



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

Ministère de l'agriculture,  
de l'agroalimentaire  
et de la forêt

Ministère de l'économie,  
du redressement productif  
et du numérique

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

*Conseil général de l'alimentation,  
de l'agriculture et des espaces ruraux*

*Conseil général de l'économie,  
de l'industrie, de l'énergie et  
des technologies*

CGEDD n°008890-06

CGAAER n° 13024-05

CGE n° 2013/06/CGEIET/CI

# **Audit de la mise en œuvre de la prévention des risques naturels et technologiques Région Provence Alpes-Côte-d'Azur**

**Août 2014**



# **Audit de la mise en oeuvre de la prévention des risques naturels et technologiques Région Provence Alpes-Côte-d'Azur**

établi par

**Alain BAUCHE**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Serge CATOIRE**

Ingénieur en chef des mines

**Xavier MEIGNIEN**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Thierry MENAGER**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Gilles PIPIEN**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Août 2014**

## Fiche qualité

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

Rapport CGEDD n° 008890-06

Date du rapport : Août 2014

Titre : Audit de la mise en oeuvre de la prévention des risques naturels et technologiques Région Provence Alpes-Côte-d'Azur

Sous-titre du rapport :

Commanditaire(s) : MEDDE/DGPR

Date de la commande :  
23 mai 2013

Auteurs du rapport (CGEDD) : Alain Bauché, Serge Catoire, Xavier Meignien, Thierry Menager, Gilles Pipien

Coordonnateur : Alain Bauché

Superviseur : Christian de Verclos

Relecteur : Laurent Fayein

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 181

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

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

# Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b><a href="#">5</a></b>
<b>Liste hiérarchisée des recommandations.....</b>	<b><a href="#">9</a></b>
Recommandations de niveau 1 – Niveaux régional et zonal.....	<a href="#">9</a>
Recommandations de niveau 2 – par département.....	<a href="#">12</a>
Recommandations de niveau 3 – pour l’administration centrale.....	<a href="#">14</a>
<b>Liste hiérarchisée des suggestions.....</b>	<b><a href="#">17</a></b>
Suggestions de niveau 1 – Niveaux régional et zonal.....	<a href="#">17</a>
Suggestions de niveau 2 – par département.....	<a href="#">19</a>
Suggestions de niveau 3 – pour l’administration centrale.....	<a href="#">21</a>
<b>Introduction.....</b>	<b><a href="#">22</a></b>
Commande de l’audit.....	<a href="#">22</a>
Déroutement de l’audit.....	<a href="#">22</a>
<b>1. Situation générale et par département.....</b>	<b><a href="#">24</a></b>
1.1. Une région exceptionnelle au regard des risques naturels et hydrauliques.....	<a href="#">25</a>
1.2. Des « risques technologiques » différents selon les territoires .....	<a href="#">30</a>
1.2.1. <i>La région bénéficie d’une population dense et croissante et de territoires largement dotés de contraintes spécifiques pour protéger la nature. Ces caractéristiques sont dimensionnantes dans le traitement des dossiers de « risques technologiques ».....</i>	<a href="#">30</a>
1.2.2. <i>Une des huit premières régions françaises pour les sites Seveso, avec un poids prépondérant pour le département des Bouches du Rhône.....</i>	<a href="#">32</a>
1.3. Une situation difficile au regard des déchets : quelques points forts mais beaucoup de points faibles.....	<a href="#">33</a>
1.3.1. <i>Déchets ménagers.....</i>	<a href="#">33</a>
1.3.2. <i>Déchets inertes du BTP.....</i>	<a href="#">34</a>
<b>2. La stratégie de l’État.....</b>	<b><a href="#">35</a></b>
2.1. Au niveau du bassin.....	<a href="#">35</a>
2.1.1. <i>SDAGE Rhône Méditerranée.....</i>	<a href="#">35</a>
2.1.2. <i>Plan Rhône.....</i>	<a href="#">35</a>
2.2. Au niveau zonal.....	<a href="#">36</a>
2.3. Au niveau de la région PACA.....	<a href="#">39</a>
2.3.1. <i>Risques naturels.....</i>	<a href="#">39</a>
2.3.2. <i>Risques hydrauliques.....</i>	<a href="#">43</a>
2.3.3. <i>Risques technologiques.....</i>	<a href="#">44</a>
2.3.4. <i>Déchets.....</i>	<a href="#">45</a>
2.4. Au niveau départemental (RN, RH, RT, déchets).....	<a href="#">48</a>
2.4.1. <i>Alpes de Haute-Provence (04).....</i>	<a href="#">49</a>
2.4.2. <i>Hautes-Alpes (05).....</i>	<a href="#">50</a>
2.4.3. <i>Alpes-Maritimes (06).....</i>	<a href="#">51</a>

2.4.4. <i>Var (83)</i> .....	<a href="#">54</a>
2.4.5. <i>Vaucluse (84)</i> .....	<a href="#">56</a>
2.5. La culture du risque : mobilisation des collectivités territoriales, et de l'ensemble des acteurs, des citoyens.....	<a href="#">59</a>
<b>3. Les moyens de la stratégie.....</b>	<b><a href="#">62</a></b>
3.1. L'organisation supra régionale.....	<a href="#">62</a>
3.1.1. <i>Niveau national</i> .....	<a href="#">62</a>
3.1.2. <i>Niveau de bassin</i> .....	<a href="#">62</a>
3.1.3. <i>Niveau de massif</i> .....	<a href="#">63</a>
3.1.4. <i>Niveau zonal</i> .....	<a href="#">63</a>
3.1.5. <i>Les services de prévision des crues</i> .....	<a href="#">70</a>
3.1.6. <i>L'ONF</i> .....	<a href="#">74</a>
3.2. L'organisation régionale.....	<a href="#">74</a>
3.2.1. <i>Le Préfet de Région, la DREAL et la DRAAF</i> .....	<a href="#">74</a>
3.2.2. <i>L'éducation nationale</i> .....	<a href="#">78</a>
3.2.3. <i>Les partenaires</i> .....	<a href="#">83</a>
3.2.3.1. <i>Le Conseil Régional</i> .....	<a href="#">83</a>
3.2.3.2. <i>Le SPPPI et le CYPRES</i> .....	<a href="#">84</a>
3.3. Les organisations au niveau départemental.....	<a href="#">90</a>
3.4. Les partenaires au niveau départemental.....	<a href="#">95</a>
3.4.1. <i>Alpes-de-Haute-Provence (04)</i> .....	<a href="#">97</a>
3.4.2. <i>Hautes-Alpes (05)</i> .....	<a href="#">97</a>
3.4.3. <i>Alpes-Maritimes (06)</i> .....	<a href="#">97</a>
3.4.4. <i>Var (83)</i> .....	<a href="#">99</a>
3.4.5. <i>Vaucluse (84)</i> .....	<a href="#">99</a>
<b>4. Les outils de la prévention et de planification en matière de risques naturels</b> .....	<b><a href="#">100</a></b>
4.1. La connaissance.....	<a href="#">100</a>
4.1.1. <i>Un excellent tissu d'organismes publics scientifiques et techniques</i> .....	<a href="#">100</a>
4.1.2. <i>L'État doit garder la maîtrise de la connaissance</i> .....	<a href="#">101</a>
4.2. L'information préventive.....	<a href="#">102</a>
4.3. Les PPRN.....	<a href="#">103</a>
4.3.1. <i>Alpes-de-Haute-Provence (04)</i> .....	<a href="#">107</a>
4.3.2. <i>Hautes-Alpes (05)</i> .....	<a href="#">107</a>
4.3.3. <i>Alpes-Maritimes (06)</i> .....	<a href="#">107</a>
4.3.4. <i>Var (83)</i> .....	<a href="#">110</a>
4.3.5. <i>Vaucluse (84)</i> .....	<a href="#">112</a>
4.4. Les PPR multirisques.....	<a href="#">114</a>
4.5. Les campings face aux risques majeurs.....	<a href="#">117</a>
4.6. La Durance.....	<a href="#">120</a>
4.7. Les inondations dues au régime de précipitations de type cévenol.....	<a href="#">124</a>
4.7.1. <i>L'entretien des cours d'eau et la police des eaux</i> .....	<a href="#">124</a>
4.7.2. <i>La connaissance des structures karstiques</i> .....	<a href="#">126</a>
4.8. Le TRI d'Avignon.....	<a href="#">127</a>

4.9. Les feux de forêts.....	<a href="#">129</a>
4.10. Le risque sismique.....	<a href="#">130</a>
4.10.1. <i>Considérations générales</i> .....	<a href="#">130</a>
4.10.2. <i>Le cas des Alpes-Maritimes</i> .....	<a href="#">133</a>
4.11. Les risques liés aux mouvements de terrain, chutes de blocs, torrents et rivières torrentielles.....	<a href="#">134</a>
4.12. Les submersions marines.....	<a href="#">136</a>
4.13. Les risques hydrauliques.....	<a href="#">136</a>
4.13.1. <i>« Petites digues » : le cas des digues en basse vallée de la Durance</i> :.....	<a href="#">137</a>
4.13.2. <i>Les canaux à flanc de coteau</i> :.....	<a href="#">138</a>
4.13.3. <i>Le canal « de Valserras » dans les Hautes-Alpes</i> .....	<a href="#">138</a>
4.13.4. <i>Retenues d'eau pour la DFCI, dans le Var</i> .....	<a href="#">138</a>
4.13.5. <i>Retenues collinaires d'altitude</i> .....	<a href="#">139</a>
4.13.6. <i>Les remblais de voies ferroviaires ou routières</i> .....	<a href="#">141</a>
4.13.7. <i>Le cas de l'instruction des travaux sur ouvrages hydrauliques dans les Alpes Maritimes</i> .....	<a href="#">141</a>
4.14. La prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme.....	<a href="#">142</a>
<b>5. Les outils de la prévention et de planification en matière de risques technologiques.....</b>	<b><a href="#">145</a></b>
5.1. La connaissance.....	<a href="#">145</a>
5.2. Le contrôle des ICPE.....	<a href="#">160</a>
5.2.1. <i>Les installations présentant des risques particuliers</i> .....	<a href="#">160</a>
5.2.1.1. Les grands établissements et les services d'inspection reconnus, SIR....	<a href="#">161</a>
5.2.1.2. Les entreprises en difficulté.....	<a href="#">162</a>
5.2.2. <i>Les délais de traitement des DDAE</i> .....	<a href="#">165</a>
5.2.2.1. La première piste d'amélioration concerne l'organisation générale de l'instruction entre les services de l'État dans la région.....	<a href="#">166</a>
5.2.2.2. La deuxième piste concerne les modalités de saisine des autres services par le service instructeur de la DREAL.....	<a href="#">168</a>
5.2.2.3. La troisième piste concerne l'organisation interne à chaque service, et tout particulièrement au sein de la DREAL et au sein des préfectures.....	<a href="#">169</a>
5.2.3. <i>Les risques plus diffus et/ou multisources</i> .....	<a href="#">169</a>
5.2.4. <i>Les modalités d'application des règlements REACH, SEVESO et CLP aux industriels du parfum, le cas particulier de la règle des « 2 % »</i> .....	<a href="#">170</a>
5.3. Les PPRT.....	<a href="#">171</a>
5.3.1. <i>Une dynamique locale relancée</i> .....	<a href="#">171</a>
5.3.2. <i>Du PPRT aux travaux de protection effectivement réalisés</i> .....	<a href="#">172</a>
5.3.3. <i>La singularité du PPRT « Primagaz à Carros (Alpes Maritimes) »</i> .....	<a href="#">177</a>
<b>6. Planification en matière de déchets.....</b>	<b><a href="#">180</a></b>
6.1. Déchets non dangereux.....	<a href="#">180</a>
6.1.1. <i>Rappels concernant les plans</i> .....	<a href="#">180</a>
6.1.2. <i>Points significatifs par département</i> .....	<a href="#">181</a>
6.1.2.1. Alpes de Haute-Provence (04).....	<a href="#">181</a>
6.1.2.2. Hautes-Alpes (05).....	<a href="#">181</a>
6.1.2.3. Alpes-Maritimes (06).....	<a href="#">181</a>

