



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

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,  
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

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

# Audit de la mise en œuvre de la politique nationale de prévention des risques naturels et technologiques dans la région Languedoc-Roussillon

Rapport CGEDD n° 008896-02 – CGE n° 2014/02/CGE/CI – CGAAER n° 13024-01  
établi par

Jean-Michel AUBAS, Alain BAUCHE, Thierry GALIBERT,  
Gilles PIPIEN (coordonnateur) et Jean-François SORRO

Février 2015





# Sommaire

<b>Résumé</b> .....	<b>4</b>
<b>Liste hiérarchisée des recommandations</b> .....	<b>8</b>
Recommandations de niveau 1 : pour le préfet de région.....	8
Recommandations de niveau 2 : par département.....	11
Recommandations de niveau 3 : pour la DGPR.....	16
<b>Introduction</b> .....	<b>18</b>
Commande de l'audit.....	18
Déroulement de l'audit.....	18
<b>1. situation générale et par département</b> .....	<b>20</b>
1.1. Description générale rapide.....	20
1.2. Les risques.....	21
1.2.1. <i>Les risques naturels et hydrauliques</i> .....	21
1.2.2. <i>Les risques technologiques, et la particularité de l'après mines</i> .....	22
1.3. Les déchets .....	25
<b>2. Les objectifs de la mise en œuvre des politiques en matière de risques naturels et technologiques</b> .....	<b>27</b>
2.1. La stratégie de l'État.....	27
2.1.1. <i>Au niveau des bassins (risques naturels)</i> .....	27
2.1.2. <i>Au niveau zonal</i> .....	28
2.1.3. <i>Au niveau de la région</i> .....	30
2.1.3.1. Risques naturels.....	30
2.1.3.2. Risques hydrauliques.....	31
2.1.3.3. Risques technologiques.....	32
2.1.3.4. Déchets.....	33
2.1.4. <i>Au niveau départemental (RN, RH, RT, déchets)</i> .....	35
2.1.4.1. Aude.....	35
2.1.4.2. Gard.....	36
2.1.4.3. Hérault.....	36
2.1.4.4. Lozère.....	37
2.1.4.5. Pyrénées-Orientales.....	38
2.2. L'organisation générale de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs principaux.....	39
2.2.1. <i>L'organisation supra régionale</i> .....	39
2.2.1.1. Les préfets délégués de bassins, de façade maritime, de sous- bassins.....	39
2.2.1.2. Le préfet de zone de sécurité défense.....	41
2.2.1.3. Les coordinations interrégionales et pôles.....	42
2.2.1.4. Les services de prévision des crues.....	44
2.2.2. <i>L'organisation au niveau régional</i> .....	46
2.2.2.1. Le préfet de région, la DREAL, la DRAAF.....	46

2.2.2.2.L'ONF/RTM.....	<a href="#">50</a>
2.2.2.3.Le rectorat.....	<a href="#">51</a>
2.2.2.4.Le Conseil Régional.....	<a href="#">53</a>
<b>2.2.3. Les organisations au niveau départemental.....</b>	<b><a href="#">54</a></b>
2.2.3.1.Aude.....	<a href="#">57</a>
2.2.3.2.Gard.....	<a href="#">60</a>
2.2.3.3.Hérault.....	<a href="#">60</a>
2.2.3.4.Lozière.....	<a href="#">62</a>
2.2.3.5.Pyrénées-Orientales.....	<a href="#">63</a>
<b>2.2.4. Les collectivités territoriales et autres acteurs.....</b>	<b><a href="#">64</a></b>
2.2.4.1.Aude.....	<a href="#">66</a>
2.2.4.2.Gard.....	<a href="#">69</a>
2.2.4.3.Hérault.....	<a href="#">69</a>
2.2.4.4.Lozière.....	<a href="#">73</a>
2.2.4.5.Pyrénées-Orientales.....	<a href="#">74</a>

### **3. Les outils de la prévention et de planification en matière de risques naturels.....**

<b>3.1. L'information préventive.....</b>	<b><a href="#">76</a></b>
3.2. Les plans de préventions des risques naturels (PPRN).....	<a href="#">78</a>
3.3. Les programmes de prévention contre les inondations (PAPI, PSR... ).....	<a href="#">84</a>
3.4. Les incendies de forêt.....	<a href="#">88</a>
3.5. Les risques hydrauliques.....	<a href="#">92</a>
3.5.1. <i>Processus de contrôle</i> .....	<a href="#">92</a>
3.5.2. <i>Processus de classement</i> .....	<a href="#">93</a>
3.5.3. <i>Point particulier concernant le barrage de Ste Cécile d'Andorge (Gard)</i> .....	<a href="#">94</a>
3.6. Les campings face aux risques majeurs.....	<a href="#">96</a>
3.7. La cabanisation.....	<a href="#">102</a>

### **4. les outils de la prévention et de planification en matière de risques technologiques.....**

<b>4.1. La compétence.....</b>	<b><a href="#">106</a></b>
<b>4.2. ICPE.....</b>	<b><a href="#">106</a></b>
4.2.1. <i>Canalisations et équipements sous pression</i> .....	<a href="#">106</a>
4.2.2. <i>Gontero</i> .....	<a href="#">107</a>
4.2.3. <i>Éoliennes</i> .....	<a href="#">108</a>
<b>4.3. Les PPRT et l'accompagnement des riverains de sites soumis à PPRT.....</b>	<b><a href="#">109</a></b>
4.3.1. <i>Port la Nouvelle</i> .....	<a href="#">109</a>
4.3.2. <i>Frontignan</i> .....	<a href="#">111</a>
4.3.3. <i>PPRT de Narbonne Comurhex</i> .....	<a href="#">111</a>
4.3.4. <i>Salindres</i> .....	<a href="#">113</a>
<b>4.4. L'après mines et les ruisseaux couverts.....</b>	<b><a href="#">114</a></b>
4.4.1. <i>Ruisseaux couverts et terrils</i> .....	<a href="#">114</a>
4.4.2. <i>Salsigne</i> .....	<a href="#">117</a>

<b>5. Les actions de prévention et de préparation de crise.....</b>	<b><a href="#">120</a></b>
5.1. La prévision et l'alerte.....	<a href="#">120</a>
5.2. Les plans de secours.....	<a href="#">123</a>
5.2.1. <i>La cohérence des divers plans</i> .....	<a href="#">123</a>
5.2.2. <i>Les PCS</i> .....	<a href="#">124</a>
5.2.3. <i>Les PPMS</i> .....	<a href="#">125</a>
5.2.4. <i>Les CPS</i> .....	<a href="#">127</a>
5.2.5. <i>La résilience des réseaux (infrastructures, énergie, télécommunications)</i> ....	<a href="#">128</a>
5.3. La robustesse des dispositifs (PC et COD, RDI, télécommunications, ...)	<a href="#">130</a>
<b>6. L'urbanisme et le respect de la légalité.....</b>	<b><a href="#">132</a></b>
<b>7. Avis de la mission sur les plans d'action proposés par les préfets.....</b>	<b><a href="#">138</a></b>
7.1. Région Languedoc-Roussillon.....	<a href="#">138</a>
7.2. Aude.....	<a href="#">138</a>
7.3. Gard.....	<a href="#">139</a>
7.4. Hérault.....	<a href="#">139</a>
7.5. Lozère.....	<a href="#">140</a>
7.6. Pyrénées-Orientales.....	<a href="#">140</a>
<b>Conclusion.....</b>	<b><a href="#">141</a></b>
<b>Annexes (documents séparés).....</b>	<b><a href="#">142</a></b>

## Résumé

L'audit de la mise en œuvre des politiques de prévention des risques naturels et technologiques dans la région Languedoc-Roussillon fait partie du programme des audits 2013/2014, et a fait l'objet de la lettre de commande du 23 mai 2013. Compte-tenu de la taille de la région Languedoc-Roussillon et de la complexité des enjeux, l'audit s'est focalisé, en accord avec la directrice générale de la prévention des risques, sur des priorités (ainsi, le département du Gard, qui a fait l'objet, en 2012, d'une mission de suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit « risques naturels et hydrauliques » réalisé en 2009, n'a pas fait l'objet d'un examen à ce titre).

L'État est très présent et impliqué, bien que de manière très variée, dans un contexte de pression démographique, immobilière et touristique, amenant certains acteurs à sous-estimer, voire à négliger les enjeux en matière de risques majeurs.

De très bonnes pratiques des services devraient être mieux partagées.

Les orientations nationales devraient être mieux coordonnées entre les diverses administrations centrales et zonales, en particulier en matière de préparation à la gestion de crise (Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise ; DGSCGC), de sécurité dans les campings (DGSCGC, Atout France), de forêt (positionnement et rôle de la Délégation à la Protection de la Forêt Méditerranéenne / DPFM).

Les moyens de la gestion de crise sont tendus, ce qui impose des efforts de coordination, en particulier en liaison avec l'Éducation Nationale, entre les plans ou dispositifs de secours (plans ORSEC, plans communaux de sauvegarde / PCS, plan particulier de mise en sûreté / PPMS des établissements scolaires, et cahiers de prescriptions de sécurité / CPS dans les campings) ou dans le domaine de la résilience des réseaux (et de gestion de la circulation en cas d'événement majeur, comme dans l'Aude à l'été 2014). Les situations susceptibles de conduire à des « naufragés de la route », ainsi que le rôle des réseaux sociaux numériques pendant les crises doivent faire l'objet de réflexions particulières approfondies.

### Les grandes thématiques

En matière de risques naturels majeurs, la prise en compte du risque inondation mobilise en priorité les services de l'État et les collectivités territoriales. Si la couverture en plans de prévention des inondations (PPRI) est bonne, un certain nombre d'entre eux méritent actualisation ou révision, en particulier dans l'Hérault.

Si la mobilisation des collectivités territoriales est assez exemplaire via différentes structures actives sur des bassins, à l'instar de l'excellent exemple de l'Aude avec le syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières (SMMAR), et leurs divers programmes d'action, comme les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), il est important de saisir l'opportunité des récentes dispositions législatives en faveur de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (« GEMAPI ») pour inciter les collectivités à compléter la couverture ou regrouper les structures à une échelle plus importante (par exemple autour de la métropole de Montpellier). Ces nouveaux établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) pourront ainsi devenir des acteurs majeurs, en participant notamment à

l'élaboration des stratégies locales de gestion du risque inondations (SLGRI), en s'impliquant plus dans la préparation de crises en liaison avec les préfets et en appui des maires, et plus globalement en participant à l'élaboration de stratégies départementales et régionale en matière de risques naturels majeurs.

Le risque littoral est de fait très important, mais dans deux départements, l'Aude et les Pyrénées-Orientales, les PPRL sont en retard.

Le risque incendie de forêt est assez bien maîtrisé avec la stratégie d'attaque sur feux naissant. Mais, d'une part on voit se généraliser un phénomène nouveau de feux de friches agricoles en plaine, plus proches des zones habitées et donc plus dangereux, et d'autre part, on ne peut que s'étonner que l'abandon de la procédure de PPRIF par les services de l'État, qui la considèrent trop lourde et inadaptée, n'ait pas donné lieu à une démarche d'élaboration de cartes d'aléa « feux de forêts » avec porter-à-connaissance (PAC).

Mais, l'État reste trop seul, et trop focalisé sur des procédures (certes prioritaires : PPR, PAC, etc.), qu'il a, d'ailleurs, du mal à toujours assurer (comme les transmissions des informations aux maires / TIM, ou le contrôle de légalité...). Il est indispensable d'associer et de responsabiliser les collectivités territoriales, en particulier au sein de lieux de concertation ad hoc, en co-construisant des stratégies régionale et départementales.

Face à la pression immobilière, se traduisant notamment, au-delà des constructions et aménagements « réguliers », par des phénomènes lourds de cabanisation (comme à Vias) ou d'occupation permanente de campings, et donc aux dérives ponctuelles constatées ici ou là, l'État doit impérativement faire respecter la loi et les documents qui en découlent.

La mission considère qu'un sujet mérite une attention beaucoup plus forte des préfets : la prise en compte des risques majeurs dans les campings. L'ensemble des acteurs ne semble pas avoir pris la mesure des enjeux, alors que la démographie estivale dans les campings en zones à risques est du même ordre de grandeur que la population permanente dans de telles zones, et alors même que ces touristes n'ont aucune connaissance de la région ni de ses risques. La toute récente catastrophe de Lamalou-les-bains devrait être le signal d'une mobilisation générale.

Si le contrôle des ouvrages hydrauliques est particulièrement important pour la garantie de solidité des ouvrages de protection contre les inondations, l'organisation actuelle au sein de la DREAL, qui identifie un service en charge du contrôle distinct du service en charge des risques, assurant ainsi indépendance et compétence du contrôle, ne permet pas une cohérence suffisante avec la politique de prévention des risques d'inondation.

En matière de risques technologiques, la région n'est pas concernée par un grand nombre d'installations lourdes industrielles. Dans au moins deux départements, le Gard et l'Aude, la gestion de l'après-mines nécessite une attention particulière. Le suivi des ruisseaux couverts, que ceux-ci soient liés à une ancienne activité minière ou pas, doit faire l'objet de propositions. Le suivi des caves vinicoles gagnerait à être centralisé au sein de la DREAL.

En matière de déchets, la mission ne s'est pas intéressée à la gestion des inspections stricto sensu et note simplement que les transferts et réorganisations en cours se déroulent sans difficulté particulière (ISDI prévue en 2015).

Les gisements de déchets ménagers sont très variables à la fois entre départements et dans le temps, du fait notamment de la saisonnalité touristique. Globalement la situation est d'ores et déjà correcte dans les Pyrénées-Orientales et la Lozère, en cours d'amélioration (avec le futur plan) dans le Gard. Par contre les départements de l'Hérault et de l'Aude restent en déficit structurel de capacités de traitement / stockage, la situation audoise pouvant se résoudre soit par l'ouverture de l'ISDND de Lassac, soit par la poursuite du transfert des déchets vers la zone toulousaine. La situation héraultaise est beaucoup plus défavorable et le restera selon le plan en cours de validation. Par ailleurs, seule l'Aude semble avoir intégré dans son plan les objectifs de réduction de déchets ultimes portés par la conférence environnementale de 2013.

Pour la gestion des déchets du BTP, le constat fait apparaître une situation globalement non satisfaisante (dépôts illicites...), malgré l'adoption des plans et les avancées correspondantes.

### **Les enjeux par département**

Les préfets sont globalement très présents sur le sujet des risques majeurs et des déchets, et les services concernés globalement bien mobilisés. Cependant, rares sont les lieux de coordination (à l'image du pôle de compétence risques de l'Hérault, mais il se cantonne à des réunions ponctuelles, limitées à de simples constats) ou d'association des collectivités territoriales (comme la Commission Départementale des Risques Naturels Majeurs / CDRNM en Lozère, mais trop rarement réunie). Il est essentiel que les préfets se dotent, en cohérence avec la stratégie régionale, de stratégies départementales en matière de risques naturels majeurs, et se coordonnent, entre eux, en matière de risques technologiques (pratiques) et de déchets (maîtrise des flux interdépartementaux). Hormis dans les Pyrénées Orientales, la coordination avec les services de l'Éducation nationale est inexistante, alors que de nombreux établissements scolaires ont des accès en zones à risques.

Le préfet de région (et donc, en premier lieu, la DREAL) doit, sur les sujets laissés à la seule initiative départementale (campings, déchets, contrôle de légalité urbanisme, etc.) impulser une dynamique régionale d'application des politiques publiques du domaine de compétence. Le préfet de région (et donc la DREAL) doit plus se placer en position de définition d'une stratégie par domaine d'activité, à diffuser, ensuite, dans les départements, en accompagnant les préfets (et leurs services) pour procéder à l'application, en s'assurant de son effectivité.

Dans l'Aude, où l'État bénéficie de la mobilisation du SMMAR à l'échelle départementale, ou de la bonne organisation du référent inondation à la DDTM par exemple, la coordination des services autour du préfet doit être formalisée sans tarder, en vue d'une action plus ferme et plus stratégique vis-à-vis de l'urbanisation et des campings en zones à risques.

Dans le Gard, l'attention sur la gestion de l'après-mines doit être soutenue, avec une vigilance particulière pour les ruisseaux couverts.

Dans l'Hérault, le préfet doit dynamiser la coordination des services de l'État et associer le Conseil général très actif, et les structures de bassin (à regrouper) pour faire face aux nombreux défis que posent les risques d'inondations (comme l'ont montré les divers épisodes successifs de septembre et octobre 2014), de submersion marine et de feux de forêt, tant pour les zones habitées, y compris illégalement (cabanisation) que pour les campings.

En Lozère, malgré de faibles effectifs, les services de l'État assument remarquablement leur rôle. Les collectivités territoriales disposent de très faibles moyens. Il importe donc que les acteurs régionaux, de bassin et nationaux apportent un plus fort soutien aux actions à mener, que ce soit par exemple pour la prévention des chutes de blocs dans les gorges, ou pour lancer les travaux de prévention dans le bassin amont du Lot. Une réflexion plus globale sur le tourisme devrait permettre de rechercher à limiter les implantations et fréquentations dans les zones à risques, comme les gorges du Tarn et de la Jonte.

Dans les Pyrénées Orientales, où l'État a su mener des actions exemplaires par exemple avec l'Éducation nationale ou pour la planification de la gestion de la circulation en crise, les efforts doivent être renforcés, en y associant les collectivités territoriales, pour agir en priorité pour la prévention des risques dans la bande littorale.

### **Les plans d'action des préfets**

Dans le cadre de la phase contradictoire, les préfets ont élaboré des plans d'action, tenant compte des recommandations du présent rapport.

L'ensemble des plans d'action proposés par les préfets montre une pleine conscience des enjeux de risques majeurs dans cette région, qui a d'ailleurs été très touchée depuis la venue de la mission, par un incendie dans l'Aude au début de l'été 2014, et surtout par des inondations graves à répétition dans tous les départements, tout l'automne 2014. Tous ces plans (sauf dans le Gard) prévoient un renforcement de la coordination interne entre les services de l'État, ainsi que de l'animation des acteurs principaux dont les collectivités territoriales.

## Recommandations de niveau 1 : pour le préfet de région

- **Générales**

Au niveau de la zone de défense et de sécurité Sud, engager une réflexion, avec l'ensemble des services concernés, dont les SID-PC et les SDIS, en vue d'une stratégie zonale élargie de coordination de la préparation de crise, intégrant les risques inondations, ceux de submersion marine, et la vulnérabilité des campings en littoral et séismes, avec (i) un accent sur la résilience des réseaux (infrastructures, énergie, télécommunication), (ii) une attention à la fiabilité des télécommunications entre les services d'intervention et de secours, y compris l'Armée et (iii) une compréhension et une utilisation maîtrisée des réseaux sociaux.

29

Le préfet de région pourrait, s'appuyant sur les toutes récentes inondations de 2013 et 2014, ou sur les feux de forêt dans l'Aude à l'été 2014, se rapprocher de la rectrice, en liaison avec les préfets de départements, afin de lancer une réflexion pour une stratégie spécifique de prévention des conséquences de risques majeurs dans les établissements scolaires de la région. Cette stratégie devrait s'attacher, notamment, à clarifier les circulations d'information (diffusion DDRM, PPR, ...), les modalités de travail en commun (notamment entre SID PC et correspondants risques majeurs auprès des DASEN), l'organisation d'exercices et de retours d'expériences, la liaison avec les actions des collectivités territoriales (dont DICRIM et PCS), la pédagogie de diffusion de la culture du risque. Des conventions régionales et départementales pourraient encadrer cette mise en œuvre.

53

Le préfet de région (DREAL) devrait pouvoir initier, en liaison avec le Conseil régional, une réflexion sur l'aménagement et le développement des ports et de leurs activités économiques, au regard des risques naturels et technologiques majeurs, en vue d'en tirer des orientations harmonisées à l'échelle régionale, en particulier en matière de PPR.

54

Lancer une initiative régionale, s'appuyant sur des démarches au niveau de chaque département, en vue de travailler au développement de territoires en mutation, au regard des risques majeurs, dans une optique de dépasser les contraintes, vers un développement durable de ces territoires soumis à forte pression démographique ou ayant un besoin impératif de poursuivre leur développement économique et social.

83

Compte-tenu de l'importante population scolaire en région Languedoc-Roussillon, et du nombre d'établissements scolaires concernés par des risques majeurs, ne serait-ce que pour leurs accès, le préfet de région et la rectrice devraient prendre l'initiative d'une démarche régionale de sensibilisation des chefs d'établissements pour la prise en compte des risques majeurs dans les PPMS et leur coordination avec les PCS et plans ORSEC. Ils pourraient s'appuyer sur l'excellente expérience des Pyrénées Orientales.

126

- **Risques naturels**

Sous l'autorité du préfet de région, en liaison avec les préfets de départements, engager une réflexion puis une validation d'une stratégie régionale de l'État vis-à-vis des risques naturels majeurs (prévention et préparation de crise), traitant non seulement des inondations et des submersions marines, mais aussi des feux de forêt et des séismes, avec une attention particulière sur les campings, avec des objectifs de mise en œuvre ; 31

Sous l'autorité du préfet de région, confier à la DREAL, en matière de prévention des risques majeurs naturels (y compris en matière de feux de forêts, en liaison avec la DPFM et la DRAAF), un rôle d'animation des services de l'État concernés (SID PC, DDTM, voire autres services des préfectures, DDPP, DASEN, etc.), des établissements publics concernés (dont ONF/RTM, BRGM, agences de l'eau, etc.), voire des institutions directement mobilisés sur ces enjeux (SDIS, EPTB, etc.). 31

Préserver les moyens humains dédiés aux risques naturels majeurs dans les DDT(M) et veiller au maintien des compétences dans l'ensemble des services mobilisés. 56

Définir au niveau régional une stratégie de réactualisation et mise en révision des PPRi, et en tirer les conséquences en termes de moyens humains. 79

La préfecture de région (sous-préfète littoral, DREAL) devrait, en liaison avec les différentes préfectures (SIDPC, DDTM DDCS) établir un diagnostic régional de l'occupation à titre permanent et de logement des campings en Languedoc-Roussillon et se donner un cadre régional de politique en la matière, en priorité pour les campings situés en zones rouges ou d'aléas forts. 98

Face au phénomène de cabanisation, qui, dans la région Languedoc-Roussillon, a pris une grande ampleur, avec des implantations en zones à risques, envisager un programme spécifique de résorption ou régularisation à l'échelle du problème, à définir localement par le préfet de région, ce qui suppose de lui donner les moyens humains et financiers nécessaires. La mobilisation des syndicats de rivières, intégrant le sujet, pour les secteurs en zone rouge des PPRi ou PPRL, dans les PAPI et PSR, et ouvrant donc la voie aux financements connexes, serait une piste à explorer rapidement. 104

Le préfet de région (DREAL) peut, éventuellement en liaison avec le préfet de zone de défense et de sécurité, et en liaison avec les acteurs régionaux concernés (rectrice, Conseil régional, associations de maires, fédération de l'hôtellerie de plein-air, etc.) engager une action de sensibilisation et une animation de la mobilisation pour la préparation en crise face aux risques majeurs, notamment d'inondations (par exemple via l'élaboration de guide ou memento pour les divers documents comme les PCS, PPMS, ou CPS). 124

- **Risques hydrauliques**

Sur la base des mêmes réflexions que celles menées jusqu'ici pour établir les plans annuels de contrôle des ouvrages, formaliser une stratégie pluriannuelle (3 ans) pour l'action de la DREAL en matière d'ouvrages hydrauliques. 32

Le directeur de la DREAL Languedoc-Roussillon doit veiller à confirmer le rôle de pilotage global de la politique de prévention contre les inondations à son service risques (SR), en mobilisant en appui le service énergies (SE), qui assure le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques, contrôle qui doit être considéré comme un des volets de cette politique. Les DDT(M) (services de police de l'eau) et la DREAL (SE) doivent s'attacher à appliquer avec rigueur les dispositions de la circulaire du 8 juillet 2010 qui précise le rôle de chacun (service pilote/service associé) 47

Au sein de la DREAL, poursuivre le travail commun entre SR et SE afin d'assurer la cohérence nécessaire entre identification / inventaire des ouvrages (compétence des DDT(M) et leurs contrôles ultérieurs. 92

Pour limiter les risques de contentieux, établir au plus vite la liste des ouvrages, classés ou non, justifiant qu'une réflexion soit engagée pour déterminer l'opportunité d'un classement et, pour les ouvrages (hors remblais routiers ou ferroviaires) qui ne justifient pas un classement, envisager un processus de suppression et/ou information des collectivités que ce ne sont pas des ouvrages de protection. 94

- **Risques technologiques**

Confier à la DREAL, sous l'autorité directe du chef de service risques, le suivi et l'inspection des Seveso seuil bas aux inspecteurs des installations classés des unités territoriales, lorsque ceux-ci disposent des compétences techniques adéquates.. 49

Au sein de la DREAL, dans le cas de la chimie des produits, décider ou pas de la poursuite de cette activité d'inspection ; étudier les coopérations avec les autres services de l'État concernés, gérer le cas échéant les besoins en formation et les affectations des agents concernés. 106

Regrouper les activités ICPE viti-vinicoles au sein de la DREAL. 107

Pour les compétences rares (canalisations, ESP, mines et après-mines par exemple), l'administration devrait proposer aux agents les conditions de maintien de leur qualification pour maintenir un réservoir de spécialistes plus facilement mobilisables. 107

Si la connaissance n'existe pas de façon suffisamment fiable, engager une étude pour inventorier les anciens sites miniers et agglomérations qui pourraient comporter des ruisseaux couverts. Réfléchir à des mesures législatives permettant d'apporter une aide aux collectivités qui le nécessiteraient.. 116

- **Déchets**

Élaborer une stratégie régionale de l'État, dans la durée, en matière de planification de la gestion des déchets prenant en compte la situation de chaque département, notamment en matière de traitement de déchets ultimes et intégrant les conclusions de la conférence environnementale de 2013. La mise en place d'un observatoire régional des déchets pourrait constituer une première étape de cette stratégie. 34

Relancer la réalisation des plans départementaux de gestion des déchets du BTP en privilégiant, lorsque cela s'avérera pertinent des plans inter-départementaux, préfiguration d'un futur plan régional à adosser à un observatoire dédié. 34

## **Recommandations de niveau 2 : par département**

- **Générales**

Relancer la réalisation des plans départementaux de gestion des déchets du BTP en privilégiant, lorsque cela s'avérera pertinent des plans inter-départementaux, préfiguration d'un futur plan régional à adosser à un observatoire dédié. 34

Chaque préfet doit associer le DASEN aux réflexions en matière de préparation de crises, veiller à la cohérence des PPMS avec le plan ORSEC et les PCS en liaison avec les collectivités. Cette réflexion s'appuiera sur un état de la situation des établissements scolaires du département au regard des risques majeurs. 53

Mettre en place, auprès de chaque préfet de département, qui s'y impliquera personnellement, un pôle de compétence, animé par un membre du corps préfectoral (directeur de cabinet ou sous-préfet missionné), afin d'assurer une coordination de l'État en matière de risques majeurs, associant l'ensemble des services préfecture/DDI concernés, y compris le SDIS, le RTM, l'ONEMA, voire le procureur (ou le substitut), l'UT de la DREAL, le DASEN et le(s) agence(s) de l'eau. 56

Préserver les moyens humains dédiés aux risques naturels majeurs dans les DDT(M) et veiller au maintien des compétences dans l'ensemble des services mobilisés. 56

Dans chaque département, vérifier que les missions importantes en matière de risques majeurs relèvent bien du pilotage d'un service identifié en préfecture et/ou DDI, et que les services mobilisés ont bien désigné des référents, et que des modalités de travail sont mises en place. 57

Mettre en place, dans chaque département, sous la présidence du préfet, éventuellement avec coprésidence du président du Conseil général, voire du président de l'association des maires, un lieu d'échange et de concertation pour une mobilisation coordonnée de prévention des risques majeurs, par exemple en redynamisant des CDRNM existantes, ouvertes aux divers acteurs concernés, comme les syndicats de rivière, la fédération de l'hôtellerie de plein-air, les chambres consulaires, des associations citoyennes, etc. Il y sera traité de l'ensemble des risques majeurs (inondation, feux de forêts, ...), des moyens de réduire la vulnérabilité (PPRN mais pas seulement), des programmes d'actions (dont les PAPI, PSR, ...), des actions de sensibilisation et information des populations, etc.

66

Dans les quatre départements littoraux, les préfets doivent clairement désigner le service en charge des transmissions d'information sur les risques majeurs aux maires (TIM), et mettre en place une procédure/programmation.

78

Dans les quatre départements littoraux, les préfets doivent clairement désigner le service en charge du suivi des DICRIM, veiller à un rappel de leurs obligations aux maires, et examiner un dispositif d'accompagnement des communes, soit via les syndicats de rivières, soit les EPCI.

78

En vue de la mise en œuvre sans tarder du dispositif de protection et de prévention du risque inondations, retenu, à Marvejols, pour le Coulagnet (affluent du Lot), à l'issue des réflexions menées depuis longtemps, il convient que les collectivités territoriales mènent à terme les études pour déposer les dossiers réglementaires (loi sur l'eau, DIG, PSR, etc.) et obtiennent l'approbation du PSR, sans attendre le PAPI complet (le PAPI d'intention étant labellisé). Les services locaux de l'État devront faciliter les démarches des dites collectivités, dans les différentes phases administratives et dans la recherche de financements.

87

La mise en œuvre d'un PPRIF sur l'ensemble des communes où l'aléa feu de forêt, de lande ou de friche est avéré, n'est ni justifiée, ni matériellement possible. Il convient néanmoins de réfléchir à la formalisation du porter à connaissance de ce risque incendie, de délivrer aux collectivités une information fiable et cohérente, et enfin déclinable dans les différents documents d'urbanisme.

90

En ce qui concerne l'aléa « feu de landes ou de friches », plus particulièrement dans les départements littoraux, les préfets de département devraient : (i) mobiliser les DDT(M) pour renforcer les contrôles liés au respect des BCAE en particulier dans les zones ayant bénéficié d'aides à l'arrachage de vignes ; (ii) mobiliser les SDIS / DDT(M) / communes pour engager une réflexion en vue de définir une stratégie d'établissement d'une cartographie (à l'image de celle pour les incendies de forêts) des zones les plus sensibles / propices à de tels feux, qu'il conviendra d'envisager de porter à connaissance ; (iii) et plus globalement, impliquer et responsabiliser les maires pour recenser les zones ou parcelles abandonnées par l'agriculture et, a minima, faire « entretenir » par les propriétaires (pouvoirs de police du maire / article L.2212-1 du CGCT « le maire doit veiller, à travers ses pouvoirs de police, à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique dans sa commune »).

91

Dans les départements littoraux, les préfets doivent considérer comme une priorité la prévention des risques majeurs dans les campings, organiser leurs services en conséquences et se donner une stratégie, notamment pour les campings en zones rouges ou d'aléa très fort, allant jusqu'à la fermeture effective d'emplacements voire de campings, et la mise au point d'une organisation de crise spécifique. 98

Dans chaque département littoral, mettre en place une action spécifique pour traiter de l'occupation permanente et de logement des campings, en priorité quand ils sont en zones rouges ou à aléas forts, en associant tous les services de l'État concernés, ainsi que les collectivités territoriales et la profession de l'hôtellerie de plein-air. 98

Compte-tenu du caractère particulier des inondations en Languedoc-Roussillon, soumises à des précipitations de type cévenoles, rendant les prévisions par les SPC trop partielles, ou limitées, ou peu fiables, le préfet d'un département, en liaison avec les collectivités territoriales concernées, devrait proposer et arrêter une stratégie départementale de prévision et d'alerte en matière d'inondation, coordonnant les mobilisations des services de l'État et des collectivités, avec des déclinaisons par bassin. 122

Compte-tenu du caractère particulier des inondations en Languedoc-Roussillon, fréquentes et rapides, dues à des précipitations de type cévenoles, et de la vulnérabilité des populations, soit d'implantation récente dans des zones nouvellement urbanisées, soit touristiques, les préfets, en particulier des départements littoraux, doivent revoir, très rapidement, la préparation des crises, pour assurer la mise en cohérence des différents documents ad hoc (ORSEC, PCS, PPMS et CPS), en liaison avec les services (dont le DASEN), les collectivités territoriales et les acteurs (chefs d'établissements scolaires, gestionnaires de campings) concernés. 123

Les préfets (via leurs directeurs de cabinet, ou sous animation de sous-préfets) doivent mettre en place un dispositif de vérification de la réalisation et de la fiabilité des PCS, avec une cohérence tant avec le plan ORSEC que par bassin de risques, en liaison avec, au moins, le SDIS, l'association des maires et les syndicats de rivières concernés. 125

Compte-tenu de l'importante population scolaire en région Languedoc-Roussillon, et que nombre d'établissements scolaires sont concernés par des risques majeurs, ne serait-ce que pour leurs accès, les préfets de département et les DASEN devraient mettre en place, en liaison avec les collectivités territoriales, dont le Conseil général et les syndicats de rivières, une politique d'accompagnement de la réalisation des PPMS par les chefs d'établissements, pour la prise en compte des risques majeurs et la coordination des PPMS avec les PCS et le plan ORSEC. Ils s'assureront de la participation du DASEN au COD. 127

Compte-tenu du nombre important de campings en zone à risques dans la région Languedoc-Roussillon, les préfets de département doivent se donner un programme de travail à délais courts (avec, au maximum, deux échéances, la saison touristique de 2015 en priorité, la saison touristique 2016 pour la totalité) pour assurer la généralisation des CPS dans les établissements concernés, en s'assurant de la cohérence avec les plans ORSEC et les PCS. Ils se doteront d'une organisation adaptée, mobilisant tant les sous-préfets concernés que le SIDPC, la DDTM et le SDIS, éventuellement par secteur ou bassin, et d'un lieu de concertation, mobilisant tant les collectivités territoriales concernées que la profession.

128

Dans chaque département, les préfets doivent engager un travail de repérage des faiblesses potentielles des réseaux de base (transports, énergie, télécommunication) en cas de crise, d'associations des acteurs concernés (gestionnaires routiers, opérateurs de télécommunication, ...) et prévoir des dispositifs pour en assurer la résilience, et prévoir les mesures à prendre en cas de difficultés (comme l'hébergement de « naufragés de la route »). Ces dispositions peuvent être intégrées ou annexées au plan ORSEC. En région Languedoc-Roussillon, une attention devra être particulièrement apportée sur les autoroutes en période estivale, ainsi qu'aux voies d'accès au littoral.

129

Compte-tenu de la prégnance et de la récurrence de inondations dans la région Languedoc-Roussillon, dans chaque département, les préfets devraient approfondir les dispositifs de crise en cas d'inondation, en particulier organiser, avec les services et acteurs compétents dans la prévention de ces risques (DDT(M), syndicats de rivières, etc.) la préparation de crise et la mobilisation en COD, et le traduire soit par un arrêté préfectoral spécifique, soit dans le plan ORSEC, et de toute façon dans des fiches réflexes.

131

Élaborer d'ici début 2015 et mettre en œuvre dans chacun des départements, sur la base d'une méthodologie à définir régionalement en commun, une stratégie de contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme délivrées par les collectivités locales, permettant d'assurer la prise en compte des politiques de l'État, notamment en matière de prévention des risques.

137

- **Aude**

Comme déjà recommandé lors de l'inspection (CGPC et CGAAER) de 2007, mettre en place, auprès du préfet de l'Aude, et sous sa présidence, un pôle de compétence, animé par un membre du corps préfectoral (directeur de cabinet ou sous-préfet missionné), afin d'assurer une coordination de l'État en matière de risques majeurs, associant le SIDPC et la DDTM, voire aussi le SDIS et le SMMAR, et associant en tant que de besoin, le service de la préfecture en charge du contrôle de légalité, le DREAL (SR et SE), le DASEN, l'ONEMA, voire le procureur (ou le substitut), l'UT de la DREAL, et le(s) agence(s) de l'eau.

58

Le préfet pourrait associer le SMMAR aux travaux du pôle de compétence et examiner la possibilité de relancer une CDRNM (comme déjà recommandé lors de l'inspection de 2007)

68

Dans l'Aude et les Pyrénées Orientales, les préfets doivent se donner des objectifs d'approbation rapide des plans de préventions des risques littoraux (PPRL), au plus tard début 2015, quitte à envisager des adoptions par anticipation. 82

Pour l'ancienne mine de Salsigne, préparer avec soin un argumentaire sur l'intérêt de supprimer la station d'épuration, d'autant plus que les riverains ont été à nouveau mobilisés par la résurgence de 2013. La présentation des conclusions tirées du rapport du BRGM fera partie des éléments à présenter à la CLI. 119

- **Gard**

En s'appuyant sur le rapport Géodéris (2008) donnant l'inventaire et l'analyse des risques résiduels liés aux dépôts houillers du Gard, étudier les moyens de prévention. Veiller à ce que les plans de secours (ORSEC et collectivités) prennent en compte ces éventualités.. 117

- **Hérault**

Redynamiser le pôle de compétence risques, avec présidence effective de réunions par le préfet et animation par un membre du corps préfectoral (directeur de cabinet ou sous préfet). Y associer le DASEN. 61

Dans le cadre de la préparation des stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI), L'État peut jouer un rôle d'accompagnement des collectivités dans la poursuite d'une nécessaire restructuration des institutions mobilisées en matière de prévention du risque inondation, en s'appuyant sur la loi « GEMAPI », dans l'optique de créer des établissements publics (EPAGE) à une échelle d'action suffisante. 71

Le préfet pourrait utilement mettre en place un lieu de concertation en matière de risques naturels majeurs, par exemple en relançant la CDRNM, en particulier pour accompagner la loi GEMAPI et les SLGRI, mais aussi pour évoquer des stratégies en matière de campings vis-à-vis du risque, des feux de forêts, etc. 73

- **Lozère**

Mettre en place, auprès du préfet de Lozère, un pôle de compétence, animé par un membre du corps préfectoral (directeur de cabinet ou sous-préfet missionné), afin d'assurer une coordination de l'État en matière de risques majeurs, associant le SIDPC et la DDT, voire aussi le SDIS, et associant en tant que de besoin, le DASEN, l'ONEMA, voire le procureur (ou le substitut), l'UT de la DREAL, et le(s) agence(s) de l'eau. 63

Redynamiser la mobilisation des collectivités territoriales, en relançant plus activement sous la présidence du préfet de Lozère, et éventuellement la coprésidence du président du Conseil Général, la commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM, déjà en place), et en accompagnant les structurations des collectivités au sein d'institutions adaptées, dans le cadre de la loi « GEMAPI ».. 74

En vue de la mise en œuvre sans tarder du dispositif de protection et de prévention du risque inondations, retenu, à Marvejols, pour le Coulagnet (affluent du Lot), à l'issue des réflexions menées depuis longtemps, il convient que les collectivités territoriales mènent à terme les études pour déposer les dossiers réglementaires (loi sur l'eau, DIG, PSR, etc.) et obtiennent l'approbation du PSR, sans attendre le PAPI complet (le PAPI d'intention étant labellisé). Les services locaux de l'État devront faciliter les démarches des dites collectivités, dans les différentes phases administratives et dans la recherche de financements. 87

- **Pyrénées-Orientales**

Engager rapidement le processus qui conduira à la rédaction d'une véritable stratégie actualisée en matière de prévention des risques naturels majeurs (élaboration de PPR ou simples « porter à connaissance ») à faire partager par l'instance départementale à envisager. 39

Créer un pôle de compétences spécifique, dont l'objet sera d'harmoniser et d'arrêter les principes et modalités concrètes de la mise en œuvre de la stratégie en matière de risques majeurs, et de la doctrine au niveau départemental. 64

Engager la rédaction d'une véritable doctrine formalisée en matière de PPRI, à faire « valider » par la DREAL et à présenter à l'instance départementale à envisager. 80

Dans l'Aude et les Pyrénées Orientales, les préfets doivent se donner des objectifs d'approbation rapide des plans de préventions des risques littoraux (PPRL), au plus tard début 2015, quitte à envisager des adoptions par anticipation. 82

### **Recommandations de niveau 3 : pour la DGPR**

- **Générales**

Examiner les possibilités de mieux associer la DGSCGC à la préparation et au rendu des audits régionaux risques naturels et technologiques. 131

- **Risques naturels**

En matière d'ouvrages de protection, comme les pare-avalanches, procéder à une analyse juridique des conditions administratives d'intervention du service RTM et matérialiser ensuite la nature des rôles respectifs du service RTM et éventuellement des DDT(M).	50
La DGPR devrait porter une attention particulière à la prise en compte de l'ensemble des risques naturels, dont les chutes de bloc (voir cas de la Lozère), dans la programmation des fonds européens par les Conseils régionaux.	74
la DGPR devrait réexaminer avec la DGALN l'application de la procédure intégrée prévue par la loi ALUR, au regard du contexte spécifique des départements littoraux méditerranéens, soumis à crues rapides (résultant d'événements de type « cévenol »).	84
Face au phénomène de cabanisation, qui, dans la région Languedoc-Roussillon, a pris une grande ampleur, avec des implantations en zones à risques, envisager un programme spécifique de résorption ou régularisation à l'échelle du problème, à définir localement par le préfet de région, ce qui suppose de lui donner les moyens humains et financiers nécessaires. La mobilisation des syndicats de rivières, intégrant le sujet, pour les secteurs en zone rouge des PPRi ou PPRL, dans les PAPI et PSR, et ouvrant donc la voie aux financements connexes, serait une piste à explorer rapidement.	104
Compte-tenu du caractère particulier des inondations en Languedoc-Roussillon, soumises à des précipitations de type cévenoles, rendant les prévisions par les SPC trop partielles, ou limitées, ou peu fiables, et donc, afin d'inciter à mettre en place des stratégies et dispositifs coordonnés de prévision et, surtout, d'alerte par bassin, ouvrir exceptionnellement, quand les enjeux humains le justifient, le financement des PAPI par l'État pour l'axe 3 « alerte et gestion de crise » (le financement même des PCS, obligatoires, restant à la charge complète des collectivités concernées).	122
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Risques technologiques</b></li> </ul>	
Pour les compétences rares (canalisations, ESP, mines et après-mines par exemple), l'administration devrait proposer aux agents les conditions de maintien de leur qualification pour maintenir un réservoir de spécialistes plus facilement mobilisables.	107
Étudier avec le secrétariat général du MEDDE les réponses à apporter en matière de besoin et de formation juridique des agents.	113
Si la connaissance n'existe pas de façon suffisamment fiable, engager une étude pour inventorier les anciens sites miniers et agglomérations qui pourraient comporter des ruisseaux couverts. Réfléchir à des mesures législatives permettant d'apporter une aide aux collectivités qui le nécessiteraient..	116

# Introduction

## Commande de l'audit

Si l'évaluation de la mise en œuvre, par les services déconcentrés de l'État, de la politique de prévention des risques naturels a été engagée dès 1995 et si sa poursuite régulière d'année en année jusqu'en 2012 a permis de parcourir l'ensemble des départements métropolitains et ultramarins (plusieurs fois pour certains d'entre eux), en montrant toute sa pertinence, la DGPR a souhaité deux évolutions majeures dans la réalisation des audits correspondants :

- la prise en compte des risques naturels et hydrauliques et des risques technologiques et anthropiques, pour mieux appréhender les interactions entre ces risques, supposant des équipes d'auditeurs incluant, dans la mesure du possible, des membres du CGAAER, du CGEDD et du CGE ;
- une approche par régions administratives entières, une couverture de l'ensemble du territoire national étant demandée entre 2013 et 2017.

L'audit de la mise en œuvre des politiques de prévention des risques naturels et technologiques dans la région Languedoc-Roussillon fait partie du programme des audits pour 2014, et a fait l'objet de la lettre de commande du 23 mai 2013 jointe en annexe.

## Déroulement de l'audit

Après un premier travail de préparation (excluant en partie le Gard, compte tenu de l'audit de suivi spécifique mené en 2012/2013, pour les aspects de risques naturels et hydrauliques), notamment avec la DREAL Languedoc-Roussillon, la DREAL Rhône-Alpes et la DREAL Midi-Pyrénées (ces deux dernières au titre de leur mission auprès des préfets délégués de bassin), mais aussi avec la DGEC (concernant la qualité de l'air), et à partir des sites intranet et internet, ayant conduit à un premier projet de note de cadrage, la mission a rencontré la directrice générale de la prévention des risques le 28 avril 2014, qui a précisé et validé les priorités proposées.

La mission a, de plus, examiné les suites données à trois récentes missions :

- 2006, mission relative au plan de prévention des risques de chutes de pierres sur le territoire des gorges du Tarn et de la Jonte, CGPC ;
- 2006, mission sur le plan de protection contre les inondations de Nîmes, IGE-06 002 / CGPC 2006-0005-01 / IGF 2006-M-019-01 (la mission a aussi bénéficié de la mission menée en parallèle par le CGEDD sur le PAPI de Nîmes);
- 2009, mission d'appui au préfet de la région Languedoc-Roussillon, concernant la résorption du phénomène de la cabanisation à Vias, CGEDD-005964-1 / IGA-09-018-01 ;

Dans les trois cas, la mission a demandé aux services concernés (DDT 48, DDTM 30, et DREAL PACA / DDTM 34), des notes d'actualité spécifiques, que l'on trouvera en annexes (3).

Sur la base des échanges correspondants, la note de cadrage de la mission a été définitivement arrêtée le 27 mai 2014, puis remise à tous les préfets rencontrés lors des visites de terrain.

Parallèlement, les préfets de Région et de départements ont été informés de cette mission et sollicités pour que les services (DREAL, DDT(M)...) établissent des dossiers préparatoires ; la mission remercie ici vivement la DREAL et les DDT(M), à la fois pour ces dossiers préparatoires et pour les compléments ultérieurs, ainsi que pour l'organisation matérielle des rencontres sur place.

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

Du 10 au 13 juin 2014 : Préfet de région, DREAL, départements du Gard et de la Lozère, agglomération de Montpellier

Du 7 au 11 juillet 2014 : Départements de l'Aude, de l'Hérault et des Pyrénées Orientales et clôture avec le préfet de région

Le 17 juillet 2014 : Compléments

Au cours de ces déplacements, la mission a rencontré les services préfectoraux, les DDT(M), et, en tant que de besoin, d'autres services et établissements publics de l'État ainsi que différentes collectivités (Conseil régional, conseils généraux, métropole, communes, EPCI...), établissements et organismes concernés<sup>1</sup> ; la mission remercie ici vivement les différents interlocuteurs rencontrés.

La mission a décidé d'intégrer au rapport (en annexes 2) un certain nombre de « bonnes pratiques » rencontrées, qu'elle a souhaité porter à la connaissance des différents lecteurs et, en particulier, tous les préfets de départements / DDT(M).

Le présent rapport tient compte des observations reçues des préfets et services dans le cadre de la phase contradictoire, qui s'est déroulée par écrit du 23 octobre au 23 novembre 2014.

Les recommandations sont classées en trois niveaux, suivant leurs destinataires :

- niveau 1 : pour le préfet de région
- niveau 2 : pour les préfets de département
- niveau 3 : pour l'administration centrale (DGPR).

---

<sup>1</sup> Voir en annexe 5 les listes des personnes rencontrées

## 1. situation générale et par département

### 1.1. Description générale rapide

La région Languedoc-Roussillon se développe essentiellement linéairement le long de la Méditerranée, à l'exception notable de la Lozère.

En 2014, la région Languedoc-Roussillon reste une des régions de France où la population croît le plus fortement. La région continue à accueillir de nouveaux résidents venant chercher le soleil, la mer ou simplement un cadre de vie agréable ; elle accueille l'été toujours plus de touristes.

Schématiquement, on peut, en fait, considérer que, sur peu de kilomètres, on passe de la montagne boisée (Pyrénées ou Cévennes), à une plaine étroite et cultivée (essentiellement en vignes), puis à une bande littorale se partageant entre urbanisation autour de pôles métropolitains comme Perpignan, Montpellier ou Nîmes, et espaces touristiques. Des fleuves côtiers courts sont sujets à de fortes et brutales inondations. Le trait de côte est soumis aux érosions et retraits, qui semblent accrus par le changement climatique.

Les quatre départements littoraux (Pyrénées Orientales, Aude, Hérault, Gard) sont soumis à deux évolutions importantes : une très forte immigration démographique, amenant une forte pression foncière et immobilière, essentiellement littorale, et une déprise agricole, essentiellement avec le retrait viticole.

L'industrie, hormis un fort passé minier localisé (Gard, Aude), est relativement peu présente.

Ses industries axées sur le service (tourisme, santé) et sur la construction se développent tandis que ses activités agricoles se restructurent en montant en gamme avec notamment des vins de qualité grandissante.

L'offre d'emplois ne suit pas l'explosion de la demande, ce qui se traduit par un niveau de pauvreté important, voire très important dans certains territoires.

La pression démographique s'exprime dans une course à la périurbanisation, voire dans l'habitat illégal (« cabanons », avec des cas de très fortes concentrations, comme à Vias, avec près de 5 000 résidents / voir ci-après au chapitre [3.7](#)), ou l'occupation de campings à l'année. Ces populations nouvelles n'ont aucune conscience, ni culture, du risque. Nombre d'élus locaux, considérant que développement économique et développement urbain se confondent, sont dans un fort déni du risque.

