre du 12 juin 2012)
- une annexe sur la conduite de l'audit

Les missions d'audit sur la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels dans les services déconcentrés sont menées conjointement par le CGAAER et le CGEDD, selon un programme annuel arrêté en commun avec les directions d'administration centrale en charge des risques. Il comprend également des audits de suivi des suites données aux recommandations émises lors d'audits antérieurs.

Dans le programme défini pour 2012 figure le département de la Haute-Garonne dont nous vous confions la mission d'audit de suivi ; cette mission est enregistrée sous le n° 008232-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

Afin de vous accompagner dans cette démarche d'audit, un « guide technique de conduite des audits de la mise en oeuvre par les services déconcentrés de l'Etat de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques-version 2011 » vise à vous guider dans le déroulement de votre mission et à préciser les éléments d'analyse attendus dans votre rapport. Il est accessible sur le site du collège risques naturels et technologiques. La démarche spécifique aux audits de suivi est rappelée en annexe.

S'agissant plus particulièrement du département de la Haute-Garonne, il vous est demandé de faire le point sur la mise en oeuvre du PPRN approuvé de Toulouse.

Vous voudrez bien soumettre votre projet de rapport à la supervision des coordonnateurs du collège Risques naturels et technologiques.

Vous joindrez au rapport final le projet de lettre de transmission aux ministres, qui sera proposé à nos signatures sous couvert des coordinateurs de ces audits dans les deux conseils généraux.

Le Vice-président du CGAAER

plc *HK*

Mireille RICU-CANALS

**Présidente de la Mission
d'inspection Générale et d'Audit**

Le Vice-président du CGEDD



Copies : CGAAER :

- le Vice-Président
- le Président de la 4ème section
- le Coordonnateur des audits risques naturels et hydrauliques
- Secrétariat MIGA

CGEDD :

- le Président et le Secrétaire de la 4ème section
- le Coordonnateur de la MIGI Sud-Ouest
- les Coordonnateurs du collège Risques naturels et technologiques



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

Direction Générale de la Prévention des Risques

Paris, le

12 JUIN 2012

Service des Risques Naturels et Hydrauliques
Bureau de l'Action Territoriale

Le directeur général de la prévention des
risques

à

Nos réf. : lettreprogrammeinspection2012
Vos réf. : Votre courrier du 29 mars 2012
Affaire suivie par : Aurélien BOUET
aurelien.bouet@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 89 11 - Fax : 01 40 81 83 83

Madame et messieurs les coordonnateurs risques
naturels au CGEDD et au CGAAR

Objet : Programme 2012 des audits CGAAR-CGEDD sur la mise en oeuvre de la politique de
prévention des risques naturels et hydrauliques
PJ : 1

Comme suite à votre courrier cité en référence et pour compléter nos échanges sur le programme
d'inspection, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint en annexe d'une part nos attentes de
caractère général quant à la connaissance des modalités de la mise en oeuvre de la politique de
prévention des risques naturels par les services déconcentrés de l'Etat, et d'autre part nos
indications relatives aux départements qui seront audités, ou qui feront l'objet d'un examen du suivi
des recommandations émises lors des inspections de 2008 et 2009.

J'ai bien noté que l'année 2012 permettra d'achever la première série d'audits pour tous les
départements français et de vérifier les suites données aux audits effectués en 2008 et 2009.

Je souhaiterais également que vous me fassiez part de vos réflexions, afin d'aboutir dès 2013 à
des modalités de mise en oeuvre du dispositif d'audit par région entière.