6.1.2.4. Bouches-du-Rhône (13).....	<a href="#">182</a>
6.1.2.5. Var (83).....	<a href="#">182</a>
6.1.2.6. Vaucluse (84).....	<a href="#">182</a>
6.1.3. <i>Perspectives</i> .....	<a href="#">183</a>
6.2. Déchets inertes du BTP.....	<a href="#">183</a>
6.2.1. <i>Rappels concernant les plans</i> .....	<a href="#">183</a>
6.2.2. <i>Points significatifs par département</i> .....	<a href="#">184</a>
6.2.2.1. Alpes de Hautes-Provence (04).....	<a href="#">184</a>
6.2.2.2. Hautes-Alpes (05).....	<a href="#">184</a>
6.2.2.3. Alpes-Maritimes (06).....	<a href="#">184</a>
6.2.2.4. Bouches-du-Rhône (13).....	<a href="#">184</a>
6.2.2.5. Var (83).....	<a href="#">184</a>
6.2.2.6. Vaucluse (84).....	<a href="#">184</a>
6.3. Boues de stations d'épuration d'eaux usées urbaines.....	<a href="#">184</a>
6.4. Véhicules hors d'usage / VHU.....	<a href="#">185</a>
6.5. Transferts de déchets.....	<a href="#">185</a>
6.5.1. <i>Déchets « exportés » en dehors de la région PACA</i> .....	<a href="#">185</a>
6.5.2. <i>Déchets « importés »</i> .....	<a href="#">185</a>
6.6. Gestion des déchets en cas de crise majeure.....	<a href="#">185</a>
6.7. Dépôts de déchets dans les cours d'eau.....	<a href="#">186</a>
6.8. La prise en compte des déchets dans les documents d'urbanisme.....	<a href="#">186</a>
<b>7. Les actions de prévention et de préparation de crise.....</b>	<b><a href="#">187</a></b>
7.1. La préparation à la crise.....	<a href="#">187</a>
7.2. Les programmes contre les inondations (Plan Rhône, PAPI, ... ).....	<a href="#">190</a>
7.3. Les solidarités nationales suite aux catastrophes naturelles.....	<a href="#">191</a>
7.3.1. <i>Le dispositif « catastrophes naturelles »</i> .....	<a href="#">191</a>
7.3.2. <i>L'aide aux collectivités territoriales pour les biens non assurés (non assurables)</i> .....	<a href="#">194</a>
<b>8. Avis de la mission sur les plans d'action proposés par les préfets.....</b>	<b><a href="#">195</a></b>
8.1. Région PACA.....	<a href="#">195</a>
8.2. Alpes-de-Haute-Provence (04).....	<a href="#">196</a>
8.3. Hautes-Alpes (05).....	<a href="#">197</a>
8.4. Alpes-Maritimes (06).....	<a href="#">197</a>
8.5. Var (83).....	<a href="#">198</a>
8.6. Vaucluse (84).....	<a href="#">199</a>
<b>Conclusion.....</b>	<b><a href="#">200</a></b>
<b>Annexes (documents séparés).....</b>	<b><a href="#">204</a></b>



## Résumé

L'audit de la mise en œuvre des politiques de prévention des risques naturels et technologiques dans la région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA) fait partie du programme des audits 2013, et a fait l'objet de la lettre de commande du 23 mai 2013. Compte-tenu de la taille de la région et de la complexité des enjeux, l'audit s'est focalisé, en accord avec la directrice générale de la prévention des risques, rencontrée le 5 septembre 2013, sur des priorités (en particulier le département des Bouches-du-Rhône, ayant bénéficié d'un audit risques naturels et hydrauliques en 2012, 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 immobilière amenant les acteurs à sous-estimer, voire à négliger les enjeux en matière de risques majeurs et de gestion des déchets.

De très bonnes pratiques des services devraient être mieux partagées.

Les orientations nationales gagneraient à être mieux coordonnées entre les diverses administrations centrales, en particulier en matière de gestion de crise Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise (DGSCGC), de sécurité dans les campings (Atout France), de forêt (positionnement et rôle de la Délégation à la Protection de la Forêt Méditerranéenne (DPFM)), et de barrages appartenant à l'État (par exemple dans le Var).

Les moyens de la gestion de crise commencent à être tendus, et des efforts de coordination doivent être faits, en particulier en liaison avec l'Éducation Nationale, ou dans le domaine des télécommunications. Une attention spécifique devrait être portée à la réduction de la vulnérabilité des centres opérationnels et de secours et à la résilience des réseaux (infrastructures, énergie, télécommunications).

### Les grandes thématiques

En matière de risques naturels majeurs, tous présents dans la région à l'exception du volcanisme, la mobilisation des services apparaît globalement forte, malgré des difficultés certaines de maintien des compétences ou de leur continuité suite aux récentes réorganisations et dans un contexte d'allocation insuffisante d'effectifs. Il existe localement un excellent réseau scientifique et technique, dont la coordination est encore à renforcer dans le cadre de l'observatoire régional des risques majeurs (créé par le Conseil Régional, la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL et le Bureau des Recherches Géologiques et Minières (BRGM)) en liaison avec le monde universitaire. Mais, l'État reste trop seul, et trop focalisé sur des procédures (certes prioritaires : Plan de Prévention des Risques (PPR), Porter à Connaissance (PAC), Transmission des Informations aux Maires (TIM), contrôle de légalité...). Il est indispensable d'associer et responsabiliser les collectivités territoriales, en liaison avec le Conseil Régional, dans le cadre d'une stratégie régionale, à notamment traduire dans le nouveau Contrat de Plan État/Région (CPER). Face à la pression immobilière, et donc aux dérives ponctuelles constatées ici ou là, l'administration centrale doit fixer le cadre et les procédures d'éventuelles dérogations aux orientations nationales pour permettre, de manière très réfléchie et encadrée, l'accroissement de l'urbanisation derrière des ouvrages de protection. D'autre part, l'État doit pouvoir faire respecter la loi et les documents qui en découlent.

En matière de risques hydrauliques, si les grands ouvrages sont globalement sous contrôle, une attention accrue doit être portée sur les ouvrages soit sans propriétaire, soit avec des propriétaires n'assumant plus leur responsabilité : milliers de kilomètres de canaux, centaines de digues (notamment en Durance), quelques dizaines de barrages (dont certains appartenant à l'État). Il importe de les classer, de rechercher des institutions capables de les prendre en charge, ou, en cas de déshérence, au moins de les mettre hors d'eau. Une attention accrue doit également être portée aux retenues collinaires avec notamment une adaptation des critères de classement.

En matière de risques technologiques, le rôle de la DREAL porte à la fois sur les entreprises de la Région PACA et, par le biais du pôle interrégional Équipements Sous Pression, sur quatre autres Régions.

La mission a noté l'efficacité générale de l'action des équipes de la DREAL et met en relief les constats suivants :

- la place historique de l'industrie chimique dans la Région conduit :
  - d'une part à apporter une vigilance particulière à la situation des entreprises en difficulté. Ces difficultés se traduisent en effet souvent par un accroissement du risque. Il est particulièrement important, tout en accordant à ces entreprises tout le soutien que leur situation exige, de maintenir un niveau d'exigence inchangé sur tous les volets relatifs à la sécurité ;
  - d'autre part à rechercher, y compris au niveau national, les adaptations réglementaires utiles pour le secteur des parfums (règle des 2%), dont toute la production nationale se concentre à proximité de Nice.
- L'extension d'une urbanisation dense jusque dans la proximité immédiate de sites Seveso seuil haut a posé des difficultés particulières pour les PPRT. Ces difficultés paraissent aujourd'hui pour l'essentiel surmontées ; Il reste pertinent que les services (Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) et DREAL) se projettent dans les opérations d'accompagnement des riverains et des acteurs économiques pour mettre en place les mesures prescrites.
- Les services gagneraient à se doter d'une visibilité partagée avec les collectivités sur l'intégration dans les documents d'urbanisme des mesures nécessaires à la maîtrise de l'urbanisation au regard de l'ensemble des sources de risques (canalisations, SEVESO...)
- les spécificités du territoire dans la Région (pression foncière et importance des zones protégées), mais aussi les modalités actuelles de l'instruction ont conduit à des délais élevés pour l'instruction des DDAE. Des évolutions d'organisation (délégation d'instruction et d'autosaisine des Préfets à la DREAL, consultation plus systématique des services dans la phase de pré-recevabilité en cadrant cette phase par des délais, adoption de procédures interservices simplifiées pour les cas « simples » tels que les entrepôts logistiques) doivent permettre de réduire ces délais et d'atteindre les objectifs nationaux en la matière ;
- le caractère limité des effectifs de la DREAL devra conduire à revoir la politique de participation aux commissions locales, pour se concentrer sur celles qui présentent un réel enjeu,
- la difficulté à recruter et à conserver des agents pour Marseille et Nice compte tenu du prix du foncier dans les agglomérations pourrait conduire à revoir la localisation des services.

En matière de déchets, dans la région PACA, globalement en retard au regard des objectifs du Grenelle (taux de recyclage...), l'État, au niveau régional, doit impérativement se doter d'une stratégie de nature à faire diminuer au plus vite, d'une part les transferts interdépartementaux de déchets ménagers et, d'autre part, les dépôts illégaux de déchets du BTP en quantités considérables. Au-delà de l'engagement des préfets (région et départements) et des services ayant compétence (DREAL, DDT(M)), une évolution de la réglementation est sans doute à envisager pour pouvoir « contraindre » les collectivités à créer les nouvelles installations (tri, traitement ou enfouissement) nécessaires à la limitation des transferts aux stricts minimas indispensables (technologie ou proximité immédiate en limite de départements).

## **Les enjeux par département**

Les préfets sont globalement très présents sur le sujet des risques majeurs et des déchets, et les services globalement bien mobilisés. Mais rares sont les lieux de coordination (comme le pôle de compétence risques des Hautes Alpes) ou d'association des collectivités territoriales (comme la Commission Départementale des Risques Naturels Majeurs (CDRNM) dans les Alpes Maritimes)). 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).

Les services dans les Alpes de Haute Provence sont très mobilisés, tant pour mener des PPR multirisques, que pour assurer la sécurité des campings. Mais ces pratiques pourraient être améliorées par une meilleure coordination (par exemple via une mission risques naturels, qui existait) et une meilleure association des collectivités territoriales (via la CDRNM en sommeil depuis trop longtemps). La réduction de la vulnérabilité du Centre Opérationnel de Défense contre les Incendies et Secours (CODIS) est à engager.

Les pratiques des services dans les Hautes Alpes, bien coordonnés dans un pôle de compétence, sont excellentes, que ce soit par exemple avec une cartographie départementale multirisques ou avec les exercices annuels dans des campings. L'association des collectivités territoriales est à rechercher, au moins par vallée.

Dans les Alpes Maritimes, les collectivités territoriales sont très engagées dans la prévention des risques naturels majeurs, en particulier via des Programmes d'Action et de Prévention des Inondations (PAPI). Le service en charge des risques naturels dans les Alpes Maritimes, au sein de la DDTM, est vraisemblablement un des plus compétents de la région. Mais il subit de très fortes pressions de la part de collectivités territoriales tendues vers le développement urbain et économique dans la frange littorale, et doit mieux rechercher la coordination avec d'autres établissements (Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA)) ou services (DREAL) pour assurer le dire de l'État. La priorité du préfet et de ses services devrait aller vers une plus grande maîtrise de la vulnérabilité de l'agglomération littorale, par exemple en terme de résilience des réseaux, et en prévision d'un éventuel séisme grave.

Le Var a subi de nombreuses catastrophes naturelles depuis une dizaine d'années, qui ont soudé les services et amené à une mobilisation forte des préfets successifs. Mais les collectivités territoriales, très présentes face au risque feux de forêt, tardent à assumer leurs responsabilité en matière d'inondation, ou de gestion des déchets.

L'État doit rapidement se défaire de la dizaine de barrages dans les massifs forestiers, qu'il n'a plus les moyens d'entretenir ni surveiller.

Dans le Vaucluse, l'absence de lieu interne de coordination en particulier sur le champ des inondations, la fragilisation des effectifs (par exemple dans le domaine forestier), et le transfert de l'instruction de l'ADS, méritent une attention du préfet, pour maintenir une action ferme. En particulier en matière de risque d'inondations, des actions sont à mener prioritairement en Durance et sur Avignon, via l'approbation de PPRI, mais aussi l'accompagnement de la mise au point de stratégies locales dans le cadre du Territoire à risques Inondations (TRI) d'Avignon. Les lois récentes donnent l'occasion, d'ailleurs, de faire évoluer le Syndicat Mixte d'Aménagement du Val de Durance (SMAVD) vers une véritable structure de gestion réellement et pleinement responsable de la prévention contre les inondations en Durance.

La mission a tenu à compléter ses recommandations, ayant permis aux préfets d'établir leurs plans d'action, par des suggestions pouvant aider les services dans la mise en œuvre de ces plans d'action. La liste des suggestions vient ainsi juste après celle des recommandations.

## Recommandations de niveau 1 – Niveaux régional et zonal

### • GENERALES

Engager une réflexion en vue d'une stratégie zonale élargie de coordination de la préparation de crise, intégrant les risques inondations et séismes, avec (i) un accent sur la résilience des réseaux (infrastructures, énergie, télécommunication), une attention à (ii) 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. 39

Le préfet de région pourrait, s'appuyant sur les toutes récentes inondations de janvier 2014, prendre langue avec les deux recteurs, en liaison avec les préfets de départements, en vue de lancer une réflexion pour une stratégie spécifique de prévention des conséquences de risques majeurs dans les établissements scolaires de la région. 82

La nature indépendante des deux structures séparés du SPPPI et du CYPRES est une singularité dans le paysage national, une part importante des fonctions du second étant assurée ailleurs par l'unique institution du SPPPI. Dès lors, il est important de poursuivre les évolutions du SPPPI et du CYPRES, outils partagés entre l'État, les collectivités territoriales, -et en priorité le Conseil Régional-, les entreprises, les syndicats et les associations de protection de l'environnement, afin de clarifier leurs rôles respectifs dans les domaines des risques et pollutions anthropiques et des risques naturels majeurs. À cette occasion, la place de l'État serait clarifiée avec une évolution vers des statuts de GIP. 89

### • RISQUES NATURELS

Sous le pilotage du préfet de région, l'État doit aller vers une stratégie régionale en matière de risques naturels majeurs, s'appuyant sur(i) un partage des connaissances et bonnes pratiques entre services de l'État dans les départements ; (ii) un partenariat renforcé en matière de risques naturels majeurs avec le Conseil régional, en particulier en ciblant des actions dans le cadre du Contrat de Plan État Région (CPER) ; (iii) une animation régionale, en mobilisant l'observatoire régional (ORRM), en ciblant les collectivités territoriales et les différents acteurs clés, et en redynamisant le CYPRES en cohérence. 40

Prévoir d'associer les recteurs des académies d'Aix-Marseille et de Nice à l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie régionale de prévention des risques majeurs en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. 62

Examiner l'opportunité d'un rapprochement de la DPFM et de la DRAAF PACA, et clarifier les circuits de mobilisation des crédits de prévention contre les feux de forêts (BOP 149 et FPRNM24), en vérifiant la valeur ajoutée respective des DRAAF, des DREAL et de la DPFM. Examiner l'opportunité d'un rapprochement de la DPFM et de la DRAAF PACA, et clarifier les circuits de mobilisation des crédits de prévention contre les feux de forêts (BOP 149 et FPRNM), en vérifiant la valeur ajoutée respective des DRAAF, des DREAL et de la DPFM.