Au schéma ancien des bourgs entourés de vignes, faisant tampon avec la forêt des collines et montagnes alentour, succède aujourd'hui un schéma moins structuré de lotissements en nappe, entourés de friches, en contact direct avec une forêt insuffisamment gérée et qui avance.

En résumé, les tendances actuelles accroissent rapidement la vulnérabilité, avec un étalement urbain dans des zones soumises aux risques d'inondations suite à des événements pluvieux de type cévenols, de submersion marine, et de feux de friches, voire de forêts. Ponctuellement, l'urbanisation se heurte aux contraintes des quelques sites SEVESO ou aux conséquences des anciennes exploitations minières.

En Lozère, la faible démographie accentue le besoin d'un développement économique fortement dépendant du tourisme. Mais, ce tourisme se concentre en particulier dans les Gorges du Tarn et de la Jonte, soumis au double risque d'inondation et de chutes de blocs. La faiblesse économique se traduit par des moyens financiers limités des collectivités locales, ne pouvant faire face seules aux mesures de prévention nécessaires.

Enfin, de grandes infrastructures de transit (voies ferrées, autoroutes) traversent la région, avec de très forts trafics touristiques et internationaux, et sont aussi soumises aux divers risques, avec des enjeux en termes de circulation en crises (neige, inondation, feux, etc.), voire d'hébergement des voyageurs bloqués.

## **1.2. Les risques**

### **1.2.1. Les risques naturels et hydrauliques**

La région Languedoc-Roussillon est soumise à divers risques naturels majeurs :

- sismique à l'ouest, dans les Pyrénées Orientales ;
- feux de forêts, dans les reliefs en retrait (Pyrénées, Cévennes) ;
- chutes de blocs, plus localisés dans les Gorges du Tarn et de la Jonte ;
- surtout inondations suite à des événements pluvieux de type cévenols, sur tous les fleuves côtiers, ou aux sources des divers fleuves et rivières naissant en Lozère (la Lozère se trouve à l'amont de trois bassins hydrographiques : Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée) ;
- et submersions marines.

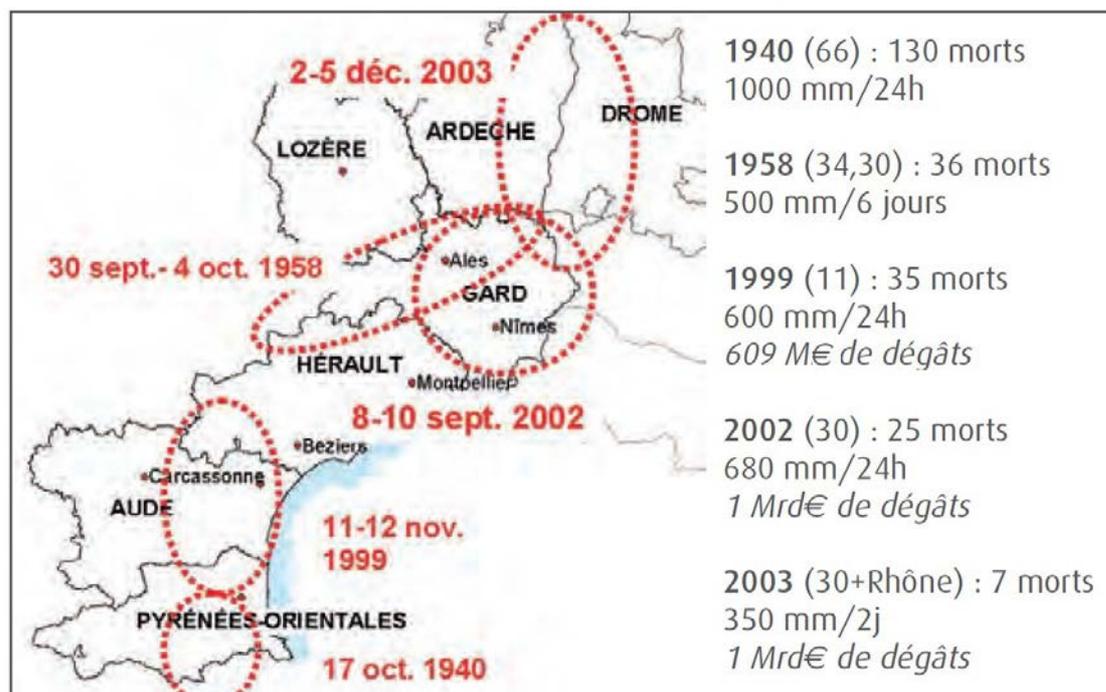
L'historique récent montre qu'il n'y a pas d'année sans événement significatif, avec des conséquences humaines et économiques<sup>2</sup>. On peut citer, par exemple en termes d'inondations, sans être exhaustif :

- 1999 (25 victimes et 609 millions de dégâts), 2000, septembre puis décembre 2005, 2012, 2013 dans l'Aude
- 2002 (avec, par exemple, le Vidourle écoulant 2550 m<sup>3</sup>/s à Sommières, ou le Gardon 7000 m<sup>3</sup>/s à Ners), 2003, 2005 et 2014 dans le Gard (sans rappeler la catastrophe du 3 octobre 1988 à Nîmes, provoquant 11 morts et 600 millions d'euros de dégâts) ;
- 1999, 2002, 2003 (la quasi-totalité des bassins touchés), 2005, 2006, 2011, et 2014 (avec 4 morts) dans l'Hérault ;
- 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 (plusieurs événements), 2005, 2006, 2008, 2010, 2011 en Lozère ;
- 1999 (inondations et submersion marine), 2005, 2008 (submersion marine), 2010, 2011, 2013 dans les Pyrénées Orientales

---

<sup>2</sup> Par exemple à l'été 2014, avec des incendies dans l'Aude ayant provoqué la coupure de l'autoroute, avec un blocage généralisé de la circulation dans le département. Autre exemple : les inondations dramatiques de septembre 2014 avec quatre victimes à Lamalou-les-Bains

## Cinq événements "récents" d'ampleur exceptionnelle



extrait « la prévention des risques naturels et technologiques en Languedoc-Roussillon »  
(DREAL, 2012)

Face à ces inondations, depuis très longtemps, et ceci s'est accentué récemment, de nombreux ouvrages hydrauliques de protection ont été construits et nécessitent une grande vigilance (au risque de rupture, comme dans l'Aude en 1999).

Le risque inondation est donc bien la priorité, d'abord en termes de débordements de rivières et fleuves, mais aussi de submersion marine.

Le risque feux de forêts dans les massifs forestiers de montagne est désormais mieux maîtrisé grâce à une surveillance forte, et à une pratique d'intervention systématique sur feu naissant. Désormais, la plupart des départs de feux se produisent en plaine, dans les friches agricoles, avec des menaces directes et rapides sur les constructions isolées et les lotissements qui se multiplient.

### 1.2.2. Les risques technologiques, et la particularité de l'après mines

La région présente peu d'activités industrielles lourdes ; sa seule raffinerie (Frontignan) a fermé depuis plusieurs années et a été transformée en un dépôt d'hydrocarbures. La région compte 22 installations SEVESO seuil haut réparties sur 13 sites. Il s'agit de dépôts d'hydrocarbures, d'explosifs, de phytosanitaires, et d'usines de fabrication de produits pyrotechniques, phytosanitaires, pharmaceutiques ou chimiques ou de centres de traitement de déchets. Une des industries chimiques (COMURHEX à Narbonne) comprend également une petite partie classée installation nucléaire de base, car elle traite des minerais radioactifs. Les 14 établissements SEVESO seuil bas stockent des liquides et gaz liquéfiés inflammables ou fabriquent des engrais, des produits phytosanitaires ou autres produits chimiques. La région comprend (données DREAL 2012) au total 1352 ICPE soumises à autorisation, dont 356 élevages et abattoirs et

109 caves viticoles. Une centaine de ces installations est soumise à la directive IED n°2010/75 relative aux émissions industrielles (ayant remplacé la directive IPPC)

Comparé à d'autres régions françaises, le Languedoc-Roussillon soumet ses habitants à peu de risques industriels. Il reste cependant deux domaines de préoccupation :

1. le transport des matières dangereuses avec notamment le trafic important entre l'Espagne et les pays du Nord ou l'Est de l'Europe.
2. l'après-mines, car la région a eu, ces deux derniers siècles, une activité minière variée et forte : mines de charbon, de fer, d'or, d'uranium...

Le transport des matières dangereuses et les mesures de prévention conséquentes ne font pas partie du périmètre de la mission et ce sujet n'est donc pas traité dans ce rapport.

Les risques liés à l'après-mines en région Languedoc-Roussillon sont de trois types :

- les effondrements des « ruisseaux couverts ». Les déchets miniers stériles résultant de l'exploitation des mines ont été stockés pendant des dizaines d'années dans des petites vallées à proximité immédiate des mines. Afin d'assurer l'écoulement des eaux en fond de vallée, les exploitants miniers ont construit des ouvrages d'art (canaux et tunnels de 2 à 6 mètres de diamètre). Progressivement diverses constructions, notamment pour loger les mineurs, ont pu s'établir au-dessus de ces « ruisseaux couverts ». Les ouvrages d'art n'ont en général pas été entretenus après le départ des exploitants et sont devenus fragiles ; des effondrements se sont produits comme à Robiac-Rochessadoule dans le Gard.
- les terrils qui peuvent se consumer durant des années. C'est le cas dans la région d'Alès où un terril continue à se consumer à proximité de la ville, depuis l'incendie de 2004. Cela constitue un premier type de risque, mais il peut devenir nécessaire d'essayer d'éteindre un incendie naissant ; ce qui entraînerait un risque de glissement de terrain.
- la pollution résultant de l'extraction et le traitement de minerais comportant des éléments dangereux. C'est le cas de l'ancienne mine d'or de Salsigne dans l'Aude. Cette mine a été exploitée pendant un siècle jusqu'en 2004. D'importants volumes (plus de 10 millions de tonnes) de déchets stériles contiennent de fortes concentrations d'arsenic. L'eau de pluie ruisselle sur ces stockages et se charge en arsenic au-delà des normes acceptables.

Ces risques et les mesures de prévention mises en œuvre seront présentées au chapitre [4-4](#).

# Carte des établissements SEVESO



### 1.3. Les déchets

#### **Les déchets non dangereux**

Les gisements des déchets ménagers et assimilés sont estimés pour l'ensemble de la région à près de 1,6 millions de tonnes en 2011, soit un ratio de 702 kg/habitant/an, supérieur de 20% à la moyenne nationale de 584 kg/habitant/an, et pour les ordures ménagères (c'est-à-dire uniquement collectés par le service public) à 1,1 millions de tonnes en 2011, soit 416 kg/habitant/an (également supérieur à la moyenne nationale de 365 kg/habitant/an).<sup>1</sup>

Ces moyennes régionales masquent des disparités significatives, les ratios de déchets ménagers et assimilés variant nettement entre les départements. Ces disparités traduisent notamment l'impact de l'activité touristique qui augmente fortement la population et donc les quantités de déchets en période estivale. À titre d'exemple, dans les Pyrénées-Orientales, l'impact touristique correspond à une augmentation de 30 % de la production d'ordures ménagères par rapport à la moyenne mensuelle observée en période normale.

En 2012, 25 plate-formes de compostage<sup>2</sup>, 4 unités de valorisation énergétique par incinération (Gard, Hérault et Pyrénées orientales) et 10 installations de stockage de déchets non dangereux éliminent les déchets ménagers et assimilés sur le territoire de la région.

Globalement la situation est d'ores et déjà correcte dans les Pyrénées-Orientales et la Lozère, en cours d'amélioration (avec le futur plan) dans le Gard. Par contre les départements de l'Hérault et de l'Aude restent en déficit structurel, la situation audoise pouvant se résoudre soit par l'ouverture de l'ISDND de Lassac, soit par la poursuite du transfert des déchets vers la zone toulousaine<sup>3</sup>. La situation héraultaise est également défavorable, dans la mesure où ce département exporte également une partie de ses déchets, y compris au terme du plan en cours de validation. Par ailleurs, seule l'Aude a intégré dans son plan les objectifs de réduction de déchets ultimes portés par la conférence environnementale de 2013.

#### **Les déchets du BTP**

L'Ademe a édité un guide relatif aux plans de prévention et de gestion des déchets de chantier du bâtiment et des travaux publics faisant à la fois le point sur la mise en œuvre des premiers plans issus de la circulaire du 15 février 2000 mais surtout destiné à aider les conseils généraux, en charge du plan depuis la loi du 12 juillet 2010<sup>3</sup>, à mettre en œuvre ces plans<sup>4</sup>.

Le constat fait apparaître une situation globalement non satisfaisante, malgré l'adoption des plans et le fait qu'ils aient permis des avancées<sup>5</sup>. Cette situation est en partie due à l'absence de suivi du plan. Sur ce point, il faut souligner le travail effectué dans le département de l'Aude où a été constituée une commission de suivi du plan de gestion précédent associant l'ensemble des acteurs et qui travaille sur l'ensemble des

---

<sup>3</sup> Auparavant, l'élaboration des plans était de la responsabilité de l'État.

<sup>4</sup> Avec une date limite théorique au 13/07/2013.

<sup>5</sup> Création de nouvelles installations de stockage, ouverture de déchetteries de collectivités aux artisans, développement du recyclage des matériaux jusqu'à atteindre 10 %.

thématiques. Parmi les initiatives de cette commission, on peut noter la réalisation et la diffusion de cinq fiches thématiques<sup>6</sup> disponibles dans les communes et sur un site internet dédié. Le conseil général de l'Aude a indiqué avoir la volonté de relancer un nouveau plan, dès adoption de celui concernant les déchets non dangereux. Des travaux préparatoires sont en cours et une convention a été passée pour l'animation du comité de suivi.

Le document de l'ADEME souligne que les mauvaises pratiques persistent tant au niveau des professionnels que des maîtres d'ouvrage. Une part notable des déchets serait encore éliminée sans traçabilité, selon des procédures non conformes et/ou vers des dépôts sauvages. En outre, le gisement des matériaux recyclables serait encore sous-exploité et les chartes de gestion de bonnes pratiques méconnues<sup>7</sup>.

Ces éléments sont corroborés par la FRTP et l'UNICEM, qui ont toutefois indiqué que la situation était très variable selon les départements, avec un satisfecit pour la gestion mise en œuvre sur l'agglomération nîmoise et un point noir signalé pour le département de l'Hérault où un pourcentage non négligeable de déchets du BTP seraient placés dans des décharges illégales, notamment du fait d'un défaut de surveillance ou de précision dans les cahiers des charges des donneurs d'ordre publics<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Les collectivités et la gestion des déchets du BTP. Les professionnels et la gestion des déchets du BTP  
Vous faites des travaux, pensez à vos déchets  
Dépôts et décharges sauvages : qui peut agir ?  
Les marchés publics et les déchets

<sup>7</sup> Une étude conduite par la commission de suivi du plan de déchets des BTP de l'Aude (en 2008) a montré que 68 % des maîtres d'ouvrage ne connaissaient pas la charte mais surtout que 65 % d'entre eux ne demandent pas de diagnostic déchets lors de la consultation des entreprises.

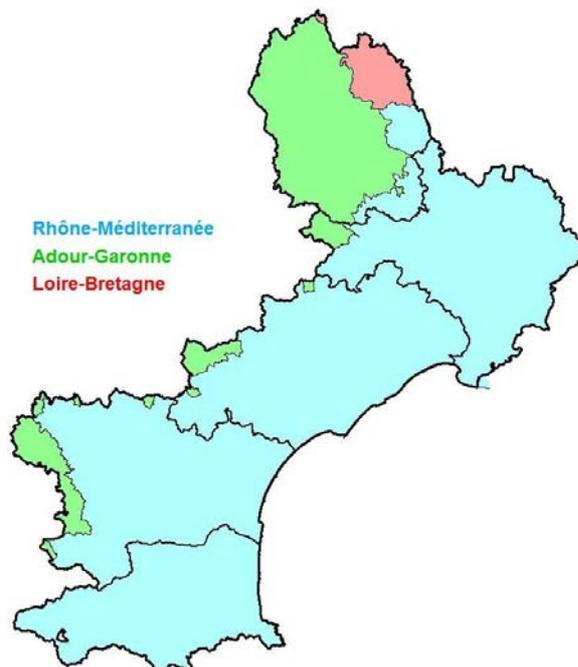
<sup>8</sup> Exemple de la ville de Montpellier qui, pour construire un parking, aurait généré 200 000 m<sup>3</sup> de déchets dont 90 % seraient, selon les interlocuteurs de la mission, partis dans la nature (sic)

## 2. Les objectifs de la mise en œuvre des politiques en matière de risques naturels et technologiques

### 2.1. La stratégie de l'État

#### 2.1.1. Au niveau des bassins (risques naturels)

La région Languedoc-Roussillon ressort pour l'essentiel du bassin Rhône-Méditerranée-Corse, mais aussi du bassin Adour-Garonne (surtout la Lozère, dont bassin amont du Lot), voire, plus ponctuellement du bassin Loire-Bretagne (bassin amont de l'Allier en Lozère).



Pour le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, la gestion des inondations constitue l'une des huit orientations fondamentales du SDAGE Rhône-Méditerranée, l'objectif étant de gérer les risques d'inondation en tenant compte du fonctionnement naturel des cours d'eau.

Dans la continuité du SDAGE de 1996 et en cohérence d'une part avec les orientations définies dans le Plan Rhône et, d'autre part, avec les principes posés par les PAPI, la stratégie du SDAGE reprend les quatre objectifs de la politique publique actuelle de prévention :

- réduire les aléas à l'origine des risques en tenant compte des objectifs environnementaux du SDAGE
- réduire la vulnérabilité
- savoir mieux vivre avec le risque
- développer la connaissance et la planification dans le domaine du risque inondation en cohérence avec la directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondations.

« Le SDAGE pour le bassin Adour-Garonne (2010-2015) est plus ciblé sur la gestion qualitative et quantitative de l'eau. Toutefois, l'un de ses objectifs est de « Prévenir les risques liés aux inondations » : « La politique de prévention des inondations au niveau du bassin est fondée sur les principes édictés par la loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels (maîtrise de l'urbanisation, prévention des risques à la source...). Elle vise ainsi à réduire durablement la vulnérabilité des personnes et des biens et se place désormais dans la perspective des conséquences du changement climatique. Par ailleurs, elle prépare au niveau du bassin la mise en œuvre de la directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation et son articulation avec les prochains SDAGE et PDM ».

Les SDAGE Rhône-Méditerranée et Adour-Garonne sont tous les deux en révision.

### **2.1.2. Au niveau zonal**

La zone de défense et de sécurité Sud couvre les régions Provence-Alpes-Côtes d'Azur, Languedoc-Roussillon et Corse. En cas de crise, le préfet de zone exerce une mission de coordination, au titre de la sécurité nationale, de l'action des préfets de région et de département de la zone et peut disposer de pouvoirs particuliers. L'action zonale est primordiale lorsque un événement a des conséquences dans plusieurs départements ou que sa réponse nécessite des moyens qu'un département ne peut fournir seul.

La stratégie de l'État est donc, à ce niveau, essentiellement orientée vers la préparation de crise.

Le contexte local a fortement orienté cette stratégie en priorité sur la lutte contre les incendies de forêt, même si l'aléa feux de forêts est moins prégnant qu'en PACA, la forte présence agricole/viticole limitant la vulnérabilité.

Dans ce but, c'est la Délégation à la Protection de la Forêt Méditerranéenne qui a élaboré la doctrine de prévention dans les années 1990, tendant à intervenir régulièrement pour assurer, par des aménagements et des interventions, soit l'évitement soit la maîtrise des départs de feux, en soutenant et coordonnant les actions des divers acteurs, en premier lieu les Conseils Généraux et les communes forestières. Globalement, les crédits DPFM ont été maintenus en 2014 par rapport à 2013. Reste la question de l'utilisation de ces crédits : les Conseils généraux demandent le maintien des soutiens aux moyens humains. Le ministère de l'Agriculture souhaite faire évoluer les soutiens vers l'investissement et la maintenance des matériels, mais avec une baisse progressive des soutiens au fonctionnement.

Les résultats sont probants, avec une spectaculaire baisse des hectares dévastées par le feu depuis vingt ans. La stratégie de réaction immédiate sur feu naissant, assortie de la mobilisation rapide de moyens aériens (coûteux), et s'appuyant sur une vigilance amont forte (en particulier par les équipes de forestiers-sapeurs mobilisés dans nombre de départements, comme l'Hérault) a incontestablement créé les conditions de cette réussite.

Quelle devra être la priorité d'intervention de l'État à l'avenir dans ce domaine ? Il est clair que la priorité restera les vies humaines, mais on ne pourra peut-être pas continuer à intervenir de manière générale, y compris en protection de la forêt elle-même.

Par ailleurs, le fait qu'il n'y ait pas eu depuis longtemps de grands feux, et que sur les feux plus restreints, on prenne trop l'habitude de faire appel aux moyens aériens, risque d'induire une perte de compétence des pompiers. L'intervention des moyens aériens devient quasiment systématique pour le moindre départ de feu. Cette évolution mériterait plus ample analyse, mais elle semble montrer le retrait progressif des collectivités territoriales. Une redéfinition partagée des priorités, est nécessaire, au regard des moyens en baisse.

Enfin, dans la région, en particulier dans les plaines en arrière littoral, une certaine déprise agricole (viticole) laisse la forêt gagner, et l'absence de grands incendies, alliée au développement de friches, laisse se développer la végétation potentiellement combustible. Les feux de plaine augmentent, et une nouvelle stratégie devrait être mise en place.

Il manque cependant une stratégie de niveau zonal pour les autres risques majeurs, comme les inondations ou les séismes.

Par exemple, il n'y a pas eu, dans cette zone, de réflexion sur la résilience des réseaux (à l'instar de l'excellent additif au plan ORSEC des Pyrénées Orientales, d'un volet gestion de circulation) ni sur l'enjeu d'évacuations massives de population, comme cela a été récemment fait par la zone de défense et sécurité sud-est pour la vallée du Rhône<sup>9</sup>. Il serait en particulier pertinent de s'interroger sur la gestion d'une crise en période estivale, avec les importantes populations touristiques présentes dans la région, en particulier en littoral<sup>10</sup>. Le travail amorcé dans l'Hérault (voir ci-après [3.6](#)) pourrait servir d'exemple à analyser et généraliser.

Il n'existe pas non plus de réflexion au niveau de la zone en matière de risques émergents.

Reste l'enjeu de la communication : la compétence en matière de communication relève du préfet de zone, dès lors que l'événement dépasse le niveau d'un département. Mais, quand et comment sait-on qu'on dépasse le périmètre départemental ? Les réseaux sociaux font de fait exploser les limites ! Il faudrait commencer à travailler sur des échanges d'expériences entre préfetures, et se caler sur le moment où le préfet de zone prend la main sur la communication. Ceci ne semble pas simple à mettre en œuvre, d'autant plus que le niveau national entrera vite en action.

D'une manière générale, la zone de défense et sécurité devrait plus jouer un rôle d'animation des SID-PC et SDIS, pour partager les expériences (par exemple sur ce champ nouveau des réseaux sociaux).

Recommandation :

*1. Au niveau de la zone de défense et de sécurité Sud, engager une réflexion, avec l'ensemble des services concernés, dont les SID-PC et les SDIS, en vue d'une stratégie zonale élargie de coordination de la préparation de crise, intégrant les risques inondations, ceux de submersion marine, et la vulnérabilité des campings*

<sup>9</sup> Voir notamment le colloque du 28 septembre 2012 (Lyon), organisé à l'initiative de la préfecture de zone Sud-Est/DREAL Rhône-Alpes, avec le concours du CETE de Lyon (aujourd'hui intégré au CEREMA), sur le thème : « la robustesse des réseaux face aux crises ».

<sup>10</sup> On ne peut que renvoyer aux difficultés récentes occasionnées dans l'Aude, lorsque, suite à des incendies, il a fallu couper l'autoroute A9 en juillet 2014

*en littoral et séismes, avec (i) un accent sur la résilience des réseaux (infrastructures, énergie, télécommunication), (ii) une attention à la fiabilité des télécommunications entre les services d'intervention et de secours, y compris l'Armée et (iii) une compréhension et une utilisation maîtrisée des réseaux sociaux.*

### **2.1.3. Au niveau de la région**

#### *2.1.3.1. Risques naturels*

L'État s'est doté de stratégies claires en matière de risques naturels majeurs, en particulier en termes d'inondation, mais aussi de risque littoral.

On peut citer cinq documents-cadres, actuellement en vigueur, et guidant l'action des services de l'État :

- la stratégie régionale de prévention des risques naturels 2013-2015, préparée par la DREAL et présentée en CAR ;
- le plan d'action 2013-2015 du pôle risque littoral de la DREAL, document interne validé le 8 avril 2014 ;
- les orientations déclinées à l'échelle de la région Languedoc-Roussillon et des départements des Pyrénées Orientales et Aude / convention d'orientation DREAL-RTM tri-annuelle 2014-2016 ;
- le guide d'élaboration des PPR Inondation, établi par la DIREN en 2003, avec un avant-propos du préfet de région ;
- le guide régional d'élaboration des PPR littoraux, établi par la DREAL en 2012, avec un avant-propos du préfet de région.

Ces documents restent cependant de qualité inégale, avec des vocations différentes, et sans que l'on voie toujours bien les liens et cohérences entre eux.

Il ressort cependant clairement une priorité de mobilisation de l'État vis-à-vis des risques inondation et littoral, ce qui correspond bien aux deux enjeux principaux en termes de risques majeurs dans la région.

Les trois axes présentés (la prise en compte des risques dans l'aménagement, la gestion concertée du risque inondation, la culture du risque et la gestion de crise) sont pertinents, mais avec des déclinaisons inégales, et sans toujours de précision sur les voies et moyens. Si la mobilisation prioritaire sur la procédure PPRI et PPRL (avec plus de retard) s'est traduite par une excellente couverture (bien que, dans certains cas, avec une nécessité de réactualisation, en particulier dans l'Hérault), à l'aval, la préconisation de « veiller à l'exercice du contrôle de légalité, en particulier dans les zones à risques » est restée dans de trop nombreux départements une orientation peu à peu oubliée (voir ci après chapitre [7](#)).

Aucun des documents ne cible la spécificité de cette région, l'attrait touristique et l'économie qui en résulte, et n'en tire de stratégie spécifique, par exemple en matière de campings (voir ci-après [3.6](#)). Ceci explique le retard majeur en ce domaine, avec, par exemple, dans la quasi-totalité des départements, une insuffisance voire une absence de CPS (voir ci-après [6.2.4](#)). Ce n'est qu'en 2014 que, dans l'Hérault, un groupe de travail s'est mis en place pour traiter des évacuations massives de campings en cas d'événement majeur (voir ci après [3.6](#)). Il en est de même pour la

gestion en crise des grandes infrastructures de transit (hormis l'excellent travail lancé en 2013 dans les Pyrénées Orientales, voir ci-après [6.2.5](#) et annexe 2.7)

Deux risques sont évoqués, mais sans stratégie claire, ni explicite : les feux de forêt, les séismes.

Pour les feux de forêts, hormis la stratégie des SDIS d'intervention immédiate sur feux naissants, aucune orientation régionale, par exemple en matière de planification de la prévention n'est présentée. C'est dans les PDPFCI que l'on trouve, au niveau départemental, des orientations en termes de PPRIF, or, elles ne sont pas suivies d'effets, avec l'abandon progressif de la procédure de PPRIF par les DDTM ; la substitution par un porter-à-connaissance de cartes d'aléas feux de forêt est ici et là évoquée, mais pas encore mise en œuvre (voir ci-après [3.4](#)).

Pour les séismes, l'accord tacite unanime des services pour ne pas mettre en place de PPRS n'a pas conduit à se doter d'une stratégie alternative.

Dans tous les cas, il apparaît essentiel de bien associer l'ensemble des services de l'État (SID-PC, DDT(M), établissements publics comme l'ONF, le BRGM, etc.), voire des partenaires privilégiés (comme les SDIS ou les EPTB) à la réflexion puis à la validation d'une stratégie renouvelée en matière de risques naturels majeurs, plus exhaustive, et avec des précisions sur les moyens de sa mise en œuvre. Ceci suppose d'une part une intervention personnelle et volontaire du préfet de région, d'autre part, un débat en CAR avec les préfets des départements, et enfin un travail d'animation plus élargi, confié à la DREAL.

Recommandations :

*2. Sous l'autorité du préfet de région, en liaison avec les préfets de départements, engager une réflexion puis une validation d'une stratégie régionale de l'État vis-à-vis des risques naturels majeurs (prévention et préparation de crise), traitant non seulement des inondations et des submersions marines, mais aussi des feux de forêt et des séismes, avec une attention particulière sur les campings, avec des objectifs de mise en œuvre ;*

*3. Sous l'autorité du préfet de région, confier à la DREAL, en matière de prévention des risques naturels majeurs (y compris en matière de feux de forêts, en liaison avec la DPFM et la DRAAF), un rôle d'animation des services de l'État concernés (SID PC, DDTM, voire autres services des préfectures, DDPP, DASEN, etc.), des établissements publics concernés (dont ONF/RTM, BRGM, agences de l'eau, etc.), voire des institutions directement mobilisés sur ces enjeux (SDIS, EPTB, etc.).*

### 2.1.3.2. Risques hydrauliques

Le document « Stratégie régionale de prévention des risques 2013 /2015 » comporte un paragraphe « La sécurité des ouvrages hydrauliques » qui détaille, au regard du

cadre réglementaire<sup>11</sup>, les missions de la DREAL (essentiellement service « Énergie ») vis-à-vis des obligations imposées aux exploitants des ouvrages :

- contrôle des barrages et de digues de protection classées (399 barrages dont 28 A, 8 B, 52 C, 288 D et 23 non classés, 300 digues de classes A, B et C représentant un linéaire d'environ 550 kilomètres), sachant que l'identification des propriétaires et l'inventaire de ces ouvrages relève des DDT(M),
- contrôle et police de l'eau des ouvrages hydroélectriques concédés,
- instruction du volet « sécurité » des dossiers de travaux concernant les ouvrages, en cohérence avec les prérogatives des services en charge de la police de l'eau et/ou de la prévention des risques,
- tenue à jour de la base de données SIOUH,
- formulation d'avis, notamment au regard des aspects « sécurité » sur les projets candidats aux labels PAPI ou PSR,
- mise à disposition de ses compétences, notamment en situation de crise, lorsqu'un ouvrage soumis à la réglementation qu'elle a en charge d'appliquer est concerné ;

Si le service de contrôle de la DREAL procède au moins annuellement à l'identification de priorités, compte tenu des moyens dont il dispose, qui se concrétisent ensuite dans les plans de contrôle<sup>12</sup>, ces plans, présentés en comité d'administration régionale, ne peuvent pas, en l'état, être considérés comme une véritable stratégie à court terme pour l'exercice de cette mission.

Recommandation :

*4. Sur la base des mêmes réflexions que celles menées jusqu'ici pour établir les plans annuels de contrôle des ouvrages, formaliser une stratégie pluriannuelle (3 ans) pour l'action de la DREAL en matière d'ouvrages hydrauliques.*

#### 2.1.3.3. Risques technologiques

La DREAL a transposé les objectifs nationaux au niveau régional en prenant en compte les enjeux spécifiques de la région. La DREAL a tenu compte des contraintes budgétaires en moyens humains et de la nécessité d'augmenter le personnel affecté aux risques naturels au détriment de celui affecté aux risques technologiques.

Alors que le Languedoc-Roussillon est une région à faible vocation industrielle mais qui compte cependant 36 sites Seveso, il a une activité BTP forte, supérieure à la

---

<sup>11</sup> Le décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 a défini le cadre réglementaire d'une politique unifiée et renforcée pour le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques, des digues et des barrages : recensement des ouvrages, identification de systèmes hydrauliques homogènes, incitation à l'émergence de gestionnaires uniques d'ouvrages par systèmes homogènes, classement des ouvrages, vérification par le service de contrôle que les gestionnaires et propriétaires s'acquittent de leurs obligations.

A ce titre, les exploitants des ouvrages doivent :

- établir des diagnostics de sûreté, des études de dangers, des consignes de surveillance adaptées à différents états, notamment en situation de crue,
- identifier et mettre en œuvre les travaux nécessaires à la réduction du risque de rupture,
- établir des Plans Particuliers d'Intervention / PPI pour les barrages les plus importants.

<sup>12</sup> Fondés sur la connaissance du parc et des exploitants, sur l'examen et l'analyse de l'ensemble des documents imposés par la réglementation ou résultant des inspections précédentes des ouvrages

moyenne nationale. En outre son ancienne activité minière a laissé des sites qui requièrent une surveillance et des actions de l'État.

La DREAL a cadré pour 2014 ses objectifs stratégiques strictement sur le programme stratégique d'inspection établi par la DGPR pour les années 2014-2017 et sur la circulaire nationale du 12 mars 2014. Elle a, au demeurant, transmis à la DGPR le 26 mars ses objectifs prioritaires. Elle a précisé que :

- le pilier 1 relatif à l'information ne faisait pas l'objet d'actions particulières en 2014
- le pilier 2 relatif à l'instruction restait prioritaire en 2014 surtout en termes de respect des délais
- le pilier 3 relatif à l'inspection basé sur la révision du plan pluriannuel de contrôles visant à satisfaire l'atteinte des critères LOLF

Ces orientations stratégiques se déclinent pour l'essentiel ainsi :

- une information externe s'appuyant sur les portés à connaissance (PAC), une publication de l'état des risques technologiques en région LR, sur la formation des bureaux de l'environnement des préfectures de LR ;
- une information interne IIC avec 3 réunions régionales des inspecteurs et 4 ateliers techniques thématiques ;
- une instruction des DDAE des ICPE et projets éoliennes et autres projets ainsi que la finalisation des PPRT de Frontignan, Salindres, Béziers et Port-La-Nouvelle ;
- un programme d'inspection recentré sur les questions urgentes ou importantes avec cependant 10 % d'inspections inopinées.

#### 2.1.3.4. Déchets

##### **Déchets non dangereux (ordures ménagères et assimilés)**

Sur les aspects planification, la DREAL est en situation de suivi et d'accompagnement de l'évolution des schémas départementaux et des gestions départementales, sans avoir nettement affiché une stratégie régionale ni une impulsion forte y compris sur les logiques issues par exemple de la dernière conférence environnementale (le conseil général de l'Aude s'est emparé, dans son projet de plan, de sa propre initiative, de l'objectif de réduction de 40 % des déchets résiduels). Il est par ailleurs difficile d'avoir une vision régionale compte tenu de l'absence d'un observatoire ad hoc et malgré les bilans régionaux édités par l'ADEME sur la base de ces suivis départementaux.

De fait l'ensemble des plans est aujourd'hui ancien (de 1994 à 2004) avec une révision en cours dans chacun des départements, suivie par l'État par la participation aux groupes de travail.

Eu égard aux modifications de compétences envisagées, confiant aux régions l'élaboration de la planification de la gestion des déchets, la définition d'une position et d'une stratégie ambitieuse de l'État apparaît nécessaire. Cette stratégie pourrait prévoir plusieurs étapes pour tenir compte de la situation de chaque département. Elle devra toutefois intégrer les conclusions de la conférence environnementale de 2013 et les conclusions de la réforme territoriale en cours

Recommandation :

5. *Élaborer une stratégie régionale de l'État, dans la durée, en matière de planification de la gestion des déchets prenant en compte la situation de chaque département, notamment en matière de traitement de déchets ultimes et intégrant les conclusions de la conférence environnementale de 2013. La mise en place d'un observatoire régional des déchets pourrait constituer une première étape de cette stratégie.*

## Déchets du BTP

La mise en œuvre, dans des délais maintenant raisonnables, des plans de gestion des déchets du BTP doit être l'occasion d'améliorer la situation avec quelques préalables qu'il sera utile de rappeler aux maîtres d'ouvrage de ces plans, notamment en termes de concertation et d'association de l'ensemble des parties prenantes aux travaux préparatoires et au suivi ultérieur<sup>13</sup>.

L'État et la DREAL d'une part, l'ADEME d'autre part peuvent jouer un rôle actif, au-delà de la participation à l'élaboration, notamment par la poursuite de l'impulsion d'un observatoire régional des déchets du BTP et par la promotion de la « démarche chantier propre » portée par l'ADEME et la FFB LR auprès des maîtres d'ouvrage.

Par ailleurs, la réglementation offre la possibilité de plans interdépartementaux sur ce thème. La mise en œuvre des nouveaux plans peut être l'opportunité de réfléchir à cette possibilité, la réflexion pouvant être facilitée si un observatoire régional est construit avec la profession. Certaines régions comme la Haute-Normandie ont d'ores et déjà fait le choix d'un schéma régional.

Il convient de noter que ces plans feront l'objet, comme les plans départementaux de gestion des déchets non dangereux d'une évaluation environnementale<sup>14</sup> et d'un avis de l'autorité environnementale.

Recommandation :

6. *Relancer la réalisation des plans départementaux de gestion des déchets du BTP en privilégiant, lorsque cela s'avérera pertinent des plans inter-départementaux, préfiguration d'un futur plan régional à adosser à un observatoire dédié.*

L'autre mode d'intervention de L'État réside évidemment dans les actions de police<sup>15</sup>, portant essentiellement sur les dépôts clandestins<sup>16</sup>, mais ces actions seraient d'autant plus efficaces et pertinentes si elles étaient portées et organisées avec une approche régionale, avec les contacts ad hoc avec les autorités judiciaires<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Le retour d'expérience des plans précédemment élaborés, par l'Etat, montre qu'ils ne sont pas parvenus à impliquer tous les acteurs territoriaux concernés, notamment les maîtres d'ouvrage publics et privés

<sup>14</sup> Au titre de l'article R122-17 ; 9°ter du code de l'environnement.

<sup>15</sup> Cf. action conduite autour des étangs du littoral Narbonnais (commune de La Palme).

<sup>16</sup> La procédure mise en place par le DDT de l'Aude sur la gestion des constats de dépôts et remblais en cours d'eau mérite d'être signalée (cf. bonnes pratiques).

<sup>17</sup> Cf jugement du 03/07/2014 de la cour d'appel de Montpellier sur le cas de la commune de Saint-Aunes.

## 2.1.4. Au niveau départemental (RN, RH, RT, déchets)

### 2.1.4.1. Aude

En matière de risques naturels, la DDTM de l'Aude s'appuie sur la stratégie régionale triennale glissante mise à jour chaque année à l'occasion du dialogue de gestion.

Au plan départemental la priorité porte sur l'élaboration des plans de prévention des risques<sup>18</sup> :

- d'inondations (terminer la couverture des principaux cours d'eau, Aude et Berre en particulier, et, pour les affluents, sur les communes présentant des enjeux d'urbanisation),
- de submersion marine (PPRL prioritaires : façade maritime directe ; puis autres PPRL pour les communes riveraines uniquement des étangs),
- d'incendies de forêts sur les massifs les plus sensibles (Pinède de Lézignan : PPRif en voie d'achèvement ; puis massif de la Clape principalement, pour les communes présentant des enjeux particulièrement importants en matière de développement de l'urbanisation). La stratégie est donnée par le PDPFCI approuvé en 2008, listant les communes prioritaires à doter d'un PPRIF<sup>19</sup>.
- un programme de révision des PPR les plus anciens (PPR inondations principalement) sera proposé à moyen terme, en fonction des moyens (humains et financiers) disponibles.

### Plan départemental des déchets non-dangereux

Le plan actuellement en vigueur date de 1994. Le Conseil Général a initié sa révision en février 2012. En janvier 2014, la commission départementale a validé un projet de document qui a ensuite été soumis aux consultations réglementaires. Il a fait l'objet d'un avis favorable en CODERST au mois d'avril 2014.

Ce projet de plan intègre l'ensemble des nouvelles obligations réglementaires nationales. Il repose sur des objectifs d'optimisation de la collecte, d'augmentation du recyclage et du développement de deux installations de stockage de déchets non-dangereux pour les déchets ultimes. La question principale est celle de l'implantation d'un second centre de stockage de déchets ultimes dans l'ouest du département, à proximité de l'ancienne mine de Salsigne, pour traiter les déchets actuellement dirigés vers l'usine d'incinération de Toulouse.

### Plan déchets BTP :

Après l'adoption du plan de gestion départementale des déchets de chantier du BTP le 21 juillet 2004, une commission de suivi<sup>20</sup>, initiative unique sur la région, a été créée. Celle-ci a pour objectif de favoriser la mise en place des filières de traitement des

---

<sup>18</sup> En s'appuyant sur les doctrines régionales comme, par exemple, sur l'élaboration des PPRi (juin 2003) et des PPRL (novembre 2012 : intégration des conséquences du réchauffement climatique).

<sup>19</sup> Sur les 68 communes ciblées, seuls 5 PPRIF ont été approuvés.

<sup>20</sup> Cette commission est composée de l'ADEME, la DRIRE, le CONSEIL GENERAL, la CAPEB, la CNATP, la Chambre de Métiers, la CCI de Carcassonne, la FFB 11, la FNTF et l'UNICEM

déchets du BTP, préconisées par le plan, d'informer les professionnels de l'existence de ces équipements. Elle se réunit tous les 6 mois environ. Le contrôle des ISDI, actuellement assuré par la DDTM sera transféré à compter de janvier 2015 à la DREAL.

### **Risques technologiques :**

La stratégie est définie par la DREAL, la DDTM n'intervenant que très partiellement pour les mesures d'application des PPRT. Le fait que l'UT DREAL ne suive pas les établissements concernés rend les relations avec l'UT peu fréquentes. La DDTM regrette également de ne pas être associée suffisamment en amont au travail conduit sur la mine de Salsigne.

À noter en matière de stratégie de développement de l'éolien, la difficulté posée par le SRE trop imprécis, dans l'Aude, selon les services de l'État qui auraient préféré une vraie territorialisation (protégeant notamment certains sites comme le canal du midi ou les châteaux du Pays cathare). Cette absence de territorialisation, voulue par le conseil régional conduit à une systématisation des recours. Par ailleurs, la double instruction, permis de construire par la DDTM et ICPE par la DREAL, avec des délais parfois peu compatibles, a conduit à des « bizarreries » administratives. Une clarification de la stratégie de l'État sur ce sujet mérite d'être consolidée.

#### *2.1.4.2. Gard*

En matière de risques naturels, la DDTM du Gard, se conforme aux grandes lignes de la stratégie régionale 2013-2015 (V7 de mars 2013). La priorité de programmation-réalisation des PPR porte sur l'inondation, la submersion et sur 6 PPRIF (en n'oubliant pas une action constante pour s'assurer de l'annexion de ces documents dans les PLU) ; la prise en compte des autres aléas (autres risques d'incendie de forêt, risque minier, risque sismique, retrait et gonflement des argiles, etc.) est faite via les PAC. La diffusion de la culture du risque s'appuie, d'une part, sur les documents d'informations des acteurs tel que le DDRM édité et mis en ligne en 2013 et, d'autre part, sur des actions de sensibilisation-information en milieu scolaire et universitaire ainsi que par le biais de conférences ou réunions publiques.

Le préfet a tenu à préciser que les actions de sensibilisations/information réalisées dans le cadre des cinq PAPI (qui couvrent une très grande partie du territoire) semblent avoir eu un effet très positif sur le comportement constaté des populations face aux inondations de l'automne 2014.

En matière de risques technologiques, la stratégie de la DDTM est fortement dépendante de celle de la DREAL dont le rôle est prédominant. Il convient de noter la spécificité du risque minier dans le département avec des situations atypiques (ruisseaux couverts) pour lesquelles la DDTM, en coordination avec la DREAL, met en œuvre une politique volontariste d'assistance technique et d'accompagnement des communes concernées.

La mission n'a pas identifié une stratégie particulière pour la gestion des déchets. Cette situation est probablement imputable à la situation satisfaisante pour ce département.

#### *2.1.4.3. Hérault*

La stratégie départementale conduite par la DDTM est une application de la stratégie régionale et de la stratégie nationale notamment pour les risques naturels avec une

claire mobilisation sur les risques inondations (crues cévenoles et submersion marine) :

- doctrine régionale d'élaboration des PPRI (juin 2003),
- doctrine régionale d'élaboration des PPR littoraux (octobre 2008) révisée en novembre 2012 pour l'intégration des effets du réchauffement climatique
- déclinaison départementale de la stratégie régionale avec accent sur PPRI, PPRL et PAC pour le risque incendie de forêt même si 17 PPRIF existent.
- SDAGE en révision en parallèle de l'élaboration du PGRI (partie commune aux 2 documents)
- la DDTM 34 s'est organisée en interne pour participer aux groupes de travail au niveau du Bassin RMC, au niveau régional et au niveau départemental, tant sur le PGRI que le nouveau SDAGE et veiller ainsi à la cohérence avec les déclinaisons départementales (SLGRI, PPRi, et SAGE).

Pour les risques technologiques, le département compte seulement 3 installations SEVESO seuil haut pour lesquels l'élaboration des PPRT en liaison avec la DREAL est terminée ou avancée (1 PPRT approuvé et 2 en cours d'approbation).

Pour la gestion des déchets, la DGPR a transféré à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 l'instruction des ISDI à la DREAL. Jusqu'à présent la DDTM 34 assure l'instruction de 2 ISDI (Grabels et Roujan). Les dépôts sauvages restent un vrai problème dans l'Hérault et la DDTM 34 assiste les communes dans la mise en œuvre des pouvoirs de police du maire.

#### 2.1.4.4. Lozère

La stratégie de l'État vis-à-vis des risques naturels majeurs en Lozère s'est principalement structurée après les inondations de 1994 et la chute de blocs à Barjac en 1995 (1 tué).

Le département de la Lozère est doté d'un SDPRNM (schéma directeur de prévention des risques naturels majeurs) approuvé par arrêté préfectoral le 10 juin 2010. Le SDPRNM est un document d'orientation pluriannuel (2010/2014), optionnel, établi à l'échelle départementale ; c'est un outil de programmation se concentrant sur les enjeux prioritaires, non opposable mais public, destiné à renforcer l'information et la concertation autour des mesures de prévention menées sur un département. Ce document d'orientations quinquennal comporte un bilan, des objectifs généraux, un programme de 23 actions. Il est structuré autour des six axes de la prévention :

- I. la connaissance de l'aléa
- II. la surveillance et la prévision des phénomènes
- III. l'information et l'éducation sur les risques
- IV. la prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire
- V. les moyens permettant de réduire le risque
- VI. les retours d'expériences.

Un bilan d'étape a été effectué à la commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM) du 17 juin 2013.

Les risques d'incendie de forêt font l'objet d'un plan départemental de protection des forêts contre les incendies (PPFCI). Il est mis en œuvre via des porter-à-connaissance à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme (les PPR incendie de forêt ont été jugés peu adaptés compte tenu de la dispersion de l'habitat en Lozère).

La Lozère ne comprend pas d'installations SEVESO.

#### 2.1.4.5. Pyrénées-Orientales

##### **Descriptif département au regard risques**

Avec plus de 450 000 habitants et une croissance élevée de 1,3 % par an, le département a une densité de population moyenne, mais 3/4 de la population est concentrée sur 1/4 du territoire, la plaine du Roussillon.

L'économie est fortement liée au caractère résidentiel, notamment dans les secteurs du commerce, des services et de la construction qui génèrent la majorité des emplois, 80 % d'entre eux étant localisés dans la plaine du Roussillon.

Le tourisme est l'un des moteurs de l'économie du département, avec la zone littorale qui regroupe 60 % des séjours touristiques. L'agriculture est un secteur encore significatif et l'industrie est sous-représentée.

Des phénomènes climatiques violents (tempêtes, vent, pluies diluviennes) peuvent être à l'origine d'inondations très rapides et de submersions importantes : 189 communes sur 226 sont exposées à l'aléa inondation rapide (plus de 200 000 personnes potentiellement exposées, toutes les 14 communes du littoral exposées à l'aléa submersion marine/érosion du trait de côte), qui, pour la submersion marine ne peut généralement pas être anticipé.

Deux zones, soumises à inondations et feux de forêts, à enjeux différents sont à distinguer :

- la plaine du Roussillon exposée au risque d'inondations rapides (BV < 1000 km<sup>2</sup>) principalement, mais également de plus en plus confrontée à des feux de broussailles sur des surfaces potentiellement importantes du fait de la déprise agricole, conduisant au développement de friches propices à des occupations sauvages, voire à des constructions illégales, notamment en zones péri urbaines et littorales dans des secteurs où l'aléa inondation est également souvent fort.
- la montagne et le piémont exposés aux risques spécifiques à la montagne, dont inondations torrentielles, ainsi qu'aux feux de forêt.

Le département est également caractérisé par la présence de nombreux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations : une centaine de barrages dont deux importants (Vinça sur la Têt / 25 Mm<sup>3</sup> / et Agly / 51 Mm<sup>3</sup>) et plus de 250 km de digues actuellement recensées, dont celles de l'Agly maritime de classe A.

En matière de risques technologiques, le département comprend :

- une ICPE Seveso seuil haut : l'entreprise Titanobel qui stocke des explosifs ;
- deux autres établissements dits prioritaires mais qui ne sont pas classés Seveso.