*L'audit par région entière nous
semble vraiment être la voie
à développer, par avance merci.*

Le directeur général
de la prévention des risques,
délégué aux risques majeurs

ÉRIC MICHEL

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

04 61 03 61 00 - 91000 La 281ère cedex

ANNEXE

I-Attentes de caractère général

D'une manière générale, une attention plus particulière pourrait être portée sur les points suivants :

- la répartition des missions relatives à la prévention des risques naturels dans les organisations issues de la mise en place des services départementaux de l'Etat,
- les effectifs qui sont consacrés à la prévention des risques naturels et hydrauliques, leur répartition aux différents échelons territoriaux et l'application des principes de la LOLF,
- le rôle des DREFAL dans le pilotage, l'animation et le suivi de la politique de prévention des risques naturels au niveau régional, en particulier au regard de l'instruction du 22 février 2012 de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2012-2013 aux préfets de région et de département. L'audit pourrait s'attacher à apporter un éclairage sur la mise en oeuvre de la stratégie régionale et l'élaboration d'un plan régional avec un volet au niveau de chaque département (niveau d'échange entre les services départementaux et régionaux, partage de la stratégie en CAR et traduction concrète),
- la priorisation de l'élaboration des PPRN sur les zones à forts enjeux (état de la démarche et perspective d'aboutissement) : cf instruction ministérielle du 22/2/2012, y compris l'examen des anciennes procédures valant PPRN,
- la prise en compte des risques naturels dans les documents d'urbanisme des principales agglomérations,
- les modalités de gestion des crédits budgétaires (dont le titre IX) et du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), leur pertinence au regard, pour ce dernier (FPRNM), de l'organisation des compétences mobilisables et des gains qui pourraient être obtenus en terme d'amélioration de l'efficacité de la gestion,
- l'enregistrement des données sur la base GASPAN, en particulier pour les PPRN et les risques identifiés dans les DDRM : mise à jour, actualisation des données, mode de suivi et de validation aux différents échelons,
- adéquation effectifs/missions prioritaires.

II-Points particuliers d'attention pour l'équipe d'audit dans certains départements

Dans les départements du Cantal et de l'Eure-et-Loir, qui feront l'objet d'un audit, il convient notamment d'examiner la mise en oeuvre de l'élaboration des PPRN.

Dans les départements où il est prévu de venir en 2012 la suite donnée par les services aux recommandations émises lors des inspections effectuées en 2008 et 2009, il conviendrait notamment d'examiner les points suivants :

1-Bouches-du-Rhône

- état d'avancement des PPRN,
- état d'avancement des procédures d'expropriation

2-Côte d'Or

- état d'avancement des PPRN, notamment de celui de l'agglomération de Dijon
- examen de l'étude relative au ruissellement dans les secteurs viticoles


Présent
pour
l'auditer
Monsieur Stéphane BÉGIN

3-Gard

- état d'avancement de l'élaboration des PPRN,
- point sur les procédures de délocalisation,
- état d'avancement des PAP)

4-Haute-Garonne

- point sur la mise en oeuvre du PPRN approuvé de Toulouse

5-Gironde

- état d'avancement des PPRN
- point sur la mise en oeuvre des préconisations contenues dans l'audit sur le fleuve Garonne

6-Isère

- état d'avancement de l'élaboration des PPRN,
- point sur les programmes de délocalisation de biens exposés à un risque naturel majeur (notamment à Saint-Hilaire du Touvet)
- état d'avancement des PAP)



Frédéric
pons

Directeur départemental de l'équipement

2. Liste des personnes rencontrées

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Fonction</i> |
|-------------------|----------------------|--|
| Kahn | Philippe | Directeur départemental des territoires de Haute-Garonne |
| Pujo | Laurence | Directrice adjointe |
| Dubois | Pierre-Olivier | Chef du service risques et gestion de crise |
| Sarralde | Réginald | Chef de l'unité prévention des risques |
| Sauvagnac | Pascal | Chef du service Gestion des Territoires |
| Soum | Jacqueline | Chef de la mission affaires juridiques et contrôles |
| Faure | Lydie | Chef du service territorial sud |
| Vié | Jocelyn | Chef de l'unité crise et sécurité routière |
| Renaux | Thierry | Chef de l'unité forêt, chasse et milieux naturels |