69

L'État doit veiller à se doter des outils techniques au meilleur niveau scientifique, en particulier en matière de modélisation des inondations, et à en garder la maîtrise (propriété, accès aux données, ...). Ceci doit constituer un élément d'une stratégie régionale en matière de risques naturels majeurs, et la DREAL doit prendre une initiative en ce sens.

102

Engager, au niveau régional, une réflexion partagée avec l'ensemble des DDT(M) en vue d'élaborer une méthode d'approche multirisques naturels des porter à connaissance et des PPRN.

117

Au-delà de l'approbation urgente des PPRI, et de la déclinaison du TRI d'Avignon pour la basse vallée de la Durance et la ville d'Avignon, le préfet de région, avec l'appui des préfets de département concernés, devrait arrêter avec les différents partenaires, à commencer par le Conseil Régional, un ambitieux plan pour la prévention des inondations et la gestion de l'eau en Durance et, accompagner et soutenir l'élargissement des compétences du SMAVD, afin d'en faire un outil fort et complet de la prévention des risques et de la protection des populations.

124

En complément des procédures d'élaboration de PPRIF, qui ne peuvent être évidemment envisagées systématiquement, et à partir de l'exemple du Vaucluse, réfléchir aux possibilités et conditions dans lesquelles une méthodologie analogue de « cartographie » de cet aléa pourrait être proposée aux autres départements de la région concernés.

130

- **RISQUES HYDRAULIQUES**

Établir, spécifiquement, une stratégie régionale de l'État en matière de risques hydrauliques, en distinguant bien classement/qualification et contrôle, avec un accent sur l'exemplarité des ouvrages dont l'État a la responsabilité.

43

- **RISQUES TECHNOLOGIQUES**

Compléter les informations et l'objet du téléservice, que les acteurs se sont désormais appropriés, par une intégration de l'information cartographique sur les distances d'effet des canalisations multifluides afin que cet outil facilite pour toutes les parties prenantes et notamment les aménageurs la prise en compte opérationnelle des contraintes de maîtrise de l'urbanisation à l'amont dès l'élaboration de leurs projets.

157

Pour les dossiers d'entreprise en difficulté, continuer, il est important, comme la DREAL l'a réussi dans le cas Kem One, d'agir suivant les deux voies : prévention des accidents, et aide à la survie de l'entreprise. Il faut veiller à ce que l'ensemble des parties prenantes, au sein des Pouvoirs Publics, s'attache à conserver un niveau de vigilance suffisant sur les risques lors du redémarrage d'une entreprise en difficulté, en particulier pour la définition des garanties financières. 165

En ce qui concerne l'accompagnement des PPRT, veiller à systématiser trois modalités de mobilisation : (i) la mise en place d'une équipe projet au sein des services de l'État est à pérenniser, chacun (DREAL, DDTM, DDPP, Sous-Préfecture) apportant sa « compétence ». Ce sont ces équipes qui se sont mises jusqu'à présent en « force de proposition » auprès des collectivités ; (ii) développer des contacts privilégiés approfondis avec les élus locaux, dont les maires, la posture technique de la DREAL étant par ailleurs perçue positivement ; (iii) enfin, le corps préfectoral est attendu pour continuer à piloter fortement, comme dans le cas du secteur de l'étang de Berre. 175

Pour ceux des PPRT qui en sont encore à l'étude, renforcer la participation des partenaires en ouvrant un « espace de discussion » adapté avant que les mesures de réduction du risque à la source et les prescriptions ne soient totalement définies. 176

#### • **DECHETS**

Sachant que dans la région, il y a un enjeu interdépartemental très important, qui nécessite un lieu de concertation, envisager, en concertation avec le conseil régional, la constitution d'un lieu de rencontre régional regroupant État, Conseil régional, conseils généraux ainsi que quelques maîtres d'ouvrage publics compétents en matière de déchets, quelques représentants de la société civile..., constituant un lieu privilégié d'information régulière (une à deux réunions par an) pour porter à la connaissance, notamment avec le concours de l'observatoire régional, pour ce qui est des données chiffrées, la situation régionale « globale », avec les situations nécessitant des évolutions, donc des décisions de leurs parts, par exemple les transferts interdépartementaux uniquement justifiés par le défaut d'anticipation pour la réalisation d'installations suffisantes dans certains départements. Veiller dans la mise en œuvre de cette démarche, à ce qu'elle soit un lieu de réflexions stratégiques et non une assemblée où la tentation pourrait être forte de formuler des récriminations contre l'État qui n'a pas de pouvoir opérationnel pour créer de nouvelles installations de traitement. 47

Compte tenu des échanges avec la Direction générale de la prévention des risques dans le cadre de la restitution orale des principales conclusions de la mission le 15 mars 2014, l'engagement d'une réflexion (DREAL, DDT(M)) en vue d'une « homogénéisation » du traitement (instruction, contrôles...) des dossiers concernant les Installations de stockage de déchets inertes / ISDI est recommandée. 48

Au sein de la DREAL, établir le profil (fiche de poste) pour un agent disposant d'une expérience « certaine » en matière de déchets, qui serait l'interlocuteur privilégié du préfet de région et des préfets de départements (chef de projet régional « déchets »), participant en tant que de besoin aux réunions de CAR, et, le cas échéant aux réunions de suivi de l'élaboration ou de la révision des plans départementaux, en « regard » des compétences des collectivités locales. Il s'agirait d'un temps très « partiel » à répartir sur l'année en fonction des besoins (en particulier dates de réunion des commissions de suivi des plans départementaux)

48

## Recommandations de niveau 2 – par département

### • GENERALES

Établir dans chaque département et au niveau régional, une liste chronologique de tous les événements importants, ayant en particulier amené à prendre des arrêtés de catastrophe naturelle, et la traduire en cartographie, pour aider à la visualisation des aléas, et prévoir de les intégrer dans les DDRM révisés, avec une analyse signifiante.

29

Dans chaque département, le préfet devrait engager, personnellement et rapidement, l'élaboration d'une stratégie de l'État en matière de risques naturels majeurs, et rechercher à la faire partager par les collectivités territoriales.

49

Mettre en place, auprès de chaque préfet de département, un lieu de coordination de l'État en matière de risques majeurs, associant l'ensemble des services/DDI concernés, y compris les SDIS, l'ONEMA, voire les DASEN et l'agence de l'eau RMC.

94

Les préfets, dans chaque département, doivent initier et faire vivre une stratégie de mobilisation des collectivités territoriales face au risque d'inondations, et à terme face à tous les autres risques (dont le risque sismique) en accompagnant les communes et maires dans l'exercice de leurs compétences (dont DICRIM et PCS), en suscitant la création et en aidant des syndicats de rivières aptes à investir, gérer et surveiller, y compris en crise, des dispositifs de prévention/protection, en mettant en place et animant des lieux de concertation/coordination (à l'instar des CDRNM)

97

Déterminer, dans chaque département (et en priorité en 04, 83 et 84) une stratégie pour les campings et emplacements de campings en zones rouge ou d'alea fort (en particulier en cas de phénomène à cinétique rapide) et organiser des exercices (à l'instar des 05)

120

Simplifier le circuit d'instruction des DDAE dans les départements pour pouvoir être accéléré, et que, à cette fin, la DREAL ait dans tous les départements de la Région délégation d'autosaisine et délégation d'instruction.

168



Prévoir une phase systématique d'information/consultation des services lors de la phase de recevabilité des DDAE ; encadrer à cette occasion les délais amont (indiquer aux services consultés le temps dont ils disposent pour répondre, et avoir autant que possible cadré préalablement le principe général correspondant) ; mettre les Préfectures en copie de cette saisine amont officieuse et demander aux services de mettre les Préfectures en copie de la réponse, afin que l'information circule lors de la saisine officielle .

168

Les préfets peuvent renforcer l'efficacité de mobilisation des pouvoirs publics en cas de crise liée à un risque majeur en élargissant l'association des services de l'État au-delà des SID PC et SDIS, dans une pratique régulière de partage de données, des outils, de préparation de crise. Ils pourront dès lors s'appuyer plus largement sur les collectivités territoriales concernées voire les associations de bénévoles, dans l'objectif d'une mobilisation coordonnée de forces convergentes.

188

Dans tous les départements, engager un recensement des équipements et des bâtiments indispensables en crise, à commencer par les COD et CODIS, et de leurs vulnérabilités aux différents risques, puis mettre en place un programme de mise en sécurité, garantissant leur opérationnalité en situation de crise.

189

Dans chaque département, engager une réflexion sur l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux en crise.

190

- **Hautes Alpes (05)**

Faute d'entretien, le canal de Valserrès, propriété de l'État, présente des caractéristiques de nature à générer les risques ; Dans ces conditions, l'État doit : (i) mettre au plus vite l'ouvrage hors d'eau, (ii) voir si une institution locale en ayant l'utilité serait prête à en assurer la responsabilité et l'entretien ; ensuite, à l'instar de ce qui a été fait dans les Bouches-du-Rhône pour le canal des Alpines, une mission spécifique pourrait être diligentée pour aider au cadrage de ce transfert.

139

- **Alpes Maritimes (06)**

Il est urgent que l'État, en liaison avec les collectivités concernées, dont le Conseil Général des Alpes Maritimes et la Métropole Nice Côte d'Azur, engage une démarche aboutissant à une stratégie spécifique en matière de risque sismique, en particulier sur la conurbation littorale, avec un ciblage sur la résilience des bâtiments de classe 1 (secours, hôpitaux...) et les réseaux essentiels (infrastructures, énergie, télécommunication). Compte-tenu de l'ampleur de l'enjeu, cette démarche devrait bénéficier d'une priorité nationale, et d'un engagement du niveau régional.

53

Compte-tenu de la sensibilité et de l'importance du sujet des déchets dans les Alpes Maritimes, il est important que l'État se dote pour ce département, mais en cohérence avec une approche régionale, d'une stratégie de mobilisation et d'intervention dans les différentes instances idoines, l'objectif étant d'aboutir au plus vite à l'engagement de réalisation des projets nécessaires.

54

Considérant la grande vulnérabilité aux séismes des Alpes Maritimes, et en particulier de la ville de Nice, qui fait de cette zone une priorité nationale, engager, en s'appuyant sur les données et méthodes existantes, un travail de mise en sûreté des réseaux stratégiques (infrastructures, énergie, télécommunications) et des bâtiments nécessaire à la sécurité (classe I) et de préparation à leur gestion résiliente en crise, sous l'autorité du préfet, et en associant les collectivités territoriales, dont la métropole de Nice-Côte d'Azur. 135

Comme la DDTM des Alpes Maritimes l'a fait avec l'ONEMA pour les procédures d'instruction des dossiers « loi sur l'eau », suite à l'audit eau et biodiversité de 2013, prévoir un calage avec la DREAL sur les modalités d'instruction des dossiers de travaux et autorisations concernant des ouvrages hydrauliques, et mettre en place une procédure associant clairement la DREAL à l'instruction. 143

- **Var (83)**

Concernant les barrages propriété de l'État dans le Var, (i) engager au plus tôt un processus de « balisage / protection » pour alerter le public susceptible d'accéder aux ouvrages et sites, et mettre hors d'eau les ouvrages présentant des risques pour la sécurité (pour le public susceptible d'y accéder et pour l'aval), (ii) demander aux institutions concernées (SDIS, communes...) de se prononcer quant à la reprise éventuelle, sous leurs responsabilités des ouvrages qu'ils jugeront indispensable de conserver, (iii) engager, pour ces ouvrages à conserver, les réflexions qui conduiront à leur transfert, et, pour les autres, les réflexions concernant leur effacement définitif... 140

- **Vaucluse (84)**

Prévoir, pour la mise en œuvre du TRI d'Avignon plusieurs stratégies locales, s'appuyant sur les actions déjà engagées (comme le Plan Rhône), avec un accent particulier sur le cas de la ville d'Avignon. À terme, lors des prochaines itérations de la mise en œuvre de la directive cadre Inondations, réexaminer le rattachement du secteur Donzère-Tricastin au TRI d'Avignon, en revenant à une option claire d'un TRI « Rhône-Moyen », avec le secteur de Montélimar. 129

### **Recommandations de niveau 3 – pour l'administration centrale**

- **GENERALES**

Associer plus étroitement la DGSCGC aux audits RNT, tant en amont pour le cadrage des missions, qu'en aval pour la restitution des recommandations, puis la mise en œuvre des plans d'action présentés par les préfets. 62