Ces établissements sont suivis respectivement par le SR et l'UT 66-11 qui dépend de la DREAL et pas par la DDTM 66.

L'établissement Titanobel pourrait fermer après 2025 en fonction des décisions qui seront prises sur la ligne LGV, Le PPRT est approuvé ; son respect nécessite des travaux, notamment filmage de fenêtres de bâtiments situés à proximité.

## Stratégie

En 2010, et en l'absence de CDRNM, la DDTM a élaboré un document « Bilan et perspectives en matière de prévention des risques dans le département des Pyrénées Orientales » dont la version du 10 mars 2011, couvrant la période 2010/2013, a été validé par le préfet

Ce document récapitule, pour chaque type de risque, l'état d'avancement de la réalisation des PPR (prescrits auparavant au regard des aléas et des enjeux), ainsi que les priorités fixées pour ceux restant à engager. Pour la prévention du risque incendies de forêts, les priorités en matière de PPRIF sont plus particulièrement analysées et détaillées dans le cadre du plan départemental de prévention des feux de forêt / PDPFCI ; il est en cours de révision pour la période 2015-2021.

La DDTM est consciente de la nécessité de procéder à une actualisation de ce document pour formaliser une réelle stratégie de réalisation des futurs PPR pour les différents risques recensés sur le département, sachant par ailleurs que, depuis 2010, plusieurs autres actions sont à prendre en compte : PAPI, cartographie Directive inondation, SLGRI...

Recommandation :

*7. Engager rapidement le processus qui conduira à la rédaction d'une véritable stratégie actualisée en matière de prévention des risques naturels majeurs (élaboration de PPR ou simples « porter à connaissance ») à faire partager par l'instance départementale à envisager.*

## **2.2. L'organisation générale de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs principaux**

### **2.2.1. L'organisation supra régionale**

#### *2.2.1.1. Les préfets délégués de bassins, de façade maritime, de sous-bassins*

Comme indiqué plus haut ([2.1.1](#)), la région est concernée par trois bassins hydrographiques, essentiellement Rhône-Méditerranée-Corse pour les départements littoraux, et Adour-Garonne pour la Lozère.

Les DREAL de bassin (Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées, essentiellement) interviennent d'une part au titre de la prévention des risques d'inondations (mise en œuvre de la directive cadre « inondation », labellisation des PAPI, BOP de bassin : connaissance, prévision des crues, plans Rhône et Durance, PAPI...), et pour la DREAL Rhône-Alpes, dans la conduite du Plan Rhône.

Deux sujets majeurs mobilisent les DREAL de bassin, pour ce qui est en particulier de la région PACA :

- aider la planification inondation, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive cadre inondation, dont la phase locale en cours d'élaboration des stratégies locales (SLGRI) ;
- aider à la structuration de la mobilisation des acteurs locaux, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi « GEMAPI »<sup>21</sup>. Il y a une excellente base en région Languedoc-Roussillon, de nombreux syndicats de rivière sont en place, avec de nombreux PAPI en cours. Il y a un enjeu de regroupement, pour mieux appréhender la mise en place de stratégie à échelle pertinente.

Il faut signaler le cas particulier du sous-bassin du Lot (qui concerne la Lozère, par exemple pour la rivière Le Coulagnet, passant à Marvejols).

Enfin, la région Languedoc-Roussillon fait partie de la façade maritime méditerranéenne.

Une stratégie nationale de la mer et du littoral doit être adoptée au niveau national et sera déclinée par façade par l'élaboration du Document stratégique de façade. L'un des thèmes traités sera la prévention des risques ([cf décret 2012-219](#)).

Pour la façade Méditerranée, le chantier est copiloté par le préfet de la région PACA et le préfet maritime, qui s'appuient sur la commission administrative de façade (à laquelle assiste le président du Conseil exécutif de la Collectivité territoriale de Corse et les agences sous tutelle comme l'agence de l'eau et l'agence des aires marines protégées ; une récente refonte de la composition introduit les DIRRECTE et le CEREMA). Les travaux doivent être menés en concertation avec une instance dédiée de type « grenellien » : le conseil maritime de façade.

La DIRM, mise en place en 2010, est mobilisée par le préfet de la région PACA. Pour assurer le travail interne à l'État, un comité administratif inter-régional de façade a été mise en place<sup>22</sup>.

En mars 2012, la question des submersions a été examinée en comité administratif. Une réunion a été menée avec le préfet de Bassin, pour caler la stratégie des PPRL, sous forme d'un guide simplifié. La Camargue a été au cœur des discussions, avec en particulier les cotes à retenir. La DREAL LR est plutôt le chef de file technique.

La gestion des risques littoraux peut impacter les milieux marins, traités par le plan d'action pour le milieu marin (PAMM, mise en œuvre au niveau français de la directive cadre pour les milieux marins), en particulier en termes de transport de sables et sédiments (mais en tenant compte des récifs, des herbiers de posidonie, et des coraux). Mais, plus globalement, cette gestion est indépendante du PAMM.

En l'attente de consignes ministérielles, la DIRM émet l'hypothèse que le document stratégique de façade puisse être réalisé pour fin 2015 (sous animation technique de la DIRM). Il intégrera la prévention des risques et la gestion du trait de côte (il est probable que la DREAL LR soit identifiée comme chef de file sur ce sujet, à l'échelle de la façade), et le PAMM.

La DIRM est compétente sur la gestion de crise et des secours en mer. Elle n'a pas de compétence sur les risques.

<sup>21</sup> La DREAL Rhône-Alpes a pris, en liaison avec l'agence de l'eau RMC, une excellente initiative, en réunissant tous les acteurs de l'eau, pour une journée d'information et d'échanges sur la loi GEMAPI, le 11 avril 2014.

<sup>22</sup> En fait, la CAF moins la CT de Corse et les agences

Reste la question des chantiers navals, qui nécessite la prise en compte des ICPE, avec un enjeu de repérer des sites autorisés pour la destruction de vieux bateaux de pêche : la DIRM a alors travaillé avec les DREAL en charge. Un seul site est concerné en PACA celui de la Marine à La Seyne.

En ce qui concerne l'aquaculture, la DIRM qui pilote l'élaboration des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine, a recherché des sites adaptés sur le littoral. Les orientations/conseils des DREAL et collectivités sur le sujet des risques littoraux ont ainsi été pris en compte en excluant certaines possibilités d'activités humaines sur les zones soumises à érosion (Vias, Hyères).

### *2.2.1.2. Le préfet de zone de sécurité défense*

La responsabilité de l'État en matière de sécurité civile incombe aux seuls préfets de départements. La zone correspond à un service réflexe et de mutualisation, qui intervient en planification. Le pouvoir du préfet de zone est donc limité.

Pour exercer ses missions en matière de sécurité civile, et plus particulièrement de gestion de crise en cas de catastrophes naturelle ou technologique (voir ci-dessus 2.1.2), le préfet de zone de défense et sécurité s'appuie sur une organisation assez complexe, bien que peu étoffée.

Les missions du préfet de zone sont cadrées par deux décrets de mars 2010, avec une particularité dans le cadre de la création de la métropole de Marseille, créant un secrétaire général de zone de défense (SGZDS) depuis le 15 octobre 2012. Ce dernier, installé à Marseille, hors de la préfecture, dans les bâtiments du SGAP, dispose d'une équipe de dix personnes.

Le préfet de zone dispose, via son SGZDS :

- de l'état-major de zone (installé à Valabre sur la commune de Gardanne, à une trentaine de kilomètres au nord de Marseille), avec, notamment, deux cadres du ministère des finances pour la sécurité économique. Il dispose d'une trentaine d'agents issus d'horizons variés (comme de SDIS), gérés par la DGSCGC, et est administrativement rattaché au secrétariat général de la préfecture des Bouches-du-Rhône ;
- du CRICR (à Marseille) ;
- du SGAP ;
- du service zonal des services d'information et de communication (en voie d'intégration dans le SGAP) ;
- de la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM) ;

Des missions zonales existent aussi :

- à la DREAL PACA (une mission de quatre agents),
- à l'ARS PACA (un médecin).

En région Languedoc-Roussillon, la DPFM est le service le mieux connu, en particulier des Conseils Généraux, principalement du fait de la répartition des crédits dédiés qu'elle assure , mais ils sont appelés à fortement diminuer<sup>23</sup>. La faiblesse de ses moyens humains a conduit à réduire son rôle d'animation, ce que regrettent beaucoup

---

<sup>23</sup> à terme, suppression des soutiens au fonctionnement, essentiellement pour les forestiers-sapeurs

de services, en particulier les DDT(M) et les SDIS. Le relais n'est pas assuré localement ni par la DRAAF, ni par la DREAL.

Pour ce qui est du risque « feux de forêts », la mission considère que la meilleure orientation serait que la DREAL Languedoc-Roussillon prenne la main sur cette mission d'animation, dans le cadre de son rôle plus large d'animation des services de l'État dans la région en matière de prévention des risques (voir recommandation en [2.1.3.1](#)).

### 2.2.1.3. Les coordinations interrégionales et pôles

Les services ont mis en place divers dispositifs de coordination « aux frontières », ou interrégionales.

On peut citer les coordinations entre (i) les deux DREAL Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, allant jusqu'à la mise en place d'un pôle commun, ou celles entre (ii) DREAL Languedoc-Roussillon et PACA pour les enjeux littoraux.

(i) coordinations avec la DREAL Midi-Pyrénées

- Pour le contrôle des concessions et la sûreté des ouvrages hydrauliques ;

Concernant les ouvrages « frontaliers », les responsabilités entre les DREAL ont été clairement définies et les missions sont réalisées dans un souci d'efficience (avec échanges utiles d'informations) :

- le barrage du Laouzas (81) lié à la concession de Montahut (34). Il est directement suivi par la DREAL Midi-Pyrénées sur les aspects de sécurité des ouvrages hydrauliques (actuellement en phase de révision spéciale), car faisant à la fois partie du fonctionnement hydraulique du bassin versant Agout (81) et se trouvant bien dans les limites administrative du département du Tarn. L'aspect « instruction des travaux » correspondant à cet ouvrage est, par contre, traité par la DREAL Languedoc-Roussillon. Ce partage est clair, notamment pour l'exploitant (EDF) et il ne pose pas de difficulté particulière. Lorsque nécessaire, l'échange d'information se fait et peut donner lieu à des instructions communes<sup>24</sup>.
- le barrage du Lanoux (66) lié à la concession de l'Hospitalet-Merens (09). Il est suivi, au titre de la sécurité des ouvrages hydrauliques, par un inspecteur de la DREAL Midi-Pyrénées. Ce dernier établit son rapport d'inspection, et une fois les observations de l'exploitant connues, le rapport final est visé par un responsable de la DREAL Midi-Pyrénées, dans le respect des délégations préfectorales.
- les barrages de Grandes Pâtures (09) et du Laurenti (09) liés à la concession de Rouze et Usson (09) étaient suivis par la DREAL Languedoc-Roussillon dans un souci de cohérence hydrologique (car fonctionnant avec le Bassin Versant de l'Aude). Depuis le 1er juillet 2012, ils sont directement suivis par la DREAL Midi-Pyrénées.

---

<sup>24</sup> cf. instructions des débits réservés de la concession de Montahut ayant donné lieu, après passage en CODERST dans chacun des départements, à un arrêté préfectoral interdépartemental

- Pour la prévention des risques naturels ;

Une organisation particulière a été mise en place pour l'accompagnement du TRI de Mende-Marvejols et la mise en œuvre du PAPI du Lot. Le Territoire à Risque important d'Inondations de Mende-Marvejols identifié par la Directive Inondation se trouve administrativement en Languedoc-Roussillon mais hydrologiquement sur le bassin Adour Garonne. Ce territoire est par ailleurs concerné par le PAPI du Lot labellisé en CMI le 11 avril 2014. Afin d'optimiser la gestion administrative de ces deux dossiers proches, il a été convenu que le suivi du TRI de Mende-Marvejol serait assuré par la DREAL Midi-Pyrénées, déjà en charge de l'instruction du PAPI du Lot. À ce titre, la DREAL Midi-Pyrénées a porté la réalisation de la cartographie du TRI et accompagne la DDT 48 dans l'animation du TRI. Elle informe régulièrement de façon informelle la DREAL Languedoc-Roussillon de l'avancement du TRI et lui transmet par mail ou courrier les éléments importants.

Cependant, cette vigilance n'a pas permis de détecter les divergences d'appréciation des aléas sur la Jonte entre les DDT de Lozère et d'Aveyron, aboutissant à des conclusions différentes en matière d'urbanisme et de PPRi. Ceci provoque des réactions vives de certains élus et acteurs, même si elles sont exagérées (cf. cas de la commune Le Rozier). Début 2014, la DREAL Midi-Pyrénées a, enfin, validé les hypothèses de la DDT de Lozère (sur la base d'une étude CEMAGREF de 2011), et désormais, il appartient à la DDT de l'Aveyron d'en tirer les conséquences<sup>25</sup>.

- Pour la prévention des risques technologiques :

un pôle interrégional risques accidentels a été mis en place entre les deux DRIRE en 2008. Son fonctionnement satisfaisant perdure, sur la base de la convention passée entre les deux DREAL.

#### (ii) relations avec la DREAL PACA

Le littoral méditerranéen, en particulier dans sa partie sablonneuse des Pyrénées-Orientales aux Bouches-du-Rhône, est soumis aux mêmes phénomènes, contraintes et évolutions, par exemple du trait de côte, ou d'élévation du niveau marin (changement climatique).

Des collaborations anciennes existaient entre le service maritime et de navigation de Languedoc-Roussillon (SMNLR), qui avait développé une compétence technique reconnue spécifique, et les deux DIREN. La disparition du SMNLR a amené à intégrer les équipes dédiées au sein de la DREAL Languedoc-Roussillon. Dès lors, la collaboration s'est installée entre les deux DREAL, mais aussi avec la DDTM des Bouches-du-Rhône.

Ceci a permis d'harmoniser les hypothèses de travail, et d'apporter aux services les éléments nécessaires à la définition de politiques, en particulier les PPR littoraux.

Un plan d'action pluriannuel est fixé à cette équipe, le dernier sous la forme du « Plan d'actions 2013-2015 / pôle risque littoral et aménagement durable des territoires côtiers de la DREAL Languedoc-Roussillon ».

Enfin, on peut signaler l'existence d'un pôle spécifique « après-mines ».

---

<sup>25</sup> La mission a donc saisi le directeur départemental des territoires de l'Aveyron. Cette question ne peut pas faire l'objet d'une recommandation dans le cadre de cet audit régional limitée au Languedoc-Roussillon, mais une mention en sera faite dans la transmission à la ministre.

#### 2.2.1.4. Les services de prévision des crues

La prévision des crues en métropole est assurée par le réseau national pour la prévision des crues et l'hydrométrie (le réseau PC&H), regroupant : le Service Central d'Hydrométéorologie et d'Appui à la Prévision des Inondations (SCHAPI, implanté à Toulouse), les services de prévision des crues (SPC), les unités d'hydrométrie (UH).

Les cours d'eau de Languedoc-Roussillon, dont les données hydrométriques permettent d'assurer une prévision fiable, relèvent de quatre SPC :

- Grand delta : assuré par la DDTM du Gard, et couvrant le delta du Rhône, c'est à dire le Rhône et ses affluents, dont la Durance et le Verdon, donc les départements des Hautes Alpes, des Alpes de Haute Provence, des Bouches du Rhône, du Vaucluse, et du Haut Var ;
- Méditerranée Ouest, assuré par la DREAL Languedoc-Roussillon, et couvrant les principaux fleuves côtiers des Pyrénées Orientales, de l'Aude et de l'Hérault ;
- Allier et Garonne-Tarn-Lot, mais ne pouvant pas intervenir sur les cours amont des rivières lozériennes.

*les quatre SPC couvrant la région  
Languedoc-Roussillon*



La compétence sur la prévision des crues relève des préfets de bassin qui doivent élaborer un « Schéma Directeur de Prévision des Crues », avec des découpages optimaux en infrabassin.

En 2010, un SPC Méditerranée Ouest a été placé à la DREAL LR, mais les équipes restent basées à Carcassonne . Il couvre globalement les Pyrénées Orientales, l'Aude et l'Hérault (sauf le bassin du Vidourle, couvert par le SPC Grand delta).

Le support technique est assuré par le SCHAPI.

Le SPC MO dépend, sous l'autorité du préfet de région, du service risques de la DREAL, au sein de la division Surveillance et Prévision des Crues. Ce SPC MO assure aussi l'hydrométrie (12 agents, y compris les agents auparavant rattachés au service « nature »).

Pour la région, les données hydrométriques sont fournies par la DREAL LR, et son réseau de stations sur les principaux cours d'eau de la région.

La prévision des crues n'est possible que sur la base du croisement des données de précipitations (fournies par Météofrance) et des données de comportement des cours d'eau (via des modélisations). Elle est traduite sous diverses formes, dont la vigilance crue, établie par le SCHAPI (<http://www.vigicrues.ecologie.gouv.fr/>) et reprise par le site de Météofrance (<http://www.meteofrance.com/accueil>).

Cette prévision des crues peut aider à la prévision des inondations. Mais ces dernières sont la résultante de multiples phénomènes, au-delà même des crues de débordement des rivières et fleuves, comme la submersion marine, le ruissellement, les remontées de nappes, les phénomènes d'embâcle (sur-inondation à l'amont) et de débâcle (sur-débit à l'aval) ou les résurgences karstiques.

Enfin, la prévision n'est valable que si le délai entre la survenue des précipitations et la crue est minimal. C'est pourquoi certains fleuves côtiers très courts dans les départements littoraux ne peuvent pas bénéficier d'une prévision des crues, il en est de même pour le cours amont des rivières (cas de la Lozère).

Il n'est pas aisé de bien connaître les fonctionnements hydrologiques des territoires, comme, par exemple, les phénomènes karstiques, qui vont bien au-delà des bassins (cf Montpellier, ou Montagne Noire). La DREAL a donc engagé un travail avec l'université de Montpellier sur les karsts des Corbières et de la Montagne Noire. Il importe aussi d'améliorer les outils de modélisation (cf estimation des débits) :

- aller vers une spatialisation des prévisions météorologiques ;
- mieux utiliser les images prises lors de crues, pour en tirer des enseignements, notamment photos aériennes ou vidéos au sol ;
- etc.

D'autres thématiques locales méritent d'être travaillées :

Comment mieux connaître l'impact des tempêtes marines ; la convergence de cours d'eau, comment prendre en compte l'état des ouvrages.

Les services s'interrogent sur l'amélioration de l'articulation SCHAPI/DREAL/SPC en opérationnel et en recherche : quels rôles pour chacun sur ces thématiques ? Qui est responsable de quoi en opération ? Qui doit décider des orientations techniques, des recherches, des expérimentations : SCHAPI pour la recherche ? Les DREAL sont-elles uniquement des services qui hébergent des SPC ?

Le SPC travaille avec les chefs de SID-PC, y compris pour des exercices (par exemple dans l'Aude), mais sans être présent dans les COD. Il vient aussi en appui des référents départementaux inondation (RDI), en particulier en pédagogie.

Enfin, la DREAL anime un réseau de bouées hydrographiques en mer, en propre, ou via des données transmises par divers acteurs. Ceci a permis la mise en place d'un réseau tempêtes, avec le BRGM, l'entente interdépartementale de la démoüstication, la DREAL, les quatre DDTM, les Conseils Généraux, le Conseil Régional, ainsi que des communes. Le BRGM capitalise les données et les met en ligne. Ce réseau fait de l'observation, mais pas de l'alerte. Cependant, ceci devrait permettre d'aller vers une prévision des événements, voire des dommages, en réponse à la forte attente des préfetures et des maires pour savoir quels types de décisions prendre en crise. Ceci suppose de mieux expertiser puis encadrer les échelles de dommages à mettre en place. Ceci reste à mieux caler en liaison avec la DGPR, voire le SCHAPI.

## 2.2.2. L'organisation au niveau régional

### 2.2.2.1. Le préfet de région, la DREAL, la DRAAF

En matière de risques, ce sont d'abord les préfets de département qui ont des compétences, mais aussi le préfet de zone de défense sécurité (voir ci-dessus [2.2.1.2](#)).

En matière de déchets, seuls les préfets de département sont en charge, en particulier via les autorisations et le contrôle d'installations dédiées.

En apparence, les préfets de région ne sont donc en charge ni des risques, ni des déchets. Toutefois, les décrets d'organisation des différents échelons territoriaux confient aux préfets de régions, avec l'appui des directions régionales compétentes, le pilotage et la coordination des politiques gouvernementales, et donc notamment celles ayant trait à la gestion des risques naturels et miniers, mises en œuvre sous l'autorité des préfets de départements.

Dans le cadre de la préparation, puis de la mise en œuvre des contrats de projet État/Région, le préfet de région, assisté du SGAR et du service compétent, la DREAL, est conduit à se mobiliser sur les enjeux de risques, s'ils font l'objet de crédits inscrits, comme c'est le cas en région PACA, plus spécifiquement en termes de lutte contre les inondations (les crédits étant essentiellement ciblés sur des travaux de protection).

Le préfet de région souhaite accentuer la mobilisation de l'État, et envisage d'évoquer en CAR la politique de prévention des risques majeurs.

### **DREAL**

Au-delà de ses missions de pilotage, et hors prévision des crues, hydrométrie (voir plus haut [2.2.1.4](#)), et animation technique de la connaissance du littoral (voir plus haut [2.2.1.3](#)), la DREAL réalise aussi plusieurs missions « opérationnelles » dans le domaine de la prévention des risques naturels, en lien avec les échelons départementaux :

- instruction des dossiers de candidatures lors d'appels à projets PAPI et suivi du dispositif,
- mise en œuvre de la directive européenne relative à la gestion du risque inondation,
- contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques (digues et barrages).
- instruction des demandes de financement FPRNL (15 à 20 M€ chaque année)
- réalisation d'études transversales ou inter-départementales (études comparative des méthodes hydrologiques et hydrauliques entre département dans le cadre des grands projets d'infrastructures, étude relative au coût des espaces refuges, études de connaissances : AZI, sondage sur la perception des risques

En pratique, deux de ses services sont mobilisés :

- en totalité, le service risques (SR), avec notamment quatre divisions : risques chroniques et sous-sol, risques accidentels et suivi des sites Seveso, risques naturels et littoral, surveillance et prévision des crues ;

- en partie, le service énergie (SE), pour ce qui concerne sa division contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques.

Le choix (tenant compte en particulier des compétences historiques de contrôle des concessions hydroélectriques) de laisser hors du SR le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques peut être pertinent, en garantissant une grande rigueur dans cette mission importante. Toutefois, ceci amène un trop grand retrait du SR de cette politique de sécurité des ouvrages, et conduit le SE à se désintéresser apparemment de l'objet de ces ouvrages, la prévention des inondations, en lien avec le fonctionnement hydrologique des cours d'eau. Cette situation a des conséquences sur la mise en œuvre des procédures de contrôles (voir ci après 3.5), pourtant en charge de ces procédures jusque récemment (cf cas récent d'une rencontre d'un préfet à la demande du SE, sans prévenir la DDTM concernée, avec des conséquences néfastes à une bonne coordination).

Il faut garder à l'esprit que les procédures de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques, sont, dans le cas d'ouvrages concourant à la protection contre les inondations, au service de la politique de prévention contre les inondations. Cette dernière est pilotée par l'État, mais mise en œuvre par de nombreux acteurs, en particulier par des collectivités territoriales, dont l'État souhaiterait renforcer le rôle (cf loi « GEMAPI »). De plus, techniquement, chaque ouvrage participe d'un système plus global, dont la fonction, prise dans son ensemble, prend en compte le fonctionnement hydrologique des cours d'eau considérés, et ne peut donc pas être uniquement traité isolément, sans tenir compte de sa fonction dans le système précité.

Recommandation :

*8. Le directeur de la DREAL Languedoc-Roussillon doit veiller à confirmer le rôle de pilotage global de la politique de prévention contre les inondations à son service risques (SR), en mobilisant en appui le service énergies (SE), qui assure le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques, contrôle qui doit être considéré comme un des volets de cette politique.-Les DDT(M) (services de police de l'eau) et la DREAL (SE) doivent s'attacher à appliquer avec rigueur les dispositions de la circulaire du 8 juillet 2010 qui précise le rôle de chacun (service pilote/service associé)*

De multiples exemples, dans tous les départements de la Région montrent que le SE intervient en appui des DDTM sous des formes variées et en parfaite conformité avec les dispositions de cette circulaire (élaboration par SE du volet sécurité des arrêtés préfectoraux police de l'eau (SYMADREM, Vidourle), réévaluation par SE de classements opérés au cours des années précédentes (digues de Codognan), compte rendus de réunions systématique de l'évaluation du parc d'ouvrages lors de la reprise du contrôle, appui en crise (suggestion de déconstruction du barrage de l'Ayrette, digues de l'Agly en 2013, barrage de la Biconque en 2014), mise en révision spéciale de plusieurs ouvrages en raison d'un niveau de sûreté jugé insuffisant (Sainte Cécile d'Andorge), sanctions pour non exécution de prescriptions édictées par les DDTM ou régularisation (barrage du Planas). Sur l'ensemble de ces dossiers, les DDT(M) ont été sollicitées, consultées, associées aux comités de pilotage.

Plus globalement, si la DREAL apparaît « structurée », mais semble très centrée sur les procédures et la répartition des moyens.

L'animation du réseau réalisée par le SR / DREAL va déjà au-delà des seules DDTM : Les SIDPC, la DRAF, le RTM sont systématiquement invitées aux réunions du club

risques naturels. Le Conseil régional est également invité et participe, le CEREMA également, le RTM selon les sujets.

En outre, le SR / DREAL anime en lien avec le Conseil régional un club PAPI (réunion des porteurs de PAPI au niveau régional) et un « COSAC » (réunion des CG / directions en charge des risques). La DREAL a le souci de maintenir cette animation, au moins dans le périmètre actuel. Mais, de fait, elle privilégie les services relevant du ministère en charge des risques que sont les DDT(M). Comme indiqué plus haut ([2.1.3.1](#)), il importe d'ouvrir cette animation à l'ensemble des services mobilisés (sous-préfète en charge du littoral, directeurs de cabinet des préfets et SID PC, services RTM, Éducation Nationale / rectorat et DASEN voir ci après [2.2.2.3](#) et [6.2](#), etc.), y compris au-delà de l'État (SDIS, etc.), et en y associant des institutions supra régionales (comme la DPFM ou la DIRM ; voir plus haut [2.2.1.3](#)).

Cet élargissement en interministériel suppose, au-delà de la question des moyens, que la DREAL soit clairement légitime pour cela, ce qui nécessiterait vis-à-vis des autres services (notamment extérieur ministère : le rapport cite SDIS notamment) que la mission lui soit officiellement confiée (lettre de mission du préfet ou instruction gouvernementale sur l'organisation des services).

En ce qui concerne les déchets, la DREAL assume, du niveau régional (concertation avec ADEME et observatoire régional), un rôle d'animation des DDT(M) (chargées du suivi de l'élaboration des plans par les Conseils Généraux) et de ses unités territoriales implantées en départements.

Dans le domaine des risques technologiques, et là aussi à côté de missions de pilotage et/ou d'appui (Risques Industriels et Accidentels, Sous sol et Canalisations), la DREAL a la particularité d'héberger un pôle interrégional Après-Mines.

Une des quatre subdivisions de l'unité DREAL Aude et Pyrénées-orientales, basée à Carcassonne, s'occupe pour l'Aude du sous-sol, des déchets non dangereux et des ICPE associées. Une organisation identique (subdivision sous sol, déchets et ICPE associées) est mise en œuvre à Perpignan. Les deux autres subdivisions de l'UT DREAL s'occupent respectivement, à Carcassonne pour l'une des ICPE et déchets dangereux pour l'Aude et à Perpignan, pour la dernière, des contrôles techniques des ESP et des canalisations.

L'UT DREAL héberge, en outre, des agents du siège chargés du contrôle des ouvrages hydrauliques. Cette mission était exercée jusqu'à la fin 2013 par la DDT avec un transfert à la DREAL début 2014, la répartition des rôles entre DDT (police de l'eau) et DREAL (contrôle des ouvrages) ayant été organisée conformément à la circulaire ministérielle du 08/07/2010. Le transfert s'est fait sans transfert physique d'agents malgré le choix fait par la DREAL de l'implantation à Carcassonne de ces agents, qui restent toutefois rattachés au siège de la DREAL.

Cette organisation de la DREAL en quatre subdivisions comptant en général au maximum un chef de subdivision et un ou deux inspecteurs pose question sur la capacité à entretenir compétence et motivation de ces agents coupés de leurs collègues. Ce questionnement est d'autant plus prégnant que la surveillance des sites les plus « importants » (Seveso) n'est pas confiée aux unités territoriales<sup>26</sup>, alors même, par exemple que ce sont ces sites qui mériteraient un suivi de proximité plus

---

<sup>26</sup> Le recentrage des missions Seveso sur le siège date d'une dizaine d'années, à l'époque de la Drire, et n'a pas été remis en cause lors de la création de la DREAL, ce qui est assez mal vécu par les UT d'autant qu'un de leurs collègues a conservé, pour des raisons historiques, cette mission (PPRT Fontignan).

important, y compris sur la mise en œuvre de procédures de type PPRT, en lien avec la DDTM. Cette organisation a été pointée par le SDIS comme pouvant entraîner des dysfonctionnements sur les demandes d'avis des services lors de modifications mineures de dossiers<sup>27</sup>.

Une solution intermédiaire qui pourrait satisfaire les demandes des inspecteurs qualifiés des unités territoriales, tout en maintenant un niveau suffisant de compétence pour les installations SEVESO, serait de confier l'inspection des établissements SEVESO seuil bas aux unités territoriales, le service risques (SR) de la DREAL gardant celle des établissements seuil haut.

Recommandation :

*9. Confier à la DREAL, sous l'autorité directe du chef de service risques, le suivi et l'inspection des Seveso seuil bas aux inspecteurs des installations classés des unités territoriales, lorsque ceux-ci disposent des compétences techniques adéquates..*

## **DRAAF**

La DRAAF est mobilisée en matière de DFCI et, dans une moindre mesure, de RTM<sup>28</sup>. La DRAAF gère les crédits, mobilisés par les DDT(M).

Le volet « forêts » de la feuille de route de la DRAAF, dont la gestion des risques est l'une des trois priorités, intègre bien entendu la DFCI.

Par contre, la DRAAF n'est pas impliquée dans les PPRif ; son intervention essentielle concerne la programmation et la gestion des crédits budgétaires (BOP 149), en complément des crédits européens (gérés désormais par le Conseil Régional), pour les financements concernant : pistes DFCI, citernes, études, débroussaillage Du fait de la présence de la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM), ce rôle est particulièrement restreint et, de fait, pas très confortable. Le travail est étroit avec la DPFM, en particulier pour la mobilisation des crédits FEADER (pilote par le Conseil Régional ; 6,3 M€ sur 7 ans dans la future programmation), dans le cadre des plans départementaux DFCI. La priorisation des crédits prend en compte la connaissance des aléas, les potentiels de production des massifs, les enjeux de biodiversité, la présence du public : une grille est en cours d'élaboration. En 2014, a été mise en place une programmation unique des crédits DFCI DRAAF (BOP 149) et DPFM, et en liaison avec le Conseil Régional.

La DRAAF veille, parallèlement, dans le cadre des MAE territorialisées (enjeux Natura 2000, eau, mais aussi DFCI<sup>29</sup>), à l'intégration d'un volet de prévention des incendies de forêt.

---

<sup>27</sup> La demande préalable est faite pour les dossiers traités par l'UT, pas forcément pour les dossiers traités par le siège, le SDIS apprenant la modification lors de la réception du dossier de présentation en CODERST.

<sup>28</sup> La DRAAF n'assure pas de coordination du RTM. Crédits pour le RTM d'environ 400 K€ par an, transitant par la DRAAF, mais gérés par la DDTM 66

<sup>29</sup> Enjeu DFCI uniquement en PACA et LR

### 2.2.2.2. L'ONF/RTM

L'ONF est présent via le service RTM dans les départements des Pyrénées-Orientales et de l'Aude, qui comprend :

- au siège, à Perpignan, cinq cadres techniques (chef de service, adjoint ingénieur spécialisé dans les travaux et l'ingénierie, géologue en charge de la connaissance et de l'appui à l'État pour les risques naturels, ingénieur hydrologue/hydraulicien, technicien spécialiste CAO/DAO et SIG) assistés, sur le plan administratif, de trois personnes mutualisées avec les autres entités locales de l'ONF ;
- trois techniciens affectés à trois grands secteurs : Vallespir / Côte Rocheuse / Aspres, Conflent / Capcir / Cerdagne (poste basé à Vernet-les-Bains), et Fenouillèdes / département de l'Aude.

Pour ce qui est de la surveillance des forêts domaniales RTM et des dispositifs de protection (comme les pare-avalanches, une partie fait l'objet, chaque année, d'une visite dont l'objectif est de vérifier visuellement l'état structurel de l'ouvrage, son caractère fonctionnel, et le cas échéant de prévoir et chiffrer les travaux à envisager), on dénombre :

- dans les Pyrénées-Orientales<sup>30</sup>, 1 333 ouvrages répartis sur 127 dispositifs situés dans 80 sites et 22 divisions domaniales (en 2013, 95 visites d'ouvrages ont été réalisées).
- dans l'Aude, 767 ouvrages, répartis sur 84 dispositifs situés dans 15 sites et 15 divisions domaniales (en 2013, 288 visites d'ouvrages domaniaux ont été réalisées, ainsi que, dans les mêmes bassins versants, 336 visites d'ouvrages non domaniaux).

À ce stade, il convient de souligner que, si le service RTM assure la maîtrise d'œuvre des différents travaux (initiaux puis d'entretien ou de réparations) relatifs à ces ouvrages et dispositifs, ce sont les DDTM concernées qui sont censées en assurer la maîtrise d'ouvrage pour le compte de l'État.

Étant précisé que les DDTM ne disposent d'aucun moyen spécifique (ni éventuellement des compétences techniques spécifiques) pour assurer cette mission, cette situation nécessite une clarification ne serait-ce que pour prévenir les risques juridiques en cas d'accident impliquant des agents RTM ou des tiers (quid des responsabilités ?).

Recommandation (DGPR en liaison avec DGPAAT) :

*10. En matière d'ouvrages de protection, comme les pare-avalanches, procéder à une analyse juridique des conditions administratives d'intervention du service RTM et matérialiser ensuite la nature des rôles respectifs du service RTM et éventuellement des DDT(M).*

Des études de risques devant être réalisées sur tous les bassins de risques où se situe une forêt domaniale RTM, en 2013, ont été achevées les études sur les bassins versants de Fontpédrouse (66) et de Rieussec (11), et engagées celle du bassin de la

---

<sup>30</sup> Où 37 communes sont concernées, réparties en majorité dans l'arrondissement de Prades, avec des enjeux élevés d'habitat et de voies de circulation et quelques-unes sur celui de Céret en haut Vallespir / près de 100 victimes ont été dénombrées entre le milieu du XVIII<sup>ème</sup> siècle et la fin du XX<sup>ème</sup> siècle

Parcigoule en Haut-Vallespir (66) et celle du bassin de l'Argent Double amont (11) dans sa globalité.

En 2013, 1080 journées (soit 6,5 ETP environ) ont été consacrées aux missions d'intérêt général / MIG / confiées par l'État à l'ONF en application de l'[article L 221-6 du Code forestier](#) : avis, au regard des risques naturels, sur les principaux projets d'aménagement et d'occupation du sol, conseils et expertises.

Un temps important (90 journées) a été nécessaire pour les inventaires de terrain et saisies d'ouvrages en Domanial RTM de l'Aude. Cela pour la seule forêt domaniale des Soulanes de Nore en Montagne Noire où 767 ouvrages ont été identifiés et décrits dans la BD Ouvrages RTM.

Un besoin important d'extension de la cartographie de localisation des phénomènes d'avalanches / CLPA et de la liste des couloirs d'avalanche à surveiller dans les Pyrénées-Orientales.

L'Enquête Permanente sur les Avalanches (EPA) répertorie les avalanches se produisant dans un nombre défini de sites (3 900) répartis sur le territoire national. La collecte des informations sur le terrain est assurée par des agents de l'ONF et centralisée par IRSTEA. (données et importante documentation méthodologique et technique consultables sur le site [www.avalanches.fr](http://www.avalanches.fr)).

Au cours de l'hiver 2012-2013, le massif des Pyrénées a connu des cumuls de neige très importants et, dans les Pyrénées-Orientales, les phénomènes se sont étalés de mi-janvier à mi-mars : au titre de l'enquête permanente avalanches / EPA / , 19 événements ont ainsi été répertoriés sur les 39 couloirs surveillés.

Au regard de ces événements, une réunion associant Secrétaire général de la préfecture, Sous-préfète de Prades, DDTM 66 et service RTM a été organisée en décembre 2013 afin de déterminer les besoins d'adaptations / extensions des zones couvertes par les outils EPA et CLPA :

- le CLPA, qui couvre les massifs du Puymorens et du Puigmal, mériterait de couvrir le Capcir, le Cambre d'Aze et d'autres sites sensibles.
- la liste des couloirs suivis au titre de l'EPA nécessiterait quant à elle d'être complétée par le couloir de la "Jasse d'en Calvet" (Eyne), le couloir dit de "Super Cambre" (St Pierre del Forcats), le couloir des "Aixéqués" (Fontpédrouse) et quelques autres couloirs complémentaires à ceux de Fontrabouise (Formiguères).

### 2.2.2.3. *Le rectorat*

L'académie de Montpellier recouvre exactement la région Languedoc-Roussillon.

Des syndicats de rivières (comme le SYBLE) mènent des actions de sensibilisation des élèves (primaire surtout) aux risques majeurs, dans le cadre plus large de l'éducation à l'environnement. Mais ces initiatives restent ponctuelles, et ne sont pas le fait du corps enseignant.

Pour ce qui est de la préparation de crise en cas de risques majeurs, force est de constater, que, hormis dans les Pyrénées Orientales, la mobilisation de l'Éducation Nationale est quasi nulle.

Après du rectorat, la personne en charge de la prévention des risques majeurs, n'assume cette fonction, sans décharge spécifique, que depuis peu, et pour bien moins de 10 % de son temps, et encore ne l'entend-elle qu'en l'unique matière de la coordination des PPMS (dont l'objet est plus général). Elle mène ponctuellement des visites régulières d'établissements et demande à voir les PPMS. Si elle a participé à la dernière réunion de l'IFFO RME (en juin 2014), elle n'a pas bénéficié de la formation IFO RME (mais est sensible à ces questions depuis 2002).

Elle a engagé un bilan de la situation des PPMS, et fera le point avec la rectrice à la rentrée 2014/2015, mais sans cibler spécifiquement la question des risques majeurs.

En fait, en matière de prévention des risques majeurs, on ne peut noter que l'excellente mobilisation dans les Pyrénées-Orientales (voir annexe 2.8), avec ; par exemple, un exercice copiloté par la préfecture et le directeur de l'administration des services de l'Éducation Nationale (DASEN), fin 2013. Il serait plus qu'utile de généraliser ce type de pratiques dans toute la région.

À noter toutefois, que des formations ont été organisées en 2013 dans le Gard, pour les chefs d'établissements (surtout Nîmes) et qu'un important exercice PPMS a été mené aussi sur Béziers (34) au regard du risque industriel en 2013 : quelques écoles avaient en fait été intégrées dans cet exercice piloté par la préfecture, en liaison avec la mairie (constat, d'ailleurs, à cette occasion d'une radio ne fonctionnant pas pour entendre les informations diffusées). En conclusion, les PPMS sont faits, surtout sur le Gard, sans que la part sur les risques majeurs soit connue, et sans exercices.

L'organisation du suivi des questions de risques dans les DASEN n'est pas claire : mélange entre PPMS, risque routier, etc. Il faudrait clarifier. Il faut aller vers un correspondant risques/PPMS dans chaque DASEN.

Les chefs d'établissement réalisent leurs PPMS, certains le présentent en conseil d'administration, ou en commission d'hygiène et sécurité. Trop souvent, ces PPMS sont rédigés par une seule personne, sans partage. Et de toute façon, sans vérification des liens tant avec le PPMS, qu'avec les plans départementaux, comme les plans ORSEC.

La mission a ainsi pu constater en Lozère, que les trois établissements secondaires ont des accès en zone inondable, mais qu'aucune disposition particulière n'a été prise ni dans le PCS, ni dans les PPMS pour assurer une évacuation en sécurité de ces établissements en cas de crise.

Et, maintenant, se posent, du fait des très rapides évolutions de comportements et d'équipement des jeunes, la question de la prise en compte des réseaux sociaux, et l'utilisation des outils modernes par les élèves, avec des rumeurs non maîtrisées (SMS, ...). Il faut donc aussi former les jeunes.

Par ailleurs, d'autres sollicitations rendent moins lisibles l'enjeu des risques majeurs : sols pollués, qualité de l'air.

Il existe des réunions régulières des DASEN avec la rectrice. L'une de ces réunions pourrait donc être consacrée aux risques majeurs, aux PPMS et aux relations avec la préfecture (SIDPC).

En conclusion, hormis dans les Pyrénées-Orientales, la prise en compte des risques majeurs est ignorée par le monde de l'Éducation Nationale, mettant ainsi potentiellement en situation de danger des milliers d'élèves en cas de crise.

Recommandation :

11. Le préfet de région pourrait, s'appuyant sur les toutes récentes inondations de 2013 et 2014, ou sur les feux de forêt dans l'Aude à l'été 2014, se rapprocher de la rectrice, en liaison avec les préfets de départements, afin de lancer une réflexion pour une stratégie spécifique de prévention des conséquences de risques majeurs dans les établissements scolaires de la région. Cette stratégie devrait s'attacher, notamment, à clarifier les circulations d'information (diffusion DDRM, PPR, ...), les modalités de travail en commun (notamment entre SID PC et correspondants risques majeurs auprès des DASEN), l'organisation d'exercices et de retours d'expériences, la liaison avec les actions des collectivités territoriales (dont DICRIM et PCS), la pédagogie de diffusion de la culture du risque. Des conventions régionales et départementales pourraient encadrer cette mise en œuvre.

12. Chaque préfet doit associer le DASEN aux réflexions en matière de préparation de crises, veiller à la cohérence des PPMS avec le plan ORSEC et les PCS en liaison avec les collectivités. Cette réflexion s'appuiera sur un état de la situation des établissements scolaires du département au regard des risques majeurs.

#### 2.2.2.4. Le Conseil Régional

Le Conseil Régional apparaît comme un partenaire actif, mais avec des relations parfois difficiles avec les services de l'État. Son rôle est important, de par ses politiques propres, mais aussi par les politiques contractuelles (cf. FEDER).

Il se mobilise prioritairement, voire exclusivement, sur les inondations, avec une décision explicite en 2006. Sur ce champ, il est peu mobilisé, au-delà du subventionnement des travaux de protection, et il s'oppose à l'État dans la mise en œuvre de la directive inondation.

Le Conseil Régional remet en question régulièrement sa participation au volet littoral du CPER ou aux programmes opérationnels. Il ne s'engage pas dans la réduction des vulnérabilités, en particulier en ce qui concerne les délocalisations des cabanons et des campings. Il invoque souvent des études pas assez concluantes sur les actions efficaces à mener.

Le conseil régional n'a pas souhaité intervenir en matière de chutes de blocs, ce qui ne permet pas de mobiliser des crédits européens. Vu la faiblesse des moyens financiers des collectivités de Lozère, les premières touchées (Gorges du Tarn et de la Jonte), cette position empêche tout traitement du problème, avec des conséquences sur l'économie locale, dont le tourisme.

Enfin, en matière de risques technologiques, le conseil régional se place plutôt comme un acteur privé, comme un gestionnaire de ports, contrariant vivement la politique de prévention menée par l'État.

En matière d'inondation, le conseil régional souhaite venir en appui, en animation, en soutien financier. Un premier plan de 100 M€ aujourd'hui achevé, a été mené. En 2014, un nouveau plan est lancé, en accompagnement des PAPI, à hauteur de 70 M€. Le conseil régional est très impliqué sur le Plan Rhône, en appui au SYMADRHEM.

Le premier plan a permis des avancées majeures : création de structures par bassin, travaux... Aujourd'hui la région est ainsi en avance, avec le plus grand nombre de

PAPI en France. Le conseil régional est devenu un acteur fort et « légitime », avec l'animation d'une dynamique forte, avec plus de 600 M€ de travaux réalisés (et 400 M€ prévus dans le prochain plan).

Le Conseil Régional reste en priorité axé sur les investissements, considérant qu'il appartient aux collectivités territoriales, chacune à leur échelon de s'assumer dans le fonctionnement. Toutefois, le Conseil Régional aide à la mise en place de PCS. Et ceci est venu en appui des premières aides à la création de structures, avec quelques crédits de soutien à l'embauche de cadres compétents. Le conseil régional souhaiterait aller vers une méthodologie régionale des PCS, avec association de la population (cf Fourques, dans le Gard). Il soutient la mise en place de repères de crues (à ce jour plus d'un millier en place).

Une conférence des inondations est organisée chaque fin d'année, avec coprésidence avec le préfet. Ceci permet un point bilan, et un échange des pratiques. Le conseil régional a mis en place un observatoire des risques naturels (inondations), copiloté avec le préfet (DREAL).

Le conseil régional a appréhendé le calage des TRI dans une optique de cadre de financement : il craint un risque de cibler les aides de l'État sur quelques territoires, en oubliant les enjeux d'amont. Ne comprenant pas que l'enjeu des TRI est de cibler la vulnérabilité, sans du tout remettre en cause les approches de bassin, il a tout fait pour faire évoluer les cartes, et n'est pas satisfait du résultat.

Le conseil régional a été vigilant quant aux impacts sur ses ports, en particulier son projet d'un port fluvial sur le Rhône (l'Ardoise, sur d'anciens terrains industriels, au départ classé en zone d'expansion des crues) : le travail étroit avec la DDTM30 lui a permis de faire classer les terrains en constructibles sous prescriptions.

Problématique similaire sur le port de Sète. L'enjeu est ici la submersion marine. Face aux règles s'imposant au port, comme pour des logements, le conseil régional a tout fait pour faire évoluer le PPRI.

La problématique est similaire à Port La Nouvelle, avec la DDTM11.

Ceci amène le conseil régional à souhaiter une réflexion régionale, voire littorale sur ces questions des ports au regard des inondations et submersions, avec des cadres communs pour les PPRI.

Recommandation :

*13. Le préfet de région (DREAL) devrait pouvoir initier, en liaison avec le Conseil régional, une réflexion sur l'aménagement et le développement des ports et de leurs activités économiques, au regard des risques naturels et technologiques majeurs, en vue d'en tirer des orientations harmonisées à l'échelle régionale, en particulier en matière de PPR.*

### **2.2.3. Les organisations au niveau départemental**

Au niveau départemental, les organisations des services de l'État sont assez similaires et homogènes, malgré quelques variations (par exemple en matière de contrôle de légalité des actes d'application du droit des sols), suite en particulier aux réorganisations ayant amené la création des directions départementales interministérielles (DDI).

Pour ce qui est des unités territoriales (UT) de la DREAL, directement issues des subdivisions DRIRE, y compris dans leurs missions (dont ICPE), il y a eu peu de changement, hormis le calage d'une répartition avec les DDT(M) en matière de déchets : les UT DREAL suivent les ICPE (concernant surtout les déchets dangereux et non dangereux), mais également, notamment, les stations de transit / stockage temporaire de déchets inertes qui peuvent être des ICPE sous le régime « déclaration », les DDT(M) suivant les installations de stockage de déchets inertes / ISDI. Une singularité existe toutefois, celle du suivi des caves viticoles, encore dans certaines DDT(M), en raison de compétences historiques de certains agents.

Pour ce qui concerne les risques naturels majeurs, les responsabilités et compétences se répartissent essentiellement entre les préfetures (dont SIDPC) et les DDT(M), (et le service RTM commun à l'Aude et aux Pyrénées Orientales). Ceci peut amener d'autres services à se désintéresser du sujet, comme c'est le cas des directions des services de l'Éducation nationale dans les départements (DASEN, voir plus haut [2.2.2.2](#))

Cette relative diversité (y compris des origines des cadres et agents) ne facilite ni une vision commune, ni des partages de réflexions et pratiques. Ce point n'est pas suffisamment pris en compte au niveau régional, la DREAL ne réunissant régulièrement que les DDT(M). Ceci laisse donc certains champs non traités, comme la prévention des risques dans les campings, qui relève le plus souvent des SIDPC.

La baisse continue des effectifs, amène, en cas de départ non remplacé, à une fragilisation grave, allant même jusqu'à l'abandon d'une mission : non suivi de l'existence de DICRIM (pourtant base de l'information obligatoire en matière de risques / IAL, voir plus bas 3.1) ; absence de transmission des informations aux maires (TIM) ; perte de compétence en matière d'évaluations des dégâts aux biens non assurables des collectivités ; non suivi quasi généralisé des CPS dans les campings ; un seul agent compétent en matière de feux de forêt dans certaines DDT(M) ; contrôle de légalité indigent et sans stratégie ; non révision des PPRN obsolètes ; ... Des services pallient leur fragilité dans ce domaine clef des risques majeurs, en ponctionnant des effectifs sur d'autres missions.