3. Annexe (contradictoire)



PRÉFET DE LA HAUTE-GARONNE

Toulouse, le 29 MAI 2013

Direction Départementale des Territoires
Service Risques et Gestion de Crise

Le Préfet de la Haute-Garonne

Affaire suivie par :
Pierre-Olivier Dubois
Téléphone : 05 81 97 71 76
Télécopie : 05 81 97 71 90
Courriel : pierre-olivier.dubois@hauts-garonne.gouv.fr

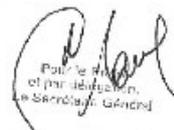
à

Monsieur Jean-Alfred Boctel
Ingénieur Général des Ponts, des Eaux et des
Forêts
Conseil Général de l'Environnement et du
Développement Durable
Mission d'Inspection Générale Territoriale
MIGT 4 - Sud-Ouest

Objet : - Suivi des recommandations de l'audit de la prévention des risques naturels et
hydrauliques en Haute-Garonne en 2009
- 1 rapport

Vous m'avez transmis, par courrier du 15 avril dernier, le rapport de la mission du Conseil
Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) sur les suites données aux
recommandations de l'audit de la prévention des risques naturels et hydrauliques dans le département de
Haute-Garonne, réalisé en 2009.

Ce rapport, qui fait suite aux entretiens qui se sont déroulés en janvier 2013 avec le directeur de la
direction départementale des territoires et les responsables de ses services en charge de ces missions, n'appelle
pas d'observation de ma part.


Thierry BONNET

4. Glossaire des sigles et acronymes

| <i>Acronyme</i> | <i>Signification</i> |
|-----------------|---|
| ADS | Application du droit des sols |
| CDRNM | Commission départementale des risques naturels majeurs |
| CETE | Centre d'études techniques de l'équipement |
| CGAAER | Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux |
| CGEDD | Conseil général de l'environnement et du développement durable |
| CIZI | Carte informative des zones inondables |
| CODIREA | Comité des directeurs environnement – agriculture |
| CSTB | Centre scientifique et technique du bâtiment |
| CVRH | Centre de valorisation des ressources humaines |
| DDAF | Direction départementale de l'agriculture et de la forêt |
| DDE | Direction départementale de l'équipement |
| DDEA | Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture |
| DDRM | Dossier départemental sur les risques majeurs |
| DDT | Direction départementale des territoires |
| DICRIM | Document d'information communal sur les risques majeurs |
| DGPR | Direction générale de la prévention des risques |
| DRAAF | Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt |
| DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| DSR | Document de stratégie régionale |
| ETP | Équivalent temps plein |
| ETPT | Équivalent temps plein travaillé |
| IAL | Information de l'acquéreur ou du locataire |
| IFORE | Institut de formation pour l'environnement |
| MAAF | Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt |
| MAAP | Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche |
| MEDDE | Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie |
| MIGT SO | Mission d'inspection générale territoriale Sud-Ouest |
| ONF | Office national des forêts |

| <i>Acronyme</i> | <i>Signification</i> |
|------------------------|---|
| PAPI | Programme d'action de prévention des inondations |
| PCS | Plan communal de sauvegarde |
| PHEC | Plus hautes eaux connues |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| PPR | Plan de prévention des risques |
| PPRI | Plan de prévention du risque inondation |
| PPRN | Plan de prévention des risques naturels |
| PSS | Plan de surface submersible |
| RTM | Service de restauration des terrains de montagne |
| SEEF | Service environnement, eau et forêts |
| SGT | Service gestion des territoires |
| SIDPC | Service interministériel de défense et de protection civile |
| SIG | Système d'information géographique |
| SPC | Service de prévision des crues |
| SPE | Service de police de l'eau |
| SRGC | Service risques et gestion de crise |
| SRNOH | Service risques naturels et ouvrages hydrauliques de la DREAL Midi-Pyrénées |
| TRI | Territoires à risques importants d'inondation |
| | |
| | |
| | |
| | |

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