Concernant la protection de la forêt méditerranéenne, sachant qu'il n'y a aucun lieu officiel de « débat réel » (stratégie et répartition des crédits) et puisque la DPFM est, de fait un « outil » du ministère de l'Agriculture, créer une « cellule » ayant un rôle zonal, au sein de la DRAAF PACA (la solution pouvant être la « localisation » de la DPFM en son sein) et mettre en place un vrai processus concerté d'élaboration d'une stratégie, portée à connaissance des différents départements. 77

Prendre l'attache du ministère en charge du tourisme et du GIE Atout France en vue de faire évoluer ses pratiques, dans un souci d'information et de coordination avec les préfetures en matière de campings en zones à risques 120

Modifier le Code de l'Urbanisme pour donner au préfet les moyens d'imposer l'ouverture par l'autorité compétente d'une procédure de révision ou modification du PLU afin d'intégrer dans le document la maîtrise de l'urbanisation rendue nécessaire par le Porter à connaissance risques dit « e n continu ». 160

#### • **RISQUES NATURELS**

Préserver voire renforcer les moyens humains dédiés aux risques naturels majeurs dans les DDT(M) et organiser le maintien des compétences dans l'ensemble des DDI mobilisées. 93

Mettre au point et diffuser une procédure officielle nationale de dérogation exceptionnelle à la doctrine nationale de non aggravation de la vulnérabilité, face aux risques, notamment les inondations, pour un nombre précis et limité d'espaces stratégiques en mutation (et de territoires de montagne fortement contraints), prévoyant une validation nationale systématique. 106

Engager une réflexion pour prioriser la vigilance sur les campings en zone d'alea fort ou soumis à des phénomènes à cinétique rapide ou en zone rouge d'un PPR. 119

Réexaminer les dispositifs de solidarité nationale post catastrophe naturelle (CatNat, FPRNM, programme 122, fonds de solidarité), en vue d'une plus grande responsabilisation des acteurs, d'une traçabilité des fonds mobilisés, d'une vérification des capacités de contrôle de l'État et d'une association plus en amont des collectivités départementales et régionales 194

#### • **RISQUES HYDRAULIQUES**

Éventuellement après une mission d'inspection, dégager les crédits nécessaires à la déconstruction ou à l'accompagnement du transfert des barrages DFCl de l'État dans le Var. 140

- **RISQUES TECHNOLOGIQUES**

Consolider la démarche engagée par les DREAL, pour se doter d'outils rationnels permettant d'argumenter avec un niveau de preuve suffisant au regard des spécificités locales tant vis-à-vis des exploitants que du public l'instruction des dérogations dans le cadre de la mise en œuvre de la directive IED 153

Dans la mesure des contraintes sur les budgets disponibles, soutenir ce programme d'action local des PPRT de l'Étang de Berre, par une participation au financement de l'ingénierie « Post PPRT » pour le site Total de La Mede. 175

- **DECHETS**

Engager rapidement une réflexion en vue d'imaginer, pour les collectivités ayant opté pour la taxe ordures ménagères, un dispositif imposant (comme pour ceux ayant opté pour la redevance), l'établissement de rapports annuels « équivalents » à ceux sur le coût et la qualité des services d'eau et d'assainissement, qui, « regroupés » aux niveaux départementaux et régional, permettraient (État, collectivités, « usagers contribuables »...) d'avoir une vision exacte, et, par voie de conséquence, des situations ne pouvant perdurer telles que les transferts interdépartementaux sur de grandes distances. 47

Engager (DGPR en liaison avec DGALN) une réflexion tendant à ce que les territoires soient « contraints », par voie réglementaire, à une gestion locale des déchets produits en leur sein (échelle des SCOT ?), à l'exception de ceux nécessitant des installations aux technologies particulières nécessitant de fait un certain volume pour être économiquement viables. 47

En ce qui concerne les plans départementaux, de la compétence des conseils généraux, envisager une évolution de la réglementation pour « imposer » que les processus d'élaboration prévoient une « contrainte » (en utilisant par exemple la fiscalité) pour l'implantation d'unités de traitement (tri, compostage ou méthanisation notamment, centres d'enfouissement si possibilités géotechniques) de nature à limiter les distances de transport des déchets. 47

## Suggestions de niveau 1 – Niveaux régional et zonal

### • GENERALES

Engager un travail zonal de cadrage en vue de l'appui des départements (préfectures, SDIS) d'analyse de la vulnérabilité des sites et locaux de secours et d'intervention face aux risques majeurs, chaque département devant ensuite se doter d'un programme de mise en sécurité et d'opérationnalité, en priorité des centres opérationnels de gestion de crise. 67

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. 82

### • RISQUES NATURELS

Redonner de la lisibilité à l'action coordonnée de prévention des feux de forêt en recalant une stratégie zonale, intégrant les PPRIF, partagée avec les maîtres d'ouvrage locaux, dont en priorité les Conseils Généraux, et en créant un lieu de gouvernance partagée pour sa mise en œuvre. 69

Mettre en place une animation régionale des services de l'État mobilisés au niveau départemental en matière de risques naturels majeurs (DDT(M), mais aussi SID PC, DDPP, services RTM, etc.), comprenant, en liaison avec le CVRH, un plan de formation dédié. 94

Amplifier la démarche d'observatoire régional des risques majeurs, en veillant à mobiliser les crédits nécessaires (en particulier du CPER) et à associer le monde universitaire<sup>47</sup>. 101

Prévoir une réflexion régionale partagée, sur la base de l'expérience de la DDTM 06, sur la mutualisation, réglementaire dans les PPRI, sur une zone, des prescriptions à la parcelle, notamment en matière d'emprise au sol maximale pour permettre l'écoulement des eaux sans embâcle 110

Lancer un programme d'études et de suivi des structures karstiques pour analyser leurs influences sur les inondations, en priorité dans le Var 127

Faire l'inventaire des portions de canaux à flan de coteau pouvant menacer la sécurité publique et prendre les mesures adéquates de mise en sécurité, en envisageant éventuellement la suppression des canaux inutilisés. 138

Engager une réflexion en vue d'établir des critères de classement adaptés aux retenues en montagne et plus généralement aux retenues qui peuvent présenter un danger particulier, en raison soit de la pente et de la nature des terrains à l'aval sur le trajet de l'écoulement ou latéralement, soit du risque de déstabilisation des versants bordant l'écoulement. Dans l'attente d'une évolution des textes, ne pas hésiter à surclasser des retenues d'altitude en utilisant de façon exhaustive les indications de la note technique du BETCGB qui cite non seulement les conséquences potentielles en cas de rupture mais aussi les particularités de l'environnement local. Ne pas omettre le risque sismique pour la stabilité des versants et des digues.

141

Au-delà des recommandations de l'audit de juin 2013 de mise en œuvre des politiques de l'eau dans le cas du département des Bouches du Rhône, renforcer les échanges périodiques au cours desquels sont présentées et analysées l'ensemble des données dont disposent chaque service et agence (DREAL, DDTM, ONEMA, agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse) concernant la sensibilité des masses d'eau, les substances dangereuses en rapport avec l'approche RSDE ainsi que l'ensemble des rejets industriels affectant l'état des masses d'eau.

155

Dans le cadre des réflexions en cours au titre des risques naturels, améliorer la connaissance des situations potentielles de risque NaTech. Cela pourrait commencer par lister « à dire d'expert » en association DREAL – DDT(M) une série d'installations qui mériteraient une analyse plus approfondie. D'autre part, l'aléa « naturel » de référence ne doit pas être seulement celui du PPRN dans le cas où on étudie les risques « natech », mais celui dont la probabilité est jugée acceptable au regard de ses conséquences

156

Prenant l'occasion de la préparation du prochain CPER 2014/2020, et en liaison avec le Conseil Régional, le préfet de région peut relancer une action coordonnée des services de l'État en vue de l'élaboration de dossiers de candidature PAPI, prioritairement dans le département du Var et sur la Durance.

191

- **RISQUES HYDRAULIQUES**

En matière de sécurité des ouvrages hydrauliques ne pas laisser se prolonger les situations de non conformité à la réglementation existante.

142

- **RISQUES TECHNOLOGIQUES**

Engager une démarche de rationalisation sur la mise à jour de la connaissance en DREAL sur l'ensemble des porter à connaissance sur les risques technologiques (ICPE, canalisations, risques miniers, sites pollués), recréer le lien avec ce qui a pu être diffusé auprès des communes et DDTM et en tirer les conséquences sur l'organisation de leur transmission auprès de l'ensemble des parties concernées, sécuriser les liens avec le contrôle de légalité dans le cadre d'une stratégie locale, adapter en conséquence les rôles de chacun et leur limite dans l'accompagnement des modifications des documents d'urbanisme et le portage du dire de l'État.

160

Poursuivre la rédaction d'une synthèse annuelle du suivi des services d'inspection reconnus (SIR) ; dans cette synthèse, distinguer, au sein des « points faibles » relevés, ceux qui relèvent de non-conformités majeures de ceux qui sont plus mineurs ; signaler combien d'entreprises ont des non-conformités majeures et les actions curatives entreprises par la DREAL pour les éliminer (par exemple la réduction de la période de renouvellement) ; ne pas hésiter si c'est nécessaire à envisager de retirer leur reconnaissance à certains SIR, et le faire savoir suffisamment longtemps à l'avance pour que cette perspective soit dissuasive.

Au sein de la DREAL, en matière de DDAE, que (i) le SBEP et le SPR définissent en commun les modalités utiles pour que : les inspecteurs, si nécessaire, intègrent mieux, en amont, les questions de biodiversité ; (ii) le SBEP définisse sur ces bases des « grilles d'exclusion » qui lui permettent de se dispenser d'avis sur certaines catégories de dossiers (ou de s'appuyer sur un avis type) 169

Organiser et planifier dans le temps et vis-à-vis des collectivités la « proposition de l'État » pour accompagner les acteurs locaux susceptibles de s'engager dans une opération « Post PPRT ». À l'occasion de ce travail, et compte tenu des renforcements obtenus pour 2014, le projet de pôle interdépartemental basé sur l'expérience de la DDTM 13 qui n'avait pu être conduit pourrait se concrétiser progressivement. 175

Dans la mesure des contraintes sur les budgets disponibles, soutenir ce programme d'action local des PPRT de l'Étang de Berre, par une participation au financement de l'ingénierie « Post PPRT » pour le site Total de La Mede. 175

## **Suggestions de niveau 2 – par département**

### **• GENERALITES**

Dans le respect des effectifs autorisés, veiller à maintenir les fonctions portant sur les transmissions des informations aux maires et l'annexion des PPR aux PLU 103

Dans chaque département, élaborer et faire valider tant au sein de l'Etat, qu'avec les collectivités territoriales, une démarche de cartographie multirisques des aleas naturels, et une méthode et programmation de porter à connaissance et de PPRN multirisques naturels. 117

En matière de police de l'eau et plus particulièrement d'entretien des cours d'eau , sensibiliser le public sur les enjeux et les bonnes pratiques mais aussi sur les sanctions ; sensibiliser les maires et leur rappeler les moyens d'action dont ils disposent et notamment l'article L 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales et les articles L 215-12, 215-16 et 216-3 du code de l'Environnement ; réviser le régime des sanctions et les procédures pénales pour les rendre plus systématiques et plus dissuasives 126

Adresser aux maires des lettres de relance, en insistant tout particulièrement sur le fait que l'annexion demandée par la réglementation, n'est pas un simple « collage » du dossier PPR au dossier PLU (zonage et règlement de ce dernier doivent impérativement être rendus compatibles). Et en tout cas avant l'expiration du délai d'un an, procéder à l'annexion d'office des PPR aux PLU ou POS des communes concernées

143

Renforcer le dispositif de pilotage des CSS en veillant à ce qu'elles s'investissent sur les nouveaux champs de leurs compétences.

149

Le plan de travail de préparation de crise peut inclure des exercices, mais aussi des scénarios, en particulier pour tester la résilience des réseaux (infrastructures, énergie, télécommunications) ainsi que les conditions de faisabilité de l'évacuation et/ou stockages provisoires des déblais issus des décombres, afin, dans un premier temps, d'accéder aux sites susceptibles de retenir des victimes et, dans un second temps, de libérer des voies d'accès aux secours ou d'évacuation de victimes. Il peut être démultiplié et concrétisé dans une approche par arrondissement, par bassin de risque, par massif ou vallée

188

Organiser, dans chaque département, un dispositif de veille des inondations, en s'appuyant sur les communes et leurs intercommunalités dédiées (syndicats de rivières, ...), coordonnant un large réseau de professionnels et bénévoles, en périodes sensibles.

189

Engager une étude de l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux en crise, en vue de donner des cadres d'action aux services, et de mener des formations adaptées.

190

Dans chaque département, le préfet, assisté de la DDT(M), doit pouvoir avancer vers la préparation puis, après labellisation, la mise en œuvre de PAPI, en priorité dans le Var et, pour la Durance, les Bouches du Rhône et le Vaucluse.

191

- **Alpes-Maritimes (06)**

Dans les Alpes Maritimes, associer la métropole Nice-Côte d'Azur à la programmation des PPRIF, et des travaux prescrits.