Hormis le cas notable du service RTM, adossé à une convention claire entre le ministère en charge des risques et l'ONF, la fragilité de l'État devient maintenant patente. Or il reste, de fait, souvent le seul vraiment actif en matière de prévention des risques naturels majeurs et de préparation de crises.

Heureusement, dans certains cas, la qualité des SDIS (comme dans l'Aude, ou les Pyrénées-Orientales, mais surtout en matière d'incendies), la mobilisation de syndicats de collectivités (mais uniquement dans le domaine des inondations) peuvent pallier le retrait de l'État, mais en partie seulement.

La différence des moyens mobilisés amoindrit la légitimité et l'efficacité de l'État, en particulier dans son rôle de coordination. Le symbole apparaît dans la disparité entre les salles vétustes et sous équipées (avec des tableaux et punaises pour afficher des cartes) et les centres modernes de gestion de crises (avec multiples écrans, logiciels de simulations, SIG, ...) créés tant par des conseils généraux (cf le centre commun SDIS/SAMU en fonctionnement dans les Pyrénées-Orientales) que par des agglomérations (cf le PC de crises de Montpellier).

Si l'on conjugue cette fragilité des services départementaux de l'État (préfecture, DDI) avec la disparition des moyens humains mobilisables en crise que constituaient les personnels d'entretien routier et la baisse importante des moyens militaires en dernier

recours, on ne peut que s'interroger sur la capacité qu'à désormais l'État d'anticiper ou de gérer une crise d'ampleur majeure. Il n'est plus vraiment en mesure d'assurer un rôle de conseil et d'incitation à la mobilisation des collectivités territoriales.

Il est donc urgent, au-delà d'une stratégie plus claire au niveau régional (voir plus haut [2.1.3](#)), mais aussi au niveau local (par exemple en relançant les commissions départementales des risques naturels majeurs/CDRNM comme en Lozère ; voir ci-après [2.2.4](#)) :

- de mieux coordonner les services de l'État au niveau départemental, sous l'impulsion et autorité du préfet. La pratique est assez générale en matière de feux de forêts, plus ponctuelle en matière de campings, et quasi inexistante en matière d'inondations et pour les autres risques. Cette coordination peut se faire via des pôles de compétence, mais avec une implication personnelle du préfet, et une animation par un membre du corps préfectoral (directeur de cabinet ou sous-préfet missionné);
- de mieux animer au niveau régional l'ensemble des compétences en matière de risques naturels majeurs, quels que soient les services en charge au niveau départemental, en créant une communauté de partage et d'action large, dépassant les seules DDT(M), et donc associant les SID PC, DASEN, etc. (voir plus haut [2.1.3](#));
- de réexaminer au niveau national la politique de gestion des ressources humaines dédiées, tant en quantité (sanctuarisation des moyens en matière de risques majeurs) qu'en qualité (filiales de compétence, formations partagées, ...);
- d'utiliser tous les moyens modernes numériques pour accroître l'efficacité du travail dont le partage de données et cartographies, et ce, en interministériel.

Recommandation :

*14. Préserver les moyens humains dédiés aux risques naturels majeurs dans les DDT(M) et veiller au maintien des compétences dans l'ensemble des services mobilisés.*

*15. Mettre en place, auprès de chaque préfet de département, qui s'y impliquera personnellement, un pôle de compétence, animé par un membre du corps préfectoral (directeur de cabinet ou sous-préfet missionné), afin d'assurer une coordination de l'État en matière de risques majeurs, associant l'ensemble des services préfecture/DDI concernés, y compris le SDIS, le RTM, l'ONEMA, voire le procureur (ou le substitut), l'UT de la DREAL, le DASEN et le(s) agence(s) de l'eau.*

L'organisation des DDT(M) est variée, et liée à, l'histoire propre de ces services. Toutefois, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive inondation, en particulier les SLGRI, et au regard du double enjeu de responsabilisation des collectivités territoriales et de mise en œuvre de la loi GEMAPI, il semble pertinent de mettre en place des services eau et risques, en séparant en leur sein au moins la composante régaliennne (PPRN, PAC, etc.) de la composante d'accompagnement vers une gouvernance locale adaptée (EPTB, EPAGE, etc.). C'est ce qu'a très bien mis en place la DDTM de l'Hérault (voir annexe 2.3). C'est aussi la nouvelle organisation que met en place la DDTM des Pyrénées-Orientales.

D'une manière plus générale, le préfet, après avis du pôle de compétence risques qu'il

### Le nouvel organigramme du service en charge des risques à la DDTM 66



aura mis en place, doit s'assurer que les diverses missions clef en matière de risques majeurs sont bien identifiées, qu'un service pilote est désigné, et que les divers services concourant à cette mission désignent des référents et s'organisent. Parmi les missions incontournables, on peut citer par exemple : campings, TIM, PCS, cohérence ORSEC/PCS/PPMS, contrôle de légalité de l'application du droit des sols au regard des risques majeurs, SIG commun en crise, etc.

Recommandation :

*16. Dans chaque département, vérifier que les missions importantes en matière de risques majeurs relèvent bien du pilotage d'un service identifié en préfecture et/ou DDI, et que les services mobilisés ont bien désigné des référents, et que des modalités de travail sont mises en place.*

#### 2.2.3.1. Aude

Après d'un préfet conscient des enjeux en matière de risques majeurs, le SIDPC et la DDTM sont très mobilisés et assurent globalement bien les missions afférentes.

Le préfet est inquiet sur les capacités à agir des services de l'État (moyens financiers et humains). La décroissance des moyens humains est forte localement, alors que la DREAL maîtrise la compétence, mais avec une approche administrative trop à distance. Il faut réaffirmer l'enjeu local, avec des moyens sur place. L'efficacité nécessite une proximité géographique. Le préfet s'interroge en particulier sur le contrôle des ouvrages hydrauliques.

Le travail en commun entre DDTM et SIDPC est étroit. Mais le SIDPC a du mal à assumer l'ensemble des tâches lui incombant. L'organisation du contrôle de légalité de

l'application du droit des sols au regard des risques majeurs mériterait d'être améliorée, en vérifiant les rôles respectifs de la préfecture et de la DDTM.

Plus globalement, il faut renforcer la vision stratégique, et mieux formaliser des politiques, pour améliorer la lisibilité et l'efficacité.

Il n'y a aucune relation avec le DASEN,

Aux cotés de l'État, en matière d'inondation, le préfet note l'excellente mobilisation du SMMAR (voir ci-après [2.2.4.1](#)), qu'il souhaite associer plus étroitement.

Recommandation :

*17. Comme déjà recommandé lors de l'inspection (CGPC et CGAAER) de 2007, mettre en place, auprès du préfet de l'Aude, et sous sa présidence, un pôle de compétence, animé par un membre du corps préfectoral (directeur de cabinet ou sous-préfet missionné), afin d'assurer une coordination de l'État en matière de risques majeurs, associant le SIDPC et la DDTM, voire aussi le SDIS et le SMMAR, et associant en tant que de besoin, le service de la préfecture en charge du contrôle de légalité, le DREAL (SR et SE), le DASEN, l'ONEMA, voire le procureur (ou le substitut), l'UT de la DREAL, et le(s) agence(s) de l'eau.*

L'organisation de la DDT(M) est bien adaptée. Malgré des effectifs limités, elle assure globalement très bien les missions en matières de risques majeurs.

Au sein de la DDTM, l'ensemble de la thématique risques est placé sous la responsabilité d'un service unique appelé service prévention des risques et sécurité routière (SPRISR) dans lequel 11,35 etp (dont 0,8 etp du MAAF)<sup>31</sup> sont consacrés aux risques naturels et technologiques (dont référent départemental inondations).

Ce service a la responsabilité de :

- la production réglementaire dans le domaine des risques naturels et technologiques
- les avis ADS (application du R111-2 du code de l'urbanisme hors incendie de forêts) et en application des PPR approuvés
- l'élaboration des PPRN
- la participation à l'élaboration des PPRT auprès de la DREAL
- la contribution technique aux réponses aux pré-contentieux et contentieux risques en matière d'ADS sur saisine du bureau contrôle de légalité de la préfecture.
- la mise en œuvre locale de la directive inondations
- l'accompagnement des PAPI
- l'instruction des demandes de subvention (dans le cadre des mesures de réduction de vulnérabilité imposés par les PPR approuvés)

En matière d'information préventive la DDTM a en charge l'information des acquéreurs et locataires, la préfecture (SIDPC) assurant l'élaboration et la diffusion du DDRM.

<sup>31</sup> Alors que la dotation sur le BOP 181 est de 7,63 etp dont 1,4 consacré aux missions relatives au bruit des infrastructures terrestres)

Dans ce cadre la DDTM s'attache à mettre à la disposition du public l'ensemble des cartographies dont elle dispose par l'intermédiaire de la rubrique IAL du site de l'État dans le département.

Le travail se fait en collaboration avec le service eau et milieux aquatiques (SEMA) pour la mise en œuvre des PAPI (au titre des procédures loi sur l'eau).

La production des aléas incendie de forêts est assurée par l'unité « Forêts biodiversité » du service Urbanisme-environnement et développement des territoires (SUEDT)

Pour les contentieux relatifs aux PPR, la production des mémoires est assurée par la mission des affaires juridiques de la DDTM, alimentée techniquement par SPRISR et SUEDT.

La mission d'ingénierie des crises (1,5 etp), qui comprend le référent départemental inondation, a été rattachée au service SPRISPR à l'occasion de la réorganisation du service en 2014, tout en gardant le directeur adjoint de la DDTM en tant que responsable sécurité-défense. La répartition entre le RSD et le chef du SPRISR est claire : le lien entre RSD et le responsable de la mission ingénierie-crisis est direct pour les sujets relevant des questions de défense. Dans les autres cas le pilotage de l'ingénierie des crises relève du chef du SPRISR.

La direction de la DDTM a mis en place une excellente mobilisation en crise, via un dispositif de référent inondation innovant et performant (voir annexe 2.2). En effet, le directeur a fait le choix de créer une astreinte spécifique inondation, formalisée en 2014 (en doublement et appui du cadre d'astreinte) Sur la totalité de la semaine, sont mobilisés cinq agents (volontaires parmi les agents compétents en matière d'inondations), du 15 septembre au 15 juin : quatre du service en charge des risques (SPRISR) et un du service aménagement. L'un de ces agents participe au COD.

La préparation de la gestion des crises est effectuée en lien avec le SDIS, par la mise en œuvre d'exercices réguliers d'alerte (3 exercices ORSEC par an : terrain ou cadre avec alerte de tous les acteurs et parfois information des populations même sur exercice cadre et un exercice par an sur tous Seveso soumis à POI (9 dont 6 sur Port la Nouvelle, Titanobel, Comurhex, Lafarge) ce qui permet une bonne connaissance des acteurs industriels, mais aussi pour la DREAL d'intégrer les éléments du REX<sup>32</sup> dans les inspections ultérieures. Le noyau SDIS/DDT/SIDPC/DREAL est décrit comme particulièrement pertinent notamment, dans le domaine du risque industriel pour la construction de scénarios d'alerte crédibles. Le SDIS a noté que la réactivité était bonne dans les sites industriels stricto sensu, nettement moins performante pour les établissements liés au monde agricole (distilleries, caves coopératives), pour lesquels un effort de conviction reste à conduire, y compris dans la mise en place de POI réellement opérationnels.

Par ailleurs, le constat est fait qu'actuellement le citoyen n'a pas la connaissance des règles de base de sécurité et dans le département existe en plus le problème lié à population estivale (Port la Nouvelle) et le problème d'acceptation du risque technologique (ex du PPRT de Comurhex).

La DDT assure le secrétariat et l'organisation des réunions du CODERST qui se réunit mensuellement sous la présidence d'un directeur de préfecture.

---

<sup>32</sup> Systématiquement réalisé par le SDIS pour chaque exercice

Les relations avec le DASEN sont quasi-inexistantes.

À noter des relations étroites de la DDTM avec le SPC (qui est sur place (dans les locaux de la DDTM)).

La thématique déchets relève du SUEDT, avec une organisation spécifique qui vient d'être mise en place pour le suivi et la police des dépôts sauvages, sous la coordination du SUEDT, sans toutefois que le plan de contrôle ne prévoie d'action spécifique sur ce thème, hors flagrant délit constaté à l'occasion d'autres visites terrains ou sur dénonciation. Une collaboration existe avec l'UT- DREAL sur la thématique des déchets (ISDI notamment) mais, selon la DDTM, sur des sujets de politique générale comme le suivi du plan départemental des déchets non-dangereux, qui est de la responsabilité de la DREAL, le rôle de chaque service reste à clarifier.

Pour les autres installations classées agricoles (élevage) l'inspection est assurée par la DDCSPP avec un seul inspecteur, un second étant en cours de formation. La coordination régionale est assurée par une coordinatrice régionale, en poste dans le Gard, qui organise, avec le service risques de la DREAL, des réunions techniques semestrielles pour les agents des DDCSPP en plus des réunions ICPE générales organisées par la DREAL. Un interlocuteur est désigné au sein de la DREAL pour ces thématiques et les agents des DDCSPP sont intégrés au niveau national de formation, avec un tutorat assuré par un IICPE DREAL ; Le cas des élevages de chiens, dont l'inscription à la nomenclature ICPE interroge, a été évoqué lors de la rencontre.

#### 2.2.3.2. Gard

La gestion des risques est répartie au sein de la DDTM entre trois services impliquant un effort de coordination qu'avait pointé le rapport d'audit sur les risques naturels et hydrauliques de 2010. La réorganisation de la DDTM qui sera effective en septembre 2014 maintient une répartition légèrement amendée entre les trois services suivants :

• Service eau et risque inondation	PAPI et PPRI, actuellement répartis entre deux services (11 agents)
• Service environnement et forêt	PPRIF
• Service sécurité et bâtiments	autres risques, post PPRT, IAL, DDRM, plan de secours (3 agents)

La logique de cette répartition par type de risque n'est pas contestable mais demeure la nécessité d'une coordination inter-services efficace dont a donc désormais la charge (depuis septembre 2014) le nouveau service Sécurité et Bâtiment.

L'UT de la DREAL pour la Lozère et le Gard comprend 17 agents (dont 4 s'occupent des contrôles techniques de véhicules) répartis en 5 subdivisions de tailles très réduites comme dans les autres UT. L'UT est en outre éclatée sur trois sites : Nîmes (8), Alès (6) et Mende (3). La mission s'interroge sur l'intérêt de structures aussi petites qui peuvent induire des lourdeurs de gestion et l'argument géographique ne lui paraît pas déterminant pour créer deux subdivisions pour « inspection du travail mines et carrières ».

#### 2.2.3.3. Hérault

Le préfet est très conscient des enjeux en matière de risques majeurs, et porte une attention particulière aux occupations illégales.

Le SIDPC et la DDT sont très mobilisés et assurent globalement bien les missions afférentes.

Il existe plusieurs lieux et dispositifs de coordination :

- comité PAPI : la DDTM34 anime le comité des financeurs : DDTM, CR, CG, Agence de l'Eau ; diffusion des comptes-rendus aux porteurs de PAPI et DREAL
- MISE : la Mission Inter-Services de l'Eau (M.I.S.E.), animée par la DDTM, qui va évoluer officiellement en MISEN en 2014.
- CDE : le Comité Départemental de l'Eau (CDE) : Le CDE correspond donc à un mode de gouvernance à l'échelon départemental prenant en compte cette nécessaire concertation avec les acteurs hors État. Il intègre les problématiques de l'eau, dont l'inondation.
- MIPE : la DDTM/SER anime la Mission Inter-services des Polices de l'Environnement
- pôle risques : théoriquement présidé par le Directeur de Cabinet, il est en fait animé par le chef du SIDPC, et rassemble outre le SIDPC, la DREAL, le SDIS, la DDTM : son activité, réduite, se limite à un suivi des tableaux de bord d'avancement des procédures ; Il apparaît un manque de vision stratégique, un manque de formalisation des politiques, ce qui peut nuire à la lisibilité et à l'efficacité. Une dimension stratégique pourrait donc lui être redonné en le redynamisant sous l'autorité d'un membre du corps préfectoral (directeur de cabinet ou sous-préfet) avec certaines séances sous la présidence ou l'ouverture du préfet lui-même.

Il a été noté une très bonne initiative de mobiliser des sous préfets pour piloter des politiques (cf évacuation des campings littoraux sous animation sous préfet de Bézier : voir annexe 2.4), et une excellente coordination en matière de contrôle de légalité voir annexe 2.5).

Enfin, il n'y a aucune relation sur la thématique des risques majeurs avec le DASEN.

Recommandation :

*18.Redynamiser le pôle de compétence risques, avec présidence effective de réunions par le préfet et animation par un membre du corps préfectoral (directeur de cabinet ou sous préfet). Y associer le DASEN.*

L'organisation de la DDT(M) est bien adaptée, et, malgré des effectifs limités, assure globalement très bien les missions en matières de risques majeurs.

Le contrôle de légalité ADS est assuré par la DDTM pour le compte du Préfet.

Cette thématique « risques » est prioritaire dans le cadre du mécanisme du contrôle « par sondage » qui met principalement l'accent sur l'impératif de sécurité publique tenant à la prise en compte des risques naturels et technologiques (voir ci-après chapitre [7](#) et annexe 2.5). Cette obligation concerne naturellement tous les risques définis dans un plan de prévention des risques approuvé ou à venir.

Le SER/PRNT assure une analyse des dossiers ADS, établit la base « technique du mémoire » (notamment pour le contentieux relatif aux difficultés d'interprétation d'un PPRi).

L'unité des affaires juridiques du SHU assure l'exercice de ce contrôle, en lien avec les Parquets, avec cette expertise du SER/PRNT. La grande majorité des recours gracieux et déférés préfectoraux porte sur la violation des dispositions des PPRi.

Un des grands freins à l'exercice de cette mission tient d'une part à la faiblesse des effectifs qui lui sont dédiés, tant à la cellule juridique/SHU (1 agent C et 1 agent B+) qu'à l'unité risques/SER, et d'autre part à la difficulté de recruter des personnes à même de gérer un flux colossal d'actes et de rédiger des recours gracieux/déférés de plus en plus complexes d'un point de vue juridique.

L'organisation de « la police de l'environnement » est assurée par le SER, avec l'expérience des agents issu de la DDAF pour la « police de l'eau. La « police de la nature » monte en puissance ; le rattachement de l'unité « nature-biodiversité » au SER, en septembre 2014, permettra de conforter l'exercice de ces deux « polices ».

Celles-ci sont structurées, formalisées avec les conventions passées avec les 2 Parquets, l'ONEMA et l'ONCFS, le plan de contrôle validés par les Parquets et le Préfet en « MISE stratégique »

Le réseau sécurité défense est piloté par le responsable sécurité-défense, directeur adjoint, délégué à la mer et au littoral, appuyé par le service sécurité routière et gestion de crise rattaché au service éducation et sécurité routières (SESR).

Une note d'organisation relative à la « mission de Référent Départemental Inondation (RDI) » complète ce dispositif.

Le SER suit avec la DREAL LR les évolutions à apporter pour « conforter » le « dispositif RDI » (cf "boîte à outils" et programme de formations à finaliser.) .

Le contrôle des ouvrages hydrauliques relève depuis le 1er juillet 2013 de la DREAL LR, conformément aux conclusions de la mission d'inspection faite en 2012.

Les caves viticoles relèvent de la DDPP ; la DDTM/SER mobilise et alerte la DDPP lorsque des pollutions sont identifiées autour des caves (de même la DDTM/SER travaille avec l'UT DREAL lors de constats de pollution autour d'ICPE).

Le suivi des aires de lavages en milieu agricole est fait par la DDTM ou l'UT DREAL, si c'est une ICPE.

#### 2.2.3.4. Lozère

Après d'un préfet conscient des enjeux en matière de risques majeurs, le SIDPC (avec 6 agents) et la DDT sont très mobilisés et assurent globalement bien les missions afférentes.

Le travail en commun est étroit et fructueux. Ainsi, le SIDPC travaille étroitement avec la DDT pour l'information préventive et la prévention : le DDRM a été actualisé en juillet 2011 (rédaction DDT). Les plans en ont découlé (dont le plan ORSEC) et la DDT a établi les TIM. Pour les PCS (81 communes dotées d'un PPR), la répartition des tâches est la suivante :

- analyse du risque : travail DDT, via les pôles territoriaux (Marvejols et Florac)
- adaptation de la posture communale : pilotage SIDPC.

Cependant, un manque de formulation des stratégies et politiques peut nuire à la lisibilité.

Il n'y a aucune relation sur la thématique avec le DASEN, qui se refuse à des réunions communes, malgré une vraie demande des chefs d'établissements scolaires (mobilisés par exemple à l'occasion des procédures ERP). La préfecture constate, par exemple, une difficulté pour faire désigner un responsable unique pour plusieurs établissements dans un lieu ou bâtiment commun. L'article R.123-21 du Code de la Construction et de l'habitation (CCH) prévoit « *l'existence dans un même bâtiment, de plusieurs exploitations de type divers ou similaires...* ». Il précise que ce groupement d'établissements « *ne doit toutefois être autorisé que si les exploitations sont placées sous une direction unique, responsable auprès des autorités publiques des demandes d'autorisation et de l'observation des conditions de sécurité tant pour l'ensemble des exploitations que pour chacune d'entre elles* ». En l'espèce, l'absence de hiérarchisation au sein du 1<sup>er</sup> degré est un obstacle de terrain à la nomination d'une direction unique lors de regroupement d'établissements (par exemple : école maternelle et école primaire...).<sup>33</sup>

Recommandation :

*19. Mettre en place, auprès du préfet de Lozère, un pôle de compétence, animé par un membre du corps préfectoral (directeur de cabinet ou sous-préfet missionné), afin d'assurer une coordination de l'État en matière de risques majeurs, associant le SIDPC et la DDT, voire aussi le SDIS, et associant en tant que de besoin, le DASEN, l'ONEMA, voire le procureur (ou le substitut), l'UT de la DREAL, et le(s) agence(s) de l'eau.*

L'organisation de la DDT est bien adaptée, et malgré des effectifs limités, assure globalement très bien les missions en matières de risques majeurs.

#### 2.2.3.5. Pyrénées-Orientales

Après une période difficile d'un point de vue effectifs (vacances de postes...), la DDTM, qui vient de revoir son organigramme pour la problématique « risques », « s'organise » et s'apprête à mettre en œuvre plusieurs actions d'amélioration, dont une tendant à séparer, au sein du service risques, le champ régalien (PPRN) et le champ de la gouvernance (dont mise en œuvre GEMAPI)..

La CDRNM n'a jamais été créée dans les Pyrénées-Orientales, il n'y a, donc aucun lieu de présentation de la stratégie adoptée par l'État pour la mise en œuvre de la politique de prévention des risques majeurs, ni de lieu « départemental » d'échanges avec les collectivités.

Il n'existe pas, non plus, de mission inter services « risques naturels »/MIRNAT, ni de mission inter services de l'eau et de l'environnement/MISEN, ni de pôle départemental spécifique ayant une compétence « risques ».

Néanmoins, de nombreux échanges bilatéraux ont lieu entre DDTM d'une part et préfecture (SIDPC, contrôle de légalité...), conseil régional (financement des PAPI, interlocuteur pour SLGRI), conseil général (notamment en tant que maître d'ouvrage

<sup>33</sup> A noter une amélioration de la situation après le passage de la mission, avec l'arrivée d'un nouveau DASEN. Dès octobre 2014, un travail a été engagé en liaison avec la préfecture, notamment pour des formations. Une maquette de PPMS est en cours d'élaboration.

de barrages ou des digues de l'Agly), collectivités territoriales et fédération de l'hôtellerie de plein air (groupe de travail en cours au sujet des campings) d'autre part.

Recommandation :

*20. Créer un pôle de compétences spécifique, dont l'objet sera d'harmoniser et d'arrêter les principes et modalités concrètes de la mise en œuvre de la stratégie en matière de risques majeurs, et de la doctrine au niveau départemental.*

## **2.2.4. Les collectivités territoriales et autres acteurs**

### ***Considérations générales***

*Les conseils généraux* jouent un rôle important dans les domaines des risques majeurs naturels (notamment en matière de prévention des inondations ou de prévention des feux de forêts) et des déchets. Ils interviennent soit directement (avec les SDIS, ou, par exemple, via une structure ad hoc, comme le SMMAR dans l'Aude, ou en mobilisant des sapeurs-forestiers, comme dans l'Hérault), soit en appui financier, soit en planification (cas des déchets).

Cependant, la montée des dépenses sociales, et la stagnation voire la baisse des recettes, notamment fiscales, réduisent fortement leurs capacités d'investissement. La récente loi « GEMAPI » permettant l'instauration d'une taxe dédiée au profit des EPCI, et des EPAGE amène certains conseils généraux à s'interroger sur la pertinence du maintien de leurs efforts financiers dans le domaine de la prévention des inondations. De même, la baisse, et à terme, la disparition des aides au fonctionnement du ministère de l'agriculture et de la forêt, en matière de prévention des feux de forêts, amènent certains Conseils généraux à s'interroger sur la pertinence du maintien de leurs efforts financiers en ce domaine. Enfin, les projets de réforme territoriale conduisent certains à stopper toute réflexion plus prospective, et tout nouvel engagement financier, par exemple en appui de PAPI.

La région Languedoc-Roussillon est caractérisée par :

- d'une part une très forte mobilisation de structures de bassin en charge de la prévention des inondations, avec en particulier un très grand nombre de PAPI lancés très tôt ;
- une absence de structure de massifs en charge de la prévention des feux de forêts (à l'inverse par exemple de la région PACA : voir ci-après [3.4](#)).

La mobilisation des communes reste très inégale, avec des cas patents de déni des risques par de trop nombreux maires, se plaçant en opposition à l'État, refusant systématiquement les PPR, ou se livrant à des approbations tacites de permis de construire en zones à risques.

D'autres acteurs économiques sont directement concernés par la problématique des risques majeurs, en particulier l'hôtellerie de plein-air, activité économique importante pour la région.

Les citoyens sont peu mobilisés, hormis quelques comités communaux feux de forêts (très rares, à l'inverse de la situation en PACA, par exemple dans le Var) et/ou associations de protection de l'environnement. Les continus nouveaux arrivants dans la région, sans parler des touristes et estivants, sont très peu conscients des enjeux en matière de risques majeurs.

Les lieux d'association de tous les acteurs concernés par la définition des politiques en matière de risques majeurs sont rares, parfois dispersés, ou à connotation trop technique ou trop ciblée (comme le groupe inondation du comité départemental de l'eau dans l'Hérault, ou les comités de financeurs PAPI dans d'autres départements). Des commissions départementales des risques naturels majeurs (CDRNM) avaient été instituées par certains préfets, mais ne sont plus actives dans la majorité des cas (sauf peut-être en Lozère). Si les textes nationaux en ont supprimé le cadre législatif ([l'article L.565-1](#) du Code de l'environnement créé par la [loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003](#)) qui instituait dans chaque département une CDRNM a été abrogé (par [l'ordonnance n°2004-637 du 1er juillet 2004](#)), ils ont bien confirmé cet outil à un niveau réglementaire. Voici l'actuel article du code de l'environnement :

« Article R565-5 (Modifié par Ordonnance n°2010-462 du 6 mai 2010 - art. 1)

*I.-La commission départementale des risques naturels majeurs concourt à l'élaboration et la mise en œuvre, dans le département, des politiques de prévention des risques naturels majeurs.*

*Elle peut notamment être consultée par le préfet sur tout rapport, programme ou projet ayant trait à la prévention ou à la gestion de ces risques, sur la nature et le montant prévisionnel des aides aux travaux permettant de réduire le risque et sur l'impact des servitudes, instituées en application de l'article L. 211-12, sur le développement durable de l'espace rural.*

*II.-Elle émet un avis sur :*

*1° Les projets de schémas de prévention des risques naturels et leur exécution ;*

*2° La délimitation des zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement et des zones de mobilité d'un cours d'eau mentionnées à l'article L. 211-12, ainsi que les obligations faites aux propriétaires et exploitants des terrains ;*

*3° La délimitation des zones d'érosion, les programmes d'action correspondants et leur application dans les conditions prévues par les articles R. 114-1, R. 114-3 et R. 114-4 du code rural et de la pêche maritime.*

*III.-Elle est informée, chaque année, des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et de l'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs. »*

Une politique efficace de prévention des risques dépend d'une large mobilisation, et non pas seulement du volontarisme de l'État. L'ensemble des acteurs concernés doit se concerter pour mettre en synergie les efforts de protection des biens et personnes. Il est donc important de mettre en place des modalités de concertation entre les acteurs, pour débattre de la mise en œuvre des politiques nationales, de la stratégie locale de l'État en matière de prévention des risques majeurs, mettre en valeur les démarches volontaires et exemplaires des acteurs engagés, etc.

Recommandation :

*21. Mettre en place, dans chaque département, sous la présidence du préfet, éventuellement avec coprésidence du président du Conseil général, voire du président de l'association des maires, un lieu d'échange et de concertation pour une mobilisation coordonnée de prévention des risques majeurs, par exemple en redynamisant des CDRNM existantes, ouvertes aux divers acteurs concernés, comme les syndicats de rivière, la fédération de l'hôtellerie de plein-air, les chambres consulaires, des associations citoyennes, etc. Il y sera traité de l'ensemble des risques majeurs (inondation, feux de forêts, ...), des moyens de réduire la vulnérabilité (PPRN mais pas seulement), des programmes d'actions (dont les PAPI, PSR, ...), des actions de sensibilisation et information des populations, etc.*

#### 2.2.4.1. Aude

La mission note, pour souligner sa pertinence, l'organisation mise en œuvre dans le département par les collectivités en matière de prévention des inondations. À la suite des inondations des 12 et 13 novembre 1999, les collectivités locales se sont structurées pour créer 18 syndicats de bassin, fédérés par le SMMAR (Syndicat Mixte des Milieux Aquatiques et des Rivières : voir annexe 2.1)<sup>34</sup>, qui dispose aujourd'hui du statut d'EPTB. Porteur du PAPI, le SMMAR a débuté les réflexions sur la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Les partenaires financiers du PAPI se réunissent mensuellement dans le cadre du Comité Départemental de Prévention des Inondations (CDPI) dont la composition et la vocation ont récemment évolué vers un Comité Départemental GEMAPI. Des questions restent ouvertes sur la partie « GEMA » avec le périmètre des CLE des SAGE au regard de leur rôle en termes de gouvernance de l'eau sur leur propre territoire.

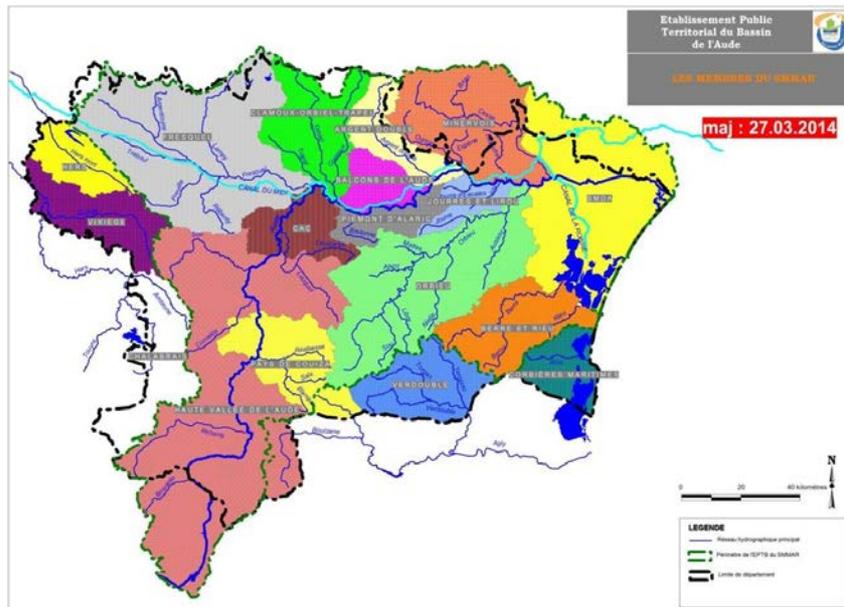
Dans le cadre du PAPI de l'Aude 2006-2013 avec avenant de prolongation des délais jusqu'au 31/12/2014, le Conseil Régional et le Conseil Général sont intervenus sur l'axe 4 : « actions de ralentissement des écoulements à l'amont des zones exposées » et sur l'axe 5 : « Amélioration et développement des aménagements collectifs de protection localisée des lieux densément habités ». Ces deux collectivités interviendront également sur le PAPI 2 en cours de labellisation, sur la période 2015-2020.

Suite à sollicitation du Préfet de Département le 25 mars 2014, le SMMAR s'est engagé par courrier en date du 3 avril 2014 à assumer le pilotage de la SLGRI. Afin de répondre au calendrier d'élaboration du PGRI, une note est en cours de co-rédaction entre le SMMAR et le service Risques de la DDTM, pour définir les objectifs prioritaires particuliers sur les deux Territoires à Risques important d'inondation (TRI), au sens de la directive, du département (Carcassonne et Narbonne). Il est prévu qu'une seule stratégie locale de gestion du risque inondation soit élaborée pour ces 2 TRI. Ces objectifs particuliers seront ainsi intégrés dans le PGRI.

Par ailleurs, est prévue dans le PAPI 2, une ligne budgétaire pour la réalisation de la SLGRI par sollicitation d'un cabinet privé sur la base d'un cahier des charges qui fera l'objet d'une co-rédaction par le SMMAR et la DDTM. Le PAPI 2 devant faire l'objet d'une labellisation par le comité de bassin du 2 octobre et par la CMI du 18 décembre 2014, il démarrera le 1er janvier 2015, la SLGRI sera donc rédigée pour 2016 conformément au planning de la Directive Inondation. La DREAL devra veiller à ce que ce dispositif ne prenne pas de retard pour des raisons de gestion administrative.

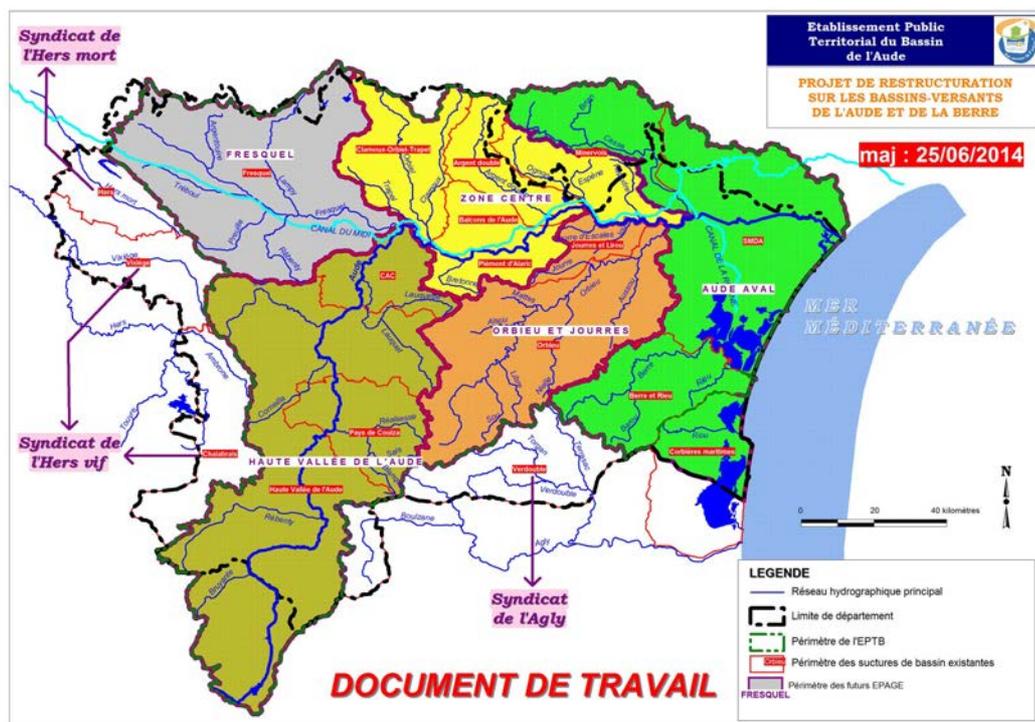
<sup>34</sup> Qui ne couvre toutefois que 80 % du département, soit le bassin versant de la rivière Aude.

L'organisation mise en place dans l'Aude a vocation à servir d'exemple pour le dispositif GEMAPI, tant en l'état (avec ses deux étages clairement identifiés de l'EPTB, le SMMAR, et des futurs EPAGE, les syndicats opérationnels), que dans son évolution, permettant un regroupement des syndicats opérationnels en seulement cinq EPAGE.



*l'état actuel de l'organisation institutionnelle en matière de prévention des inondations dans l'Aude : 17 syndicats opérationnels*

*la future organisation institutionnelle en matière de prévention des inondations dans l'Aude : 5 EPAGE*



À côté de cette organisation exemplaire, quelques maires, encore trop nombreux, restent dans le déni du risque (cf Lézignan) avec des stratégies de retardement des PPR (I ou IF) et d'octroi de permis de construire tacites, etc. Il convient que la position

de l'État vis-a vis de ce type de comportement s'inscrive dans une volonté claire et affichée de faire respecter la réglementation et d'utiliser les moyens idoines pour mettre à mal ces stratégies.

Il semble donc, en conclusion, utile, en matière de risques naturels majeurs, de mieux associer les collectivités territoriales à l'élaboration et au cadrage de la mise en œuvre de la politique de prévention, tant en associant les acteurs fortement engagés, que ceux méritant de mieux comprendre les enjeux. La mise en place d'un lieu de concertation, du type CDRNM serait très utile.

Recommandation :

*22. Le préfet pourrait associer le SMMAR aux travaux du pôle de compétence et examiner la possibilité de relancer une CDRNM (comme déjà recommandé lors de l'inspection de 2007)*

La mission a rencontré le maire de Narbonne et le président du grand Narbonne (ancien maire) sur le thème du PPRT Comurhex. Les deux élus et leurs collaborateurs ont souligné la qualité du travail effectué par les services de l'État sur ce sujet, qu'il s'agisse de la définition du périmètre du PPRT (nettement réduit par rapport à la proposition initiale suite à des mesures de réduction à la source acceptées par l'industriel) ou de la définition des mesures à mettre en œuvre suite au PPRT. Toutefois, l'avancement des dispositions financières de délaissement du domaine viticole concerné reste apprécié de façon différente par les élus rencontrés. Tous ont salué par ailleurs le rôle déterminant de la sous-préfète de Narbonne dans la conclusion favorable de ce dossier.

La mission a également rencontré les représentants de la mairie de Port la Nouvelle qui se sont focalisés sur les difficultés rencontrées du fait du maintien, avec changement d'exploitant, de l'implantation d'une unité de traitement d'hydrocarbures installée en plein centre-ville. La mairie a notamment regretté de n'être informée que tardivement du changement d'exploitant et du changement de statut du dépôt (passage en Seveso seuil bas, donc absence d'obligation de PPRT), l'information n'ayant été connue qu'au moment du passage en CODERST. La mission ne peut que constater les demandes en cours de mise en conformité de cette unité, portant notamment sur la gestion de terrains potentiellement pollués et sur la vérification du pipe-line desservant le dépôt<sup>35</sup>. Elle souligne la nécessité d'une application proportionnée de la réglementation.

La mission a, enfin, rencontré la directrice du développement, de l'environnement et du territoire du conseil général de l'Aude sur la thématique déchets<sup>36</sup>. A ainsi été présenté le projet de plan départemental de gestion et de prévention des déchets non dangereux de l'Aude, en indiquant que ce travail avait été traité en priorité dans la mesure où le seul plan valide à ce jour était celui de 1994, les autres ayant été annulés par décisions successives du tribunal administratif. Du fait de cette priorisation, les travaux du plan départemental de prévention et de gestion des déchets issus des chantiers du BTP ne débuteraient qu'après approbation du PGPG-DND. La directrice s'est félicitée de la qualité du travail conduit avec l'État et de l'existence d'outils de

---

<sup>35</sup> le changement de produit traité (passage au gazole) ayant réduit les risques accidentels présentés par cette unité.

<sup>36</sup> [cf. chapitre 5](#) du rapport

coopération efficaces (comité départemental de l'eau,), et de la capacité d'échanger sur des dossiers sensibles (réunion DGS avec DREAL par exemple)

#### 2.2.4.2. Gard

La mission n'a pas eu l'occasion de s'entretenir avec les collectivités locales et autres acteurs en matière de risques à l'exception de rencontres ad hoc avec la mairie de ROCHESSADOULE (ruisseaux couverts) et de SALINDRES (PPRT Axens et Rhodia). Ces deux rencontres lui ont néanmoins permis de constater la qualité des relations de l'administration avec ces élus municipaux, conséquences des actions d'assistance technique et d'information menées par la DREAL et la DDTM (voir paragraphes [4.3](#) et [4.4](#)).

#### 2.2.4.3. Hérault

Le conseil général est un acteur important en matière de risques naturels majeurs, tant en matière d'inondation (dont appui à syndicats dédiés) que de feux de forêts (plus de 7 M€/an, avec un lourd service de sapeurs-forestiers), Une interrogation se pose sur le maintien de cet investissement : loi GEMAPI qui va donner des moyens aux structures (taxe dédiée), montée des dépenses sociales, baisse de l'aide au fonctionnement de l'état pour les sapeurs forestiers, et surtout réforme territoriale annoncée.

##### **1/ volet inondation :**

Le conseil général se mobilise sur les inondations, et la protection du trait de cote. Il a soutenu une politique de gestion de l'eau en accompagnant la mise en place de syndicats de gestion par bassins versants : Vidourle, Hérault, Orb, ... Un réseau départemental de ces structures est animé par le Conseil Général : RED 34 (réseau 34).

Le conseil général participe à la gouvernance de ces structures, et à leur financement, dont les PAPI. Il est en charge, en propre, d'ouvrages hydrauliques (cf barrage du Salagou, ou ouvrages passifs par exemple sur le Lez, ou digues : en partie transférées aux syndicats, etc.).

Il travaille étroitement avec l'État, par exemple au sein du comité départemental de l'eau (CDE), avec coprésidence de la réunion annuelle (préfet et président du conseil général). Des réseaux de données ont été mis en place, un observatoire réunit tous les acteurs de l'eau.

Sur la façade maritime, le conseil général a mené des actions de protections, aujourd'hui réorientées vers des techniques douces : restauration de plages, réhabilitation de chenaux, retrait de voies routières de la proximité du littoral (lido de Sète, et vers Carnon)

Il est engagé au niveau européen : programmes INTERREG, INONDA, BEACHMED...

Globalement, le Conseil Général apporte 1 M€/an en fonctionnement aux structures de gestion, et de l'ordre de 2 à 3M€/an en investissement. Des PAPI ambitieux : cf le cas de Lattes (explosion démographique, malgré les zones inondables), avec 50 M€ (pour protéger 10 000 habitants).

La submersion marine est un sujet de préoccupation plus récent, mais avec des conséquences importantes : faudra-t-il retirer des constructions ? (cf. Palavas les Flots

avec des constructions placées exactement là où l'on a connu des submersions dans les années 1950).

Le Conseil Général soutient aussi des communes, voire des particuliers (pour les mesures de réduction de vulnérabilité prescrites dans les PPRI).

Mais, d'une manière générale, le territoire est très pauvre : 10 % de la population bénéficie du RSA, taux de chômage très supérieur à la moyenne nationale. Le budget social du Conseil Général augmente en continu (plus de 20 M€ en 2014). Les moyens financiers pour les autres politiques diminuent.

La loi GEMAPI sera une opportunité pour le Conseil Général pour se désengager : la taxe prévue pourrait dégager de l'ordre de 40 M€ par an sur l'ensemble du territoire départemental.

Le Conseil Général s'interroge donc sur son engagement sur les futurs PAPI et contrats de rivière.

Pour les campings : le Conseil Général travaille à du recul stratégique loin du littoral, en particulier à Vias.

En matière de glissements de terrain. Le Conseil Général a élaboré une base de données repérant les secteurs concernés. Il vient en appui des communes se mobilisant pour sécuriser des secteurs (falaises...).

## **2/ volet feux de forêt**

La mobilisation du conseil général est ancienne (1978), mais les contraintes budgétaires font craindre un retrait.

Le budget global pour la prévention de la DFCI est de 7 M€ par an (dont les forestiers sapeurs), hors SDIS. Le SDIS est peu engagé sur la prévention (à noter la mise en place, en juin 2014, d'une plate-forme commune avec le SDIS : PC feux de forêt).

Il y a quelques années le travail était trop sectorisé, l'État, le conseil général et le SDIS se mobilisant de manière séparée. De premières difficultés sont apparues vers 2010, le Conseil Général demandant plus de reconnaissance et de concertation de la part de l'État. Les relations sont aujourd'hui apaisées avec l'État (DDTM). Mais, les moyens de l'État sont en forte baisse : recettes en 2011, 1M€ (dont 800 K€ en fonctionnement), et prévue en 2015 la suppression de l'aide au fonctionnement, donc recettes réduites à 200 K€. Le Conseil Général gère, en saison, ses forestiers sapeurs, sans tutelle de l'État depuis 2012. Le retrait de l'État peut être un prétexte, dans le contexte de difficultés budgétaires plus générales, pour une baisse des moyens sur cette politique.

Le service DFCI et forestiers sapeurs a deux missions : (i) prévention (dont débroussaillage, entretien des pistes...), avec 112 forestiers sapeurs (sous l'autorité de la Direction de la Protection et Valorisation des Espaces Naturels) ; (ii) surveillance des massifs, avec intervention sur départs de feux (en saison, sur au moins 10 semaines d'été).

Les pistes sont inscrites au schéma stratégique des équipements de DFCI, actualisé chaque année, et validé par le préfet : 2000 km (sans compter un réseau secondaire très utile pour le transit). Certaines RD sont aussi des voies DFCI inscrites au schéma.

Quelques interventions en débroussaillage surfacique ont été mise en place en lien avec la Chambre d'Agriculture, les éleveurs s'engageant à maintenir les milieux ouverts.

17 tours de guet sont mises à disposition du SDIS (+ 2 vigies installées par le SDIS) ; De nombreuses citernes (30 000 l) (330 citernes) sont entretenues par le service et remplies et utilisées par le SDIS. Des barrières DFCI sont en place avec des interdictions d'accès des massifs à installer (premier cas de fermeture totale en 2014). 15 groupes de forestiers sapeurs sont reportés plutôt sur les deux tiers nord du département.

En saison, la surveillance descend, pour tenir compte de l'évolution des départs de feux, de plus en plus en friches de plaine.<sup>37</sup>

Les équipes patrouillent avec des véhicules, en complément des véhicules de l'ONF et de ceux du SDIS (qui se mobilise depuis peu), dans le cadre d'un dispositif coordonné. Le commandement est positionné au CODIS.

Le cadre de la mobilisation en saison est le cadre départemental arrêté par le préfet, le Conseil Général proposant son volet. En cas d'intempéries dans le département, les sapeurs forestiers sont mobilisables, par exemple en inondation (d'abord sur les RD) ou neige (profitant des véhicules 4 × 4). Mais ceci n'est pas formalisé.

Il n'existe pas de syndicat de massif. Mais il existe des comités communaux feux de forêts (CCFF), disposant d'un PC. Ils passent sous autorité du SDIS en opérations.

Par contre il y a une bonne couverture en syndicats de rivière, très impliqués. S'il existe des structures, ayant porté des PAPI et diverses actions de prévention, elles restent très morcelées, et inadaptées tant aux enjeux des TRI que de la GEMAPI. Des regroupements seraient à susciter et accompagner. Par exemple, la métropole de Montpellier à venir pourrait utilement reprendre directement la responsabilité du TRI de Montpellier (et donc de la SLGRI), en se substituant aux actuels syndicats du Lez (SYBLE) et de l'Étang de l'Or (SYMBO). De même pour le TRI de Béziers, il serait utile de rapprocher les deux syndicats de l'Orb/Libron (SMVOL) et de l'Hérault (SMBFH).

Recommandation :

*23. Dans le cadre de la préparation des stratégies locales de gestion du risque inondation (SLGRI), L'État peut jouer un rôle d'accompagnement des collectivités dans la poursuite d'une nécessaire restructuration des institutions mobilisées en matière de prévention du risque inondation, en s'appuyant sur la loi « GEMAPI », dans l'optique de créer des établissements publics (EPAGE) à une échelle d'action suffisante.*

La ville de Montpellier a identifié plusieurs risques naturels :

- les inondations avec les pluies cévenoles et les débordements de ses cours d'eau
- les feux de forêt dans la garrigue en zone Nord
- les mouvements de terrain avec les gonflements et retraits d'argile
- les vents forts et même violents

<sup>37</sup> Cf cartes

- la canicule
- les grands froids (pour la région)
- la neige et le verglas (rares mais non inconnus).

Pour les risques technologiques, la ville ne compte aucune installation SEVESO mais a plusieurs ICPE sous autorisation ou à déclaration ; ce sont des laboratoires de recherche, des stockages de produits chimiques, des stations service, des centres de gestion de déchets. La ville comprend des canalisations de gaz et est traversée par des axes de transport de matières dangereuses avec notamment le passage actuel de l'autoroute A 9 au Sud.

Pour les risques sanitaires, la ville note :

- les moustiques et les maladies liées,
- la pollution éventuelle de l'eau potable,
- la qualité de l'air ; (pour ce point la ville ne conduit aucune action ; l'agglomération effectue des mesures d'impact de la qualité de l'air et une association au niveau régional est en charge du suivi)

En matière d'inondation, la ville entretient les lits des cours d'eau la traversant. La ville s'est cependant dotée d'un service de prévision des crues. Elle dispose de capteurs pluviométriques, d'un abonnement spécialisé à Météo-France. Les liaisons avec les capteurs pluviométriques sont doublées par un abonnement spécifique utilisant une autre technologie. La ville doit en effet réagir très vite lors des crues cévenoles : moins de deux heures pour les débordements du Lez et moins de 30 minutes pour ceux du Verdanson. La ville a mis en place un partenariat avec le SPC de l'État situé à Carcassonne avec lequel elle estime entretenir d'excellentes relations.

Elle a aussi développé un partenariat avec la radio France-Bleue Hérault.

Des exercices de simulation de crise sont effectués au moins tous les ans avec le SID PC 34.

La mission a également visité le centre de crise de la ville de Montpellier. Il a semblé que ce centre très moderne, clair, confortable, qui comprend de multiples salles et qui est doté d'une documentation opérationnelle et de nombreuses fiches réflexe ferait envie à bien des préfets.

L'agglomération de Montpellier est compétente pour les mesures de prévention des inondations ; elle fait réaliser des travaux dans la commune de Lattes (au Sud) pour un montant de 40 M€. L'agglomération conduit également des actions en matière d'information et de préparation à la crise.

Pour la prévention des feux de forêt, la ville procède et fait procéder à des débroussaillages préventifs. La mise aux normes du parc zoologique situé au Nord de la ville et en zone à risque est en cours. La mise aux normes de cet ERP (création de coupes claires, regroupement d'enclos...) coûte 20 M€. Lors de période à risque d'incendie (ce qui arrive une fois tous les deux ans en moyenne) la ville ferme le parc zoologique.

Pour palier aux phénomènes avec vents forts la commune de Montpellier ferme les parcs par anticipation et en matière de prévention assure un élagage des arbres régulier.

L'hiver dès les premières menaces de gel, la ville procède à un salage ou sablage des axes routiers et des principales rues.

Malgré ces engagements forts du Conseil général, de la ville et de l'agglomération de Montpellier, et des syndicats de rivières, on note un contexte de sensibilité faible des élus municipaux aux enjeux risques. Il manque donc, au-delà du travail technique du groupe inondation du comité départemental de l'eau, un lieu de rencontre et de mobilisation partagé en matière de risques naturels majeurs. Les actions positives des uns seraient utiles à mettre en valeur pour amener les autres à prendre conscience des enjeux. Cette absence de lieu de débats et de partage de politiques nuit à la lisibilité et à l'efficacité, par exemple en matière de campings (voir ci-après 3.6), ou de feux de forêts (voir ci après 3.4)

Recommandation :

*24. Le préfet pourrait utilement mettre en place un lieu de concertation en matière de risques naturels majeurs, par exemple en relançant la CDRNM, en particulier pour accompagner la loi GEMAPI et les SLGRI, mais aussi pour évoquer des stratégies en matière de campings vis-à-vis du risque, des feux de forêts, etc.*

En matière de transports de matières dangereuses, l'agglomération de Montpellier a défini des axes de transport et établi un plan de circulation. Ce n'est que récemment que la ville a présenté à la CNESOR<sup>38</sup> le dossier de mise aux normes du tunnel de la Comédie, long de 380 mètres (en application des lois de 2002 et 2006 faisant suite à l'accident du tunnel du Mont-Blanc et de l'instruction technique du 25 août 2000 ; ce retard serait imputable à un oubli).

Pour ce qui concerne les déchets, l'agglomération de Montpellier compte 20 déchetteries qui accueillent les déchets ménagers et ceux des petits artisans. La nouvelle version du plan de gestion des déchets inertes n'est pas encore prête ; il n'y a selon l'agglomération pas de déficit de capacité d'accueil des déchets inertes à Montpellier. L'agglomération a développé un programme de remise à niveau des 20 déchetteries et a prévu d'en spécialiser 4 pour accueillir les déchets des activités artisanales du BTP.

#### 2.2.4.4. Lozère

Le département de la Lozère est peu peuplé et loin des grands pôles de développement économique de la région. Les collectivités territoriales, y compris le Conseil Général, ont peu de moyens, tant financiers qu'humains. La petite taille des communes aggrave leur faiblesse, longtemps compensée par un appui technique de l'État, maintenant disparu (avec la disparition de l'ingénierie d'appui territorial, puis avec la suppression de l'ATESAT). La création d'une agence départementale d'appui ne réglera pas complètement le problème. Il y a donc une nécessité d'aider ces collectivités à se regrouper, mais ce ne sera pas suffisant.

Le Conseil régional, face à l'un des problèmes qui gêne le plus l'avenir touristique de ce département, les chutes de blocs dans les gorges du Tarn et de la Jonte, n'a pas souhaité apporter d'aide, ce qui interdit, par voie de conséquence, la mobilisation des fonds européens. Dans le contexte de difficultés financières des collectivités, ceci empêche vraiment une mobilisation en prévention, et obère les perspectives d'évolution, en particulier des outils réglementaires de prévention (PPRcb).

---

<sup>38</sup> Commission nationale d'évaluation de la sécurité des ouvrages routiers.

Recommandation :

*25. La DGPR devrait porter une attention particulière à la prise en compte de l'ensemble des risques naturels, dont les chutes de bloc (voir cas de la Lozère), dans la programmation des fonds européens par les Conseils régionaux.*

On peut noter toutefois l'existence, et peu à peu le renforcement (passage de SIVOM à syndicat mixte, par exemple) de quelques syndicats (dans les gorges du Tarn et de la Jonte, etc.), mais là encore peu dotés, et avec un Conseil général qui s'implique autant qu'il peut, mais surtout via sa compétence en matière de routes.

L'État a depuis longtemps mis en place une commission départementale des risques naturels majeurs, mais qu'il a peu réunie. Il serait très utile de la remobiliser dans le contexte des débats avec les élus sur les enjeux par exemple des chutes de blocs, et des mouvements de terrain.

Recommandation :

*26. Redynamiser la mobilisation des collectivités territoriales, en relançant plus activement sous la présidence du préfet de Lozère, et éventuellement la coprésidence du président du Conseil Général, la commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM, déjà en place), et en accompagnant les structurations des collectivités au sein d'institutions adaptées, dans le cadre de la loi « GEMAPI ».*

#### 2.2.4.5. Pyrénées-Orientales

Au-delà du Conseil régional qui soutient généralement les actions de prévention à hauteur de 20%, le conseil général s'est positionné depuis des décennies en partenaire incontournable de la gestion du risque inondation mise en œuvre par les différents acteurs compétents (services de l'État, autres interlocuteurs financiers pour les PAPI notamment, collectivités, syndicats de gestion, associations...), en soutenant les maîtres d'ouvrage via un appui technique et financier (généralement 20%), mais également en assurant directement la gestion d'ouvrages de protection : c'est ainsi qu'il a notamment créé et gère directement des ouvrages majeurs de protection que sont :

- le barrage de Vinça (1978 / 24,6 Mm3) écrêteur des crues et soutien d'étiage / irrigation de la Têt,
- le barrage sur l'Agly (1996 / 51 Mm3 en crue) écrêteur des crues et soutien d'étiage / irrigation de l'Agly,
- les 26,4 km de digues de protection de 7 communes de la plaine Salanquaise le long de l'Agly « maritime », reprises en 2008 ;

Par contre, il a décidé de ne pas faire partie des différents syndicats mixtes.

Au niveau local, s'il existe, notamment dans la plaine du Roussillon, plus de 200 associations syndicales autorisées / ASA / ou associations syndicales constituées d'office / ASCO / (compétences irrigation ou entretien de cours d'eau), ces associations ne disposent bien souvent que de budgets très restreints ne permettant pas d'envisager des programmes « sérieux » de travaux d'entretien, et les quelques syndicats mixtes de bassin versant existants (récents pour la plupart / Réart, Têt / pas de structure pour l'Agly) n'ont pas la compétence « maîtrise d'ouvrage », ou, lorsqu'ils

l'ont, ne l'utilisent que de manière ponctuelle, pour des ouvrages bien déterminés, et, bien souvent, n'ont que peu de contacts avec les ASA, ce qui pose problème dans le cadre des SAGE (cas du Tech par exemple).

Cette situation, à laquelle il faut ajouter quelques « superpositions » (même territoire et même compétence pour plusieurs MOA) ou « vides » (territoires inondables non couverts par syndicats !) a d'ailleurs conduit à prendre plusieurs DIG en urgence pour gérer de gros problèmes d'entretien, réalisés dans plusieurs communes, sans forcément de nécessaire coordination.

La DDTM fonde beaucoup d'espoirs dans la future compétence « GEMAPI », tout comme un certain nombre de collectivités...

### 3. Les outils de la prévention et de planification en matière de risques naturels

#### 3.1. L'information préventive

Une réelle prévention des risques nécessite une appropriation des enjeux par les populations, et donc la connaissance de ces enjeux. Il y a plusieurs voies :

- l'information technique, plus accessible aux acteurs institutionnels ;
- la visibilité de la mémoire des événements,
- l'éducation et la sensibilisation.

Dans une région à très fort accroissement démographique par immigration, et avec un tourisme très important amenant des séjours de passages de population étrangère à la région, la seule mémoire culturelle des habitants ne suffit plus.

Si le Conseil régional (outre son excellent site d'information dédié à la thématique : <http://www.laregion-risquesnaturels.fr>), les syndicats de rivières, voire, plus rarement quelques communes, mènent diverses actions, comme la pose de repères de crues, ou en liaison avec l'Éducation nationale, la sensibilisation des jeunes élèves, le cadre juridique national impose une information directe aux habitants soit de manière générale par les communes, via des dossiers d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM), soit au moment de transactions immobilières (Information des acquéreurs et locataires de biens immobiliers sur les risques majeurs / IAL).

La pyramide légale a prévu :

- la mise au point et la mise à disposition du public d'un dossier départemental des risques majeurs (DDRM) ;
- la transmission par l'État des informations sur les risques aux maires (TIM) ;
- les DICRIM (obligatoires dans les communes soumises à un PPR) ;
- les IAL.

En région Languedoc-Roussillon, seul le premier maillon a été mené à bien dans tous les départements, avec des approbations s'échelonnant entre 2011 (Aude) et 2013 (Gard). Ces DDRM sont très détaillés.

C'est pourquoi ils sont lourds et d'un abord difficile : le DDRM de l'Hérault compte, par exemple, 582 pages. Même les décideurs les plus concernés, au premier chef le préfet, n'ont pas dû ou pu le parcourir avec bénéfice. Il manque clairement un résumé rapide et simple. Ne serait-ce qu'une liste des événements les plus significatifs qui se sont produits dans le département. Une telle liste permettrait de voir rapidement les divers type de risques, la récurrence des événements, et, plus récemment leur occurrence.

### Risques naturels majeurs dans l'Hérault principaux événements

années	inondations	tempêtes	Feux de forêt	Mouvements de terrain/chutes de blocs	Séismes intensité
1373			nc		V
1786			nc		V (Montagnac)
1907	Hérault (dizaines de victimes), Vidourle, Libron, Étang de l'Or		nc		V (Bédarieux)
1909			nc		VI
1920	Hérault		nc		
1929			nc	Glissement Béziers	
1930	Aude (38 morts)		nc		
1933	Lez , Hérault, Vidourle		nc		
1950			nc		VI
1952		X	nc		
1953	Orb		nc		
1958	Hérault, Vidourle		nc		
1963	Étang de l'Or		nc		
1964	Libron		nc		
1970		X	nc		
1973			229 incendies 8821 ha		
1976	Lez				
1978		X			
1979			255 incendies 6204 ha		
1982		15 morts			
1984		X			
1985				2 glissements	
1987	Orb				
1989			118 incendies 2873 ha		
1996	Libron , Orb (4 morts)				VI
1997		X			
1999	Aude (25 morts)	X			
2002	Hérault, Vidourle				
2003	Lez, Hérault, Vidourle (4 morts) Étang de l'Or	X			

années	inondations	tempêtes	Feux de forêt	Mouvements de terrain/chutes de blocs	Séismes intensité
2005	Lez, Étang de l'Or, Aude, Vidourle				
2006	Étang de l'Or, Aude				
2008		X		Chute de blocs	
2009		« Klaus »			
2010			161 incendies 3275 ha (dont un seul 2544 ha)		
2011	Hérault				
2014	5 morts : Lez, Mosson, Vidourle, etc.				

Mais, dès l'étape suivante, la situation est beaucoup plus problématique. Seule la préfecture/DDT de Lozère a mené un travail systématique de traduction du DDRM par un envoi adapté à chaque commune des informations la concernant (voir annexes 2.6). Dans certains départements, aucun service (préfecture ou DDTM) ne se sent en charge. Or, en l'absence de TIM (dont la base minimale est constituée par les porter-à-connaissance à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme), les communes peuvent arguer de la non possibilité de tenir leurs obligations légales de réaliser des DICRIM. Le cas spécifique des incendies de forêt (voir [3.4](#)) est particulièrement grave : les DDT(M) ont considéré généralement que les PPRIF (pourtant programmés) n'étaient pas la procédure adaptée, et qu'il fallait aller vers un porter-à-connaissance de cartographies de l'aléa feux de forêts. Mais aucune n'a terminé, voire lancé le travail. Il n'y a donc aucune information précise dans les communes concernées sur les risques d'incendies de forêt.

L'étape suivante est évidemment encore moins suivie. Des chefs de SIDPC indiquent clairement ne pas suivre si les communes dotées d'un PPRN s'acquittent de cette obligation. Dès lors, s'il y en a, la question de leur qualité se pose.

Recommandation :

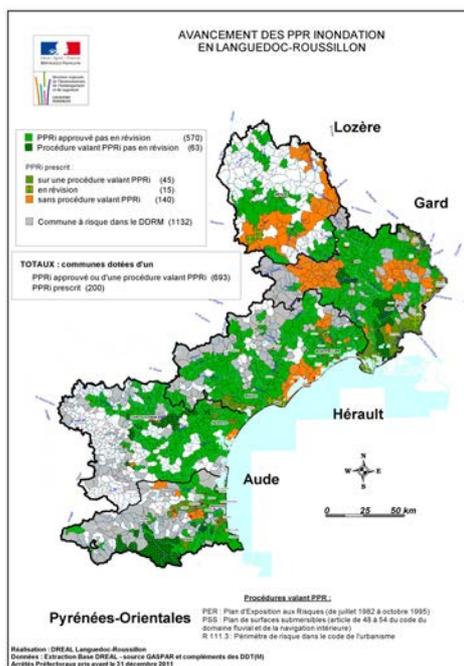
*27. Dans les quatre départements littoraux, les préfets doivent clairement désigner le service en charge des transmissions d'information sur les risques majeurs aux maires (TIM), et mettre en place une procédure/programmation.*

*28. Dans les quatre départements littoraux, les préfets doivent clairement désigner le service en charge du suivi des DICRIM, veiller à un rappel de leurs obligations aux maires, et examiner un dispositif d'accompagnement des communes, soit via les syndicats de rivières, soit les EPCI.*

### 3.2. Les plans de préventions des risques naturels (PPRN)

La préfecture de région (DIREN puis DREAL) a élaboré deux guides d'élaboration des plans de prévention des risques (PPR) inondation (PPRi, en 2003), et littoraux (PPRL,

en 2012). La DREAL s'appuie sur ces documents pour animer et accompagner la mobilisation des préfetures de département (DDT(M)).



Cet effort a été payant, avec une relativement bonne couverture de la région en PPRi.

Mais, nombre de ces PPR sont anciens et devraient être révisés (en particulier dans l'Hérault, ceci concernant environ une centaine de communes !). Cette tâche semble méconnue de la DGPR, et non prise en compte dans la répartition des moyens humains.

Recommandation :

*29. Définir au niveau régional une stratégie de réactualisation et mise en révision des PPRi, et en tirer les conséquences en termes de moyens humains.*

Dans les Pyrénées-Orientales, en 2010, la DDTM a rédigé un guide d'élaboration des PPRi pour partager entre service urbanisme et service risques l'interprétation du guide méthodologique d'élaboration des PPRi en Languedoc-Roussillon de 2003 (voir ci-après § 3.2). Ce guide, qui précise notamment les dispositions constructives à mettre en place dans le cadre des PPRi, n'a évidemment jamais pu être présenté en CDRNM, puisque cette commission n'existe pas.

À signaler tout particulièrement le contexte spécifique de la plaine du Roussillon, territoire soumis à une forte pression de développement, dans lequel les plans de prévention des risques ont fortement réduit les surfaces ouvertes à l'aménagement dans les POS.

Le fait de réglementer, par les PPR, notamment la taille minimale des parcelles et les COS, conduit à réfléchir aux questions de densité, de forme urbaine et de capacités d'accueil face aux prévisions d'évolutions de population figurant dans les SCOT.

Recommandation :

*30. Engager la rédaction d'une véritable doctrine formalisée en matière de PPRI, à faire « valider » par la DREAL et à présenter à l'instance départementale à envisager.*

En revanche, il y a un net retard dans le domaine des PPR littoraux. 25 communes sont considérées comme devant faire l'objet en priorité d'un tel document approuvé, mais seules 13 en sont dotées (52%).

Deux départements ont des difficultés majeures pour conclure, face à une forte hostilité des maires, avec divers atermoiements sous prétexte de neutralisation pendant les récentes périodes électorales : l'Aude (où il faut désormais ajouter le cas de Port-la-Nouvelle, après annulation du PPRI de la Berre, qui comportait un volet submersion marine) et les Pyrénées Orientales. Dans les deux cas, il appartient aux préfets de se donner des objectifs de délais (n'allant pas au-delà de début 2015), avec éventuellement l'examen de l'opportunité d'une approbation anticipée<sup>39</sup>.

Le cas d'Argelès sur mer est typique de l'attitude de certains élus, se retranchant derrière des demandes incessantes d'études complémentaires (tant pour le PPRL d'ailleurs que pour le PPRI, ou le PPRIF), et invoquant le manque de concertation (tout en critiquant les délais trop longs...).

Néanmoins, il est clair qu'il serait bon de s'accorder rapidement sur certains points techniques, au niveau régional, comme :

- réaliser un seul PPR tant pour les inondations fluviales que pour les inondations marines, les phénomènes pouvant se cumuler ;
- intégrer le volet érosion marine ;
- éventuellement, aller au bout de la prise en compte du changement climatique, vers l'intégration du retrait stratégique.

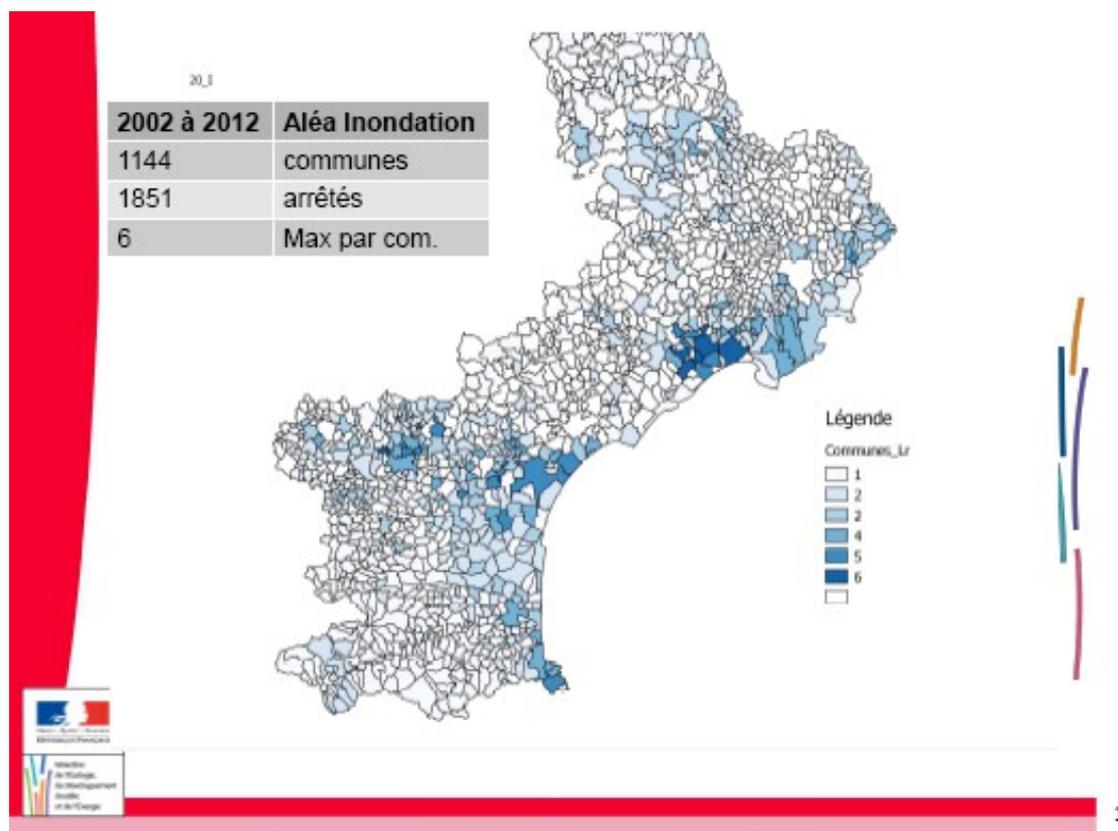
---

<sup>39</sup> Méthode employée par le Préfet des Bouches-du-Rhône pour sortir de l'impasse provoquée par une attitude dilatoire de maires du delta du Rhône, retardant depuis une dizaine d'années une indispensable approbation.

	Libellé de la commune	Date de prescription du PPRL	Date de clôture de l'enquête publique	Date d'approbation du PPRL (hors application anticipée)
AUDE	Leucate	11/10/12		
	Narbonne	11/10/12		
	Fleury	11/10/12		
	Gruissan	11/10/12		
GARD	Grau du Roi	30/05/11	11/07/13	20/11/13
	Aiguës-Mortes	30/05/11	12/07/13	23/10/13
HERAULT	Bouzigues	12/09/07	06/05/11	25/01/12
	Vias	04/07/11	31/01/14	03/04/14
	Poussan	12/09/07	06/05/11	25/01/12
	Mireval	12/09/07	06/05/11	25/01/12
	Mèze	12/09/07	06/05/11	25/01/12
	Marseillan	12/09/07	06/05/11	25/01/12
	Loupian	12/09/07	06/05/11	25/01/12
	Frontignan	12/09/07	06/05/11	25/01/12
	Balaruc-le-Vieux	12/09/07	06/05/11	25/01/12
	Balaruc-les-Bains	12/09/07	06/05/11	25/01/12
	Agde	04/07/11	07/03/14	15/05/14
	Sète	12/09/07	06/05/11	25/01/12
	Lattes	21/09/04	22/02/13	06/06/13
	Sérignan	12/09/07	27/01/11	23/06/11
	Vic-la-Gardiole	12/09/07	06/05/11	25/01/12
La Grande-Motte	04/07/11	20/02/14	16/04/14	
PYRENEES-ORIENTALES	Barcarès	14/12/12		
	Elne	10/08/06		
	Saint-Cyprien	10/08/06		

L'examen des déclarations d'état de catastrophe naturelle dans la région montre la prédominance des événements justement dans cette bande littorale.

### Nombre d'arrêtés de catastrophe naturelle pour inondation, par commune



Recommandation :

*31. Dans l'Aude et les Pyrénées Orientales, les préfets doivent se donner des objectifs d'approbation rapide des plans de préventions des risques littoraux (PPRL), au plus tard début 2015, quitte à envisager des adoptions par anticipation.*

D'autres aléas font l'objet de mise en PPR, comme les mouvements de terrain, les chutes de blocs, ou les incendies de forêts.

D'une manière générale, des ambitions importantes en termes de PPRIF ont été annoncées (en particulier dans les PDPFCI), alors que très vite les services (DDTM) ont considéré la procédure non adaptée, car trop lourde, ne s'engageant que très récemment dans une démarche de mise au point de cartes de l'aléa feux de forêts, à porter-à-connaissance. Le résultat est une absence quasi totale d'information officielle et juridique des communes sur cet aléa. Cette situation ne doit pas perdurer (voir ci-après 3.4).

Le préfet (et la DDT) de Lozère a enfin approuvé le PPR chutes de blocs dans les gorges du Tarn et de la Jonte.

Mais, ce dernier cas illustre la difficulté de bien concilier développement économique, urbain et touristique et prévention des risques, surtout quand d'autres enjeux peuvent accroître les contraintes. Il est donc important, en liaison avec les collectivités territoriales, une fois les PPR approuvés, de s'engager dans des réflexions sur le

développement territorial durable, en faisant le lien entre aménagement, risques et environnement. Ceci devrait d'ailleurs aboutir à une révision des documents d'urbanisme (SCOT, PLU), au-delà de la simple annexion « formelle » des PPRN à ces documents.

Au-delà de la recherche d'espace de « respiration » dans les gorges précitées (par exemple au regard du site classé<sup>40</sup>) l'approche territoire et risques prônée d'ailleurs par le ministère (DGPR et DGALN : <http://www.territoires.gouv.fr/l-atelier-national-territoires-en-mutation-exposes-aux-risques>) mérite que, dans chaque département, des projets pilotes soient engagés. Une animation régionale, mobilisant les services de l'État en charge de l'aménagement au-delà des services en charge des risques, serait utile. Le Conseil régional pourrait y être associé, et, localement, les lieux de concertation sur les risques majeurs, comme les CDRNM pourraient en fixer le cadre et le suivi.

L'esprit des SLGRI (ciblées sur les territoires très vulnérables, les TRI), mais aussi celui de la loi GEMAPI confiant la compétence risques aux EPCI (en les incitant à rester dans une logique de bassin, dans le cadre d'EPAGE) donnent le cadre à cette rencontre des enjeux d'aménagements (portés par les EPCI) et ceux de prévention des risques.

Recommandation :

*32.Lancer une initiative régionale, s'appuyant sur des démarches au niveau de chaque département, en vue de travailler au développement de territoires en mutation, au regard des risques majeurs, dans une optique de dépasser les contraintes, vers un développement durable de ces territoires soumis à forte pression démographique ou ayant un besoin impératif de poursuivre leur développement économique et social.*

L'attention de la mission a été attirée par les services de l'État sur la mise en œuvre de la notion de procédure intégrée issue de la loi ALUR.

La procédure intégrée pour le logement, entrée en vigueur le 1er janvier 2014, a été instaurée par l'[ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013](#) dans le cadre des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction. Elle permet d'adapter des documents supérieurs parmi lesquels les PPR inondation et PPR miniers ou cavités naturelles afin de permettre la réalisation d'un projet présentant un intérêt général.

Cette procédure présente des risques d'être perçue comme un outil de « détricotage » des PPRI. Les clauses de sauvegarde de « crues à cinétique lente » et « dans les zones urbaines hors champs d'expansion des crues » ne sont pas suffisamment définies pour constituer de véritables garde-fous. Dans l'Hérault, il a été constaté un lobbying de certains cabinets d'avocats auprès des collectivités pour initier de telles procédures, qui, d'ailleurs, sont à conduire par l'État (enquête publique, etc.) avec des moyens déjà réduits.

En tout état de cause, les services des départements littoraux, soumis à crues rapides, considèrent cette procédure non adaptée, le texte laissant penser qu'il est d'application nationale, alors qu'il semblerait plutôt adapté à des contextes spécifiques d'autres

<sup>40</sup> À noter l'excellente initiative du préfet et de la DDTM de Lozère de mener une démarche d'atelier territoire et risques, pourtant non labellisée, mais avec quelques crédits ouverts par le ministère.

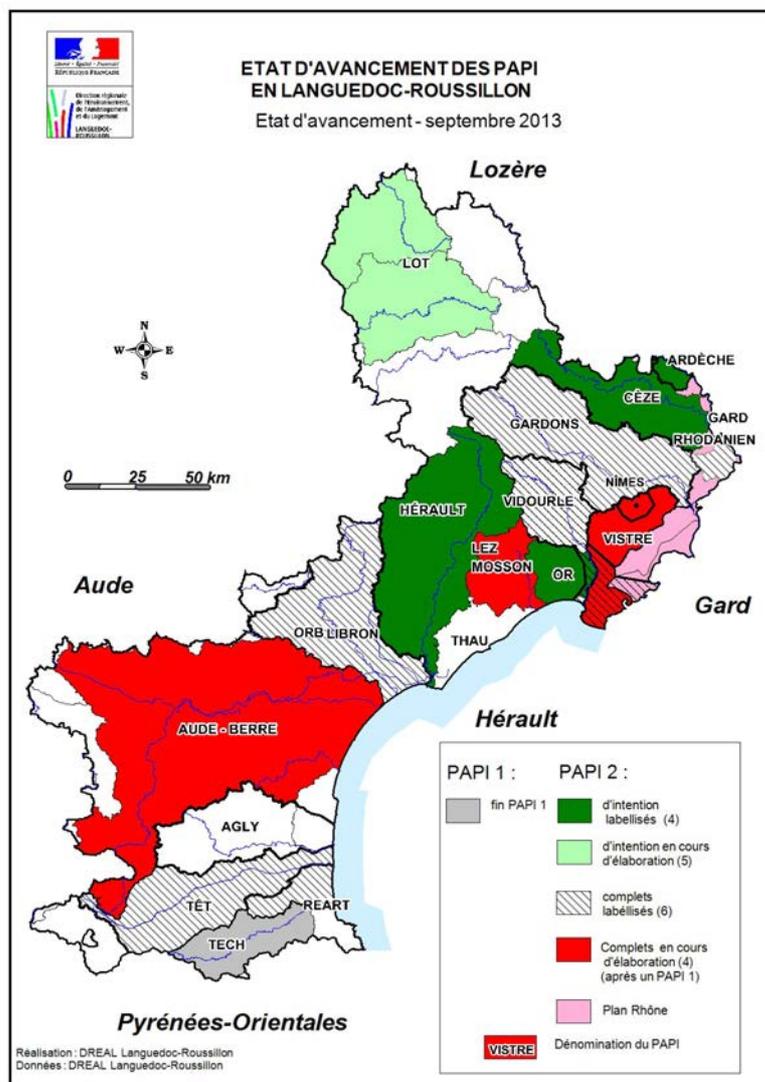
régions, les échanges n'ayant peut-être pas été suffisants entre DGALN et DGPR pour en préciser la rédaction.

Recommandation :

33. la DGPR devrait réexaminer avec la DGALN l'application de la procédure intégrée prévue par la loi ALUR, au regard du contexte spécifique des départements littoraux méditerranéens, soumis à crues rapides (résultant d'événements de type « cévenol »).

### 3.3. Les programmes de prévention contre les inondations (PAPI, PSR...)

La région est, depuis l'origine, très dynamique dans l'engagement et la réalisation de programmes de prévention des inondations. La quasi-totalité du territoire concerné est couvert par des PAPI. Dans certains cas, les institutions en charge en sont à présenter un deuxième dossier de candidature (cf le SMMAR dans l'Aude, ou le SYBLE dans l'Hérault).



Ces programmes ont permis, non seulement des investissements importants, mais surtout de se fixer des stratégies d'intervention, intégrant d'ailleurs opportunément des volets d'information des populations : mise en place de repères de crues (par exemple par le SYBLE), actions de sensibilisation des scolaires, etc. On peut évoquer, à l'occasion des inondations d'octobre 2014, le constat de l'efficacité des travaux menés sur le Lez (terminés juste avant l'été 2014 : voir annexe 2.10). Ces travaux comprennent les digues de protection de Lattes, avec le déversoir de la Lironde, qui a parfaitement fonctionné et réellement protégé les zones habitées en aval. Ce déversoir a été étudié et réalisé dans le cadre du PAPI 1 du Lez sous maîtrise d'ouvrage par la CAM. Ces projets démontrent ainsi le rôle majeur que doit exercer la nouvelle métropole de Montpellier dans le cadre du domaine des compétences inondation (cf GEMAPI) sur le bassin du Lez et de la Mosson.

On notera aussi les excellentes initiatives d'appui aux communes en matière de PCS (voir ci-après le [chapitre 6](#)). La nouvelle orientation du ministère de ne plus financer les actions d'alerte et de gestion de crise (axe 3 du cahier des charges des PAPI<sup>41</sup>) donne un signal qui pourrait être mal interprété : s'il est parfaitement légitime de ne plus financer ce qui relève des obligations des acteurs (dont les PCS), il ne faudrait pas perdre de vue l'objectif de favoriser « une mise en œuvre coordonnée », et remettre en cause une mobilisation souhaitable que le cahier des charges des PAPI évoque explicitement (page 14 du cahier des charges) par « le porteur de projet pourra exercer une mission d'appui aux collectivités concernées, sans remise en cause des compétences de chacun » : ce point sera développé au [chapitre 6](#), ci-après.

La DREAL a élaboré une note d'organisation régionale relative aux PAPI et PSR qui stipule le rôle entre la DREAL et les DDT(M) dans un objectif d'optimisation des moyens et de clarification des rôles respectifs et vis-à-vis des porteurs.

Néanmoins, il apparaît diverses difficultés :

- des secteurs non couverts : soit parce que les acteurs n'ont pas pu s'entendre (Agly, dans les Pyrénées Orientales), soit parce que les procédures sont complexes (Coulagnet, en Lozère), soit parce qu'il a fallu attendre de bien fixer les choses avec un PPRI (Nîmes), etc. ;
- un sentiment général des acteurs, pourtant très volontaires, d'une complexification des dossiers, d'un allongement des délais, du caractère de plus en plus pointilleux des analyses en préparation et lors des commissions mixtes inondations (cf cas récent du report en CMI de l'examen du second PAPI de Nîmes : voir annexe 3.3). Certains évoquent une « course d'obstacles », qui a de quoi décourager les plus déterminés ;
- dans certains cas, des porteurs intervenant sur un territoire trop limité (bassin du Lez), le bon exemple à suivre étant la structuration de coordination autour du SMMAR dans l'Aude (préfigurant bien la loi GEMAPI avec le niveau EPTB, coordonnant le niveau EPAGE) ;
- une articulation pas simple entre PAPI et PSR (cf. cas du Coulagnet en Lozère) ;
- très (trop) souvent, des retards de mise en place des crédits d'État et des autres grandes collectivités (comme le Conseil régional), puis de paiement (jusqu'à plus de deux ans).

Les actions parallèles, parfois pas ou mal coordonnées de divers services de l'État, sur les PPRI, sur le contrôle des ouvrages hydrauliques, sur le montage des PAPI, sur la

<sup>41</sup> Circulaire MEDDTL/DGPR du 12 mai 2011

prise en compte de la biodiversité, etc. n'aident pas des élus, déjà réticents à comprendre (par exemple le fait qu'un PAPI n'est pas une voie d'ouverture à l'urbanisation) et à se mobiliser, d'autant plus que le degré de concertation ou de marge de manœuvre suivant les procédures est très (trop) variable. Dans certains cas l'État est directif (PPR, contrôle, définition des TRI, prise en compte des espèces protégées, etc.), dans d'autres, il attend des propositions (PAPI, PSR, SLGRI) tout en se référant à des cadres ou principes. Certaines collectivités expriment le sentiment que tout serait fait pour ralentir. Il manque des instances de concertation active, tant au niveau local (ce peuvent être les commissions locales de l'eau / CLE), ou au niveau départemental (comité départemental de l'eau/groupe inondation, comme dans l'Hérault, ou CDRNM, à réactiver, ailleurs). L'existence d'un acteur de coordination du côté des collectivités est évidemment un élément majeur de facilitation (EPTB, comme le SMMAR dans l'Aude).

L'État et les collectivités territoriales sont deux parties de la puissance publique, coopérant en vue du bien public. On voit trop souvent des postures de censeurs des services de l'État, auxquels répondent trop de postures attentistes voire dilatoires de certains élus.

En fait, la stratégie qu'oblige à mettre au point un PAPI (à mettre en cohérence avec les autres aspects de la gestion de l'eau, en particulier en cas de contrat de rivière), ou demain la SLGRI, doit jouer un rôle chapeau pour toutes les autres approches, depuis le cadrage de l'occupation du territoire (permanente, via les PLU, ou saisonnière, par exemple pour les campings), jusqu'au dispositif de crises (harmonisation et coordination des PCS sur un bassin, comme réalisé dans l'Aude ou dans le bassin de la Tech), en passant par la gestion (et donc le contrôle) des ouvrages de protection (y compris leur mise éventuelle en transparence et leur entretien). Cette même stratégie doit guider les objectifs de développement durable des territoires (voir ci-dessus [3.2](#)) puis le porter à connaissance dans les documents d'urbanisme, déjà au niveau des SCOT lorsque des hypothèses démographique et d'urbanisation sont fixées (cf le cas de SCOT trop ambitieux dans le bassin de la Tech).

Le service de l'État en charge, sous l'autorité du préfet de département, de l'accompagnement de l'élaboration de cette stratégie doit donc alors avoir un rôle d'animateur des autres services de l'État (y compris ses établissements publics : agence de l'eau, ONEMA, etc.) et d'ensemblier, évitant ainsi des prises de position divergentes lors de rencontres avec les collectivités mobilisées.

Plusieurs responsables de syndicats de rivières ont attiré l'attention de la mission sur la séparation entre, d'une part, les approches risques (relevant de l'État et des PAPI) et, d'autre part, les approches gestion des milieux (relevant des agences de l'eau). Ils préconisent une approche intégrée.

La mission peut citer en exemple le dossier difficile du Coulagnet en Lozère, que certains pourraient ressentir comme enlisé, après de nombreuses études et des évolutions procédurales..

Recommandation :

*34. En vue de la mise en œuvre sans tarder du dispositif de protection et de prévention du risque inondations, retenu, à Marvejols, pour le Coulagnet (affluent du Lot), à l'issue des réflexions menées depuis longtemps, il convient que les collectivités territoriales mènent à terme les études pour déposer les dossiers réglementaires (loi sur l'eau, DIG, PSR, etc.) et obtiennent l'approbation du PSR, sans attendre le PAPI complet (le PAPI d'intention étant labellisé). Les services locaux de l'État devront faciliter les démarches des dites collectivités, dans les différentes phases administratives et dans la recherche de financements.*

## **Le PAPI de Nîmes**

Lors de l'examen du PAPI de Nîmes par la commission mixte inondation lors de la réunion de juillet 2014, celle-ci s'est inquiétée de la politique d'urbanisation menée par la collectivité depuis la publication du rapport du CGEDD de 2006<sup>42</sup>, et d'un risque que les travaux de réduction engagés avec le soutien financier du fonds Barnier ne conduisent à l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux quartiers.

Aussi une mission spécifique du CGEDD<sup>43</sup> a-t-elle été diligentée, en articulation avec la mission d'audit des risques naturels et technologiques de Languedoc-Roussillon, objet du présent rapport, afin de vérifier la pérennité de la prise en compte des recommandations datant d'il y a huit ans et d'examiner sur pièce et sur place les réponses aux questions posées, en complément du dossier présenté par la collectivité.

Les missions ont sollicité le directeur départemental des territoires qui a présenté un point sur le sujet par note du 25 septembre 2014 (cf annexe 3.3). Les éléments apportés retracent l'historique des suites données aux préconisations de la mission d'inspection de 2006, tant sur la mise en œuvre du PAPI (convention de PAPI signée par le ministre de l'écologie le 25 janvier 2007 et avenant signé le 27 mars 2009 visant la réalisation d'un programme de travaux prioritaires) que sur la rénovation du pilotage et de la gouvernance (mission interministérielle d'animation et de coordination confié par le préfet au DDE, puis au DDTM, sous les différents aspects de cette politique : police de l'eau, risque, urbanisme, suivi des travaux réalisés par la ville). Par ailleurs, la maîtrise de l'urbanisation au regard du risque inondation s'est traduite, au-delà des deux zonages élaborés en 1993 et 1994 au titre de l'article R111-3 du code de l'urbanisme, par la réalisation d'un PPRI approuvé en février 2012.

Les missions ont ensuite étudié les éléments présentés dans le cadre de l'examen du PAPI 2. Sur ce second point, le rapport de la mission spécifique rappelle les principes choisis dans le cadre du PAPI de la ville de Nîmes

- travaux conduits pour prévenir les inondations lors d'événements comparables à la crue dite de 2005 centrée ;
- travaux conduits sur la durée en commençant par les cadereaux les plus importants et en travaillant toujours de l'aval vers l'amont ;
- PLU respectant les préconisations du PPRI de 2012 ;
- politique active de réduction de la vulnérabilité dans le bâti ancien.

---

<sup>42</sup> Rapport du 25 septembre 2006 de l'inspection générale des finances, du conseil général des ponts et chaussées et de l'inspection générale de l'environnement sur la mise en œuvre du plan de protection contre les inondations de Nîmes.

<sup>43</sup> Réalisée par Nicolas Forray, en collaboration avec Thierry Galibert, qui assurait l'articulation avec la mission d'audit risques.

Le pilotage de l'État, unifié depuis 2006, reste confié au DDTM sous l'autorité du préfet.

Le rapport de mission d'inspection conclut que le PAPI apporte une réponse pour des pluies intenses (supérieures à 250 mm en quelques heures !) de fréquence courante<sup>44</sup>. L'intensité et le cumul des pluies font que l'événement de référence du PPRI, 1988, est à l'origine de débits de pointe et de volumes qui saturent très largement les capacités hydrauliques des travaux entrepris. L'étendue inondable, dans ce cas, est peu différente de la situation antérieure, sauf un gain en hauteur d'eau et en vitesse assez modeste. Aussi le niveau de risque évolue-t-il peu. Dès lors, le PPRI n'a pas de raisons d'évoluer, sauf à ce que des événements exceptionnels permettent de recalibrer la connaissance.

Les travaux des PAPI 1 et 2 ne seront pas à l'origine de l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux quartiers. Le PPRI de 2012 est pour une longue période le document de référence.

### **3.4. Les incendies de forêt**

Aux 3/4 privée (la forêt domaniale représente 13,5 %, celle des collectivités 12,5%), la forêt couvre plus du tiers de la surface de la région (800 000 ha), sans compter les très nombreuses formations végétales méditerranéennes telles que les landes, le maquis ou la garrigue (particulièrement propices au départ et au développement des incendies), avec un taux, qui continue de s'accroître, variant de 29% dans les Pyrénées-Orientales à 45% en Lozère. Contrairement aux idées reçues, la forêt est en constante progression<sup>45</sup>.

Les conditions naturelles très variées entraînent une grande diversité des essences, parmi lesquelles les feuillus occupent la plus grande place (54%) ; les résineux, minoritaires en surface, constituent néanmoins la majorité des bois récoltés (86 %), comme bois d'œuvre ou pour l'industrie.

Du fait de conditions de relief et d'accès difficiles, ainsi que de l'insuffisance du réseau de desserte, la ressource est largement sous-exploitée : de l'ordre de 1 000 000 m<sup>3</sup> représentant moins de la moitié de l'accroissement annuel.

La présence de fortes pentes et de zones difficilement accessibles en zone de montagne est à l'origine du classement en forêt de protection ou de protection-production de surfaces forestières domaniales, communales voire privées, essentiellement dans les Pyrénées orientales, l'Aude et la Lozère. Les peuplements forestiers concernés sont fragilisés par un manque de sylviculture et de renouvellement depuis plusieurs décennies.

Avec environ 2 700 ha incendiés par an en moyenne depuis 5 ans (pour un peu plus de 500 départs de feu), les feux de forêts concernent, malgré des disparités, tous les départements de la région et les trois quarts des communes, mais les surfaces brûlées en Languedoc-Roussillon sont toutefois sensiblement inférieures à celles de régions également très exposées comme la région PACA .

Ces 20 dernières années, si la surface forestière a continué de s'accroître, nous observons une baisse générale du nombre de départs de feux de forêt et des surfaces brûlées, spécifiquement dans la zone méditerranéenne. L'information du public, les

<sup>44</sup> Crue de 2005 centrée.

<sup>45</sup> Sa surface a doublé durant le XX<sup>e</sup> siècle

mesures de surveillance et les moyens de lutte mis en œuvre contribuent sans doute à ce résultat. Cependant, cette baisse du nombre de départs de feu ne doit pas conduire « à baisser la garde », comme la zone de défense et certains préfets l'ont souligné : l'incendie dans l'Aude de l'été 2014 en est une illustration.

Si les causes les plus fréquentes d'incendies sont liées à l'imprudence des usagers, les effets conjugués de la sécheresse, d'une faible teneur en eau des sols et parfois d'un vent fort, sont des facteurs pouvant engendrer des situations favorables aux départs de feux. Ces effets seront inévitablement renforcés par le réchauffement climatique. La propagation des incendies est en outre accentuée par la fermeture significative des milieux ouverts qui jouent un rôle de coupe-feu, conséquence directe de la déprise agricole. Le développement de l'urbanisation au contact des massifs boisés et l'augmentation de la fréquentation des massifs forestiers, plus particulièrement en période estivale, accroissent l'exposition au risque. Outre la sécurité des personnes, le risque incendie de forêts soulève également les problématiques :

- de préservation du patrimoine forestier (intérêts économique et écologique),
- des impacts directs liés aux enjeux environnementaux, matériels et humains,
- d'augmentation de vulnérabilité des territoires, en favorisant sur les surfaces brûlées les mouvements de terrain, en particulier les coulées de boues, l'érosion et les avalanches.

La Région Languedoc-Roussillon et ses cinq départements font bien sûr partie de la trentaine de collectivités méditerranéennes qui, en raison de l'importance de l'enjeu, se sont associées au sein de l'entente pour la forêt méditerranéenne, pour la formation et l'information, la recherche et la prévention du risque feux de forêt.

À signaler également l'existence de la délégation à la protection de la forêt Méditerranéenne / DPFM, mais qui, selon les propos des SDIS, conseils généraux et DDTM, n'assure malheureusement qu'une très faible animation, qui vient s'ajouter à la quasi-inexistence de mobilisations locales (contrairement à la situation en PACA avec les syndicats de massifs et les comités communaux feux de forêts notamment).

### **Gestion du risque dans le cadre de l'aménagement du territoire : PPRif**

La politique de prévention des risques d'incendie de forêt, qui repose sur la prévision (données météorologiques, prise en compte du relief...), la surveillance (tours de guet, patrouilles mobiles...) et l'aménagement de l'espace forestier (entretien des massifs boisés, obligations légales de débroussaillage, création de pare-feu...), se traduit souvent, notamment lorsque les enjeux sont importants, par la mise en œuvre de plans de prévention des risques d'incendie de forêt.

Ils constituent des outils majeurs dans la gestion du risque lié à l'extension de l'urbanisation sur les espaces naturels potentiellement combustibles et ont pour but, en diminuant les risques induits et/ou subis, d'assurer la sécurité des personnes et des biens ainsi que celle des moyens de secours.

Sur la base de la stratégie régionale de prévention des risques naturels pour la période 2013 – 2015 (présentée en CAR de mars 2013) prévoyant une utilisation « proportionnée » des outils réglementaires pour la prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire, les PPR incendies de forêts sont prioritairement envisagés et élaborés sur des secteurs géographiques très spécifiques et localisés. Le porter à connaissance « générique » est la procédure à mettre en œuvre.

Recommandation :

*35. La mise en œuvre d'un PPRIF sur l'ensemble des communes où l'aléa feu de forêt, de lande ou de friche est avéré, n'est ni justifiée, ni matériellement possible. Il convient néanmoins de réfléchir à la formalisation du porter à connaissance de ce risque incendie, de délivrer aux collectivités une information fiable et cohérente, et enfin déclinable dans les différents documents d'urbanisme.*

### **Gestion opérationnelle du risque : PPFCl**

Depuis 2002, pour être éligibles aux aides de l'Union européenne et de l'État, les opérations d'investissements forestiers ou les actions forestières à caractère de protection de la forêt contre l'incendie doivent s'inscrire dans le cadre d'un plan de protection des forêts contre les incendies (PPFCl). En effet, dans les massifs où les incendies, par leur ampleur, leur fréquence ou leurs conséquences, risquent de compromettre la sécurité publique ou de dégrader les sols et les peuplements forestiers, des travaux d'aménagement et d'équipement pour prévenir les feux sont déclarés d'utilité publique.

Ce plan, est décliné dans 32 départements du sud de la France en plans départementaux (PDPFCl), dont les cinq de Languedoc Roussillon, qui ont d'ailleurs engagé le renouvellement de ces plans.

Décliné ensuite par massif forestier, le PDPFCl liste des actions ayant pour objectifs la diminution du nombre d'éclousions de feux de forêts mais aussi la diminution des superficies brûlées. Il doit, permettre de diminuer les conséquences des incendies sur les personnes, les biens, les activités économiques et sociales et les milieux naturels.