109

Faire étudier le niveau de la ligne d'eau du Var à l'embouchure et en remontant vers l'amont, en cas d'occurrence simultanée d'une hausse du niveau de la mer et de la crue de référence du PPRI, en tenant compte de la hausse du fond du lit qui pourrait intervenir en pareille situation du fait des dépôts provoqués par le ralentissement du courant imposé par la hausse du niveau de la mer

137

- **Var (83)**

MétéoFrance et les préfets des départements du Var et des Alpes Maritimes doivent assurer une communication plus précises auprès des élus locaux, en vue de préciser les missions offertes en matière de prévisions de précipitations, de crues, et d'aide à la décision en crise, et dans quels cadres.

73



## Suggestions de niveau 3 – pour l'administration centrale

### • GENERALES

Associer plus étroitement la DGSCGC aux audits RNT, tant en amont pour le cadrage des missions, qu'en aval pour la restitution des recommandations, puis la mise en œuvre des plans d'action présentés par les préfets. 62

Étudier une modification des textes pour que les informations sur les risques, dès lors qu'elles sont validées et pas seulement lorsqu'elles sont traduites en PPR, soient disponibles en ligne au titre de l'IAL 103

Préparer et diffuser une instruction de réorientation de la mobilisation des services vers l'élaboration de PPR multirisques, et dégager les moyens financiers nécessaires aux études cartographiques des aleas risques naturels à l'échelle départementale. Cette politique devra s'accompagner de formation et retours d'expérience afin d'affiner les méthodes. 117

### • RISQUES NATURELS

Mettre en place un dispositif de suivi transparent de l'utilisation du FPRNM et de son évolution, et en simplifier les procédures de mise en œuvre (notamment en donnant délégation aux préfets pour lancer les expropriations), pour garantir son efficacité de préservation des vies humaines. 193

### • RISQUES HYDRAULIQUES

Inclure dans le champ de la réglementation sur la sécurité des ouvrages hydrauliques les remblais jouant de fait un rôle, même aléatoire, de digue. 142



# 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 CGAER, du CGEDD et du CGEJET ;
- 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 Provence Alpes Côte d'Azur fait partie du programme des audits 2013, 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 les Bouches du Rhône compte tenu de l'audit spécifique mené en 2012/2013), notamment avec la DREAL PACA 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 5 septembre 2013, qui a validé les priorités proposées et a, d'autre part, demandé l'examen de la problématique des déchets (ménagers et inertes du BTP).

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

- 2008, audit « Risques naturels majeurs » dans le Var, la présente mission valant suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées ;
- 2008, la mission d'inspection « risques naturels » dans le Vaucluse, et la mission de suivi correspondante de 2012 ;
- 2010, retour d'expérience après les inondations des 15 et 16 juin 2010 dans le Var ;
- 2012, expertise sur le domaine Barbossi dans les Alpes-Maritimes.

Dans les trois cas, la mission a demandé aux services concernés (DDT 84, DDTM 83, et DREAL PACA / DDTM 06), 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 (jointe en annexe) et transmise le 26 septembre 2013 au coordinateur de ces audits au CGEDD.

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 21 au 25 octobre :    | DREAL PACA (RNT + déchets) + département du Vaucluse (RN)               |
| Du 4 au 8 novembre :     | Alpes maritimes et Var (RT)   |
| Du 12 au 15 novembre :   | Var (RN + déchets)  |
| Du 25 au 29 novembre :   | Hautes Alpes, Alpes de haute Provence et Alpes Maritimes (RN + déchets) |
| Du 6 au 8 janvier 2014 : | Vaucluse(RN), DREAL PACA et Alpes de Haute-Provence.                    |

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

Le lecteur sera inévitablement surpris, à la prise en mains du présent rapport, par son volume « très important » ; celui-ci est du, notamment :

- d'une part au fait que la région PACA « cumule », pour les risques naturels, la totalité des risques présents sur le territoire métropolitain, pour les risques technologiques, de nombreuses installations « sensibles » dont un grand nombre à proximité immédiate de zones habitées et, en matière de déchets, de multiples situations inacceptables auxquelles il faut mettre fin ;
- d'autre part, au souhait de la mission d'établir un document unique qui n'est ni la somme ni la synthèse d'audits départementaux, relatant ses réflexions après rencontres avec de multiples interlocuteurs au niveau régional et dans tous les départements, à l'exception des Bouches du Rhône ; à ce sujet, il est indiqué que la mission a cherché à apprécier les plus importants des problèmes auxquels sont confrontés les services en charge de la politique de prévention des risques majeurs, les questions posées dans les différents départements n'ayant d'ailleurs pas été identiques.

enfin au fait que la mission a décidé d'y intégrer 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 13 mars au 28 avril 2014.

La mission a tenu à compléter ses recommandations, ayant permis aux préfets d'établir leurs plans d'action, par des suggestions pouvant aider les services dans la mise en œuvre de ces plans d'action. La liste des suggestions vient ainsi juste après celle des recommandations.

---

<sup>1</sup> La liste détaillée et complète des différentes structures et personnes rencontrées figure en annexe)

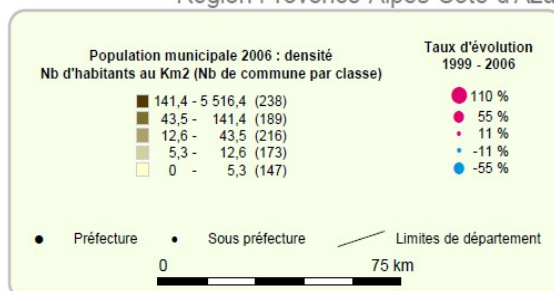
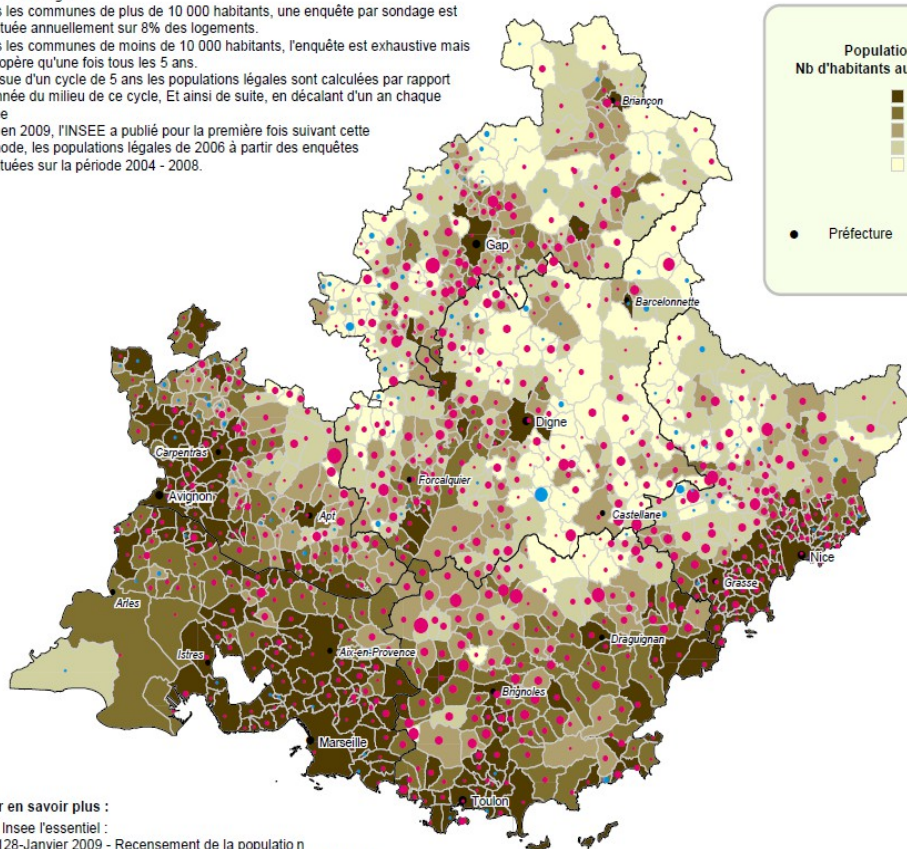
# 1. Situation générale et par département

La région Provence-Alpes-Côtes d'Azur est une région à forte attraction résidentielle, en particulier sur le littoral, avec près de 4 millions d'habitants, et touristique, tant estival et balnéaire, que hivernal et de montagne. Ceci se traduit par une forte pression foncière et immobilière, d'autant plus que les espaces physiquement aisément constructible sont peu nombreux, du fait du relief de cette région préalpine et alpine. Ceci lui donne une grande vulnérabilité.

Source : Insee - recensement annuel de la population 2006  
 La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité fixe comme objectif du recensement de la population la publication annuelle des chiffres des populations légales.  
 Dans les communes de plus de 10 000 habitants, une enquête par sondage est effectuée annuellement sur 8% des logements.  
 Dans les communes de moins de 10 000 habitants, l'enquête est exhaustive mais ne s'opère qu'une fois tous les 5 ans.  
 A l'issue d'un cycle de 5 ans les populations légales sont calculées par rapport à l'année du milieu de ce cycle, Et ainsi de suite, en décalant d'un an chaque année  
 Ainsi en 2009, l'INSEE a publié pour la première fois suivant cette méthode, les populations légales de 2006 à partir des enquêtes effectuées sur la période 2004 - 2008.

## Population 2006 et son évolution

Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur



**Rôle de l'Etat :**  
 Près de 350 articles de lois ou de codes se réfèrent à la population de chaque circonscription administrative. Ils concernent l'organisation des communes comme notre vie quotidienne :  
 les dotations de l'Etat aux communes,  
 le nombre de conseillers municipaux,  
 les conditions d'implantation des pharmacies,  
 la constitution de communautés d'agglomération,  
 les barèmes de certaines taxes...

**Evolution 1999-2006**  
 En Paca, comme en France, la croissance démographique s'est accélérée depuis 1999. Paca est une des régions où la population augmente le plus rapidement et seules 12% des communes de la région perdent des habitants depuis 1999.

Pour en savoir plus :  
 Sud Insee l'essentiel :  
 - n°128-Janvier 2009 - Recensement de la population  
 - n°138-Janvier 2010 - Recensement de la population n - Portrait de la jeunesse de Provence-Alpes-Côte d'Azur

Site interne de l'Insee : [Site internet de l'Insee : www.insee.fr](http://www.insee.fr)

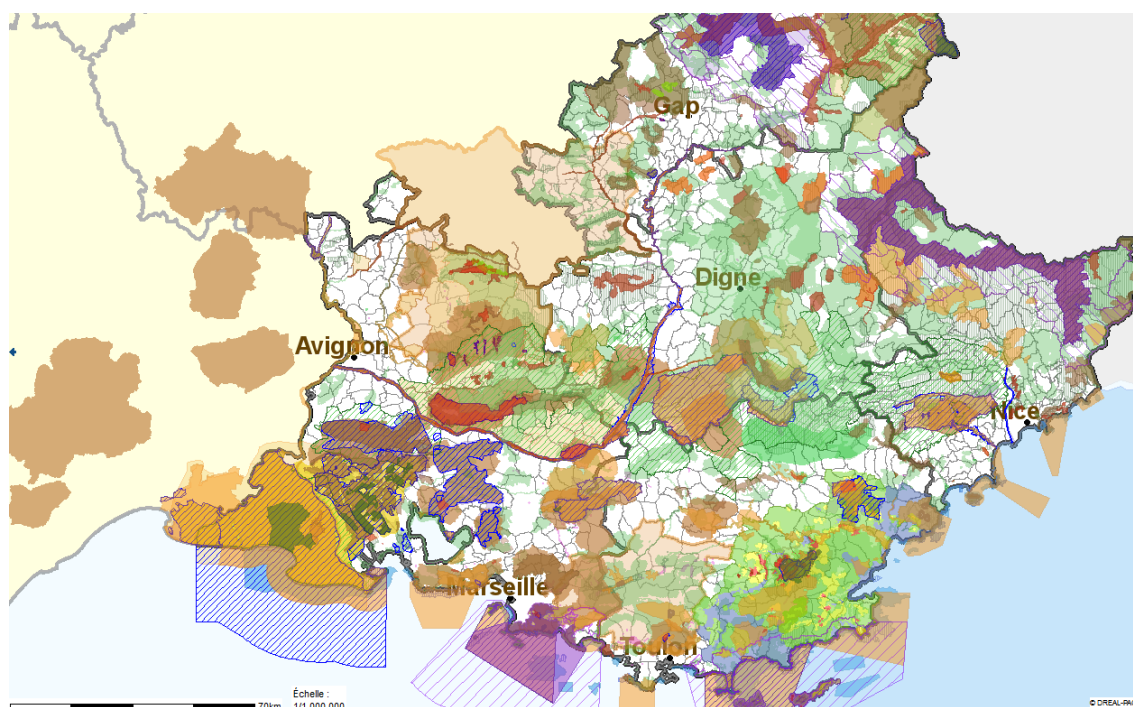


validité de la carte : décembre 2009  
 © IGN BOCARTE © - © DREAL PACA Réalisation : amv  
 Source : INSEE

Visitez notre site internet : [www.paca.developpement-durable.gouv.fr](http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr)



Par ailleurs, la région bénéficie d'une très grande richesse de biodiversité, et donc d'un nombre élevé et varié de protections limitant donc l'urbanisation et les installations économiques.