Les Pyrénées-Orientales : le département est particulièrement varié d'un point de vue forestier, à forte dominance feuillue (chêne vert et chêne pubescent) en plaine et en moyenne montagne, et à forte dominance résineuse (pin à crochets) en Cerdagne-Capcir. Il est caractérisé par la tramontane, vent sec, fréquent et violent, d'orientation nord-ouest (son action desséchante sur la végétation a un impact incontestable sur la propagation des incendies en période de sécheresse, et elle est d'autant plus à craindre qu'elle souffle en moyenne à plus de 30 km/h, 2 jours sur 5, sur le département, avec une fréquence significative durant l'été où le risque sécheresse est le plus probable). Dans ce département, le PDPFCl, arrêté pour une période allant de 2006 à 2012 et prorogé jusqu'en 2014, est décliné, pour chacun des massifs forestiers suivants, en plan d'aménagement des forêts contre les Incendies (PAFI) : Aspres, Albères, Corbières- Fenouillèdes, Bas-Conflent, Vallespir.

Au-delà des incendies de forêt proprement dits, il faut signaler dans la plaine du Roussillon, dans les Pyrénées-Orientales, l'Hérault et l'Aude notamment, le développement, depuis quelques années, des feux de friches résultant généralement d'un repli de l'agriculture, y compris à proximité immédiate d'habitations<sup>46</sup> pour lesquels aucune véritable stratégie n'a encore été réfléchie, même si des actions concrètes existent déjà, de nature à limiter l'enjeu, c'est-à-dire les zones potentiellement combustibles :

- obligations d'entretien concernant les parcelles détenues par des exploitants agricoles en activité quand ils ont bénéficié d'aides de l'Organisation Commune

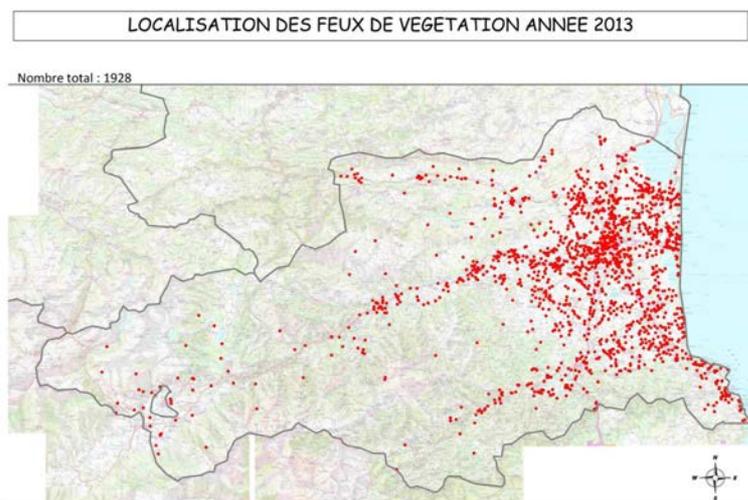
<sup>46</sup> Cf récent incendie ayant détruit trois maisons d'habitation dans l'Aude

de Marché / OCM vitivinicole (dont aides à l'arrachage) : ils doivent respecter le contenu des arrêtés BCAE (bonnes conditions agro environnementales) au moins pour une durée de 3 ans.

Parmi les mesures figurant dans ces BCAE, et au-delà des bandes enherbées le long des cours d'eau, de l'obligation de diversité des assolements..., l'entretien minimal des terres : « *l'entretien minimal des terres vise à maintenir les terres de l'exploitation agricole (cultivées ou non) dans un bon état agronomique, sanitaire et à éviter l'embroussaillage afin de conserver leur potentiel productif.* », ainsi que des dispositions spécifiques pour les parcelles après arrachage de vignes : « *sur les terres qui restent agricoles après arrachage des vignobles, il est vérifié l'implantation, dans les meilleurs délais d'un nouveau couvert végétal et le respect des règles d'entretien existantes* ».

En revanche pour les terres agricoles qui ne sont plus exploitées (non soumises à OLD lorsque éloignées des habitations), il n'existe aucune réglementation particulière contraignante d'entretien minimal.

- dispositif contractuel des mesures agro-environnementales territorialisées / MAEt (6 600 ha en 2012 dans la région), visant au maintien de zones de pâturage raisonné et de gestion de pelouses et de landes, créant des zones de « coupe » de combustible, qui peuvent être un outil très efficace dans les secteurs péri urbains où le risque est accru en cas de friches
- adaptation de la surveillance (par exemple en descendant en plaine les sapeurs-forestiers de l'Hérault pendant la saison chaude).



carte des départements de feux dans les Pyrénées Orientales :  
prédominance des feux de plaine (source SDIS 66)

Recommandation :

**36.** En ce qui concerne l'aléa « feu de landes ou de friches », plus particulièrement dans les départements littoraux, les préfets de département devraient : (i) mobiliser les DDT(M) pour renforcer les contrôles liés au respect des BCAE en particulier dans les zones ayant bénéficié d'aides à l'arrachage de vignes ; (ii) mobiliser les

*SDIS / DDT(M) / communes pour engager une réflexion en vue de définir une stratégie d'établissement d'une cartographie (à l'image de celle pour les incendies de forêts) des zones les plus sensibles / propices à de tels feux, qu'il conviendra d'envisager de porter à connaissance ; (iii) et plus globalement, impliquer et responsabiliser les maires pour recenser les zones ou parcelles abandonnées par l'agriculture et, a minima, faire « entretenir » par les propriétaires (pouvoirs de police du maire / article L.2212-1 du CGCT « le maire doit veiller, à travers ses pouvoirs de police, à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique dans sa commune »).*

### **3.5. Les risques hydrauliques**

#### **3.5.1. Processus de contrôle**

L'organisation « finale » de la DREAL Languedoc-Roussillon (Service de l'Énergie / 8 ingénieurs et techniciens, qui continue d'assurer le contrôle pour la totalité des barrages concédés au titre de la loi de 1919) pour le contrôle des ouvrages hydrauliques (barrages et digues soumis à autorisation « loi sur l'eau ») n'est en place que depuis début janvier 2014 : les transferts correspondants ont eu lieu pour le Gard, la Lozère et les Pyrénées Orientales le 1<sup>er</sup> janvier 2011, pour l'Hérault le 1<sup>er</sup> juillet 2013 et pour l'Aude début janvier 2014.

Les services de police de l'eau des DDT(M) (et de la DREAL Rhône-Alpes / anciennement Service Navigation Rhône Saône / pour les ouvrages hydrauliques associés au Rhône dans le Gard), qui ont déployé des efforts très importants pour opérer les classements, continuent pour leur part à assurer l'instruction des dossiers au titre de la loi sur l'eau,

La mission considère que, si l'organisation de la DREAL, qui sépare « nettement » le contrôle des ouvrages hydrauliques et la politique des risques (dont celle relative à la prévention des inondations, se fondant sur le fonctionnement hydrogéologique des bassins (SR)) est de nature à garantir l'impartialité et la qualité des contrôles, le service qui opère ces contrôles (SE) n'est pas à même de prendre en considération l'enjeu de la fonctionnalité et du fonctionnement des systèmes d'ouvrages de protection contre les inondations. Il est donc indispensable de mettre en œuvre un dispositif mobilisant les deux services, et donc « remobiliser » le SR sur le cadre du contrôle des digues, tout en impliquant le SE dans la phase préalable d'identification / classement des ouvrages contribuant réellement à un système fonctionnel global de protection (cf paragraphe ci-dessous).

La DREAL a déjà mis en place des procédures de travail croisés entre le SR et SE. Toute instruction de PAPI et de PSR est associée étroitement au SE sur l'aspect contrôle des OH. Il n'y a quasiment aucun PAPI et surtout PSR sans recommandation ou réserve issue d'un examen de fond croisé entre nos services. Le travail en commun SR et SE doit se poursuivre

Recommandation (DREAL) :

*37. Au sein de la DREAL, poursuivre le travail commun entre SR et SE afin d'assurer la cohérence nécessaire entre identification / inventaire des ouvrages (compétence des DDT(M) et leurs contrôles ultérieurs.*

### **3.5.2. Processus de classement**

La mission, interpellée sur les conditions de classement ou de non classement de certains ouvrages (cf en particulier questions soulevées par la DDTM 66 / annexe n°4), a jugé utile de mener les réflexions suivantes.

#### **Cas des ouvrages ayant fait l'objet d'un classement justifiant une nouvelle réflexion**

Même si leur nombre est limité, plusieurs ouvrages ont été classés dans les années 2007/2008 par les services « police de l'eau » des DDAF et/ou DDE, alors que, soit leur fonctionnalité n'est pas avérée aujourd'hui, soit les constats opérés lors des inspections de terrain ne permettent pas d'accréditer la classe initialement retenue. Ce sujet a été abordé en CAR, les préfets y sont sensibles. La démarche consiste à engager une réflexion avec la DDT(M) concernée afin de déterminer si le maintien du classement est vraiment opportun au regard du rôle de protection potentielle de l'ouvrage et surtout de ses caractéristiques physiques et techniques.

#### **Cas des ouvrages pour lesquels le classement est juridiquement soit « faible », soit contestable au regard de la destination initiale de l'ouvrage**

Certains ouvrages classés « par simple courrier » adressé au maire de la commune, sans explicitation des zones sensées être protégées, et sans identification formelle des propriétaires réels, génèrent des contestations de propriété et du bien fondé du classement. Une réflexion doit être engagée (DREAL, DDT(M)) concernant les aspects « sécurité intrinsèque de l'ouvrage », « contribution effective à la protection contre les inondations », « environnement et écologie », afin de déterminer s'il convient d'envisager – ou non – un processus de déclassement.

Un cas existe dans l'Hérault, où le déclassement a été suivi de l'effacement de l'ouvrage.

La deuxième catégorie d'ouvrages concerne des remblais d'ouvrages routiers ou de lignes ferroviaires, dont le classement en digues est contesté par les concessionnaires ou exploitants correspondants : c'est le cas de la digue de Saint Thibéry (34) composée pour partie par un remblai RFF, qui a fait l'objet d'un recours contentieux, au terme duquel l'arrêté préfectoral de classement a été annulé, au motif exposé par RFF que la destination de cet ouvrage n'est pas la protection contre les inondations ;

#### **Cas des ouvrages n'ayant pas fait l'objet d'un classement, mais le justifiant**

Une digue à Sérignan (34) dont les travaux ont été autorisés il y a plusieurs années par un arrêté renvoyant ultérieurement le classement, a nécessité récemment l'engagement du processus de classement pour lever une réserve de la Commission Mixte Inondation, afin d'en permettre le financement.

Il y a donc lieu d'envisager les investigations par une approche globale « système fonctionnel cohérent d'ouvrages de protection contre les inondations ». Le recensement des ouvrages auxquels on souhaite attribuer le qualificatif « d'ouvrage de protection » (ouvrages ayant donc un rôle effectif, individuel, ou par contribution à un ensemble plus global), qui doit être accompagné d'un diagnostic de leur solidité, doit être mené concomitamment avec l'analyse fonctionnelle globale du bassin concerné et des systèmes d'ouvrages de protection contre les inondations (digues, déversoirs, ...) qui y sont présents (ces analyses sont en général portées par le syndicat de rivière, ou demain EPAGE, concerné). Dans un second temps, au regard des objectifs de

fonctionnalités et de fonctionnement, le classement des ouvrages peut être engagé, l'identification du responsable de l'ouvrage découlant justement de ce fonctionnement. Il est important que les syndicats de rivière (EPAGE) prennent leur responsabilité et qu'on n'impute pas à un gestionnaire d'infrastructure de transports la gestion d'une fonction hydraulique <sup>47</sup>.

En conclusion, si le dispositif organisationnel (DREAL/DDT(M), et Service énergie/SER) est bon, il doit s'accompagner d'une réflexion sur la méthode, prenant bien en compte l'objectif d'avoir des gestionnaires responsables des ouvrages de protection ayant pleinement conscience de leurs responsabilités et s'engageant à assurer réellement entretien et exploitation.

Recommandation :

*38. Pour limiter les risques de contentieux, établir au plus vite la liste des ouvrages, classés ou non, justifiant qu'une réflexion soit engagée pour déterminer l'opportunité d'un classement et, pour les ouvrages (hors remblais routiers ou ferroviaires) qui ne justifient pas un classement, envisager un processus de suppression et/ou information des collectivités que ce ne sont pas des ouvrages de protection.*

### **3.5.3. Point particulier concernant le barrage de Ste Cécile d'Andorge (Gard)**

C'est à la suite des inondations catastrophiques de l'automne 1958 que le Département du Gard a réalisé, à la fin des années 60, un important programme de protection fondé essentiellement sur la construction de barrages écrêteurs de crues sur les bassins des Gardons, du Vidourle et de la Cèze : celui de Sainte Cécile d'Andorge, sur le Gardon d'Alès, construit en 1967, est un barrage en remblai de 44 mètres de hauteur, de 16 millions de m<sup>3</sup> de retenue, situé à l'amont immédiat du barrage des Cambous, voûte en béton construite dans les années 50 pour les besoins des houillères.

Ces deux ouvrages de plus de 20 mètres de haut sont de classe A au regard de l'article R. 214-112 du code de l'environnement, et, du fait de sa retenue supérieure à 15 millions de m<sup>3</sup>, celui de Sainte Cécile d'Andorge est par ailleurs soumis à un Plan Particulier d'Intervention / PPI.

Les études menées au début des années 60 en vue de la construction de ces ouvrages s'étaient appuyées sur des données pluviométriques et hydrométriques peu nombreuses et portant sur des durées d'observation courtes, les précipitations à faible pas de temps (horaire ou moins) étant en particulier très mal connues.

Les 8 et 9 septembre 2002, la moyenne vallée des Gardons et le haut bassin du Vidourle ont subi des précipitations d'une ampleur exceptionnelle / plus de 600 mm en 24 heures / conduisant à des crues « énormes » tant en débits de pointe qu'en volumes, dépassant très largement et en de nombreux endroits les hauteurs d'eau observées en 1958, entraînant en particulier un déversement sur tout le linéaire du couronnement du barrage de la Rouvière sur le Crieulon, heureusement sans conséquence sur la tenue de l'ouvrage, déversement qui, par contre, aurait eu des

<sup>47</sup> Il est d'ailleurs possible de passer des conventions soit de transfert de la responsabilité de cette fonction (cf digue CNR, avec le SYMADREM sur le delta du Rhône) soit de superposition de gestion (cf digue à la mer en Camargue, adossée à une route départementale, avec convention entre le Conseil général et le SYMADREM).

conséquences graves s'il s'était produit sur celui de Sainte Cécile d'Andorge en raison de sa conception différente.

En effet, de type « remblai », ce barrage devrait, selon la réglementation, être dimensionné pour une crue de retour 10 000 ans, et, de ce fait, pouvoir évacuer 2 728 m<sup>3</sup>/s en pointe alors que sa capacité actuelle n'est « que » de 920 m<sup>3</sup>/s.

Les simulations montrent qu'une crue décennale entraînerait une cote du plan d'eau supérieure de 2,90 mètre à la crête du barrage, conduisant inévitablement à une surverse importante, et, pour un barrage en remblai, à une brèche par érosion du talus.

En cas de rupture de l'ouvrage, l'onde de submersion atteindrait la ville de la Grand Combe en 10 minutes puis celle d'Alès (plus de 40 000 habitants) en une heure où elle se traduirait par une « vague » de plus de 10 mètres de haut se déplaçant à 30 km/h (données étude CEMAFREF 1999).

Dans sa configuration actuelle, le barrage de Sainte Cécile d'Andorge ne remplit donc pas les conditions de sûreté suffisantes au regard d'une crue décennale ; en vertu de l'[article R 214-146](#) du code de l'environnement, *« le préfet peut prescrire au propriétaire ou à l'exploitant de faire réaliser à ses frais... un diagnostic sur les garanties de sûreté de l'ouvrage où sont proposées, le cas échéant, les dispositions pour remédier aux insuffisances de l'ouvrage, de son entretien ou de sa surveillance au regard des impératifs de la sécurité des personnes et des biens... ce diagnostic et ces propositions constituent un dossier dit de révision spéciale... »*.

Après de nombreuses investigations menées à la suite de l'épisode de 2002, et notamment nouvelle détermination de l'aléa en 2009, après multiples réflexions (menées en cohérence et avec participation financière dans le cadre du PAPI « Gardons ») imaginant aussi l'hypothèse d'une déconstruction totale de l'ouvrage (lequel assure par ailleurs une protection contre les crues « fréquentes » du Gardon), et au vu de l'avis du Comité Technique Permanent des Barrages et des Ouvrages Hydrauliques (CTPBOH), un arrêté préfectoral du 11 juillet 2011 a prescrit la « révision spéciale » des deux barrages de Sainte Cécile d'Andorge et des Cambous.

Fin 2013, et notamment après la réunion « revue de projet » de septembre 2013 au cours de laquelle a été examinée l'ensemble des solutions techniques envisageables pour la sécurisation du barrage, le Conseil Général du Gard privilégiait la réalisation *« d'un évacuateur de crue posé sur une carapace en béton protégeant le remblai existant maintenu en place après excavation partielle »*.

Au regard du courrier du 3 décembre 2013 du ministre chargé de l'écologie, précisant que *« cette solution ne présente pas les garanties de sécurité souhaitables..., ne paraît pas pouvoir recevoir les autorisations nécessaires..., et que dans ces conditions, le projet doit être abandonné..... »*, et après nouvelle concertation, il est convenu (arrêté préfectoral du 10/06/2014), prescrivant notamment une étude de sécurisation du barrage complétée par un volet stratégique décrivant différents scénarios d'accompagnement de la déconstruction du barrage ) : *« d'étudier les modalités de mise en œuvre d'un nouveau programme et que, parmi les alternatives étudiées, un projet de reconstruction assurant les mêmes performances, en matière de protection contre les crues fréquentes, aptes à faire face à des crues extrêmes sans risque pour son intégrité ... semble présenter les meilleures garanties, et que, dans l'attente de la réalisation des travaux nécessaires, soient prises toutes les mesures pertinentes permettant de limiter les risques sur le barrage existant et de mettre en sécurité les personnes à l'aval en cas de situation dangereuse »*.

À l'heure de la rédaction du présent rapport, le conseil général poursuit les études sur la solution "évacuateur de crues".

### 3.6. Les campings face aux risques majeurs

Au-delà du constat que « les fréquentations touristiques, mal prises en compte aujourd'hui, peuvent significativement augmenter les enjeux pendant les périodes estivales », le document « Stratégie régionale de prévention des risques 2013 /2015 » ne fait pas état de la problématique spécifique des campings au regard des risques.

Cependant, malgré ces constats, avec plus de 700 établissements, la région, en première position pour le nombre de nuitées annuelles en hôtellerie de plein air devant les régions PACA, Aquitaine et Rhône-Alpes, est particulièrement concernée puisqu'une très grande partie de ces établissements se situe sur le littoral, exposé aux inondations des fleuves côtiers et à la submersion marine, où en zones soumises à crues torrentielles (montagne en 66) ou à feux de forêts, garrigue, ou friches. Le risque est encore aggravé si l'on considère que les populations concernées ne connaissent pas la région : par exemple, a été évoqué le fait que, en cas de difficulté sur un axe routier (inondation ou autre), l'utilisation individuelle des GPS conduit à déplacer le problème, tous les usagers étant orientés vers une même autre voie.

Cependant, malgré ces constats, il n'y a pas de politique régionale de prévention des risques majeurs pour les campings en Languedoc-Roussillon.

Le déni de la profession est trop souvent repris par des services de l'État, considérant que la saison touristique est estivale et que les risques majeurs (i.e. inondations) ne surviennent qu'en automne ou hiver.

Or :

- il n'y a pas que le risque inondation : celui des feux de forêts, par exemple, est bien un risque estival ; de nombreux événements, avec parfois évacuation de campings, se sont, par exemple, produits dans les Pyrénées Orientales. Quant aux chutes de blocs, elles se produisent de manière aléatoire toute l'année (dernier cas en Lozère ce printemps 2014) ;
- les épisodes de précipitations cévenoles (orage bloqué plusieurs heures en un même point avec des intensités fortes) ont été constatés y compris en période estivale (cf récents événements de la mi-septembre 2014)<sup>48</sup> ;
- les épisodes de submersion marines peuvent se produire en période estivale (cf phénomènes des empleins en Camargue) ;
- la pression démographique dans la région et l'existence de populations pauvres mal logées, amènent à des occupations permanentes à l'année de certains campings (dotés maintenant en quasi-totalité d'habitations légères de loisirs aisément louables hors saison).

Les politiques au niveau départemental sont variables, et les préfets n'ont pris que récemment des arrêtés spécifiques :

- Aude, 7 février 2013<sup>49</sup> ;
- Hérault : 21 mars 2013 ;

<sup>48</sup> Par exemple dans l'Aude, on a déploré des inondations en juillet 1987, août 1989, juillet 1990, fin juin et septembre 1992, juin 1997, début septembre 2005.

<sup>49</sup> Qui est toutefois une mise à jour d'un arrêté précédent datant du 29 juin 2007.

- Lozère : en cours, mais, sans attendre, lettre du préfet à tous les gestionnaires de campings à risques des gorges du Tarn et de la Jonte, le 12 juillet 2012, suite à l'adoption du PPR chutes de blocs ;
- Pyrénées Orientales : 17 février 2014.

L'organisation de la mobilisation des services de l'État est très variable suivant les départements et dans le temps. Ainsi, dans l'Aude, le SDIS se voit confier la responsabilité des précautions face aux feux de forêts pendant les visites de sécurité, or la compétence de gestion forestière relève de la DDTM. Dans l'Hérault, le SDIS qui s'est vu confier seul la responsabilité des visites de sécurité, considère que dans certains cas, il n'est pas en mesure de juger de points spécifiques : il a donc demandé que d'autres services l'accompagnent. Ce n'est qu'en 2014 que la DDTM a désigné un référent pour les campings.

Divers interlocuteurs ont tenu à souligner à la mission que la suppression des CDAT en 2010, survenue en même temps que la réorganisation des services de l'État (avec, dans les préfetures, la suppression du service qui suivait ces dossiers à la DRCL, et assurait la coordination sur la totalité des aspects (urbanisme, classement, fermetures, risques...) avec l'ensemble des services et partenaires sur ce thème) a fortement nuit au suivi et à l'animation de la prise en compte de l'enjeu risques dans les campings.

En conséquence, les SIDPC se seraient retrouvés seuls en préfecture pour prendre en charge ces dossiers, alors que leur domaine de compétence ne porte a priori que sur le volet « sécurité », gestion de crise, en lien avec le SDIS.

Une minorité de campings est dotée de cahiers de prescriptions de sécurité (voir ci-après [6.2.4](#)).

Aucun des acteurs, à commencer par les services de l'État, ne semble se rendre compte que la population hébergée dans les campings en zones à risques, en période estivale, peut être importante, comparable à la population permanente habitant dans des zones à risques. Cette population estivale de passage est totalement inconsciente des dangers et n'a aucune connaissance des lieux. Les voies de desserte (et donc d'accès pour les secours, ou d'évacuation) ne sont en général absolument pas suffisamment dimensionnées. On voit de nombreux cas d'une voie unique desservant des centaines voire des milliers d'emplacements (cf Argelès-sur-mer), quand elles ne sont pas entrecoupées de gués, et, dans la journée, à largeur très réduite par le stationnement latéral de véhicules de personnes s'étant rendues à la plage.

La question de la prévention des risques majeurs dans les campings doit être une, voire la priorité des préfets en matière de prévention des risques majeurs dans la région, en particulier dans les départements littoraux.

Il convient de, en particulier, :

- Clarifier l'organisation entre les services (SIDPC, DDT, DREAL...). Il est important de savoir en pratique à qui revient la mise en œuvre de chacune des mesures, la production des plans d'actions et synthèses demandées, l'établissement des arrêtés délimitant les zones à risques pour les campings.
- Expliciter le rôle de chaque service (par exemple, pour les remontées de tableaux de bords des campings en zone à risques). À ce jour, les remontées sont faites par plusieurs canaux DDT(M)/DREAL d'une part et SIDPC d'autre part.

- Améliorer la coordination entre les services par un modèle unique national (les SIDPC n'ont certainement pas toutes les données techniques pour établir les analyses et prioriser les actions)

Recommandation :

*39. Dans les départements littoraux, les préfets doivent considérer comme une priorité la prévention des risques majeurs dans les campings, organiser leurs services en conséquences et se donner une stratégie, notamment pour les campings en zones rouges ou d'aléa très fort, allant jusqu'à la fermeture effective d'emplacements voire de campings, et la mise au point d'une organisation de crise spécifique.*

Un autre phénomène plus spécifique à la région se développe, celui de l'occupation permanente d'habitations légères de loisir par des populations récemment arrivées dans la région et aux revenus très modestes. Il est clair que ceci nécessite un traitement spécifique. Il n'est pas acceptable de maintenir des campings en zone rouge, lorsque des populations l'occupent à titre permanent. L'accroissement de la démographie, face à un foncier cher, génère l'habitat précaire (voir aussi [3.7](#)). Or, les services en charge sont très divers, suivant l'entrée camping (SIDPC) ou l'entrée foncier/logement (secrétaires généraux de préfecture, DDTM, DDCS), sans parler de la justice tant pénale qu'administrative. Ce sujet complexe mérite une approche spécifique et coordonnée.

Il est impératif, de manière générale, dans les zones à risques, en priorité les zones rouges et à aléas forts, de prévoir et vérifier la fermeture des campings hors la période estivale.

Recommandations :

*40. La préfecture de région (sous-préfète littoral, DREAL) devrait, en liaison avec les différentes préfectures (SIDPC, DDTM DDCS) établir un diagnostic régional de l'occupation à titre permanent et de logement des campings en Languedoc-Roussillon et se donner un cadre régional de politique en la matière, en priorité pour les campings situés en zones rouges ou d'aléas forts.*

*41. Dans chaque département littoral, mettre en place une action spécifique pour traiter de l'occupation permanente et de logement des campings, en priorité quand ils sont en zones rouges ou à aléas forts, en associant tous les services de l'État concernés, ainsi que les collectivités territoriales et la profession de l'hôtellerie de plein-air.*

**Aude :**

Pour les campings, les principaux risques sont les risques d'inondations par débordement de cours d'eau ou par submersion marine.

L'arrêté préfectoral du 7 février 2013 (DDTM non consultée) sur la sécurité des terrains de campings prévoit qu'un terrain de camping situé, pour la totalité de son emprise, dans un zone d'aléa fort ou indifférencié (c'est-à-dire aléa déterminé par méthode hydro géomorphologique ou zones non urbanisées des PPRi les plus anciens où il n'a pas été défini de cote réglementaire) peut être ouvert toute l'année si et seulement si :

- un exercice d'évacuation est organisé chaque année ;

- un abonnement « suivi météorologique » est souscrit (Météo France ou autre).

À défaut, le camping sera fermé du dernier week-end avant les vacances de Toussaint au premier week-end avant les vacances de Pâques.

Les PPRi prévoient, dans les zones inondables correspondant à l'aléa de référence, quel que soit son niveau :

1) l'interdiction d'aménagement de tout nouveau camping ou parc résidentiel de loisirs ;

2) l'autorisation :

- de l'exploitation des campings et PRL existants, strictement limitée aux dispositions des arrêtés qui les réglementent.
- des constructions, extensions et aménagements de locaux à **caractère technique** des campings et parcs résidentiels de loisirs directement liés à l'activité, **sous réserve** de leur mise hors d'eau et de leur contribution à la diminution de la vulnérabilité (création d'espace refuge...).
- d'aménagement des campings et PRL existants **sous réserve** que cela ne génère pas une augmentation de la vulnérabilité (c'est-à-dire sous réserve que cela ne génère pas d'augmentation de la capacité d'accueil ou que cela n'entraîne pas de dégradation des conditions de sécurité des occupants).

## Hérault

On compte 252 campings, dont 184 à risques (submersion marine, inondation, feux de forêt), parmi lesquels « seulement » 111 dotés d'un CPS.

Mais, surtout, on compte 9 campings illégaux. Des gestionnaires ne se mettent pas en conformité, soutenus par des maires qui ne souhaitent pas donner suite à l'arrêté préfectoral. L'État a réussi récemment à régulariser l'un de ces campings illégaux, qui hébergeait des personnes à titre permanent, ce qui a nécessité une procédure préalable de relogement.

### Etat des campings illégaux dans l'Hérault

Commune	Libellé du Camping	Nb Emplac	Superficie	Risques	Arrêté de classement (AP)	Situation administrative	visite de contrôle de sécurité
AGDE	LES PEUPLIERS mme Durand Lucette	camping à la ferme 42 empl,		risque ZI	création 05/12/2005	fonctionnement illégal - février 2014 courrier DDTM : mise en demeure de fermeture pour la saison	pas de visite demandée
AGDE	LA BOHEME Mr Bertrand Maurice	90	18690	risque ZI		AP du 22/10/1995 dmde annulation rejetée par TA mtp juin 2002 CAA marseille 07/2004 évier 2014 courrier DDTM : mise en demeure de fermeture pour la saison	courrier DDTM du 12/12/2013
AGDE	LES CANOËS M Anglade Jacques	62		risque Zirouge		AP 25/10/1995 cessation exploitation - Recours - requête rejetée par CAA Marseille en 2002 et 2005 CDAT fav autorisation aménager camp de tourisme 2mois/an, février 2014 courrier DDTM : mise en demeure de fermeture pour la saison	pas de visite demandée
LAURENS	PRL L'OLIVAIE M Mas	69 (cessions)	7000	risque FF moyen		Aménagé sans autorisation (problème urbanisme sécurité)	Réunion demandée par mairie pour régularisation
LES PLANS	dmne de LAMBÉYRAN	100	178998	FF FORT	création 26/06/1984	non conformités constatées dès 20/05/2006, aucune preuve de volonté du gestionnaire à respecter les prescriptions émises, Refus de contrôle ARS, ONF, S/C/Sécurité, 26/09/2008 arrêté préfectoral de fermeture, recours gracieux et annulation de l'arrêté en 02/2010,	non conforme PV 13/06/2006 , conforté par rapport 30/12/2008
MARSEILLAN	L'AURORE		8669	risque submersion		fonctionnement illégal sans autorisation	non conforme 7/04/2011
MARSEILLAN	LE LORRAIN	90	6100	risque submersion		mini camp en surcapacité fonctionnement illégal Arrêté fermeture 29/01/2001	non conforme 7/04/2011
SERIGNAN	LA CABIDOURLE M Honoré	10 selon constat	16917	risque submersion ZI rouge		Exploitation sans autorisation administrative depuis - 2005 AD au projet d'aménagement d'un camping (DDTM), malgré décision, installations de MH, Poursuite pénale mairie, condamnation mais invalidé par TC Béziers, confirmée par cour Aix en provence, (plusieurs incidents déclarés avec différents propriétaires d'emplacements et actions engagées), courrier de s/p béziers au procureur (mars 2014)	néant
VILLEVEYRAC	MAS DES PIN	25		risque FF fort		camping à la ferme en surcapacité, Etablissement illégal, utilisation d'un forage sans autorisation	non conforme 06/10/2005

Devant cependant la gravité de la situation, une première action lourde a été enfin engagée en 2014, avec la constitution, sous l'autorité du sous-préfet de Béziers, d'un groupe de travail pour l'évacuation de masse de campings en crise (voir annexe 2.4), pour l'un des cinq bassins de risques repérés au niveau du département : une première synthèse de ses propositions a été établie en juin 2014. Compte-tenu des récents événements catastrophiques de septembre 2014 (avec plusieurs décès suite à inondation dans un camping à Lamalou-les-bains), il serait urgent de passer à la mise en œuvre de ces propositions, puis à leur généralisation à l'ensemble du département..

### Lozère

Les gorges du Tarn et celles de la Jonte, qui constituent le premier site touristique de la Lozère, accueillent une grande partie des campings du département.

En plus du risque inondation y existe le risque « chute de blocs » qui est évidemment très difficile à appréhender, en particulier en ce qui concerne son imminence. La majeure partie des travaux de protection que nécessiteraient ces campings est extrêmement coûteux, ne peut pas bénéficier d'aides financières en raison d'une analyse coût / bénéfice défavorable, et ne peut en conséquence être envisagée par les propriétaires.

Si la DGPR indique sa préférence pour la fermeture et la délocalisation, le poids économique de cette activité (la majeure partie de l'offre d'hébergement dans les gorges) pour le département et l'absence d'alternative à l'implantation des campings dans les gorges rend cette solution impossible à mettre en œuvre.

Cette question doit être abordée à la fois par le syndicat (SHPA) dans l'élaboration de la stratégie de prévention des chutes de blocs rendue obligatoire par le PPR, et dans le cadre de l'atelier des Gorges, dont l'objectif est l'identification de pistes de développement pour ce territoire, par une approche pluridisciplinaire du site.

Mais, plus globalement, il semblerait pertinent d'engager avec les acteurs départementaux du tourisme, une réflexion plus générale sur un développement plus large de cette activité économique, trop centrée sur les gorges, avec des recherches de localisation de lieux d'hébergement plus sur les plateaux. Déjà, diverses initiatives ont été prises à titre personnel, soit par vision à plus long terme (cas du président du Conseil général), soit sous la contrainte administrative (cas d'un représentant bien connu de la fédération de l'hôtellerie de plein-air), soit par des maires plus visionnaires.

Dans les zones potentiellement inondables déterminées par méthode hydro géomorphologique, la création et l'aménagement des campings et PRL est autorisée, sous réserve :

- que les constructions comportent un vide sanitaire (cote du plancher à au moins 0,60 m au-dessus du terrain naturel),
- de la création (ou identification) d'un ou de plusieurs espaces refuge collectifs adaptés à la capacité d'occupation et situé(s) au-dessus de la cote des plus hautes eaux dans les zones à niveaux de submersions supérieurs à 0,50 m, mesure pouvant être complétée ou remplacée par une mesure de prévention, protection et sauvegarde visant à la réalisation d'un itinéraire d'évacuation et/ou d'un plan de sauvegarde à la charge du gestionnaire,
- de la mise en place d'un plan d'évacuation.

Tout en signalant le problème de l'occupation « à l'année » de certains emplacements, la DDTM a fait part à la mission de sa difficulté à se positionner en matière de campings, notamment pour faire prendre en considération la présence d'emplacements dans des zones d'aléas forts.

### **Pyrénées Orientales**

Très concerné dans sa frange littorale (cf Ville d'Argelès / mer « capitale de l'hôtellerie de plein air » avec ses 56 campings / 10 000 hab en hiver, 140 000 hab en été), le département ne disposait pas, jusqu'au 17 février 2014, d'arrêté préfectoral déterminant la liste des communes soumises à risques naturels ou technologiques prévisibles pour la prévention dans les terrains de camping et de stationnement des caravanes.

Cet arrêté, en édictant que toutes les communes du département sont concernées (en raison de la révision de la délimitation des zones soumises au risque « séisme »), impose que tous les établissements doivent être dotés de dispositifs permettant d'assurer l'information, l'alerte et l'évacuation des occupants, et doivent mettre en place un cahier des prescriptions de sécurité / CPS / conformément à la réglementation.

Sur ce dernier point en effet, et même si la Fédération de l'hôtellerie de plein air assure qu'elle a demandé à ses adhérents d'être « très rigoureux » en matière de sécurité (elle indique que les gestionnaires forment leurs agents à la prévention et à l'alerte), aucun CPS n'existe encore à ce jour dans le département !

Une « trame » pour l'établissement de ces CPS vient d'être établie par le SIDPC.

À noter qu'aucune fermeture d'établissement en zone à risques n'a eu lieu, mais que des prescriptions sont édictées.

Par ailleurs, la sous commission « campings » de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (associant notamment SDIS, DDTM et service RTM) à la visite d'une trentaine de campings par an (l'ensemble des établissements sera parcouru en 5 ans).

À signaler enfin que la réalisation des zones refuges (2 personnes par m<sup>2</sup>, pour la capacité totale du camping) n'est pas imposée immédiatement, mais demandée à l'occasion d'aménagements.

### **3.7. La cabanisation**

Comme indiqué ci-dessus en [3.6](#), la pression démographique, dans un contexte de foncier rare, avec comme conséquence un prix de l'immobilier et du foncier élevé, et la pauvreté d'une partie de la population (y compris récemment implantée) induisent des phénomènes importants d'occupation illégale de terrains. Ceci peut prendre de très diverses formes, depuis la simple installation d'une caravane ou de quelques tôles sur un terrain occupé illégalement, jusqu'à de larges ensembles de constructions en dur, villas imposantes, comme dans la commune de Vias (Hérault), en passant par des constructions illégales sur des terrains délaissés achetés à des agriculteurs, en pleine déprise (par exemple dans la commune de Pézilla, dans les Pyrénées Orientales).

Or, une partie de ces implantations illégales se trouve justement en zones à risques, les terrains correspondants étant délaissés par les propriétaires ne pouvant légalement pas les valoriser, ou en connaissant parfaitement le risque : comme un bout de terre agricole peu productive, jouxtant une rivière débordant régulièrement et laissant dans cette zone divers atterrissements, ou emportant le limon.

Les implantations isolées, souvent hors de vue, et dans des écarts, sont directement sous le risque d'incendies de friches de plaine (voir ci-dessus [3.4](#)), soit en les subissant, soit en les provoquant.

Les implantations plus « urbanisées » sont plutôt soumises aux risques d'inondation, avec le fait aggravant en général d'une très mauvaise desserte, gênant tant l'arrivée de secours que l'évacuation (sans parler du manque d'alimentation en eau et de l'absence de poteaux d'incendie). L'attrait du littoral a concentré certaines de ces implantations près ou sur le rivage, directement soumis aux submersions marines, et au retrait par érosion marine.

La question est ancienne, mais, parfois, les pouvoirs publics ont tardé à réagir, au point de se trouver, comme à Vias, avec une certaine institutionnalisation, les occupants étant devenus électeurs, voire élus !

La complexité des procédures juridiques, les efforts malheureusement limités en ressources humaines, en moyens financiers, et parfois, le manque de constance tenace des préfets et de leurs services rendent difficile la résorption de ces cas, qui deviennent alors de (mauvais) exemples.

Dans le cas de Vias (voir annexe 3.1), le suivi se fait, sous l'autorité du préfet, par la sous-préfète en charge du littoral, la DREAL, la DDTM de l'Hérault, en liaison avec le

sous-préfet de Béziers. Érigé sur d'anciennes terres agricoles, vendues en parcelles, il s'agit essentiellement d'un habitat léger (mobile-home, caravanes, construction en bois...), occupé majoritairement à titre de résidence secondaire. L'occupation permanente concerne plutôt des personnes en situation de précarité. Les terrains occupés sont en zone inondable et risque submersion marine.

On est face à un phénomène important avec près de 3.500 cabanes. Malheureusement, l'expiration des délais de prescription empêche souvent la destruction.

La mission CGEDD sur Vias (voir annexe 3.1) a permis d'identifier un risque incendie : depuis, la ville a élargi les voies, créé des points de retournement, installé des poteaux d'incendie, et engagé des mesures de débroussaillage.

La délocalisation supposerait des moyens financiers énormes. Le simple recul n'est pas envisageable du fait de l'importante largeur de la zone inondable.

La mission CGEDD de 2008 a émis diverses recommandations, en ciblant les collectivités territoriales, dans le cadre d'une politique foncière volontariste à long terme.

Un PPRI a été étudié et approuvé.

La commune de Vias (en réseau d'alerte, très endettée) n'a pas pris les choses en main. Le nouveau maire reste très prudent.

Dans le cadre de l'opération de restauration du cordon dunaire de la côte ouest de Vias, la SAFER a acquis, à l'amiable, et à bon prix, majoritairement auprès de campings, les terrains nécessaires à la reconstitution d'environ 700 m de cordon dunaire.

La relocalisation butte sur de nombreux obstacles : réglementation, financements, ...

Une piste est évoquée par madame la sous-préfète en charge du littoral : il faudrait pouvoir acheter les terrains à l'amiable et les redonner aux communes, en permettant aux actuels occupants de rester avec des AOT pour un moyen terme. L'idée est de permettre une meilleure acceptation des opérations de recul stratégique pour les actuels propriétaires en ménageant une transition qui n'obère pas à terme les possibilités d'interventions. Il faut éviter la transmission héréditaire de ces propriétés ou leurs cessions.

Les dernières tempêtes ont endommagé à certains endroits les enrochements, aujourd'hui sur le DPM. Les occupants ont voulu les réparer, ce que l'État a interdit.

Tout ceci se traduit par de très nombreux contentieux. Il a fallu travailler avec le Tribunal administratif et le parquet.

Depuis 2007, un rapprochement réel s'est effectué avec les services de la justice pour rendre plus efficace la lutte contre la cabanisation.

Le procureur général s'est attaché à définir une nouvelle politique pénale (simplification de la procédure de traitement des plaintes, priorisation des dossiers les plus significatifs, réduction des délais de traitement, audiences spécialisées...) de façon à optimiser l'efficacité des interventions de l'État et accompagner les communes qui se sont engagées dans une politique de lutte contre la cabanisation.

Parallèlement, le préfet a mis en place en 2007 un comité départemental de pilotage pour la lutte contre la cabanisation, afin de travailler en plus étroite collaboration avec la justice et les forces de police et de gendarmerie. Cette instance est co-présidée par le Préfet et le Procureur général et animée par le Sous-préfet Littoral. Elle associe le Sous-préfet de Béziers, la DDTM, la DREAL, la DDSP, les services fiscaux, le groupement de gendarmerie.

Une charte a été signée en décembre 2008 entre le Préfet de l'Hérault, le Procureur général et 14 maires concernés par la cabanisation dans l'Hérault (aujourd'hui 20 signataires). Les engagements de l'État portent notamment sur la communication et l'information des professionnels et du public, l'appui et le conseil apportés aux communes, l'optimisation des délais d'instruction et la rapidité d'exécution des décisions de justice, la prise en compte des besoins en logement.

De leur côté, les communes s'engagent notamment, à communiquer auprès du public, patrouiller fréquemment, verbaliser sans délai, convoquer et mettre en demeure, sanctionner directement (double-taxation, opposition au raccordement aux réseaux des constructions irrégulières...), prendre en compte les difficultés de logement nouvellement détectées au travers de la mobilisation des outils disponibles...

Les procédures sont très lourdes et nécessitent une coordination importante, avec la mise en place de tableaux de bord communs et de points réguliers de suivi.

Des destructions de cabanes sont prévues (cf le 8 juillet 2014 : un cas). Mais, l'État butte sur le manque de crédits pour démolir.

Par ailleurs, les personnes ne payent pas les astreintes : pourquoi ne pas saisir les terrains supportant les infractions et ensuite, les remettre aux communes pour gestion ?.

Le préfet s'interroge sur l'opportunité de mobiliser le FPRNM, même si la DGPR considère que le risque n'est pas imminent.

Le CPER en projet pourrait afficher des moyens pour le littoral, mais cette politique ne constitue plus une priorité dans les affichages de la CGCEP (ex DATAR) et de l'UE. Sans apport financier de l'État, les collectivités ne suivront pas sur la protection douce du littoral.

En matière d'urbanisme, le renchérissement du foncier et la précarité d'une partie de la population conduisent à des constructions illégales en zone naturelle sur le littoral.

L'État souffre d'un déficit de communication (en raison d'un manque de crédits et moyens humains), notamment dans des situations où les contrevenants sont de mauvaise foi.

Le contrôle de légalité est exsangue. Il est effectué de façon prioritaire sur les zones à forts enjeux. De fait, on aboutit à des situations inéquitables.

Recommandation :

*42.Face au phénomène de cabanisation, qui, dans la région Languedoc-Roussillon, a pris une grande ampleur, avec des implantations en zones à risques, envisager un programme spécifique de résorption ou régularisation à l'échelle du problème, à définir localement par le préfet de région, ce qui suppose de lui donner les moyens*

*humains et financiers nécessaires. La mobilisation des syndicats de rivières, intégrant le sujet, pour les secteurs en zone rouge des PPRi ou PPRL, dans les PAPI et PSR, et ouvrant donc la voie aux financements connexes, serait une piste à explorer rapidement.*

## 4. les outils de la prévention et de planification en matière de risques technologiques

### 4.1. La compétence

#### Chimie :

Le chef du service risques de la DREAL a proposé que nous rencontrions au sein de son service et de la division risques chimiques et sous-sol, une ingénieure qui a développé une activité de contrôle du respect de la réglementation REACH pour les produits chimiques.

Cette activité consiste notamment à vérifier chez les importateurs ou dépositaires que les produits proposés à la vente sont conformes aux réglementations en matière de pollution chimique. Les contrôles nécessitent une coordination avec d'autres services de l'État : DGCCRF, Douanes, Inspection du travail. L'ingénieure met en avant la nécessité de cette action car beaucoup de produits sont importés sans que leur composition exacte ne soit connue ; ce qui pourrait entraîner des pollutions des sols, nappes phréatiques par exemple.

Des cas de non-conformité de produits ont conduit à des avertissements puis parfois à des procès verbaux.

L'ingénieure a développé en interne une formation qui a bénéficié à trois collègues qui ont ensuite changé d'affectation ! Un séminaire de formation pour 15 inspecteurs ICPE de la DREAL a été organisé en juin et novembre 2013.

Au départ prochain de l'ingénieure, l'activité pourrait ne pas être poursuivie faute d'ETP pour ouvrir le poste.

Ceci pose des questions en matière de choix des axes d'inspection, de définition des modalités d'intervention, de coordination entre services de l'État et de continuité de l'action de l'État.

#### Recommandation

*43. Au sein de la DREAL, dans le cas de la chimie des produits, décider ou pas de la poursuite de cette activité d'inspection ; étudier les coopérations avec les autres services de l'État concernés, gérer le cas échéant les besoins en formation et les affectations des agents concernés.*

### 4.2. ICPE

#### 4.2.1. Canalisations et équipements sous pression

Le suivi des canalisations et équipements sous pression repose sur un effectif restreint qui, au gré des changements de poste des agents et de leur remplacement, a varié depuis 2010 entre 2,3 et 0,5 ETP (cet étiage a duré une année). Comme dans tous les domaines liés aux risques technologiques, la qualification des agents exige par ailleurs un investissement significatif :

- une semaine de formation pour les canalisations et 3 semaines pour les ESP ;

- compagnonnage sur 6 visites.

La DREAL s'appuie en outre sur les pôles inter-régionaux de compétence (Marseille pour les ESP et en particulier les organismes notifiés et Lyon pour les études de danger concernant les canalisations).

L'armement actuel de la DREAL est adapté mais fragile. Le départ du technicien actuel suite à son succès au concours IIM est un sujet de préoccupation. Eu égard à la rareté de compétence dans ce domaine au sein de l'administration, il serait utile pour la DGPR qu'il puisse maintenir sa qualification dans son nouveau poste après son passage à l'école, ce qui semble à la fois possible et souhaité par l'agent.

Recommandation à la DGPR :

*44. Pour les compétences rares (canalisations, ESP, mines et après-mines par exemple), l'administration devrait proposer aux agents les conditions de maintien de leur qualification pour maintenir un réservoir de spécialistes plus facilement mobilisables.*

L'activité elle-même n'appelle pas de commentaire particulier à l'exception du statut des « sea lines ». La DREAL a fait part à la mission des difficultés découlant de la superposition de plusieurs réglementations dont très naturellement celle relative à la gestion du domaine maritime. À droit constant il semble difficile d'envisager une quelconque simplification en la matière même si elle peut paraître souhaitable à l'instar des autorisations uniques.

Les DDTM de l'Aude et des Pyrénées-Orientales assurent l'inspection des ICPE viti-vinicoles, en y affectant, pour l'Aude deux agents du SEMA qui consacrent chacun 30 % de leur temps à cette activité. Ce type d'organisation, hérité de l'histoire mérite d'être revu dans une logique de centralisation des activités ICPE au sein de la DREAL. En effet, le maintien d'agents isolés très spécialisés<sup>50</sup> dans les services ne facilite pas la mise en œuvre d'une action cohérente de l'inspection sur la région en rendant plus complexe par exemple le maintien des compétences, la recherche de synergies entre inspecteurs, la définition et le respect des priorités d'inspection, etc.

Recommandation :

*45. Regrouper les activités ICPE viti-vinicoles au sein de la DREAL.*

#### **4.2.2. Gontero**

L'attention de la mission avait été attirée par le CGEiet sur un impressionnant nombre de décisions de justice annulant des décisions administratives de 2010 à 2013 (arrêtés préfectoraux ou pourvoi en cassation du ministre) relatives à l'exploitation de la carrière exploitée dans deux communes du Gard par la société Gontero.

Il apparaît que des imprécisions et imprudences (non-respect du contradictoire) ont pu avoir été commises lors de l'élaboration des actes administratifs et que celles-ci ont été soulignées par les avocats de Gontero et sanctionnées par les tribunaux.

---

<sup>50</sup> Sur une seule rubrique de la nomenclature dans le cas d'espèce

La DREAL a réalisé une inspection en avril 2014 et a estimé que les réponses apportées par Gontero étaient acceptables. L'extraction de nouveaux matériaux est cependant arrêtée ; seule l'activité d'écoulement des produits déjà extraits est poursuivie (au rythme de 60 000 tonnes par an). En période pleine d'extraction, la carrière produisait 800 000 tonnes par an.

La mission n'a pas recueilli de positions nettes de la part des différents acteurs concernés :

- les communes qui s'opposeraient peut-être à la poursuite de l'exploitation, pour des raisons peu claires,
- la société Gontero dont les projets à court et moyen terme ne sont pas connus avec précision, dont la compétence technique sur ces sites serait insuffisante à la différence de celle sur ses sites en région PACA.

La mission recommande à la DREAL de prendre séparément l'attache de la société Gontero et des deux communes de Saint-Génies-de-Comolas et de Roquemaure pour comprendre les positions et les objectifs et attentes des uns et des autres tout en évaluant la force des atouts notamment juridiques de la société Gontero. La DREAL est invitée à contacter la DREAL PACA sur ce dossier pour mieux connaître la société Gontero qui y exercerait honorablement ses activités.

#### **4.2.3. Éoliennes**

La mission n'a pas étudié les éléments ayant conduit à la rédaction du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) Languedoc-Roussillon et à son annexe, le schéma régional éolien (SRE).

Le SRCAE a été approuvé par le conseil régional le 19 avril 2013 et par arrêté préfectoral le 24 avril 2013. Il est à signaler que le conseil régional s'est opposé fortement à une territorialisation fine du SRE avec identification des communes pouvant accueillir des éoliennes ; ce qui rend le document d'intérêt très limité et permet plus aisément tous les recours contentieux.

À l'inverse, la publication des textes réglementaires relatifs à l'autorisation unique (traitement simultané du permis de construire et de l'autorisation d'ICPE) sont très attendus et devraient réduire les délais d'instruction et en conséquences les coûts des projets. Les situations ubuesques où une enquête publique au sein de la procédure d'autorisation des ICPE était lancée alors que le permis de construire avait été refusé devraient ne plus exister.

L'objectif initialement extrêmement ambitieux pour la région Languedoc-Roussillon de 2500 MW à l'horizon 2020 a été rabaissé à 2 000 MW. L'atteinte de ce nouvel objectif nécessiterait malgré tout une acceptation plus forte et répandue des projets éoliens de la part des populations concernées.

Les inconvénients des parcs éoliens restent cependant estimés forts par une grande partie de la population : destruction de paysage notamment à proximité de zones touristiques, dangers pour l'avifaune et le SRE recense un cortège d'oiseaux qu'il est impératif de préserver au titre de la biodiversité, dangers pour les chiroptères dont certaines espèces sont uniquement présentes en Languedoc-Roussillon. Le SRE cite ainsi parmi les espèces d'oiseaux sensibles à protéger en Languedoc-Roussillon onze rapaces dont l'aigle de Bonelli, l'aigle royal et le percnoptère d'Égypte et une dizaine de représentants de la petite avifaune qui ne sont pas spécifiques à la région mais

aussi des oiseaux représentés uniquement en Languedoc-Roussillon comme l'outarde canepetière ou le Crave à bec rouge. Parmi les chiroptères, il n'est que citer la noctule de Leisler, la pipistrelle de Nathusius, le vespertillon de Daubenton ou le rhinolphe de Méhély pour comprendre l'importance que les défenseurs de la nature et de sa biodiversité peuvent attacher aux assurances apportées lors de la construction de parcs éoliens.

Par ailleurs la région comprend quatre aéroports commerciaux dont un d'importance nationale (Montpellier, Perpignan, Carcassonne et Nîmes) et plusieurs aérodromes de moindre importance ou d'aviation légère ; ce qui interdit plusieurs zones à l'implantation de parcs éoliens.

Certains formulent des critiques d'ordre économique sur l'intérêt réel pour la France de s'équiper en parcs éoliens alors que cela coûte encore cher à l'utilisateur (financement de la CSPE : contribution au service public de l'électricité) et que ces installations arrivent alors que le marché est sur-capacitaire. Ces mêmes personnes considèrent qu'il faut décaler dans le temps les investissements correspondants et que la non réalisation des objectifs en matière d'équipements éoliens à fin 2020 serait bénéfique à l'économie nationale.

La gestion des dossiers de demande de création de parcs éoliens est ainsi pour la DREAL et ses agents en charge un sujet bien complexe, qui prend beaucoup de temps et pour lequel les perspectives et la définition de l'intérêt général sont confus.

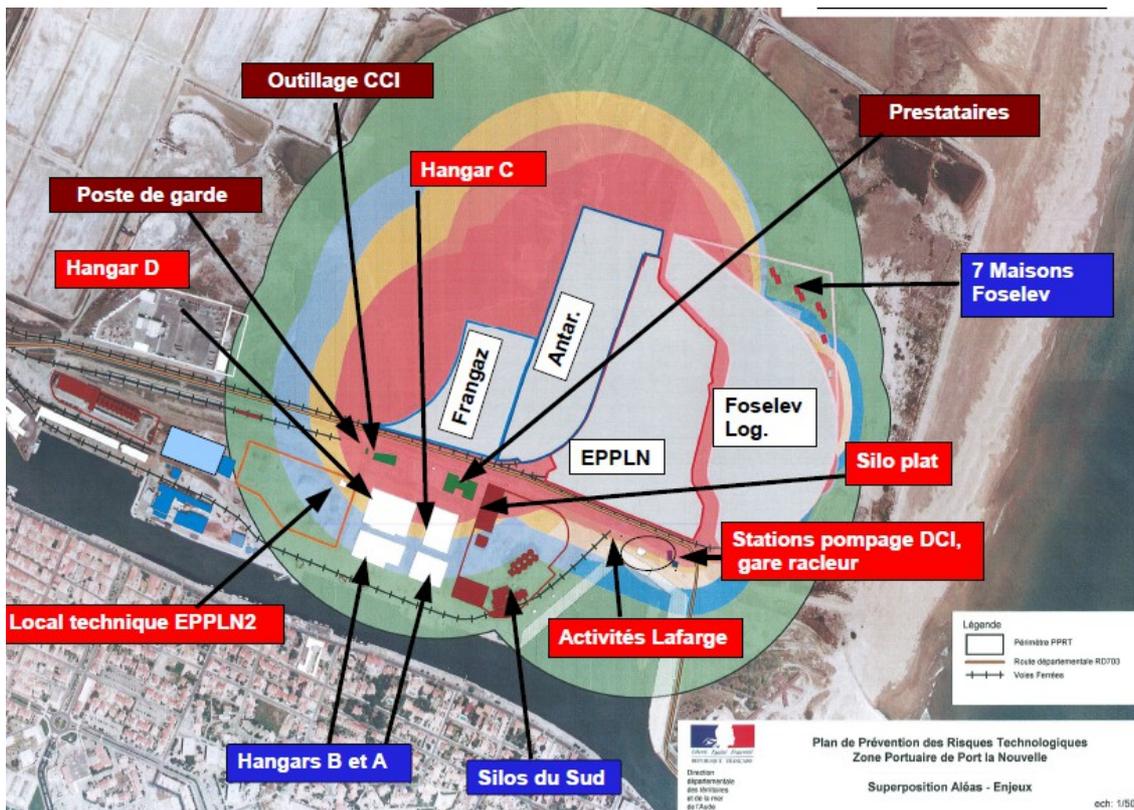
### **4.3. Les PPRT et l'accompagnement des riverains de sites soumis à PPRT**

#### **4.3.1. Port la Nouvelle**

Le processus d'élaboration du PPRT a été initié en 2006 avec une prescription par arrêté préfectoral du 23/6/2010. Les zones d'aléas ne concernent pas les riverains et sont incluses dans l'emprise des installations portuaires actuelles et à venir. Malgré les investissements en réduction de risque de 20 M€ faits par les industriels, plusieurs bâtiments, dont certains récents<sup>51</sup> et majoritairement construits par la CCI, gestionnaire du port, sont impactés par le projet de PPRT.

---

<sup>51</sup> Le « bâtiment des prestataires » qui n'héberge pas que des activités directement liées à l'exploitation portuaire et tout entier inclus dans la zone d'aléa très fort, a été construit en 2007 avec un permis délivré par la DDE en 2004. Les hangars C et D de la CCI ont été construits en 2003.



carte d'aléas de PLN

Plusieurs solutions ont été recherchées pour diminuer l'emprise de la surface d'aléas très forts dont notamment un projet avorté de regroupement des dépôts Antargaz et Frangaz et un déplacement du seul dépôt Frangaz. Cette dernière solution imposait un déplacement de l'embranchement ferroviaire pour 8 M€, investissement supérieur au coût des mesures foncières. Un accord est en voie d'être trouvé avec la Région, propriétaire du port, grâce à l'effort financier de l'État qui, outre la participation obligatoire de 0,6 M€ pour la mesure d'éviction portant sur le « bâtiment des prestataires », apporte 1,2M€ pour les travaux de sécurisation des hangars C et D (tiers de la valeur vénale).

Frangaz, origine du risque sur ces bâtiments, a voté contre le PPRT lors de la CSS du 9 juillet 2014 et a manifesté son intention d'introduire une action en justice relative au « bâtiment des prestataires ».

L'enquête publique est prévue le 1<sup>er</sup> septembre pour une approbation du PPRT, avant fin 2014. L'histoire de ce PPRT n'est donc pas totalement écrite d'autant plus que l'accord de financement État, collectivités, industriels n'est pas finalisé.

La mission constate que les efforts n'ont pas été épargnés pour trouver une solution (MRR, reconfiguration du site, etc.) et que toutes ces actions ne peuvent être raisonnablement menées à terme dans la durée de 18 mois des arrêtés de prescription préfectoraux. Les PPRT, à mesures foncières notamment, requièrent du temps de préparation en amont pour pouvoir aboutir à des solutions acceptables par toutes les parties.

La mission s'interroge toutefois sur le délai du PAC (2010) alors que l'analyse des études de danger (EDD) était close par la DRIRE fin 2008. Il lui semble fondamental

que l'information sur l'aléa soit la plus rapide possible (en l'occurrence cela n'aurait pas permis d'éviter les constructions antérieures aux EDD).

#### **4.3.2. Frontignan**

Le processus d'élaboration du PPRT a été initié en 2006 avec une première production de l'étude de danger faite par l'industriel. Initialement piloté par le pôle risque de la DRIRE, il fut transféré à l'UT 34 en 2010 et maintenu exceptionnellement dans cette UT après la création de la DREAL. Les zones d'aléas forts concernaient environ 1500 habitations et la présentation en CLIC a évidemment provoqué une forte réaction. Le maire de Frontignan a demandé une expertise de l'étude.

L'étude de dangers a alors été reprise avec un nouveau bureau d'études plus compétent (Technip). Des mesures importantes de réduction du risque ont été prescrites: modification des conditions d'exploitations et dispositifs de détection/sectionnement pour un investissement de 20 M€. Il en est résulté une diminution importante des zones d'aléas puisque seule une habitation restait concernée (mesure de délaissement). Le financement de son rachat est en cours de finalisation grâce à un accord spécifique<sup>52</sup> entre GDH et la mairie de Frontignan.

Ainsi après un début difficile autant que lent le PPRT a pu être mis à l'enquête publique qui ne génère pas de remarques critiques. L'approbation du PPRT est prévue pour octobre-novembre.

La mission salue l'action de la DREAL pour la réorientation pertinente du projet qui a permis un aboutissement satisfaisant pour tous. Il faut tirer formellement les enseignements du mauvais départ de ce processus dans lequel aucun contrôle interne de l'administration n'a permis d'interroger un projet de zones d'aléas aussi provocateur pour les riverains. D'une manière générale, dans le cadre du système de gestion de la qualité de la DREAL, celle-ci pourrait formaliser un retour d'expérience sur le processus PPRT et notamment les projets ayant eu une progression difficile.

#### **4.3.3. PPRT de Narbonne Comurhex**

Sur la commune de Narbonne est située une installation Séveso seuil haut : l'usine Comurhex de préparation du minerai d'uranium. Cette usine est située sur le site de Malvésii. Ce site est le seul point d'entrée de l'uranium naturel en France.

Le minerai arrive sous forme de poudres, conditionnées en fûts solidement amarrés dans des containers acheminés par rail en provenance du Niger, du Kazakhstan et du Canada. l'uranium est séparé de sa gangue par voie chimique (acide nitrique et ammoniac). Il y a ensuite transformation en tétra-fluorure d'uranium par fluoration à l'acide fluorhydrique. La production quotidienne de l'usine de tétra-fluorure d'uranium (UF4) est de l'ordre de 60 tonnes (ce qui représente 14 000 tonnes annuelles d'équivalent uranium) qui sont envoyées par la route à l'usine de Pierrelatte afin d'être transformées en hexafluorure d'uranium (UF6). Les risques pour la population environnante sont des risques d'ordre chimique en raison de la présence des produits toxiques, corrosifs ou inflammables.

Il faut signaler la présence d'une INB au sein du périmètre de l'ICPE. Cette INB est due au niveau de radioactivité atteint par les stocks tampons liés au processus industriel.

<sup>52</sup> La valeur de l'habitation estimée par les Domaines est très inférieure au coût de relogement à l'identique dans la commune.

Les mesures de maîtrise du risque complémentaires prescrites par les arrêtés préfectoraux n°2008-11-6457 du 05 mars 2009 et n° 2011-105-0007 du 16 juin 2011, mises en place ou à mettre en place avant 2014 par la société Comurhex permettent de réduire le risque autour du site Comurhex et de limiter les zones d'exposition aux risques concernées par le futur PPRT. En effet, ces mesures permettent d'exclure un certain nombre de phénomènes dangereux ou de réévaluer les distances d'effets de ces phénomènes dangereux consécutivement à la mise en place de barrière de sécurité.

Le périmètre d'exposition aux risques, c'est-à-dire le périmètre réglementé par le PPRT est donc réduit au regard du périmètre d'étude. Initialement de 1 800m de diamètre, la zone réglementée est désormais située dans un cercle de 1 190 m de diamètre.

Peu d'habitations sont proches du site mais tous les voisins concernés sont opposés au PPRT et pas forcément au site industriel ! Ces riverains craignent que le site disposant d'un PPRT affiche trop clairement son classement niveau SEVESO seuil haut, alors qu'il est un fabricant essentiel dans la production du combustible nucléaire.

Sept remarques reçues lors de l'enquête publique ont ainsi indiqué que le PPRT conduisait à la dévaluation des biens en raison de la plus grande information sur les risques générés par le site COMURHEX. En outre le règlement prévoit des interdictions et des restrictions d'usage qui limitent la jouissance des biens.

La loi du 30 juillet 2003 a introduit l'information des acquéreurs et locataires (IAL) par le vendeur ou bailleur de l'existence de risques. Ces dispositions sont rédigées dans l'article L125-5 du Code de l'Environnement et détaillées dans le décret n°2005-134 du 15 février 2005 et la circulaire du 27 mai 2005. Ainsi, depuis 2005, les acquéreurs et les locataires doivent recevoir cette information. Avant cette date, l'IAL n'était pas obligatoire en dépit de la présence du site depuis 1959.

Les mesures prises dans le cadre du PPRT ont pour objet de limiter l'apport d'enjeux nouveaux dans un secteur à risques. Dans ce cadre, la servitude d'utilité publique qu'instaure le PPRT ne prévoit pas d'indemnisation.

La mission a échangé avec la DREAL et la DDT 11 puis avec l'exploitant, ensuite avec le Grand Narbonne et enfin avec la commune de Narbonne. Il ressort que la DREAL a passé beaucoup de temps sur la préparation de ce PPRT (environ 40 hommes jour) pendant presque 4 ans pour peu de résultats : les riverains peu nombreux sont restés sur leur position de refus. La DREAL fait remarquer que la formation juridique de ses agents est insuffisante pour gérer avec efficacité ce type de dossier qui a nécessité outre la mise au point d'une convention de financement, un accompagnement de la collectivité pour la définition de la convention d'aménagement

La Comurhex a engagé plus de 200 M€ de travaux pour améliorer son usine et 3,4 M€ uniquement pour réduire la zone à risques. Il s'agit d'un site stratégique pour AREVA et la filière nucléaire française. Comurhex à Narbonne représente 350 emplois directs et 300 emplois induits avec les sous-traitants ; c'est de loin le premier employeur industriel du département. La Comurhex s'est félicitée de la qualité des échanges avec la DREAL et du niveau d'exigences final atteint qui est un bon compromis ; elle estime que les changements de poste intervenus au sein de la DREAL durant l'élaboration du PPRT ont été bien gérés et n'ont pas entraîné de conséquences négatives.

Les difficultés portent maintenant sur le financement des mesures foncières (une seule exploitation vinicole) et l'emploi de cette propriété à des fins de formation notamment. Deux conventions ont été préparées :

- une convention pour l'acquisition d'une propriété située dans le cercle de 1 180 m de diamètre, le coût est évalué selon les domaines à environ 2 M€ ; le propriétaire souhaite une indemnisation à hauteur de 6 M€ ; le coût devra être porté à parts égales par l'État, l'exploitant et l'ensemble des collectivités territoriales (conseil régional, Conseil général, Grand Narbonne, Narbonne). Celles-ci ont donné leur accord de principe mais apparemment pas sur le montant final.
- une convention de gestion qui ne concerne que la ville de Narbonne.

Recommandation : pour la DGPR

*46. Étudier avec le secrétariat général du MEDDE les réponses à apporter en matière de besoin et de formation juridique des agents.*

#### **4.3.4. Salindres**

La plate-forme de Salindres regroupe trois exploitants : Rhodia opérations, Axens et le GIE Chimie.

Le site de Salindres est situé au voisinage immédiat du centre de la petite ville de Salindres (3 124 habitants) qui fait partie de la communauté d'agglomération d'Alès.

Rhodia opérations et Axens sont deux ICPE SEVESO seuil haut ; Rhodia opérations dimensionnantes pour l'étendue des zones à risques.

La société Rhodia Opérations, réalise des composés organo-fluorés en présence d'acide fluorhydrique, soit par substitution, sur des composés chlorés, d'une molécule de chlore par une molécule de fluor, soit par des réactions de synthèse en milieu acide fluorhydrique.

Les potentiels de dangers d'émissions de gaz toxiques (HF, HCl, SO<sub>2</sub>) sont notamment présents au poste de dépotage de wagons (2 x 60 t d'HF), de bacs relais, bacs doseurs et réacteurs, ainsi qu'au niveau des flexibles de dépotage et canalisations de transfert.

La société Axens fabrique des adsorbants (alumine activées), des supports de catalyseurs et des catalyseurs en utilisant comme matière première principalement de l'alumine.

L'élaboration d'un PPRT a été prescrite par arrêté préfectoral du 15 novembre 2010. En juin 2014, le projet est au stade de l'enquête publique.

L'exploitant a réalisé de nombreux travaux pour rendre la zone de dépotage de l'acide fluorhydrique plus sûre.

La plate-forme de Salindres a connu une activité industrielle depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle. Elle est bien acceptée par la mairie et la grande majorité de la population. La réduction du risque a été très bien perçue. Elle est cependant l'objet de critiques de la part d'une association l'ADISL, adhérente de France Nature Environnement.

La démarche d'accompagnement par l'État a été importante avec en particulier la réalisation d'une étude par le CEREMA sur les dispositions de prévention à apporter aux bâtiments situés dans le périmètre à risques (notamment des commerces pour

lesquels l'étude a diagnostiqué 30 des 41 ERP concernés). L'étude a représenté 30 à 40 hommes jours. L'État et notamment la DREAL et la DDTM peuvent se féliciter de l'excellent travail d'accompagnement accompli avec l'aide du CEREMA. La commune et les habitants et commerçants concernés sont enchantés du travail accompli jusqu'à présent qui tout en maintenant l'ensemble des activités de la ville améliorera sensiblement la sécurité.

Outre cette étude, la DREAL a dépensé environ 0,35 ETP an pour l'élaboration de ce PPRT. Sans entrer dans les détails techniques, il peut être signalé que la DREAL a été amenée à refuser une cartographie de risques présentée par l'exploitant (utilisant une approche 3 D mais très sommaire et présentant une fragilité juridique pour le PPRT au motif d'erreur manifeste d'appréciation induisant une inégalité de traitement des citoyens devant l'aléa du fait de décrochages dans la cartographie de l'aléa) et a imposé une approche 2D plus classique mais plus complète. Ceci a été consommateur de temps mais selon la DREAL, ce sont les multiples interventions de l'ADISL qui ont coûté le plus cher en temps de fonctionnaire. La DDTM du Gard a également dépensé dans ce cadre beaucoup de temps.

Le programme 2014-2019 de surveillance de la mise en application du PPRT et de la réalisation des travaux correspondants n'est pas encore arrêté. La DREAL prendra en charge l'élaboration de la convention financière. L'accompagnement des travaux au profit des commerçants sera suivi par le CEREMA.

#### **4.4. L'après mines et les ruisseaux couverts**

##### **4.4.1. Ruisseaux couverts et terrils**

###### Ruisseaux couverts

Dans le bassin minier des Cévennes alésiennes, des ruisseaux en fond de petite vallée recouverts par les dépôts provenant d'industries extractives (par exemple déblais charbonniers, stériles de mines) : « les ruisseaux couverts ».

Pour assurer l'écoulement des eaux, les industriels ont construit des canalisations en général en pierres maçonnées de la fin du XIXe au début du XXe siècle. Les canalisations sont de taille variables mais peuvent atteindre 4 à 6 m de large et 4 à 5 m de haut. Les tronçons couverts sont parfois longs de plusieurs centaines de mètres. Au total, il y aurait environ 16,5 km de ruisseaux couverts pour le bassin d'Alès et 101 ouvrages d'art (galerie hydraulique, exhaure, ou autres tels bassin, plan incliné ou mur) répartis dans 16 communes du Gard (région d'Alès). L'État est propriétaire en propre de 25 ouvrages dont 13 galeries ou exhaures.

Au cours des années, les déblais ont été souvent arasés et on y a aménagé ou parfois construit au-dessus, d'abord dans le cadre des exploitations minières puis sous la responsabilité des communes. Les exploitations ont été arrêtées il y a maintenant plusieurs dizaines d'années. Les ouvrages hydrauliques appelés « ruisseaux couverts » ont été régulièrement abandonnés sans obligation particulière ni pour l'ancien exploitant, ni pour l'État. Leur entretien relève dès lors de la responsabilité des propriétaires et leur police ne relève pas de la police des mines. Les communes n'ont en général pas assuré l'entretien de ces canalisations.

Il faut rappeler qu'il n'y a pas de lien systématique entre après mines et ruisseaux couverts. Ce ne sont pas que des sites miniers qui comportent l'essentiel des ruisseaux couverts mais beaucoup d'agglomérations, certes souvent nées à l'époque

des mines. En particulier, certains ouvrages n'ont rien de minier (Tunnel de la Vernarède ne supportant aucun dépôt, par exemple) et nombre d'entre eux n'ont jamais été sous police des mines.

### L'effondrement de Robiac-Rochessadoule

Dans le massif cévenol, sur la commune de Robiac-Rochessadoule, le 28 octobre 2012, un fontis s'est produit entraînant la destruction d'une aire de jeux pour enfants. Le cratère mesurait alors 12 mètres et s'est agrandi jusqu'à une vingtaine de mètres lors d'un second effondrement le 8 novembre. Le désordre de Robiac-Rochessadoule a pour origine l'effondrement d'une partie de la voûte du ruisseau couvert suite à la dégradation progressive du parement gauche de l'ouvrage (pied droit).

### Les études engagées

En 2007, la DRIRE avait chargé GEODERIS de dresser un inventaire de tous les ouvrages hydrauliques de cette nature. GEODERIS avait noté pour ce qui concerne le Rieusset, dans la commune de Robiac-Rochessadoule, des désordres potentiels dans les ouvrages de maçonnerie avec notamment des pieds droits dégradés côté droit comme côté gauche sur les deux tiers aval du tunnel. GEODERIS avait préconisé une surveillance régulière et un entretien des pieds droits endommagés. Suite à cet inventaire de GEODERIS, le 12 mars 2008 a eu lieu une visite organisée par les services de l'état au profit du comité de pilotage en charge des ruisseaux couverts du bassin minier.

La DGPR contribue à 50 % (soit environ 40 k€) au financement d'une étude confiée à ARMINES / laboratoire de Génie de l'Environnement Industriel de l'École des Mines d'Alès et qui a pour objet de développer une méthode de hiérarchisation des travaux de confortement des ruisseaux couverts prenant en compte les enjeux du territoire et les risques associés.

### La sollicitation de la mission

Lors du déplacement de la mission, une réunion avait été organisée, sur site à Robiac Rochessadoule, par la DDTM du Gard et la DREAL. Le maire de la commune, un ancien maire et un adjoint au maire ainsi que le député William DUMAS et l'assistant parlementaire d'un autre député (M VERDIER) nous ont accueillis et expliqué leur désarroi. Les élus n'ont pas caché que cette situation de dangerosité ne leur était pas inconnue ; ils n'ont pas rejeté leur responsabilité mais ont insisté sur leur incapacité à y faire face financièrement. Nous avons rappelé, en ligne avec ce que la DGPR avait déjà indiqué, que le FPRNM ne pouvait en aucun cas intervenir, car la loi ne le permettait pas ; nous avons précisé qu'un changement législatif pour essayer d'ouvrir le FPRNM à la prise en charge d'une partie des dépenses des communes liées à la mise en sécurité des lieux serait sans doute voué à l'échec. Nous avons invité les élus à imaginer une action en trois volets :

1. pour les actions de sécurité immédiate (le maire a fait état d'un courrier provenant d'un cabinet d'experts et daté du 10 juin soulignant la fragilité et le danger d'une passerelle pour piétons sans rapport direct avec le ruisseau couvert) le sujet est à traiter avec les services de la préfecture
2. pour les actions de sécurité de plus long terme telle que réparation/ remise à niveau ou destruction et déblaiement ou autre, il sera opportun d'utiliser les résultats des études engagées et financées pour moitié par la DGPR.

3. pour le financement de ces actions, une aide éventuelle de l'État ne pourrait intervenir qu'après adoption d'une mesure législative ; une modification du code minier étant en cours, ce pourrait être un vecteur acceptable, même si ces ouvrages ne sont pas sous police des mines. Les ouvrages concernés pourraient éventuellement être considérés comme des ouvrages en situation technico-administrative « orpheline » même s'ils ont un propriétaire : les communes (pour une partie ), L'État (notamment ONF) pour un autre et diverses personnes physiques ou morales pour les derniers.

Ces divers éléments ont été communiqués par courriel à la DGPR le 16 juin.

La DGPR est bien au fait de ces questions et des difficultés à trouver des financements État pour accompagner les collectivités dans les éventuels projets de travaux de prévention. Cependant un autre sinistre éventuellement accompagné de victimes pourrait se produire. Il faudrait éviter que l'État ne puisse être accusé de ne pas remplir suffisamment ses missions d'assistance aux collectivités les plus fragiles ou même de ne pas veiller à la sécurité de ses terrains ou installations.

Il serait opportun de vérifier que le périmètre concerné des ruisseaux couverts est bien limité au seul massif cévenol et ne concerne pas d'anciens sites miniers dans d'autres massifs montagneux. Il serait également opportun de réfléchir à des mesures législatives permettant d'apporter une aide aux collectivités qui le nécessiteraient.

Recommandation pour la DGPR :

*47. Si la connaissance n'existe pas de façon suffisamment fiable, engager une étude pour inventorier les anciens sites miniers et agglomérations qui pourraient comporter des ruisseaux couverts. Réfléchir à des mesures législatives permettant d'apporter une aide aux collectivités qui le nécessiteraient..*

### **Les terrils combustibles**

Les dépôts houillers du Gard sont répartis sur 4 bassins versants principaux : bassin du Gardon d'Alès, bassin de l'Auzonnet, haut bassin de la Cèze, bassin de l'Avène.

L'attention de la mission a été attirée sur deux terrils du bassin du Gardon d'Alès qui présentent de forts risques de combustion.

Le terril conique N° 105 dit du Ricateau, environ 1,7 millions de m<sup>3</sup> de déblais miniers et schistes de lavoir, est en cours de combustion depuis l'incendie de forêt en juillet 2004. Il est étroitement surveillé par l'ONF et d'importants travaux de mise en sécurité du site ont été réalisés : déboisement, piste de ceinture coupe-feu, clôture, balisage...

Deux types de risque demeurent :

- la combustion d'une partie du terril qui n'a pas été affectée par l'incendie de 2004 et reste très vulnérable.
- Le ravinement du flanc Sud déboisé en cas de fortes pluies suivi de l'épandage de coulées vers l'aval.

Le terril à flanc de versant N° 106 de Rochebelle, environ 450 000 m<sup>3</sup> de matériaux divers. Après l'incendie de 2004 et les travaux de défournement des matériaux en

combustion, il reste un risque sur certaines portions encore combustibles et un risque de mouvement de terrain lié à l'apparition de ravines évolutives.

La surveillance rapprochée et la préparation de mesures d'évacuation sont indispensables et semblent constituer les seules mesures raisonnablement envisageables.

Les terrils peuvent être une des causes d'autres désagréments majeurs. Ainsi les crues du torrent Barbezieu ont été fortement aggravées par l'emport de matériaux provenant d'un terril (par exemple condamnation de l'État par le tribunal administratif de Montpellier en 1980 pour mauvaise gestion d'un terril situé en terrain domaniale).

Recommandation :

*48. En s'appuyant sur le rapport Géodéris (2008) donnant l'inventaire et l'analyse des risques résiduels liés aux dépôts houillers du Gard, étudier les moyens de prévention. Veiller à ce que les plans de secours (ORSEC et collectivités) prennent en compte ces éventualités..*

#### **4.4.2. Salsigne**

Exploitation minière

Le site minier de Salsigne, situé à 15 km au Nord de Carcassonne, s'étend sur 200 km<sup>2</sup> autour de la commune de Salsigne. Son exploitation est très ancienne mais l'extraction de l'or n'a réellement commencé qu'en 1909 et s'est terminée en 2004.

Pendant cette période plusieurs sociétés ont exploité le site :

- Société des mines et produits chimiques de Salsigne (SMPCS), reprise par COFRAMINE filiale du BRGM, puis mise en liquidation en 1992 ;
- Société d'exploitation de la pyrométallurgie de Salsigne (SEPS) ;
- Société SNC Lastours ;
- Mines d'or de Salsigne (MOS) qui a cessé régulièrement son exploitation en 2004.

Pollution

L'extraction et le traitement du minerai ont produit des volumes importants de stériles contenant de fortes concentrations d'arsenic. La pollution engendrée est aujourd'hui véhiculée uniquement par l'eau (ruissellement ou résurgence)<sup>53</sup> et concerne principalement l'Orbiel, affluent de l'Aude, et sa nappe alluviale. En 1999 la concentration dans ses eaux mesurée au droit du site de la Combe du Saut (dernier site industriel du complexe minier) était comprise entre 40 et 60 µg/l (seuil de potabilité : 10 µg/l ; seuil pour irrigation : 100 µg/l).

Un arrêté préfectoral interdit la commercialisation de légumes cultivés dans la vallée de l'Orbiel.

Travaux, études et rapports

---

<sup>53</sup> Avant l'intervention de l'ADEME sur le site existait une pollution atmosphérique par envol de matière à la surface des dépôts de stériles.

En 1999 l'ADEME reçoit une mission large comprenant notamment :

- étude générale de pollution du site ;
- destruction des installations inexploitées ;
- gestion et surveillance du site et des sources de pollutions.

L'ADEME a proposé un plan d'action auquel a été alloué un financement limitatif de 30 M€. Elle a identifié les terres les plus polluées et les a confinées dans une alvéole étanche. L'objectif était de ne laisser sur le site que des sols avec un taux d'arsenic inférieur à 3 g par kilo. Elle a fait démolir l'usine du dernier exploitant SEPS et a réalisé des travaux de réhabilitation de la station d'épuration qui traite les eaux de ruissellement et de résurgence chargées en arsenic.

Le BRGM reprend la suite de l'ADEME en 2009. La gestion de la station d'épuration est confiée à Véolia (coût annuel moyen : 300 k€<sup>54</sup> y compris environ 150 k€ pour les amortissements et grosses réparations).

Durant cette période de nombreuses études ont été réalisées principalement commandées par l'ADEME. La dernière étude en date est celle que le BRGM doit remettre à la DREAL fin 2014 dont l'objectif est : « *de faire le bilan des données existantes que possèdent les différents organismes, d'identifier les données manquantes, et de proposer un programme d'acquisition d'informations complémentaires et si nécessaire, d'optimisation des pratiques de surveillance existantes.* »<sup>55</sup>

#### Situation actuelle et problématique

La pollution de l'Orbiel est équivalente à celle mesurée 1999 : moyenne de 58 µg/l et jusqu'à 140 µg/l à l'étiage. Une résurgence est apparue début 2013 dans le Béal de Sindilla (drain artificiel rejoignant l'Orbiel) avec des précipités colloïdaux contenant 1,1 g/kg mais sans effet mesurable sur l'Orbiel (une plainte des riverains a été classée sans suite).

La station d'épuration traite actuellement 100 000 m<sup>3</sup> d'eau par an provenant des sources et du drainage des différents stockages (à l'exclusion des eaux de ruissellement dirigées vers une lagune d'infiltration). La concentration en amont de la station est de 12 mg/l et le résultat à la sortie est de 1 mg/l. Parmi les différentes origines des eaux alimentant la station, une source dénommée point V, a augmenté son débit depuis 2007 avec une concentration élevée (37 mg/l). L'origine des eaux de ce point V sera peut-être trouvée grâce aux mesures complémentaires proposées par le BRGM.

---

<sup>54</sup> Source BRGM.

<sup>55</sup> En outre, quatre rapports d'inspection ont été produits à la demande des ministres chargés de l'environnement et de l'industrie dont les deux derniers sont plus spécifiquement consacrés à la pollution :

- 1992 mise en liquidation de SMPCS (Barthélémy, Saint-Raymond) ;
- 1995 difficultés de la SEPS (Barthélémy, Turpin) ;
- 1998 sécurité environnementale du site SEPS (Barthélémy, Legrand) ;
- 2005 avis sur projet de réhabilitation des sites « exclus » (Barthélémy).

Par ailleurs des travaux de consolidation du site de stockage de Montredon sont nécessaires suite à un effondrement localisé du flanc Ouest.

La DGPR a demandé à la DREAL en septembre 2012 de préparer la fermeture de la station d'épuration au motif que l'impact sur la dépollution de l'Orbiel est minime et de l'accompagner par un programme de surveillance et « d'étanchéification des terrains ». La DREAL devra présenter ce plan d'action à la CLI dont la dernière réunion remonte à mai 2013.

La mission n'a pas eu accès, dans tous les documents qu'elle a consultés (y compris le projet de rapport du BRGM), à une évaluation de la situation de l'Orbiel sans épuration par la station de la Combe du Saut ni à un audit de cette station et à une évaluation des travaux nécessaires. Il semble délicat de convaincre les populations locales et les membres de la CLI de l'intérêt de fermer la station de traitement des eaux en l'absence d'arguments quantitatifs techniques, scientifiques et économiques forts.

Recommandation :

*49. Pour l'ancienne mine de Salsigne, préparer avec soin un argumentaire sur l'intérêt de supprimer la station d'épuration, d'autant plus que les riverains ont été à nouveau mobilisés par la résurgence de 2013. La présentation des conclusions tirées du rapport du BRGM fera partie des éléments à présenter à la CLI.*

## 5. Les actions de prévention et de préparation de crise

### 5.1. La prévision et l'alerte

Pour la plupart des aléas, la prévision ou l'alerte sont malaisées : un accident industriel, un séisme, etc. Dans le cas rare d'un glissement de terrain très connu, une instrumentation peut être envisagée (cf. cas dans les Alpes Maritimes).

Mais, deux aléas permettent soit une prévision, soit une alerte adaptée :

- la prévision des inondations ;
- l'alerte en cas d'incendies de forêts.

Dans ce dernier cas, dès déclenchement, des dispositifs de simulation, tenant compte de divers paramètres, comme le vent, peuvent aider à prévoir l'évolution de l'incendie. Ce type de modélisation est désormais utilisé par exemple par le SDIS des Pyrénées Orientales, qui peut alors, d'une part alerter les autorités locales (et donc guider des évacuations de lieux habités menacés) et d'autre part guider la mobilisation et le positionnement des moyens d'interventions.

Dans le cas des inondations, hormis le Rhône, qui subit des crues lentes (avec montée des eaux sur quelques jours), les rivières et fleuves côtiers de Languedoc-Roussillon sont soumis à des crues extrêmement rapides. Ces crues sont en fait la conjonction de précipitations denses et courtes de type cévenoles (avec des orages très fort stagnant quelques heures en un même point), de forts ruissellements (aggravés soit par certaines formes de cultures, comme des vignes dans l'axe des pentes, soit par une urbanisation ayant fortement accru l'imperméabilisation des sols), des relâches brutales d'embâcles, voire des résurgences karstiques. Cette situation a été malheureusement parfaitement illustrée par les divers épisodes de cet automne 2014, ayant touché in fine tous les cinq départements de la région.

Les services de prévision peuvent, pour des bassins ayant des temps de réaction pas trop courts (au moins au-delà de trois à quatre heures), aider à donner une certaine prévision, mais uniquement pour ce qui concerne les débordements (en fonction donc des débits constatés ou reconstitués). Il faut un travail coordonné d'observations de terrains, de modélisations, et circulations d'informations pour permettre une meilleure alerte, à l'échelle d'un bassin. Les communes peuvent se doter d'échelles que vont observer des agents dédiés (sans les mettre en péril : cf le cas des « garde-digues » du SYMADREM pour le delta du Rhône), de caméras placées sur des points clefs et correctement protégées<sup>56</sup> (cf à Hyères, dans le Var), d'outils de simulation, ou faire appel à des spécialistes (comme la filiale de Météo-France et de BRL, PREDICT), .

Mais, les communes n'ont pas toutes les moyens de s'équiper, et surtout, l'enjeu est plus au niveau d'un bassin. C'est donc plus part la mobilisation d'un syndicat de rivière (demain d'un EPAGE) que ces dispositifs de prévision et, surtout dans le contexte local des crues cévenoles, d'alerte doivent plus efficacement être mis en place et en œuvre. Ceci dépasse donc l'obligation d'élaborer des plans communaux de sauvegarde (voir ci après [6.2.4](#)).

La connaissance du terrain, la compétence des personnes mobilisées, et la circulation des informations entre tous les acteurs de la crise sont des facteurs essentiels.

---

<sup>56</sup> En effet, à Lourdes, les caméras insuffisamment protégées ont été détruites lors des inondations de juin 2013

Au sein de l'État, et en particulier des DDT(M), le dispositif de référent départemental inondation est essentiel. La formation spécifique des cadres d'astreintes n'est peut-être pas suffisante, au regard de la complexité des phénomènes et de la nécessité de leur bonne connaissance.

Le choix de la DDTM de l'Aude semble très pertinent (voir annexe 2.2): il mobilise spécifiquement, dans une astreinte particulière, des agents dont le métier est la prévention des inondations. Ces cinq agents volontaires ayant une excellente connaissance du terrain et travaillant étroitement avec le SPC (dont les locaux sont justement à proximité), viennent en appui des cadres d'astreinte et sont en mesure, en permanence, d'apporter une excellente capacité d'analyse et de proposition<sup>57</sup>.

Si, de leurs côtés, les collectivités locales mobilisent des moyens humains d'astreinte à l'échelle du bassin les concernant (par exemple via la coordination de leur syndicat de rivière, ou EPAGE), on peut mettre en place une organisation de prévision et d'alerte efficace.

Les pouvoirs publics doivent donc réfléchir à la mise en place d'un dispositif coordonné s'appuyant sur les institutions concernées : les services de prévision des crues (SPC), les référents départementaux inondations, des agents compétents des collectivités mobilisés de manière coordonnée. Il faut mettre en place une stratégie de prévision et, surtout, d'alerte.

C'est l'objet de l'axe 3 « l'alerte et la gestion de crise » du cahier des charges national des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI). La mission constate qu'au-delà des premiers financements initiaux de quelques opérations pilotes, l'État a décidé de ne plus mobiliser le FPRNM, considérant qu'il n'a pas vocation à financer des procédures obligatoires, en l'occurrence les PCS (voir annexe 3 du cahier des charges des PAPI : « axes 3 : alerte et gestion de crise. Les actions prévues dans cet axe ne sont pas finançables dans le cadre du FPRNM. »). Sans remettre en cause cette règle de base selon laquelle les communes doivent financer leur PCS, il apparaît indispensable de se placer plus largement dans une vision globale de mobilisation des institutions publiques locales de manière coordonnée en matière de prévision et d'alerte des inondations, en liaison et cohérence avec les démarches de prévention des inondations (en particulier portées par les syndicats de rivières et EPAGE, notamment via des PAPI).

Si on ne pouvait pas s'affranchir, pour la région Languedoc-Roussillon pourtant soumise à des crues spécifiques, du principe de non financement par le FNPRM de l'axe 3 des PAPI, des démarches exemplaires (notamment sous l'aspect intégration de l'ensemble d'un bassin versant par un EPAGE) et correspondant à des situations exceptionnelles (définition d'une fréquence de retour ?) pourraient être prises en compte par exemple sur le BOP 181 (géré directement par la DGPR), en restant, bien sûr, cohérent avec l'obligation de mettre en œuvre les PCS communaux pour pouvoir bénéficier du FNPRM. Il y va de la réduction du nombre de victimes.

D'une manière générale, le dispositif de prévention reste dans une logique encore trop séparée de celle du dispositif de préparation et de gestion de crise. La logique organisationnelle de la prévention (préfet de bassin, préfet de région, préfet de département, EPCI, commune) est trop distincte de la logique de crise (préfet de zone, préfet de département, maire). Le tableau ci-joint détaille cet enjeu de convergence.

---

<sup>57</sup> Ils permettent, notamment, en fonction des hauteurs observées, de pouvoir définir quels sont les bâtiments et secteurs du territoire concernés et donc d'orienter les secours et les décisions du préfet

## Prévention des risques – préparation/gestion de crise

Deux logiques à faire converger

	L'aléa ..... Le bassin de risque	Les secours..... Le directeur des opérations de secours (DOS)
Niveau national	MEDDE/DGPR (+DGALN) Ministère en charge Forêts	Ministère de l'Intérieur/DGSCGC
Niveau suprarégional	<b>Le préfet (bassin, sous bassin)</b> DREAL bassin + SPC SDAGE	<b>Le préfet de zone sécurité défense</b> état-major de zone (DPFM)
Niveau régional	<b>Le préfet de région</b> (Conseil Régional) DREAL, DRAAF <i>Observatoire régional risques</i> CPER	
Niveau départemental	<b>Le préfet de département</b>	
	DDT(M) (Conseil Général: les sapeurs forestiers)	Directeur cabinet + SIDPC (voire DDPP) + SDIS (+ sécurité civile)
	AZI, PDPFCI, DDRM	plan ORSEC (+ SDACRE)
	<b>Pôle de compétence risques</b> (ou MIRNAT)/CDRNM-comité départemental FF	
Niveau intercommunal (EPCI, Métropole, syndicats)	<b>Le syndicat de bassin</b> : syndicat de massif forestier/ syndicat de rivière (EPAGE/EPTB: cf « GEMAPI ») CLE	
	carte d'aléa Les plans de gestion (PIDAF / SAGE) SLGRI – stratégie PAPI	
	PAPI-PSR (Plan Barnier) pistes DFCI (crédits MinAgri + DPFM),	
Niveau communal	<b>La commune</b>	<b>le maire</b>
	La traduction communale (via TIM) : DICRIM + PPRN	PCS + CPS (campings), PPMS (établissements scolaires) OID
Citoyens	IAL	les CCFF <i>réseaux sociaux ?</i>

La responsabilisation des collectivités est un enjeu fort de résilience des territoires face aux risques majeurs. L'ardente obligation des services de l'État consiste donc à accompagner cette émergence, en s'appuyant en particulier sur la toute récente loi « GEMAPI ». Ceci suppose que les services de l'État y dédient des moyens humains (cf les organisations adaptées des DDTM 30 et 34), se coordonnent (entre services en charge de la crise, sous l'autorité du directeur de cabinet, et ceux en charge de la prévention, comme les DDTM, d'où l'importance d'un pôle de compétence risques : voir ci-dessus en 2.2.3), mais aussi financier ; il y a bien un enjeu majeur de mobilisation des intercommunalités sur la préparation de crises, que l'État peut et doit encourager, par exemple via les financements des PAPI et PSR, et ce de manière pérenne et non sous forme de soutien à des actions pilotes (cf cahier des charges des PAPI).

Recommandation :

*50. Compte-tenu du caractère particulier des inondations en Languedoc-Roussillon, soumises à des précipitations de type cévenoles, rendant les prévisions par les SPC trop partielles, ou limitées, ou peu fiables, le préfet d'un département, en liaison avec les collectivités territoriales concernées, devrait proposer et arrêter une stratégie départementale de prévision et d'alerte en matière d'inondation, coordonnant les mobilisations des services de l'État et des collectivités, avec des déclinaisons par bassin.*

*51. Compte-tenu du caractère particulier des inondations en Languedoc-Roussillon, soumises à des précipitations de type cévenoles, rendant les prévisions par les SPC trop partielles, ou limitées, ou peu fiables, et donc, afin d'inciter à mettre en place des stratégies et dispositifs coordonnés de prévision et, surtout, d'alerte par*

*bassin, ouvrir exceptionnellement, quand les enjeux humains le justifient, le financement des PAPI par l'État pour l'axe 3 « alerte et gestion de crise » (le financement même des PCS, obligatoires, restant à la charge complète des collectivités concernées).*

## 5.2. Les plans de secours

### 5.2.1. La cohérence des divers plans

Lorsqu'un événement survient, la préparation de la gestion de crise, puis sa gestion sont des facteurs essentiels pour limiter les conséquences, en particulier en termes de vies humaines. Les textes prévoient divers documents à préparer pour planifier la gestion de crises. Ils doivent impérativement intégrer les risques majeurs.

Quatre documents doivent prendre en compte les risques majeurs :

- le plan ORSEC (organisation des secours), au niveau départemental, mis en œuvre par le préfet de département, notamment en tant que directeur des opérations de secours (DOS) au niveau départemental ;
- le PCS (plan communal de sauvegarde), au niveau communal, préparé et mis en œuvre par le maire, notamment en tant que DOS pour la commune ;
- le PPMS (plan particulier de mise en sûreté) d'un établissement scolaire, mis en œuvre par le chef d'établissement ;
- le CPS (cahier de prescription et de sécurité) d'un camping, mis en œuvre par le gestionnaire du terrain de camping.

L'efficacité de l'ensemble du dispositif repose sur l'existence et la pertinence de ces documents, et sur leur bonne cohérence et coordination.

Force est de constater que certains de ces documents sont trop souvent formels (cas des PCS), ou ne prennent pas en compte les risques majeurs (PPMS) ou sont quasiment inexistant dans la région (CPS). De surcroît, ils ne sont pas mis en cohérence, avec aucune coordination en amont, ni préparation concertée. (hormis les cas exemplaires notables des Pyrénées-Orientales pour les PPMS, grâce à la coordination préfecture/SIDPC et DASEN<sup>58</sup> ; et celui de l'Aude pour les PCS, sur intervention du SMMAR),

Compte-tenu, de la fréquence et de la rapidité des inondations en Languedoc-Roussillon, région particulièrement vulnérable, avec une croissance urbaine forte et une économie touristique très développée, il est urgent d'engager un travail lourd de rattrapage en ce domaine de la préparation et de la gestion de crise.

Recommandations :

*52. Compte-tenu du caractère particulier des inondations en Languedoc-Roussillon, fréquentes et rapides, dues à des précipitations de type cévenoles, et de la vulnérabilité des populations, soit d'implantation récente dans des zones nouvellement urbanisées, soit touristiques, les préfets, en particulier des départements littoraux, doivent revoir, très rapidement, la préparation des crises,*

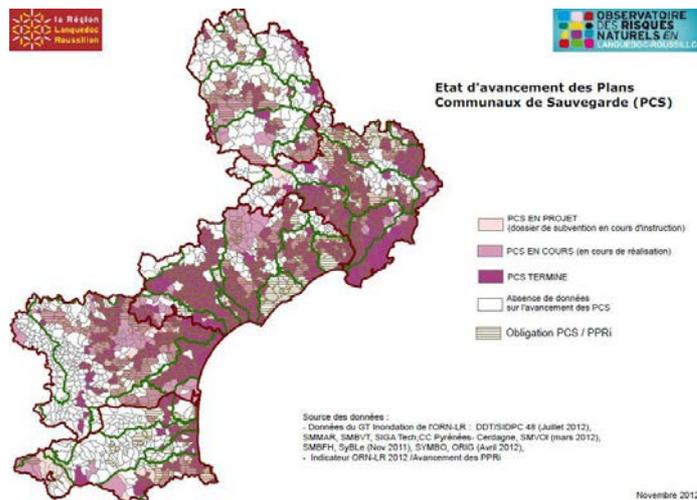
<sup>58</sup> Voir annexe 2.8

*pour assurer la mise en cohérence des différents documents ad hoc (ORSEC, PCS, PPMS et CPS), en liaison avec les services (dont le DASEN), les collectivités territoriales et les acteurs (chefs d'établissements scolaires, gestionnaires de campings) concernés.*

*53. Le préfet de région (DREAL) peut, éventuellement en liaison avec le préfet de zone de défense et de sécurité, et en liaison avec les acteurs régionaux concernés (rectrice, Conseil régional, associations de maires, fédération de l'hôtellerie de plein-air, etc.) engager une action de sensibilisation et une animation de la mobilisation pour la préparation en crise face aux risques majeurs, notamment d'inondations (par exemple via l'élaboration de guide ou memento pour les divers documents comme les PCS, PPMS, ou CPS).*

## 5.2.2. Les PCS

Apparemment, la situation en région Languedoc-Roussillon est bonne, avec une excellente couverture en PCS, au moins dans les communes où ils sont obligatoires, c'est-à-dire dans celles dotées d'un PPRN.



carte des PCS en Languedoc-Roussillon (2012)

Mais les préfetures (SIDPC) se contentent en général de rappeler aux maires leurs obligations de faire, sans vérifier la qualité, ni l'efficacité de ces documents. Certains chefs de SIDPC arguent que ces PCS sont de l'entière responsabilité des maires. Or, en situation de crise, le préfet reste le seul responsable des secours au niveau départemental, et la fiabilité des PCS, en particulier dans leur cohérence avec le plan ORSEC, sera alors un facteur majeur de limitation du nombre de victimes. En Lozère, bien conscients des enjeux, le SIDPC et la DDT apportent un appui aux collectivités dans la réalisation des PCS.