**Nature et biodiversité en PACA : protections réglementaires (violet), protections contractuelles (marron), engagements internationaux (jaune), inventaire patrimonial (vert), autres dispositifs de protection (beige) (NB : la superposition de dispositifs se traduit par d'autres couleurs, mais seules sont colorées ci-dessous les zones bénéficiant d'une ou plusieurs protections).** Source : DREAL-Goe-IDE Carto

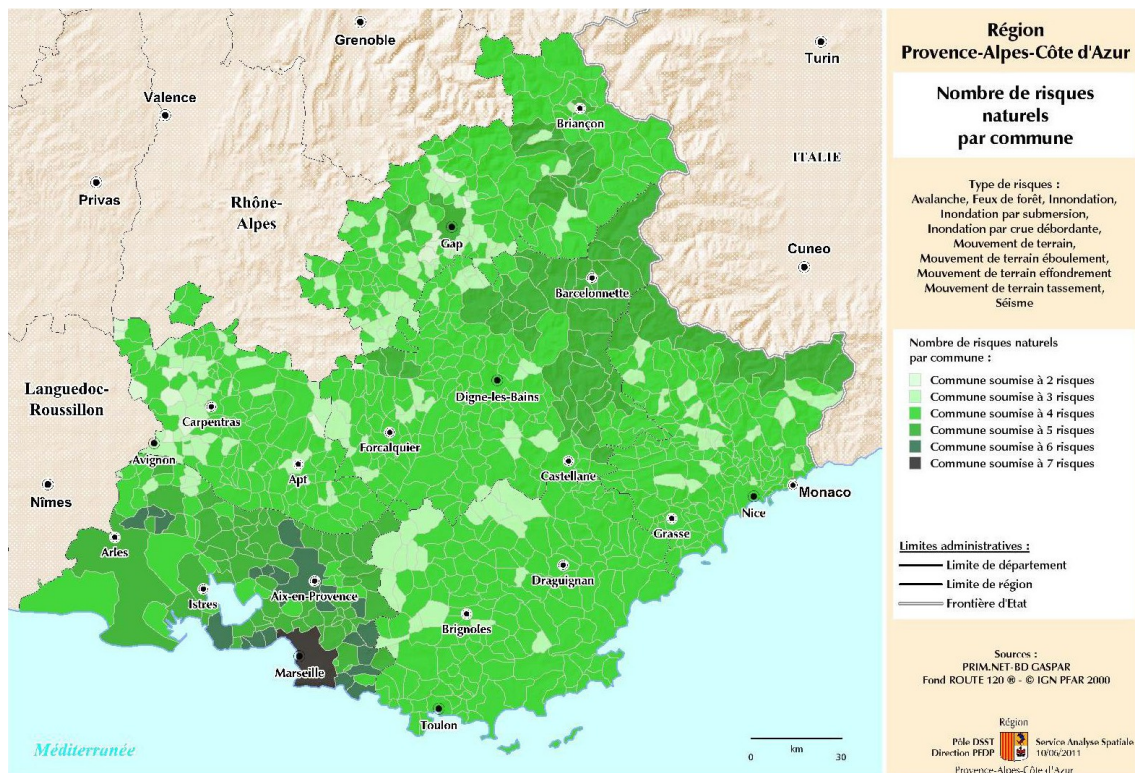
Dès lors, la prise en compte des risques est complexe, les pressions au développement urbain et touristique amenant les décideurs et acteurs à minimiser les enjeux, voire à les dénier. Et, le grand nombre d'habitants d'origine hors de la région, ce qui est encore plus vrai pour les touristes, accroît l'absence de conscience du risque. On vient chercher ici le soleil et la vie agréable, loin de tout souci.

A contrario, l'importance des résidents secondaires, des retraités et de l'économie touristique se conjugue pour radicaliser souvent les relations avec les activités industrielles ou logistiques – pourtant indispensables dans une région qui comporte, en particulier à Marseille, des zones à taux de chômage très élevé. La plaine du Var, dans laquelle filiales de grands groupes, ETI et PMI locales et élus locaux ont une action commune pour le maintien d'une présence industrielle active, paraît à cet égard une exception dans la Région.

L'enjeu de la culture du risque est donc un vrai défi.

## 1.1. Une région exceptionnelle au regard des risques naturels et hydrauliques

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est une région exceptionnelle au regard des risques naturels et hydrauliques. Toutes les communes de PACA sont concernées par au moins un risque naturel et une très grande majorité par plusieurs. Ces risques se caractérisent par leur diversité, leur niveau d'aléa souvent très fort et les nombreux enjeux situés dans les zones correspondantes.



Nombre de risques par commune

Cette multiplicité des aléas est exceptionnelle en métropole : tous sont ici présents, sauf le volcanisme et le cyclonisme : inondations, y compris submersions marines, feux de forêts, mouvements de terrain, avalanches, séismes, etc .

Les événements sont donc nombreux, récurrents, avec des conséquences humaines et économiques importantes, de niveau souvent régional, mais aussi national. Il est dommage que les approches trop techniques des dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM) ou de l'observatoire régional des risques majeurs (ORRM) s'en tiennent à des analyses risques par risques. Il est en effet important d'avoir une rapide vision de l'ampleur du sujet, par exemple avec une liste chronologique des événements marquants, et leur repérage cartographique. L'exercice a été mené par les directions départementales des territoires (et de la mer) des Alpes de Hautes Provence et des Alpes Maritimes (voir annexe 2), et a été tenté par la DREAL.

Il en ressort, très grossièrement, que, **chaque année, au moins un département subit un événement pouvant amener à un arrêté de catastrophe naturelle** (près de 85 % des communes de la région ont bénéficié d'un tel arrêté en 20 ans, depuis le début des années 1980), environ **tous les cinq ans, cet événement ayant une importance régionale sensibilisant le niveau national** (comme les toutes récentes inondations dans le département du Var / janvier 2014). **Et l'on peut s'attendre à un événement d'une gravité extrême au moins une fois par siècle** (comme la célèbre crue du Rhône de 1856, ou un séisme de l'ampleur de celui de 1909, s'il survenait par exemple à Nice).

On peut citer, entre autres :

- 1856 : crue du Rhône (désormais crue de référence) ;
- 1909 : séisme dans les Bouches-du-Rhône (46 morts) ;
- 1970 : incendies de forêt dans le Var (Martin Gray y perd sa famille et écrit « Au nom de tous les miens ») ;
- 1979 : petit raz de marée à Nice (aéroport touché, 10 morts) ;
- 1986 : incendies de forêt dans tous les départements (création du conservatoire de la forêt méditerranéenne) ;
- 1989 : incendie de la montagne Sainte-Victoire (13) ;
- 1992 : crue de l'Ouvèze (84) à Vaison-la-Romaine (41 morts) ;
- 1993 : ruissellements catastrophiques dans les Bouches du Rhône, crues de Durance et du Rhône ;
- 1994 : crues de Durance, du Rhône et du Var (le Centre opérationnel de la préfecture est inondé) ;
- 2002 : glissement de terrain à Digne (04) ;
- 2003 : incendies dans le Var (40 000 ha) et crue du Rhône ;
- 2008 : avalanches dans la Clarée et le Queyras (05) ;
- 2010 : crues dans le Var (25 morts, Plan Submersions Rapides) ;
- 2014 : crues dans le Var ;

### Principaux évènements naturels relevés de 1509 à 2013

Communes impactées par ces phénomènes en nombre d'évènements :

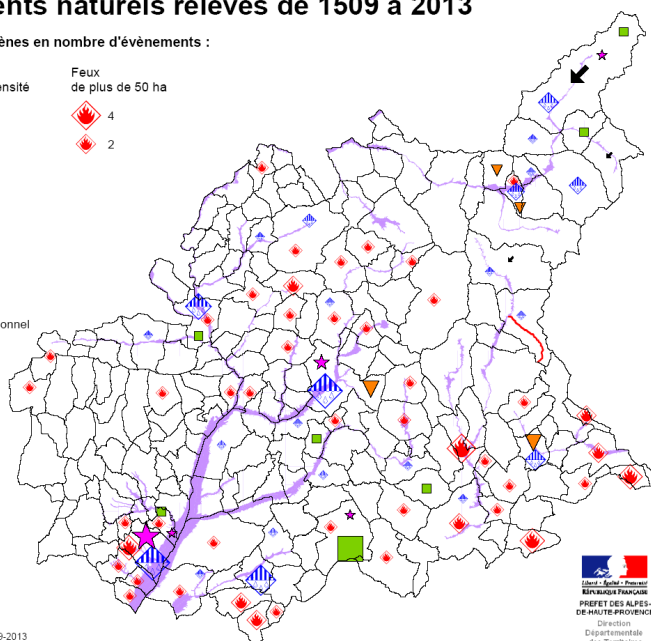


#### Atlas des zones inondables (AZI)

Enveloppe globale du lit majeur exceptionnel des zones de ruissellement et des cônes de déjection

Cours d'eau ne figurant pas dans l'AZI mais pour lesquels des crues ont été relevées (Lance)

*Des crues importantes se sont produites sur la quasi totalité des cours d'eau figurant dans l'AZI. Ces crues n'ont touché généralement qu'une partie des cours d'eau.*



Sources : IGN BD CARTO - DDT/RTM évènements relevés 1509-2013  
Réalisation DDT/SDT/CDT/CC - Carte 01/2014 - Evénement\_1509\_2013.wor

**ALPES DE HAUTES-PROVENCE**  
PRÉFET DES ALPES-DE-HAUTES-PROVENCE  
Direction Départementale des Territoires

Carte de localisation des évènements importants dans les Alpes de Hautes-Provence



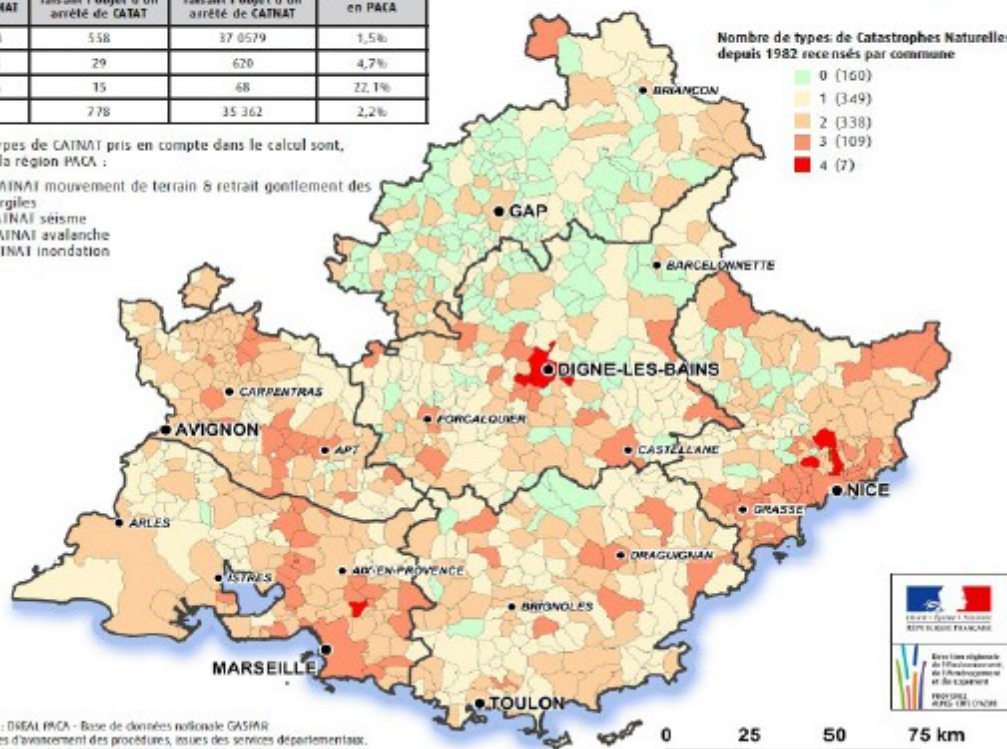
# BILAN DE LA COUVERTURE DES ARRÊTÉS DE CATASTROPHES NATURELLES PAR COMMUNE

Données juin 2013

Type de CATNAT	Communes en PACA faisant l'objet d'un arrêté de CATAT	Communes en France faisant l'objet d'un arrêté de CATNAT	Part de CATNAT en PACA
M	538	37 0579	1,5%
S	29	620	4,7%
A	15	68	22,1%
I	778	35 362	2,2%

Les types de CATNAT pris en compte dans le calcul sont, pour la région PACA :

M - CATNAT mouvement de terrain & retrait gonflement des argiles  
 S - CATNAT séisme  
 A - CATNAT avalanche  
 I - CATNAT inondation



Nombre de types de catastrophes naturelles depuis 1982 recensés par commune

Les aléas sont dus à une géologie mouvementée et à des conditions climatiques spécifiques (comme les précipitations « cévenoles », ou des sécheresses fortes). Ils peuvent se cumuler :

ainsi :

- des feux de forêt décapent le terrain, et le fragilisent, le rendant vulnérable à des précipitations induisant des ruissellements de boues (cf massif des Calanques au-dessus de certains quartiers à Marseille),
- ou (ii) des inondations issues de phénomènes cumulés, comme, à Draguignan en 2010, la crue de la Nartuby et le ruissellement venant des hauteurs et de la ville elle-même, le tout aggravé par des résurgences karstiques. Les prévisions sont dans ces cas d'autant plus difficiles,
- ou, enfin, (iii) des inondations de fleuves se heurtant, à leur embouchure, à un phénomène de submersion marine.

Mais, c'est l'importante et croissante vulnérabilité qui crée et aggrave le risque. La région est fortement urbanisée en littoral, attirant sans cesse de nouveaux résidents, sans parler du tourisme tant balnéaire que de montagne, les deux contribuant d'une économie résidentielle dynamique et essentielle (dans un paysage économique où l'agriculture est limitée, avec moins de 25 % du territoire cultivé, et l'industrie relativement limitée, et concentrée, par exemple autour de l'Étang de Berre).

Ces résidents récents (notamment retraités) ou saisonniers (en particulier dans les très nombreux campings) ne connaissent pas ces risques et n'en ont donc pas conscience. Mais cette inconscience a pu être induite même pour des résidents de souche, du fait des aménagements importants depuis les années 1950, pouvant donner l'illusion d'une protection pérenne et contre tout aléa. Ce fut le cas des aménagements hydroélectriques de Durance, ayant de fait écrêté les crues petites et moyennes, mais qui sont totalement transparents pour des crues exceptionnelles : c'est alors une surprise forte, avec des risques forts pour les vies humaines (cf crues de 1993 et 1994).

Il est par ailleurs avancé – notamment par les assureurs ! – que la générosité du système d'assurance des catastrophes naturelles conduit à développer les comportements à risque. L'accroissement du nombre des constructions en zone inondable trouverait ainsi en partie sa cause dans le sentiment fallacieux de sécurité que donne la perspective d'être indemnisé en cas de sinistre.

En résumé, cette omniprésence des risques s'ajoute à de nombreuses autres contraintes d'aménagement de la région (en particulier environnementale : par exemple avec plus de 35 % du territoire régional classé en Natura 2000), et la pression foncière locale rend donc très difficile l'acceptation des politiques de prévention des risques, en particulier en ce qui concerne la nécessaire maîtrise de l'urbanisation.

Les DDRM précisent les enjeux majeurs par département. On peut les citer rapidement :

- Alpes de Haute Provence : risques de montagne (avalanches, mouvements de terrains, chutes de blocs...), inondations (dont crues torrentielles et transports solides), feux de forêt, séismes, enjeux notamment autour de Manosque et de Digne, et en zones touristiques ;
- Hautes-Alpes : risques de montagne (avalanches, mouvements de terrains, chutes de blocs...), inondations (crues torrentielles et transports solides) ; enjeux notamment en zones touristiques ;
- Alpes Maritimes : inondations (dont crues torrentielles et transports solides, ruissellements et submersions marines), feux de forêt, séismes, risques de montagne (avalanches, mouvements de terrains, chutes de blocs, ...) ; enjeux sur toute l'urbanisation littorale et en zone montagneuse ;
- Bouches-du-Rhône : inondations (crues lentes et torrentielles, ruissellements et submersions marines), feux de forêt, mouvements de terrains (cavités), chutes de blocs (littoral), séismes ; enjeux sur toute l'urbanisation et en zones touristiques ;
- Var : inondations (dont crues torrentielles, ruissellements), feux de forêt, chutes de blocs (Toulon) ; enjeux sur toute l'urbanisation littorale et en arrière pays (Draguignan) et en zones touristiques (campings) ;
- Vaucluse : inondations (crues lentes et torrentielles, ruissellements), feux de forêt ; enjeux sur toute l'urbanisation (dont Avignon) et en zones touristiques.

Recommandation :

**2. Établir dans chaque département et au niveau régional, une liste chronologique de tous les événements importants, ayant en particulier amené à prendre des arrêtés de catastrophe naturelle, et la traduire en cartographie, pour aider à la visualisation**

*des aléas, et prévoir de les intégrer dans les DDRM révisés, avec une analyse significative.*

En ce qui concerne les risques hydrauliques, ils sont de trois ordres :

- les grands ouvrages hydroélectriques (EDF, dont chaîne de Durance/Verdon) ou de distribution d'eau brute (Société du Canal de Provence/SCP) ;
- les grands ouvrages de protection (comme les digues du Rhône) ;
- les multiples ouvrages de retenue que ce soit pour l'irrigation (canaux), l'enneigement artificiel, l'eau potable ou la lutte contre les incendies (réservoirs) ou de protection (petites digues).

Les premiers sont sous contrôle, mais peuvent subir des dommages en cas d'aléa comme un glissement de terrain en amont ou surtout un séisme. Les conséquences seraient catastrophiques.

Les seconds sont de mieux en mieux gérés par des maîtres d'ouvrage locaux, qui montent en responsabilité (cf le SYMADREM en basse vallée du Rhône, ou le Conseil Général des Alpes Maritimes qui vient de reprendre la domanialité du Var). Mais il reste des lacunes (voir ci après Durance, basse vallée du Var, etc.).

Les derniers sont ceux qui sont le plus porteurs de risques, les propriétaires (quand ils sont connus) n'étant pas toujours à jour de leurs obligations de surveillance et d'entretien (y compris l'État : voir ci après ouvrages dans le Var ou les Hautes Alpes). Ce sont des centaines d'ouvrages, sur d'importants linéaires (quelques milliers de kilomètres, dont plus d'un dans le seul arrondissement d'Arles/13), pour lesquels il y a un enjeu important d'identification et de mise en gestion sécurisée. Enfin, le danger représenté par les retenues collinaires est sous-estimé.

## **1.2. Des « risques technologiques »<sup>2</sup> différents selon les territoires**

### **1.2.1. La région bénéficie d'une population dense et croissante et de territoires largement dotés de contraintes spécifiques pour protéger la nature. Ces caractéristiques sont dimensionnantes dans le traitement des dossiers de « risques technologiques »<sup>3</sup>**

Les enjeux liés aux risques technologiques – et les difficultés dans l'instruction des dossiers de développement économique, qui en sont souvent l'autre face – se comprennent mieux à partir d'un examen simultané des cartes ci-après.

La région PACA cumule en effet :

- des zones de très forte densités de population dont l'étendue n'a pratiquement d'équivalent en France que dans la région parisienne (voir ci-dessus) ;

<sup>2</sup> Les guillemets traduisent le fait que la notion de « risques technologiques » n'est pas spontanément associée aux entrepôts logistiques, qui sont pourtant des ICPE.

<sup>3</sup> Le terme inclut, lato sensu, les activités logistiques, dans la mesure où elles sont des ICPE.

- une très forte proportion de surfaces dotées de contraintes spécifiques (protection, engagements internationaux, inscription...) au titre de la nature ou de la biodiversité.

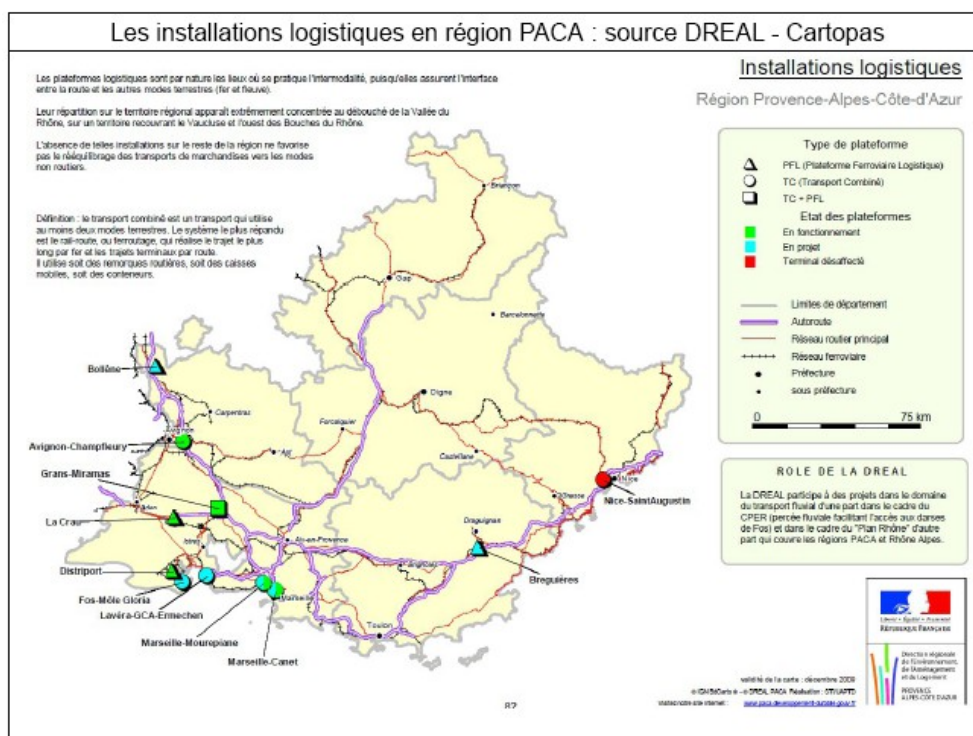
Une conséquence positive de ce cumul a été un fort souci de protection de la nature. La politique de classement et d'action systématique qui en ont résulté ont permis des évolutions remarquables : la situation de l'étang de Berre aujourd'hui n'a plus aucun rapport avec ce qu'elle était à la fin des années 60 (même si de nouveaux progrès restent à faire), et les taux d'émissions de polluants par les grandes installations industrielles ont connu et continuent de connaître des taux annuels de réduction extrêmement forts.

Le revers de ce cumul est qu'un cercle de 30 km de rayon centré sur le port de Fos – site en principe privilégié pour les implantations industrielles – a ainsi sa partie terrestre intégralement composée de zones comportant des impératifs spécifiques liés à la nature et la biodiversité (on peut citer la RNN de Camargue, la RNR de la tour du Valat, la RNN des marais du Viguerat, ou la RNN des Coussouls de Crau, pour se limiter aux réserves naturelles), et/ou de zones urbaines très denses (200 à 5500 habitants/km<sup>2</sup>).

La comparaison de la carte « nature et biodiversité » du 1 ci-dessus (« situation générale et par département ») et de la carte ci-après montre que tous les centres logistiques au sud d'Avignon (hormis le terminal désaffecté de Nice Saint Augustin) se trouvent dans des zones dotées de contraintes spécifiques au titre de la nature ou de la biodiversité.

Les difficultés de traitement des dossiers liés à l'activité économique (installations classées industrielles ou logistiques, PPRT) se comprennent mieux à partir de ces données d'ensemble.

Les installations logistiques en région PACA : source DREAL – Cartopas



### 1.2.2. Une des huit premières régions françaises pour les sites Seveso, avec un poids prépondérant pour le département des Bouches du Rhône

La région PACA comporte 78 sites Seveso, dont 49 sites Seveso seuil haut. Elle rassemble ainsi 7 % des sites Seveso de France continentale, et 8 % des sites Seveso seuil haut. En termes d'importance numérique des enjeux, ceci la place derrière la région Rhône Alpes, qui a environ deux fois plus de sites Seveso, notamment seuil haut, et à égalité approximative avec les régions Picardie, Nord Pas-de-Calais, la Région Parisienne, la Haute Normandie, le Centre et l'Aquitaine.

La région PACA comporte également 27 des 407 PPRT à réaliser sur le territoire, soit un peu moins de 7 %.

L'instruction des PPRT sur le territoire de la région PACA a nécessité des délais nettement plus grands que dans les autres régions, ce qui s'est traduit par des retards et a fait craindre des blocages. En parallèle et/ou par contrecoup, un des paramètres clefs de suivi de l'activité ICPE, le pourcentage de dossiers instruits en moins d'un an, a montré une situation insatisfaisante : 13 % des dossiers d'autorisation dans la région PACA sont instruits en moins d'un an, alors que l'objectif est de 70 % (100 % à terme) et que la moyenne nationale est de 70 %.

La répartition des dossiers industriels dans la région PACA montre un poids prépondérant du département des bouches du Rhône :

Département	04	05	06	13	83	84	Région
N total ICPE	73	61	230 (16%)	582 (40%)	203	322	1471
Dt suivies par DREAL	49	31	211 (17%)	535 (44%)	187	194	1207
Dt suivies par DD(CP)PP	24	30	19	47	16	128	264

Département	04	05	06	13	83	84	Région
N PPRT	3	0	1	17	3	3	27

Au-delà des données à l'échelon du département, on note en pratique :

- une concentration des industries chimiques aux alentours de l'étang de Berre. La superposition de zones naturelles et de zones urbanisées à proximité de l'étang de Berre a déjà été commentée. On peut ajouter que la plate-forme chimique de Berre est l'une des rares à être traversée par un GR et que des accès à une plage très fréquentée en été passent par elle ;

- la concentration, à une moindre échelle, de l'industrie du parfum autour de Grasse ;
- le développement d'entrepôts logistiques sur des carrefours de transport, dont il a été souligné plus haut qu'ils se situent tous dans des zones à enjeu naturel ;
- enfin, la présence de carrières sur tout le territoire, corollaire de l'accroissement de la population et des besoins en logement qui en découlent.

Pour conclure cette présentation du contexte, on doit rappeler que :

- la région est également traversée par de nombreuses canalisations, notamment d'hydrocarbures (la fuite survenue en août 2009 sur le pipeline de la SPSE dans la réserve des coussouls de Crau à proximité de la Durance est dans toutes les mémoires) ;
- elle présente par ailleurs un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale (11,9 % à la fin du premier trimestre 2013 pour l'ensemble de la région, 13,4 % pour le Vaucluse, 12,7 % pour les Bouches du Rhône, 12,1 % pour les Alpes de Haute Provence). Cette situation dégradée de l'emploi a une double conséquence :
  - d'une part elle conduit, bien sûr, à veiller plus que jamais à la proportionnalité des mesures et à la rapidité des instructions, pour ne pas accroître inutilement cette dégradation, mais
  - d'autre part elle signifie aussi que de nombreuses entreprises sont en difficulté et soumises ainsi à des contextes qui peuvent leur faire baisser la vigilance sur les risques : les entreprises qui traversent ces périodes nécessitent une vigilance accrue de l'administration pour que leur situation ne conduise pas à une mise en danger des salariés, des riverains et de l'environnement.