Si l'État n'a en effet pas la responsabilité de la rédaction des PCS, il doit, dans cette région où les catastrophes dues aux inondations sont quasi-annuelles, au moins s'intéresser aux méthodes d'élaboration, et à la cohérence avec le plan ORSEC. À minima, un dispositif de relecture serait opportun.

Dans l'Aude, par exemple, la DDTM a pu constater des PCS défaillant : cas de Cuxac d'Aude, dont les seuils d'évacuation ne sont pas suffisamment adaptés au regard de la configuration de la plaine et de la difficile évacuation des personnes en cas de

submersion généralisée ; le PCS n'a pas été réactualisé après la finalisation des récents travaux sur digues ; le RETEX suite à une récente inondation (mars 2011) a conclu à la nécessité de la révision de ce PCS, mais sans suite, la préfecture se contentant d'écrire pour redemander la révision.

Compte-tenu de l'excellente couverture en syndicats de rivière dans la région, la première approche de mise en cohérence peut se faire au niveau de ces bassins de risques et en liaison avec ces institutions dédiées (demain EPAGE). Plusieurs syndicats ont pris des initiatives heureuses, que ce soit dans l'Aude, sous l'impulsion du SMMAR (qui s'est attaché à accompagner des appels d'offres par bassin, auprès de bureaux d'études privés, afin d'assurer une rédaction homogène dans chacune des communes de ce bassin), ou dans d'autres départements (comme dans l'Hérault, avec le SYBLE, ou dans les Pyrénées Orientales, avec le syndicat de la Tech), en général dans le cadre des PAPI.

Cette cohérence des PCS par bassin de risques permet de caler les dispositifs d'alerte (information de l'aval par l'amont), de préparer les circuits de déviation des circulations, de repérer les hébergements d'urgence à une échelle supra-communale (indispensable dans le cas de petites communes, vite dépassées par les événements), etc. D'ailleurs, la loi GEMAPI donne la compétence risques aux EPCI, souvent une bonne échelle de mobilisation des moyens nécessaires en crise.

Recommandation :

*54. Les préfets (via leurs directeurs de cabinet, ou sous animation de sous-préfets) doivent mettre en place un dispositif de vérification de la réalisation et de la fiabilité des PCS, avec une cohérence tant avec le plan ORSEC que par bassin de risques, en liaison avec, au moins, le SDIS, l'association des maires et les syndicats de rivières concernés.*

### **5.2.3. Les PPMS**

La population scolaire est importante dans la région, nombre d'établissements scolaires sont concernés par les risques majeurs, ne serait-ce qu'en termes d'accès (cf. cas de Mende). Or (voir ci-dessus [2.2.2.3](#)), le rectorat et les DASEN (directeur académique des services de l'Éducation nationale, parfois aussi appelé DSDEN) sont peu ou pas mobilisés pour s'assurer de la prise en compte des risques majeurs dans les plans particuliers de mise en sûreté, sauf le cas notable des Pyrénées-Orientales.

Des acteurs locaux ont tenté de mobiliser soit les DASEN (comme la préfecture de Lozère), soit les chefs d'établissements (comme le syndicat du Lez, SYBLE). Ils se sont heurtés, en général, au silence ou au refus d'une réflexion commune. L'élaboration des PPMS reste trop souvent menée par une seule personne, en liaison directe avec le chef d'établissement scolaire, qui associe rarement tant le corps enseignant que le conseil d'administration (où sont pourtant représentées les collectivités territoriales).

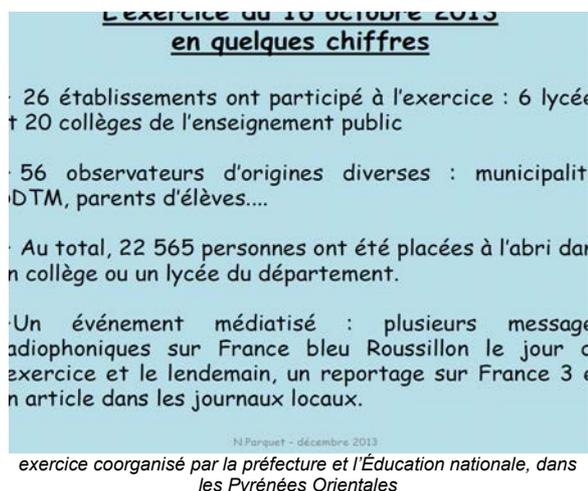
Un dispositif national d'appui, avec l'IFFO-RME : l'Institut Français des Formateurs Risques majeurs et protection de l'Environnement, régi par la loi de 1901 concernant les associations, qui anime à présent un réseau de plus de 500 formateurs sur l'ensemble du territoire français. En 1997, ce réseau s'est constitué en Institut pour réfléchir, proposer, animer et développer des actions d'information et de formation aux risques majeurs. opérateur du MEDDE, l'IFFO-RME est signataire d'une convention le ministère de l'éducation nationale, la direction générale de la sécurité civile et de la

gestion des crises (ministère de l'intérieur) et le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des forêts. Il a mis au point des outils d'appui aux chefs d'établissements scolaires, par exemple pour les aider dans l'élaboration des PPMS : <http://www.iff-rme.fr/content/le-ppms>

Cette excellente démarche nationale ne prend toute sa valeur que si elle est relayée localement. Il semble essentiel de relancer une collaboration étroite entre la préfecture (DREAL) et le rectorat, puis de sensibiliser les DASEN dans chaque département, en vue d'engager un travail conjoint avec les préfectures (SIDPC, DDT(M), etc.), dont l'objectif sera de mettre en place les modalités de travail avec les chefs d'établissements, pour, d'une part d'intégrer le volet risques majeurs dans les PPMS des établissements concernés par les risques majeurs, et d'autre part de s'assurer de la cohérence tant avec les PCS qu'avec le plan ORSEC.

La participation du DASEN ou de son représentant au COD doit être organisée.

Au-delà des établissements eux-mêmes, l'organisation en crise des transports scolaires doit aussi être coordonnée avec les PPMS. Le travail doit donc associer, sous l'animation des préfets (SIDPC) et DASEN, ; le Conseil général, les communes, voire les syndicats de rivière (et EPAGE), et les chefs d'établissements.



Cette expérience devrait pouvoir être largement présentée et généralisée dans la région.

Cet exercice est en fait le résultat d'un travail de qualité engagé depuis longtemps, que l'on peut mieux appréhender via le site dédié du pôle de ressources sur les risques majeurs pour les établissements scolaires des Pyrénées Orientales (P.R.RIS.M.E.S. 66) : <http://webpeda.ac-montpellier.fr/risques-majeurs/ppo/>

Recommandations :

*55. Compte-tenu de l'importante population scolaire en région Languedoc-Roussillon, et du nombre d'établissements scolaires concernés par des risques majeurs, ne serait-ce que pour leurs accès, le préfet de région et la rectrice devraient prendre l'initiative d'une démarche régionale de sensibilisation des chefs d'établissements pour la prise en compte des risques majeurs dans les PPMS et leur coordination avec les PCS et plans ORSEC. Ils pourraient s'appuyer sur l'excellente expérience des Pyrénées Orientales.*

*56. Compte-tenu de l'importante population scolaire en région Languedoc-Roussillon, et que nombre d'établissements scolaires sont concernés par des risques majeurs, ne serait-ce que pour leurs accès, les préfets de département et les DASEN devraient mettre en place, en liaison avec les collectivités territoriales, dont le Conseil général et les syndicats de rivières, une politique d'accompagnement de la réalisation des PPMS par les chefs d'établissements, pour la prise en compte des risques majeurs et la coordination des PPMS avec les PCS et le plan ORSEC. Ils s'assureront de la participation du DASEN au COD.*

#### **5.2.4. Les CPS**

De nombreux campings de la région Languedoc-Roussillon se trouvent en zone rouge de PPRN ou en zone d'aléa fort (voir plus haut [3.6](#)). Les autorisations d'exploiter prescrivent un certain nombre de mesures à prendre, en particulier pour tenir compte des risques majeurs (accès, etc.).

L'une des obligations est la mise à disposition de tous les clients, d'un cahier de prescription de sécurité (CPS). Ce document détaille toutes les dispositions prises par le gestionnaire du camping en vue d'assurer la sécurité de ses clients, et notamment celles destinées à organiser l'évacuation des occupants en cas de crise.

L'État et la fédération de l'hôtellerie de plein-air ont établi en concertation, en 2011, un guide national sur la sécurité des terrains de camping. Il est aisément accessible en ligne sur divers serveurs<sup>59</sup> :

Pourtant, en Languedoc-Roussillon, la majorité des campings n'est pas dotée d'un CPS, sauf en Lozère (100 campings dotés d'un CPS sur 102 en zones à risques,).

Dans l'Hérault, par exemple, qui comprend plus de 250 campings, le SDIS s'est vu confier seul les visites de sécurité. Le SIDPC invoque des difficultés avec des maires ne voulant pas approuver des CPS, suivant l'avis défavorable du SDIS en l'absence d'éléments sur l'évacuation. Le SDIS souhaite avoir une vision plus globale. Un travail avec le SDIS a été lancé fin 2013, qui a permis de repérer cinq bassins de risques. On ne compte que 111 campings dotés d'un CPS, sur les plus de 180 situés en zones à risques.

Un représentant élu de la fédération régionale de l'hôtellerie de plein-air a indiqué à la mission que « la profession est sensible aux enjeux de sécurité et souhaite garantir la sécurité des matériels et des usagers ». Il a reconnu que « la majorité des établissements actuels se trouvent en zones rouges. » Mais il a poursuivi : « les inondations sont à l'automne, à l'hiver, mais pas en période d'occupation des campings. L'administration se fonde sur des études très pessimistes, en particulier au regard du passé constaté. »

Le site internet de la fédération régionale n'évoque à aucun moment l'enjeu des risques majeurs dans la région<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> <http://www.entreprises.gouv.fr/files/files/guides/guide-securite-campings2011.pdf>  
<http://www.entreprises.gouv.fr/tourisme/la-securite-des-terrains-camping>  
et ce guide a été décliné en fiches pratiques :  
<http://www.entreprises.gouv.fr/tourisme/la-securite-des-terrains-camping-fiches-pratiques>

<sup>60</sup> <http://www.campinglanguedocroussillon.com/>

Compte-tenu des risques, et des cas de victimes humaines dans les campings de la région (cf. Lamalou les Bains en septembre 2014<sup>61</sup>), ou d'évacuation in extremis de personnes (comme le 6 mars 2013, avec une submersion marine, avec nécessité d'évacuer 11 personnes par hélicoptères dans le camping « Les Grandes Causses » à Fleury-d'Aude), il est impératif de mener une politique active, dans tous les départements, en priorité littoraux, afin de faire réaliser des CPS, en priorité pour les campings en zone rouge de PPRN.

Ce travail, sous l'animation du préfet (SIDPC, DDT(M)) avec le SDIS, les collectivités territoriales concernées (dont les syndicats de rivière) et la profession doit aller au-delà de la simple comptabilité de réalisation des CPS :

- en amont, il faut peut-être s'accorder sur une déclinaison du guide national à adapter au contexte de chaque département, ou au moins régional, et le traduire dans un arrêté préfectoral (complétant les tous récents arrêtés pris par les préfets), veiller à s'assurer de la bonne prise en compte du plan ORSEC et des PCS, vérifier les dispositions extérieures au camping pour l'évacuation (cf le groupe de travail spécifique mis en place par la préfecture de l'Hérault, voir annexe 2.4) ;
- en aval, vérifier l'efficacité prévisionnelle des dispositions de ces CPS par des exercices (par exemple à organiser par secteur en début de saison, quand les clients sont encore peu nombreux), et la réelle distribution aux clients ;
- en crise, voir s'il ne serait pas utile de prévoir une liaison directe du COD avec les gestionnaires de campings ou une présence au COD d'un représentant de la profession, en liaison avec ceux-là.

Ceci suppose de mettre en place une organisation claire au sein de l'État, et de mobiliser les lieux de concertation adaptés.

Recommandation :

*57. Compte-tenu du nombre important de campings en zone à risques dans la région Languedoc-Roussillon, les préfets de département doivent se donner un programme de travail à délais courts (avec, au maximum, deux échéances, la saison touristique de 2015 en priorité, la saison touristique 2016 pour la totalité) pour assurer la généralisation des CPS dans les établissements concernés, en s'assurant de la cohérence avec les plans ORSEC et les PCS. Ils se doteront d'une organisation adaptée, mobilisant tant les sous-préfets concernés que le SIDPC, la DDTM et le SDIS, éventuellement par secteur ou bassin, et d'un lieu de concertation, mobilisant tant les collectivités territoriales concernées que la profession.*

### **5.2.5. La résilience des réseaux (infrastructures, énergie, télécommunications)**

La crise, en cas de catastrophe liée à un risque majeur, peut avoir des conséquences aggravées lorsque les réseaux de base se trouvent touchés : infrastructures, énergie, télécommunications.

En mars 2013, les Pyrénées-Orientales, lors d'un fort épisode d'inondation, ont connu de grandes difficultés de circulation, en particulier du fait de nombreuses traversées de rivières par des gués ou ouvrages submersibles, coupées, et en l'absence de

<sup>61</sup> Ce ne sont pas les gestionnaires des campings qui sont venus alerter leurs clients, mais les forces de police.

déviations coordonnées. De nombreux automobilistes se sont trouvés en situation difficile de « naufragés de la route ».

En juillet 2014, la coupure de l'autoroute A9 a entraîné d'énormes difficultés.

En Lozère, ce sont des épisodes neigeux qui affectent régulièrement l'autoroute.

Chaque département a ses spécificités. L'organisation des transports varie (suivant que l'État est encore présent via quelques RN, qu'il y a une autoroute concédée, suivant la configuration physique, etc.). Mais on retrouve des constantes, dont la très forte affluence estivale tant de passage que de séjour. Les difficultés peuvent être rapidement aggravées encore plus par les réseaux sociaux, ou simplement, l'utilisation massive par des estivants de leurs GPS les conduisant sur le même itinéraire.

Le préfet des Pyrénées-Orientales a rapidement réagi en travaillant avec les partenaires, dont le Conseil général, afin d'établir un plan de gestion de circulation en crises, annexé au plan ORSEC inondation (voir annexe 2.7).

Un autre outil pertinent consiste à établir en commun des scénarios de crise et à échanger sur les modalités de réaction. C'est ce que le CEREMA (direction territoriale Méditerranée) peut aider à faire, comme il l'a fait par exemple en vallée du Rhône. Deux préfets de départements limitrophes (Ardèche et Drôme) ont associé, avec l'aide de la DREAL de zone de défense sécurité sud-est (DREAL Rhône-Alpes) l'ensemble des acteurs, y compris EDF, ASF, ... à un travail de scénarios de crise, comportant par exemple des mises en total sens unique de l'autoroute A7 pour évacuer la zone, etc. À cette occasion, pour la première fois les différents gestionnaires routiers ont appris à travailler ensemble : ASF, DIR, et services routiers des deux départements et des principales communes.

Plus globalement, le travail sur la résilience des réseaux (infrastructures, énergie, télécommunications) n'est que rarement fait, ou trop sectoriellement, alors qu'en crise, on se trouve face à des phénomènes systémiques. En 2010, dans le Var, les coupures d'électricité se sont vite traduites par la perte de toute télécommunication (ne serait-ce que par cessation d'émission des antennes relais, qui n'ont pas plus d'une heure d'autonomie). Ce travail oblige à rechercher les bons interlocuteurs (quitte à découvrir, comme dans certains départements, que les grands opérateurs de télécommunication n'ont plus de représentant au niveau départemental).

Recommandation :

*58. Dans chaque département, les préfets doivent engager un travail de repérage des faiblesses potentielles des réseaux de base (transports, énergie, télécommunication) en cas de crise, d'associations des acteurs concernés (gestionnaires routiers, opérateurs de télécommunication, ...) et prévoir des dispositifs pour en assurer la résilience, et prévoir les mesures à prendre en cas de difficultés (comme l'hébergement de « naufragés de la route »). Ces dispositions peuvent être intégrées ou annexées au plan ORSEC. En région Languedoc-Roussillon, une attention devra être particulièrement apportée sur les autoroutes en période estivale, ainsi qu'aux voies d'accès au littoral.*

### 5.3. La robustesse des dispositifs (PC et COD, RDI, télécommunications, ...)

Toutes les préfectures ont prévu des salles dédiées à la gestion de crise. Mais, d'une manière générale, l'équipement des salles reste vétuste, par exemple avec des tableaux de bois ou liège pour punaiser des cartes, et des branchements pour ordinateurs confus. Peu ou pas de préfectures disposent d'un système d'information géographique partagé entre les services et acteurs clefs (comme les SDIS).

Le contraste avec les moyens mis en place par les grandes collectivités est impressionnant. On ne peut que citer le centre de crise de la ville de Montpellier ou le centre commun SDIS/SAMU des Pyrénées-Orientales. Ce dernier dispose, outre la salle commune de travail des opérateurs, de diverses salles annexes, dont une dotée d'écrans permettant des visualisations cartographiques, des simulations (par exemple de la progression d'un incendie, en 3D), etc.



*le centre opérationnel SDIS/SAMU de Perpignan pour les Pyrénées Orientales / la salle opérationnelle (devant opérateurs SDIS, au fond, opérateurs SAMU)*

Le réflexe pourrait être de prévoir une modernisation des salles opérationnelles de crises en préfecture. Mais on peut aussi, dans un souci de rationalité, étudier la faisabilité de l'utilisation des centres existants modernes des partenaires, en cas de crise, sous réserve d'un travail amont de normalisation et sécurisation.

Au-delà des aspects matériels, se pose la question de l'organisation de la participation des services et partenaires en crise. La mission n'a pas trouvé de document précis organisant et détaillant qui doit être mobilisé et quand. Elle a simplement pu comprendre que certains acteurs étaient parfois présents (le Conseil général au titre des routes, mais pas au titre des transports scolaires) ou non (le DASEN, les syndicats de rivières, les professionnels des campings, etc.).

Les modalités mêmes de réunion du COD ne sont pas toujours claires. Dans l'Aude, il a été signalé à la mission d'audit des cas de mise en alerte trop tardive.

La récurrence et prégnance des inondations dans la région, au moins dans les départements littoraux, devrait amener à mieux préciser les dispositifs de gestion de crise comme les DDT(M) l'ont fait avec la mise en place du référent inondations (cf en particulier la DDTM de l'Aude : voir annexe 2.2).

Plus globalement, cette question à la croisée de la prévention des risques et de la préparation et gestion des crises amène certains, dont le préfet de région, à préconiser plus de coopération entre les administrations en charge au niveau des ministères

concernés (dont DGSCGC et DGPR), quitte à mieux les associer à ces audits, voire en mobilisant l'inspection générale de l'administration (IGA) pour ces audits.

Recommandation :

*59. Compte-tenu de la prégnance et de la récurrence de inondations dans la région Languedoc-Roussillon, dans chaque département, les préfets devraient approfondir les dispositifs de crise en cas d'inondation, en particulier organiser, avec les services et acteurs compétents dans la prévention de ces risques (DDT(M), syndicats de rivières, etc.) la préparation de crise et la mobilisation en COD, et le traduire soit par un arrêté préfectoral spécifique, soit dans le plan ORSEC, et de toute façon dans des fiches réflexes.*

Suggestion :

*60. Examiner les possibilités de mieux associer la DGSCGC à la préparation et au rendu des audits régionaux risques naturels et technologiques.*

## 6. L'urbanisme et le respect de la légalité

### Porté à connaissance et planification

Les pratiques semblent variables selon les départements, notamment en matière de gestion du porté à connaissance, selon la présence ou non de PPR.

Dans l'Aude, en l'absence de PPR ou, même si la commune est couverte par un PPR, lorsque de nouvelles études sont disponibles (révision en cours, études réalisées par des syndicats de rivières sur des affluents, etc.), les différents éléments disponibles sont portés à la connaissance de la commune, en particulier dans le cadre des PAC urbanisme. En l'absence de PPR ou d'études d'aléas plus précises, quelques communes prennent en compte l'atlas des zones inondables ou l'atlas submersion marine, réalisés par la DREAL.

Le Service UEDT<sup>62</sup> est chargé du suivi de l'annexion des PPR approuvés aux documents d'urbanisme (dans les PLU et, depuis la loi ALUR, les cartes communales).

Dans le Gard, dès connaissance consolidée du risque, un PAC est rédigé et envoyé au maire : l'alerte est donc donnée sur la délivrance des permis et sur la planification. Ainsi, avant l'approbation d'un PPRi, un PAC est rédigé une fois l'aléa concerté avec la commune, ce qui permet de réguler le droit du sol. Le risque inondation est, par précaution, établi sur l'analyse hydro-géomorphologique plus que sur l'événement maximal connu, dans un contexte de précipitations cévenoles. Le risque de ruissellement constitue une réelle difficulté de connaissance et d'appropriation. Il ne figure pas dans les PPRi, et les communes ont du mal à l'intégrer au PLU. L'annexion dans le PLU ou le POS, lorsqu'ils existent, est réalisée pour tous les PPRT et tous les PPRi.

Une attention est portée aux PLU pour que les évolutions ne soient pas contraires aux principes des PPR approuvés, sans qu'une exigence absolue ne soit recherchée en matière de conformité de règlements ou de zonage, ce point n'étant juridiquement pas exigé.

Dans l'Hérault, la DDTM est associée au processus d'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) en tant que service de l'État chargé de l'urbanisme dans le département. Elle rappelle et explicite tout au long de l'élaboration de ces documents, depuis le porter-à-connaissance jusqu'à l'approbation, en passant par l'avis de synthèse, les grands enjeux portés par l'État et signale aux maîtres d'ouvrage toute illégalité.

Pour les PAC liés aux risques technologiques (hors PPRT) et notamment pour le risque minier, une amélioration sensible est apportée depuis la création de la DREAL. Par exemple dans l'Hérault, avant la DREAL, l'information des communes était faite en deux étapes : PAC de l'étude fait par la DRIRE, puis précisions sur le PAC pour sa traduction urbanistique faite par la DDT. Maintenant les deux informations sont données en même temps, en collaboration DREAL-DDT.

---

<sup>62</sup> Service urbanisme, environnement et développement des territoires

À noter que pour le risque minier, il a été convenu de faire l'information aux communes uniquement via le PAC. En effet, il a été décidé, au niveau régional, de ne pas faire de PPR minier<sup>63</sup>.

### **Gestion des autorisations droit du sol et risques :**

Le sujet a été particulièrement évoqué dans les départements de l'Aude et de la Lozère mais est partagé. Il a notamment été mis en avant par le préfet de l'Hérault, préfet de région.

Dans l'Aude, l'instruction des autorisations prises en application du droit des sols (ADS), est assurée, à titre gratuit, pour le compte d'un nombre important de collectivités par l'État, en fait par la DDT. La prise en compte de la thématique risques se fait par la consultation du service dédié par les instructeurs. D'ores et déjà, la plupart des communes autonomes en ADS ne consultent pas le service<sup>64</sup>. Le service Prévention des Risques et l'unité Forêts continuent d'être consultés par certaines communes, y compris après l'approbation du PPRi.

Ainsi, sur la période 2011-2013, le service Prévention des Risques et l'unité Forêts ont rendu 2841 avis environ (environ 70 % en application du R.111-2<sup>65</sup> et 30 % sur application directe de PPR approuvés) : inondations : 2492 avis ; incendies de forêts : 142 avis ; submersion marine : 166 avis ; le reste concernant les risques technologiques ; (602 avis sur CU, 746 sur DP, 1493 avis sur PC ou PA).

En matière d'inondations, plus de 2000 avis ont été rendus favorablement, assortis le cas échéant de prescriptions.

Les cas où un avis défavorable n'est pas suivi restent relativement rares, mais sont essentiellement concentrés sur quelques communes sur lesquelles le bureau contrôle de légalité de la préfecture porte un regard particulièrement attentif.

La mise en œuvre de la loi ALUR<sup>66</sup> et la reprise de l'instruction de l'ADS quasi-systématique par les collectivités, fait craindre une dégradation dans la prise en compte des risques en matière d'ADS si le contrôle de légalité n'est pas renforcé.

---

<sup>63</sup> De ce fait les éléments relatifs au risque minier ne font pas partie de l'obligation d'information aux acquéreurs locataires

<sup>64</sup> Parmi les collectivités gérant les autorisations d'urbanisme en propre, seule la ville de Carcassonne procédait, jusqu'à l'approbation des PPR la concernant, à une consultation systématique de la DDTM (service Risques ou unité Forêts pour les incendies de forêts).

<sup>65</sup> Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.

<sup>66</sup> La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 a été publiée au journal officiel du 26 mars. Les communes dotées d'une carte communale avant la loi ALUR peuvent délibérer jusqu'au 31 décembre 2016 pour opter pour la compétence ADS. Passée cette date, en l'absence de délibération levant l'option le maire devient compétent au nom de la commune.

Par ailleurs, l'[Article L422-8 du code de l'urbanisme](#) limite les capacités des communes (ou EPCI) à bénéficier d'un service d'instruction ADS gratuit de la part de l'État : « Lorsque la commune comprend moins de 10 000 habitants et ne fait pas partie d'un établissement public de coopération intercommunale regroupant 10 000 habitants ou plus, ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent regroupe des communes dont la population totale est inférieure à 10 000 habitants, le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie. En outre, une assistance juridique et technique ponctuelle peut être gratuitement apportée par les services déconcentrés de l'État, pour l'instruction des demandes de permis, à toutes les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents ».

Dans le département de l'Aude, le contrôle de légalité est assuré par la préfecture. Deux personnes (dont une à temps partiel et l'adjointe au chef de bureau qui exerce également le contrôle de légalité sur d'autres thèmes) travaillent sur ce sujet. La liste des communes sur lesquelles une attention particulière doit être portée est parfaitement connue. Depuis 2013, le service Prévention des Risques fait systématiquement copie des avis ADS défavorables ou favorables avec réserves au bureau contrôle de légalité, afin de faciliter la détection des décisions potentiellement litigieuses sur les communes qui consultent le service.

En matière de mémoire contentieux ADS dans le domaine des risques majeurs, suite à une série de jugements défavorables à l'État intervenus dans l'Aude en 2012 et 2013, le service Prévention des Risques et l'unité Forêts sont désormais systématiquement sollicités par la préfecture pour la relecture et la correction des mémoires. Lorsque le dossier est porté devant le tribunal administratif, et en fonction de son enjeu, la DDTM (service Prévention des Risques ou unité Forêts) est amenée à accompagner le bureau contrôle de légalité à l'audience.

Les relations entre la DDTM, et le bureau contrôle de légalité de la préfecture sont étroites. Les deux services de la DDTM (unité forêt, SPRSR<sup>67</sup>) sont ainsi régulièrement sollicités pour faire part de leur analyse sur des décisions potentiellement litigieuses et pour alimenter les lettres d'observation et les mémoires de l'État.

Dans le Gard, le contrôle de légalité est assuré depuis les années 2000 par la préfecture, avec une équipe de 8 personnes, à la mesure des risques observés dans le Gard, et de la pression d'urbanisation. Depuis plusieurs années, cette cellule est dotée d'une feuille de route annuelle, qui définit cinq priorités, dont l'urbanisme et l'environnement, avec prise en compte des risques naturels. Un compte rendu annuel est fait. Elle saisit régulièrement la DDTM pour expertise, et dispose d'environ 800 avis/an, 400 par copie d'avis à diverses collectivités, ce qui permet de contrôler leur prise en compte, et 400 de manière spécifique, pour tout le département<sup>68</sup>.

Le cas de la ville de Nîmes a fait l'objet d'un point spécifique de la mission, suite à la discussion entamée en Commission nationale inondation dans le cadre de la présentation du PAPI 2 de Nîmes. Dès 1994<sup>69</sup>, les services de l'État ont arrêté deux zonages de prise en compte du risque basé sur l'article R 111-3 du Code de l'urbanisme. Ces deux documents ont constitué le cadre réglementaire des instructions de permis de construire, même si les études ultérieures ont montré les limites et les inexactitudes de ces documents.

La prise en compte des dispositions du zonage et des prescriptions dans les nouvelles opérations d'aménagement s'est faite sans difficulté. Les progrès de la connaissance ont souvent conduit à renforcer les prescriptions en termes de cotes de plancher, parfois à l'abandon partiel ou total de certains projets (voir liste des évolutions des ZAC dans le document de la ville).

C'est sur les décisions individuelles que la gestion a été la plus difficile, dans la durée, pour l'État. Les décisions de permis de construire de la commune sont restées conformes au zonage R 111-3, mais les progrès de connaissance et des résultats de modélisation n'étaient pas forcément pris en compte.

---

<sup>67</sup> Service prévention des risques et sécurité routière

<sup>68</sup> 8000 actes ont ainsi été contrôlés en 2013 sur 20 000 reçus. 550 ont fait l'objet d'une intervention du préfet, 470 ayant été modifiés ou retirés, Une synthèse des principales irrégularités a été adressée à l'ensemble des collectivités gardoises.

<sup>69</sup> c'est à dire avant la notion réglementaire de PPRI

Devant plusieurs refus de prise en compte des observations de l'État par la ville, la décision a été prise, à partir de 2010, de déférer certains permis de construire devant le tribunal administratif (une dizaine par an).

Tous ces contentieux ont été perdus par l'État, le juge estimant que le règlement du R 111-3 était seul opposable, et que l'emploi du R 111-2 pour intégrer les progrès de la connaissance était inadéquat. La confirmation d'une de ces décisions par la CAA de Marseille, statuant en référé, le 11 janvier 2011<sup>70</sup> a été un rude coup, mais a contribué à l'accélération de l'élaboration du PPRi.<sup>71</sup>

Celui-ci a été approuvé en 2012, après un peu plus de trois ans de procédure, et est bien respecté à ce jour.

L'organisation du contrôle légalité par la préfecture, associant étroitement pour la prévention des risques la DDTM constituent des points forts de la politique des risques du Gard. Par contre, le positionnement de l'État devant la juridiction administrative d'appel mériterait d'être plus affirmé, y compris en référé. La très récente décision de la CAA d'annuler le PPRi d'Alès, en ce qu'il interdisait la construction derrière les digues pose clairement la question de la défense par l'État de ses doctrines et la capacité de la DGPR à assurer une représentation effective ou à confier celle-ci aux services déconcentrés régionaux.

Instruite par ces difficultés, la DDTM du Gard a mis en place, à l'arrivée d'une nouvelle présidente au TA de Nîmes une sensibilisation des juges du tribunal administratif sur le rôle du contrôle de légalité en matière de prévention des risques. Et elle a constaté une amélioration de la prise en compte des positions de l'État. Cette initiative mérite d'être encouragée et étendue, l'exemple gardois pouvant aisément être reproductible

Dans l'Hérault, le contrôle de légalité ADS est assuré par la DDTM, dans le cadre d'un pôle inter-service de contrôle administratif dédié (PICA). Une stratégie annuelle est définie au niveau départemental<sup>72</sup>,

Cette stratégie associe une méthodologie de contrôle par sondage sur les thèmes définis à une stratégie de contrôle sur liste.

Pour le contrôle par sondage, priorité a été donnée en 2013 à la mise en œuvre d'un ciblage plus fin des actes ADS à contrôler, en conservant les grands enjeux de l'État comme critères de sélection (zones à risques, bandes d'études préservées pour un projet de l'État, zones agricoles, naturelles et forestières des documents d'urbanisme).

La thématique « risques » est prioritaire dans le cadre du mécanisme du contrôle « par sondage » qui met principalement l'accent sur l'impératif de sécurité publique tenant à la prise en compte des risques naturels et technologiques. Le SER/PRNT assure une analyse des dossiers ADS, établit la base « technique du mémoire » (notamment pour le contentieux relatif aux difficultés d'interprétation d'un PPRi). L'unité des affaires juridiques du SHU assure l'exercice de ce contrôle, en lien avec les Parquets, avec cette expertise du SER/PRNT. La grande majorité des recours gracieux et déférés préfectoraux porte sur la violation des dispositions des PPRi.

---

<sup>70</sup> Sur un appel formulé par le préfet du Gard à l'encontre de l'ordonnance du tribunal administratif de Nîmes, statuant en référé en date du 25 octobre 2010

<sup>71</sup> Le jugement initial en référé a été confirmé par une décision au fond du tribunal administratif de Nîmes en date du en date du 13 avril 2012

<sup>72</sup> Intégrant également un objectif quantitatif de 2200 documents.

En 2013, ce contrôle a représenté 59 % des actes prioritaires reçus, et entraîné 45 recours gracieux ainsi que 12 lettres d'observations. Ciblé majoritairement sur des dossiers plus importants et nécessitant une analyse plus approfondie, il est par conséquent le plus chronophage.

Le contrôle sur listes a quant à lui représenté 41 % des actes prioritaires reçus :

- zone de passage préférentiel de la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (contrôle par sondage au vu de la liste des communes concernées) ;
- loi littoral (contrôle à 50 % des autorisations à enjeux des communes de Balaruc les Bains, Mireval et Vic la Gardiole) ;
- assainissement (contrôle à 50 % des actes de la commune de Canet concernée par des contraintes liées à l'assainissement des eaux usées) ;
- communes « ciblées » pour leurs défaillances (cinq communes contrôlées en permanence à hauteur de 25 % de leurs actes, avec rotation d'une commune tous les deux mois) ;
- 100 % des actes ayant fait l'objet d'un signalement.

Pour 2014, à partir du bilan 2013, trois des quatre priorités 2013 ont ainsi été reconduites, le contrôle lié à l'assainissement a été supprimé de la liste eu égard à l'absence de recours gracieux sur cette thématique

En Lozère, des contentieux au pénal existent en matière de risques. La DDT vient de reprendre au 15 février 2014 le contrôle de légalité. Toutes les autorisations d'urbanisme en zone à risques sont contrôlées, conformément à la stratégie du préfet. Suite à ce contrôle, deux recours gracieux ont été notifiés auprès d'un maire pour des autorisations ne prenant pas en compte le PPRI.

Sur le rôle de l'État en matière d'instruction des permis de construire, l'évolution apportée par la loi ALUR n'est pas un changement de posture de la part de l'État, la compétence en matière d'application du droit des sols était d'ores et déjà attribuée au maire, les services de l'État ne faisant que préparer, via l'instruction technique, la décision mais sans préjuger de celle-ci, charge au contrôle de légalité de s'exercer. Au demeurant, la DDTM de l'Aude indique que la transmission, au contrôle de légalité de la préfecture des avis défavorables émis par ses soins, n'a été mise en place qu'en 2013.

Cette évolution induit toutefois, mécaniquement, une augmentation des actes pour lesquels l'État, même s'il n'intervenait qu'en appui technique gratuit, n'aura plus la connaissance à priori.

Il convient donc de prévoir les organisations qui permettent de mieux assurer le contrôle de légalité.

Celles-ci passent vraisemblablement par trois axes principaux, qu'il convient d'inscrire dans une stratégie régionale de l'État, appliquée de façon homogène dans les cinq départements :

- une meilleure articulation entre les futurs services ADS des collectivités et les services techniques de l'État pour assurer une montée en compétences des premiers sur les thèmes qui intéressent l'État, et notamment celui des risques
- une meilleure identification, pour le compte du contrôle de légalité, des territoires et/ou des types d'autorisation à regarder de façon prioritaire, selon des critères

qui peuvent être purement techniques (PPR, etc..) ou historiques, en fonction de l'observation des décisions antérieures ou autres et la définition d'une stratégie de contrôle de légalité des documents d'urbanisme et des actes d'ADS au regard des risques.

- Un travail en réseau avec les services instructeurs des collectivités, mais sans doute également, sous l'autorité du préfet avec les élus pour arriver à des politiques partagées ;

L'État sera d'autant plus crédible sur ce type de dispositif qu'il sera à même de prendre des dispositions homogènes sur un territoire, une mise en commun régionale des expériences de chacun des départements apparaît préférable à des travaux uniquement départementaux.

Le dispositif mis en place dans le département de l'Hérault pour le contrôle de légalité mérite d'être étendu, sur son principe, aux autres départements de la région, tout en laissant les autorités locales, maîtresses de la définition des priorités départementales.

Recommandation :

*61.Élaborer d'ici début 2015 et mettre en œuvre dans chacun des départements, sur la base d'une méthodologie à définir régionalement en commun, une stratégie de contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme délivrées par les collectivités locales, d permettant d'assurer la prise en compte des politiques de l'État, notamment en matière de prévention des risques.*

## 7. Avis de la mission sur les plans d'action proposés par les préfets

L'ensemble des plans d'action proposés par les préfets montre une pleine conscience des enjeux de risques majeurs dans cette région, qui a d'ailleurs été très touchée depuis la venue de la mission, par un incendie dans l'Aude au début de l'été 2014, et surtout par des inondations graves à répétition dans tous les départements, tout l'automne 2014. Tous ces plans (sauf dans le Gard) prévoient un renforcement de la coordination interne entre les services de l'État, ainsi que de l'animation des acteurs principaux dont les collectivités territoriales.

### 7.1. Région Languedoc-Roussillon

Le plan d'actions présenté par monsieur le préfet de région, qui prévoit une association des préfets de départements via le CAR, est particulièrement ambitieux et large, bien hiérarchisé et avec des échéanciers clairs. Il affiche une ambition de niveau régional : il est en effet important que, sur les sujets relevant bien-sûr d'un niveau départemental (campings, déchets, contrôle de légalité urbanisme , etc.), soit porté et assumé un vrai rôle de l'État en région pour impulser une dynamique d'application des politiques publiques du domaine de compétence, et ce d'autant plus que dans de très nombreux cas, les similitudes de situations et donc de problématiques sont évidentes (précipitations de type cévenol, pression touristique et urbaine sur le littoral, etc.).

La mission attire toutefois l'attention sur quelques points importants :

- en matière d'animation des services de l'État dans la région : les rôles confiés, en parallèle, tant à la DREAL qu'au directeur du cabinet du préfet du chef-lieu de la région doivent bien sûr s'entendre dans une parfaite coordination ; la participation croisée de l'un aux réunions prévues par l'autre serait utile ;
- en matière de prévention des risques naturels majeurs, la mission insiste (en se référant d'ailleurs tant aux tristes conséquences des récentes inondations à Lamalou-les-Bains qu'à l'instruction de madame la ministre en charge de l'Écologie/DGPR en date du 6 octobre 2014) sur l'impérieuse nécessité d'un volet « campings » dans le programme d'actions prioritaire qui sera élaboré et soumis à l'avis du CAR ;
- en matière de risques hydrauliques, la mission confirme la nécessité d'une bonne articulation avec la politique de prévention des risques d'inondations.

### 7.2. Aude

Le préfet de l'Aude met personnellement l'accent sur la coordination des services de l'État via la mise en place d'un pôle interministériel de compétence « risques » (qu'il a d'ailleurs réunit dès fin 2014), qu'il voit comme le noyau de réflexion stratégique d'une commission regroupant CDRNM et CDSC.

Il détaille son plan d'action sous la forme d'un tableau en quatre colonnes, les deux premières étant des numéros d'ordre, la troisième reprenant les recommandations une par une dans l'ordre du rapport et la dernière intitulée réponse/action comporte à la fois des éléments de justification ou d'explication de la situation constatée (ou des revendications) et des éléments d'action pour le futur.

Le document montre l'attention qui a été portée aux recommandations du rapport et les tentatives de proposer des actions répondant à ses observations, mais il semble très général et peu opérationnel et la mission ne voit pas bien les éléments et indicateurs qui pourrait permettre un suivi.

La mission suggère au préfet de l'Aude de reprendre, pour constituer un réel plan d'action, la dernière colonne de ce tableau, en séparant bien ce qui relève d'une action proposée de ce qui relève de remarques générales (le plus souvent formulées pour évoquer des difficultés pour atteindre les résultats escomptés).

La présentation pourrait ainsi se concevoir sous forme d'un tableau (avec création si besoin de fiches-actions précisant les modalités de mise en œuvre) prévoyant, pour chaque recommandation, une ou plusieurs actions en indiquant à chaque fois le responsable de l'action, les partenaires éventuels, les indicateurs (de résultats et de moyens) et l'échéancier (ou les échéanciers) de réalisation. Une colonne pourrait être consacrée aux difficultés et obstacles pouvant entraver la bonne réalisation de l'action.

Par rapport aux premières réponses apportées dans le document, il pourrait également être suggéré de formuler des propositions d'actions plus précises et à échéance à court ou moyen terme pouvant faire notamment l'objet de vérification de l'état d'avancement lors de suivis.

Cet aspect formel est important pour que le plan d'action se traduise réellement par une dynamique d'actions.

### **7.3. Gard**

Alors que la mission avait d'emblée indiqué que présent audit ne porterait pas sur les aspects de risques naturels majeurs, le préfet du Gard répond quasi exclusivement sur cette thématique. Il précise plus particulièrement les orientations qu'il a données à la DDTM, tout en renvoyant dans un tableau annexé le détail de son plan d'action.

Le tableau lui-même ne permet pas d'avoir une vision globale de la politique menée. D'ailleurs, les réponses soit renvoient à des procédures (par exemple pour l'enjeu du risque dans les campings à une réponse à l'instruction ministérielle d'octobre 2014), soit considèrent que les instances prévues par les textes et préconisées par la mission sont inutiles, soit renvoient au niveau communal (comme pour la coordination de la gestion de la crise, y compris avec le plan ORSEC).

La mission attire donc l'attention du préfet (ne serait-ce qu'à la lumière des événements dramatiques de l'automne 2014) en lui suggérant de réexaminer de manière plus approfondie la nécessité d'un plan d'actions stratégique en matière de prévention des risques majeurs, en mettant l'accent sur une coordination de ses services (en particulier entre ceux plus en charge de la préparation de crises, et ceux en charge de la prévention : voir sur ce point la section 5.1), et sur l'animation d'une démarche conjointe avec les collectivités territoriales.

### **7.4. Hérault**

Le préfet de l'Hérault a décidé d'un plan d'actions ambitieux, clair, pouvant garantir une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs, à commencer par les services de l'État. Il cible particulièrement la coordination avec l'Éducation nationale, l'enjeu des campings,

la fiabilisation des PCS, l'effort de révision des PPRI, la mise en œuvre de la « GEMAPI », la mise à niveau du plan ORSEC.

Il prévoit d'associer étroitement les collectivités à cette dynamique, en particulier via la réunion régulière de la CDRNM.

La mission suggère que des échéances et indicateurs puissent accompagner ce plan pour en faciliter le suivi.

## **7.5. Lozère**

Malgré la faible démographie du département, et la faiblesse des effectifs mobilisables au sein des services de l'État, et face à d'importants risques naturels majeurs (comme l'ont encore attesté les divers épisodes d'inondations cet automne), la mission avait constaté une très forte mobilisation des services de l'État. La réponse du préfet conforte cette impression, avec un plan d'action très stratégique et volontaire, ciblant bien les enjeux prioritaires (coordination, mobilisation de l'Éducation nationale, campings, etc.). Il s'étend aussi aux déchets.

La mission suggère que des échéances et indicateurs puissent accompagner ce plan pour en faciliter le suivi.

## **7.6. Pyrénées-Orientales**

Les Pyrénées Orientales sont soumises régulièrement à des événements majeurs, comme des inondations (2013, automne 2014). La préfète a bien compris l'enjeu d'une mobilisation forte de l'État sur le champ de la prévention des risques majeurs, et a donc décidé de mettre au point une stratégie de prévention des risques naturels pour les trois années à venir 2015/2017. Elle en détaille précisément tant les axes (sept) que les principales actions. La mise en œuvre sera pilotée par le pôle de compétence qui est mis en place sous le pilotage du directeur de son cabinet.

Le tableau annexé précise les tâches des différents services, en regard des recommandations de la mission.

La mission suggère que des échéances et indicateurs puissent accompagner cette stratégie pour en faciliter le suivi.

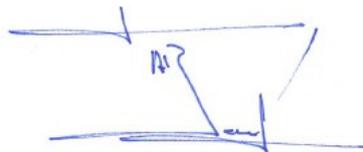
## Conclusion

**Jean-Michel AUBAS**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des  
forêts

**Alain BAUCHE**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des  
forêts

**Thierry GALIBERT**



Inspecteur général  
de la santé publique  
vétérinaire

**Gilles PIPIEN**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des  
forêts

**Jean-François SORRO**



Ingénieur général  
des mines

# **Annexes**

**(documents séparés)**

<b>1. Cadre de la mission.....</b>	<b>3</b>
1.1. Lettre de mission.....	3
1.2. Note de cadrage.....	5
<b>2. Documents/bonnes pratiques méritant attention.....</b>	<b>9</b>
2.1. dans l'Aude : le SMMAR.....	9
2.2. dans l'Aude : l'organisation « référent inondations » à la DDTM.....	11
2.3. dans l'Hérault : l'organisation de la DDTM/le SER.....	13
2.4. dans l'Hérault : travail sur l'évacuation de masse des campings en littoral.....	14
2.5. dans l'Hérault : pilotage du contrôle de légalité/ADS.....	20
2.6. en Lozère : les TIM en Lozère.....	25
2.6.1. <i>Les dossiers de transmission d'informations au maire (TIM) en Lozère</i> .....	25
2.6.2. <i>Dossier de transmission des informations au maire en vue de l'élaboration du DICRIM – Commune de Mende</i> .....	26
2.7. dans les Pyrénées Orientales : le plan de gestion de la circulation en cas d'inondation.....	28
2.7.1. <i>Plan ORSEC départemental</i> .....	28
2.7.2. <i>Plan de gestion du trafic (PGT) dans le bassin de l'Agly</i> .....	30
2.8. dans les Pyrénées Orientales : l'action avec l'Éducation Nationale.....	34
2.8.1. <i>Point sur les actions menées dans le cadre de la prévention des risques naturels dans le département des Pyrénées-Orientales</i> .....	34
2.8.2. <i>Résumé du projet « journée d'exercice PPMS » sur le département des Pyrénées-Orientales proposé par la délégation Languedoc-Roussillon de l'IFFO-RME</i> .....	35
2.8.3. <i>Exercice de validation des PPMS</i> .....	37
2.8.4. <i>1ères rencontres de la sécurité – Exercice au sein des collèges et lycées, déclenchement du Plan Particulier de Mise en Sécurité (P.P.M.S.)</i> .....	38
2.9. pôle risques littoral de la DREAL Languedoc-Roussillon.....	39
2.10. PAPI du Lez : efficacité constatée en octobre 2014 – extrait du dossier de presse (juin 2014).....	41
<b>3. Suites données à des rapports de missions récents.....</b>	<b>46</b>
3.1. CGEDD/IGA 2009 cabanisation à Vias.....	46
3.2. CGPC expertise chutes de blocs Gorges du Tarn et de la Jonte.....	50
3.3. IGF/CGPC/IGE plan de prévention des inondations de Nîmes.....	54
3.3.1. <i>Note DDTM</i> .....	54
3.3.2. <i>Annexes note DDTM</i> .....	60
<b>4. Questions soulevées par la DDTM 66 ayant contribué aux réflexions de la mission concernant les ouvrages hydrauliques.....</b>	<b>67</b>
<b>5. Listes des personnes rencontrées.....</b>	<b>69</b>
5.1. au niveau national et supra régional.....	69
5.2. au niveau régional.....	70

5.3. Aude.....	<a href="#">71</a>
5.4. Gard.....	<a href="#">72</a>
5.5. Hérault.....	<a href="#">73</a>
5.6. Lozère.....	<a href="#">74</a>
5.7. Pyrénées-Orientales.....	<a href="#">76</a>
<b>6. Les réponses des préfets en phase contradictoire/les plans d'action.</b>	<b><a href="#">78</a></b>
6.1. au niveau régional.....	<a href="#">78</a>
6.2. Aude.....	<a href="#">79</a>
6.3. Gard.....	<a href="#">80</a>
6.4. Hérault.....	<a href="#">81</a>
6.5. Lozère.....	<a href="#">82</a>
6.6. Pyrénées-Orientales.....	<a href="#">83</a>
<b>7. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><a href="#">84</a></b>