### **1.3. Une situation difficile au regard des déchets : quelques points forts mais beaucoup de points faibles**

#### **1.3.1. Déchets ménagers**

La région PACA est marquée par un ratio de production par habitant très supérieur à la moyenne nationale, ne pouvant être expliqué par le surcroît de population saisonnière, de faibles niveaux de réduction à la source, des opérations de tri valorisation encore trop restreintes, par un déficit important en unités de traitement (valorisation organique notamment) et de stockage, ainsi que par d'importants transferts inter départementaux de déchets.

Même si sa vocation est d'améliorer la connaissance de la gestion des déchets ménagers et assimilés, l'Observatoire régional des déchets de la région PACA, mis en place en décembre 2010, rencontre des difficultés pour rassembler et mettre à jour des données, souvent hétérogènes, pour calculer les ratios et indicateurs régionaux et départementaux de suivi ; néanmoins, les résultats de l'inventaire 2011, publiés en 2013, permettent de détailler les différents points ci-dessous.

476 kg/hab/an d'ordures ménagères en PACA « contre » 365 au niveau national, verre et emballages récupérés représentent moins de 10 % des déchets ménagers « contre » 20 % en moyenne au niveau national (il est rappelé que les objectifs du

Grenelle étaient fixés à 35 % pour 2012...); pour situer les idées, une performance de tri du niveau de la moyenne nationale permettrait « d'économiser » le traitement ou le stockage de 200 000 tonnes par an pour la région !

Si le nombre de points d'apport volontaires (PAV) et celui des déchetteries sont en progrès, les unités de tri / valorisation (une vingtaine) sont encore insuffisantes, en particulier 06, 13 et 83, même si des projets opérationnels sont imaginables à court terme.

Cinq incinérateurs d'une capacité cumulée d'environ 1 250 000 t/an (Nice, Antibes, Toulon, Grand Avignon et CUMPM), la totalité étant conforme aux recommandations du Grenelle (limitation des tonnages incinérés).

À signaler que « seulement » trois plate formes de maturation de mâchefers existent, mais que ceux-ci sont globalement peu valorisés.

La région PACA compte une quinzaine « seulement » de sites de stockage représentant une capacité d'environ 2 millions de tonnes par an, avec des déficits importants en 06 et 83, et une situation actuellement suffisante dans le 13, servant à accueillir des déchets des départements voisins (06 notamment pour environ 200 000 t/an).

C'est essentiellement le département 13 qui reçoit des déchets extérieurs : depuis le 06 (depuis la fermeture en 2009 de l'ISDND de la Glacière) et depuis la région Languedoc Roussillon Gard et Hérault depuis la fermeture de l'ISDND de Montpellier).

### **1.3.2. Déchets inertes du BTP**

Tout comme pour les déchets ménagers, la situation est également difficile pour les déchets inertes et du BTP (évalués à environ 9 millions de tonnes/an) avec de nombreux retards, dans tous les départements, tant pour ce qui est de la valorisation très insuffisante au regard de l'objectif de 70 % fixé par le Grenelle, que pour les installations de stockage (ISDI), ce deuxième point se traduisant par de nombreux dépôts illégaux que les services de l'État cherchent à supprimer ou à faire régulariser lorsque cela est administrativement et techniquement (au regard du milieu naturel) possible.

## 2. La stratégie de l'État

### 2.1. Au niveau du bassin

#### 2.1.1. SDAGE Rhône Méditerranée<sup>4</sup>

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

#### 2.1.2. Plan Rhône

Le système de protection contre les crues du Rhône réalisé après les grandes crues de 1840 et 1856 présentant une très forte exposition au risque de brèches, des aménagements sont réalisés au XXe siècle ; suivis d'une longue période sans crue, ils ont entretenu l'illusion d'un Rhône « domestiqué ». Cette artificialisation a modifié les pratiques des populations riveraines : l'urbanisation s'est développée, l'agriculture a investi des terrains autrefois occupés par des zones naturelles alluviales. Les aménagements ont souvent introduit une séparation physique avec le fleuve qui s'écoule dorénavant derrière des digues. Les sociétés locales oublient le risque inondation...

Les crues de février 1990 sur le Haut-Rhône, puis celles d'octobre 1993 et janvier 1994 en Camargue mais aussi sur la Drôme et l'Ardèche, réveillent brutalement la mémoire du risque oublié. L'Étude Globale Rhône (EGR) de 2003 va apporter des informations sur le fonctionnement du Rhône et sur les risques d'inondations.

Globalement, la crue de décembre 2003 cause le déplacement de 32 000 personnes, les quartiers nord d'Arles sont pendant trois semaines dans l'eau. Le bilan est lourd, d'autant qu'à ces conséquences visibles et quantifiables, s'ajoute un traumatisme social et psychologique difficilement chiffrable et pourtant tangible.

---

<sup>4</sup> Il n'existe pas de stratégie concernant les déchets (non dangereux et inertes du BTP) au niveau du bassin.



En janvier 2004, le Préfet coordonnateur du bassin Rhône-Méditerranée se voit confier la mission d'élaborer et de mettre en œuvre en partenariat avec les Régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes une stratégie globale de prévention des inondations du Rhône.

Développée à l'échelle du bassin rhodanien, dans une approche inter régionale de prévention du risque, cette stratégie vise à agir sur toutes les composantes du risque (prévention, protection, prévision) pour essayer de réduire les aléas dommageables, maîtriser le développement en zone inondable au bénéfice de modes de développement alternatifs voire compatibles avec le caractère inondable des territoires riverains du fleuve.

Fondée sur un principe de solidarité (de l'amont à l'aval et de rive à rive) face aux crues et aux choix d'aménagement, cette stratégie de prévention repose sur une meilleure protection mais aussi sur le développement et le maintien d'une culture du risque partagée par tous.

Validée le 12 juillet 2005 par le Comité Interministériel pour l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires, cette stratégie fondatrice du Plan Rhône constitue aujourd'hui le volet « Inondations » de ce plan dont les orientations ont été validées le 6 mars 2006.

Pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés, le Plan Rhône s'appuie sur différents programmes financiers (Contrat de Projets Inter régional Plan Rhône, Programme Opérationnel Pluri-régional et Programme Opérationnel Régional Rhône-Alpes) représentant au total près de 700 M€.

### **Focus sur le Rhône aval**

Après les crues de décembre 2003 sur le Rhône aval, une rénovation complète du dispositif est jugée nécessaire et urgente.

Dans le cadre du Plan Rhône et en lien avec le [Schéma de gestion des inondations du Rhône aval](#), le SYMADREM a donc élaboré un programme (approuvé en juin 2012) pour sécuriser les ouvrages qu'il gère, du barrage de Vallabrègues à la mer. D'un montant global de 400 millions d'euros, ce programme est financé à 40 % par l'État, 30 % par les Régions Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur, 25 % par les départements du Gard et des Bouches-du-Rhône et 5 % par les communes concernées.

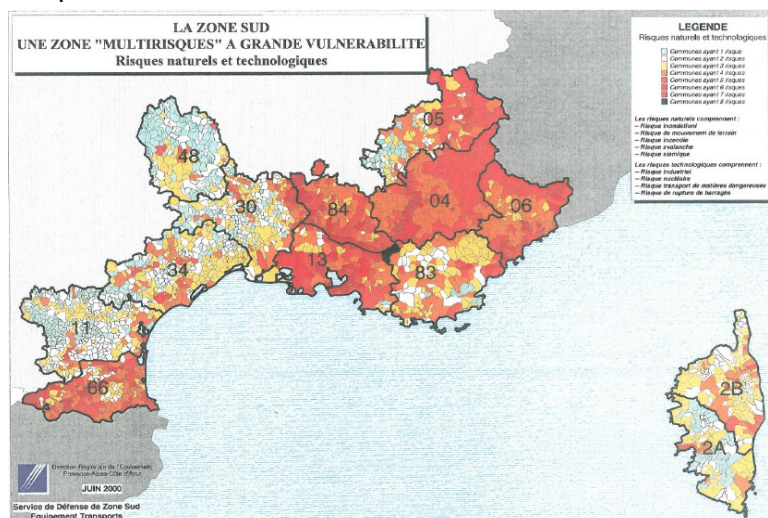
## **2.2. Au niveau zonal**

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<sup>5</sup>.

Et, 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, par des aménagements et interventions, assurer l'évitement et 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.



*Cartographie des risques majeurs dans la zone sud*

Une stratégie de mobilisation coordonnée des secours, en priorité contre les incendies de forêt, est pilotée par l'État-major de Zone, en liaison avec les SDIS.

Les résultats sont probants, avec une spectaculaire baisse des hectares dévastés par le feu depuis vingt ans.

Il manque cependant une stratégie de niveau zonal pour faire face à d'autres risques majeurs, comme les inondations ou les séismes. Toutefois, l'état-major de zone s'est doté d'un arsenal d'outils de planification au travers du dispositif ORSEC zonal qui se décline en :

- des dispositions générales qui présentent les modes de fonctionnement en situation de crise, les acteurs et les moyens mobilisables ;
- une monographie zonale représentant l'ensemble des aléas et des enjeux présents dans la zone. Celle-ci est actualisée grâce au système d'informations géographique qui intègre plus de 150 couches de données partagées avec l'ensemble des services compétents (SIG Risques et Menaces). Des actualisations sont en cours ;
- des dispositions spécifiques qui permettent de disposer de plus de détails sur les modes d'action et les ressources mobilisables face à un risque spécifique comme les accidents et attentats NRBC, les feux de liquide inflammables, les inondations, les secours à naufragés, les ressources hydrocarbures, les événements sanitaires majeurs (pandémie, variole). Les dispositions spécifiques aux séismes devront être suivies d'une réflexion plus ample sur des thématiques bien précises comme le rétablissement des réseaux de communication.

<sup>5</sup> Une mission d'évaluation de la politique territoriale d'incendie et de secours a été menée en 2013, dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), par l'IGA (lettre de mission du 14 mai 2013)

La réflexion sur la résilience des réseaux a été amorcée au travers d'un exercice mené en octobre 2013 (Mercurex) qui a permis de faire un premier état des lieux des difficultés qui peuvent être rencontrées. Au travers de la démarche nationale de rédaction du plan RETAP réseau (2015 certainement) la discussion va se poursuivre pour examiner les différentes parades et les moyens de rétablissement les plus efficaces.

Dans le cadre de la conduite opérationnelle, la fragilité des réseaux de communication entre les équipes intervenantes mais aussi avec les autorités est effectivement une préoccupation. La mise en place de l'infrastructure ANTARES ne peut répondre à tous les besoins. Par ailleurs la sécurisation de ce réseau semble avoir été conçue pour tenir environ 24heures, mais il serait nécessaire de réaliser un état des lieux précis pour en connaître la fiabilité.

Les systèmes satellitaires sont partiellement déployés dans les CODIS et au COZ, mais cette extension devrait être poursuivie pour garantir ces communications.

Par exemple, il n'y a pas eu, dans cette zone, de réflexion sur la résilience des réseaux et 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>6</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.

Par ailleurs, cet échelon zonal semblerait le plus pertinent, pour avancer vers une amélioration réelle de l'interopérabilité des moyens de télécommunications en crise entre les différents services d'intervention, et avec les forces mobilisables de l'Armée (y compris les moyens aériens). Au-delà des diverses récentes expériences (comme les incendies de 2003, les inondations dans le Var en 2010, ou celles, de moindre importance, de 2011 dans les Bouches du Rhône), qui ont montré les difficultés (pas de liaison du sol avec les bombardiers d'eau, pas de liaison avec les hélicoptères chargés de l'hélicoptère des victimes isolées, etc.), surmontées par exemple par postage en urgence de pompiers des SDIS auprès de points stratégiques (tours de contrôle, décideurs comme sous-préfets ou commandants de gendarmerie, ...) utilisant leur propre système, il est essentiel de dépasser la simple référence à la mise en œuvre du réseau ANTARES (ou le déploiement de téléphones satellitaires au sein de l'administration préfectorale, voire de maires) et d'engager une réflexion concertée avec tous les acteurs (en allant jusqu'aux radioamateurs, dont le nombre diminue fortement) pour fiabiliser des systèmes garantissant la communication en crise.

Enfin, l'émergence des réseaux sociaux méritent attention. D'une part, les inondations de 2011 dans le Var ont montré les risques de rumeur accélérée et de désinformation que peuvent porter ce type de réseaux, et donc la nécessité d'éviter les paniques ou réflexes aggravant (comme la sortie brutale et non coordonnée de tous les élèves des établissements scolaires de Draguignan au plus fort des précipitations). D'autre part, la bonne utilisation récente de ce type de réseaux (dont Twitter) par la préfecture du Var pendant les récentes inondations de janvier 2014 montre l'utilité d'une maîtrise de ces nouvelles technologies et pratiques. Des initiatives nationales positives sont à noter, et à traduire localement, par exemple tendant à associer des citoyens au dire garanti à la remontée d'informations, ou à interpréter des flux de communications (cf l'initiative CEMER, « Centre Euro-Méditerranéen de l'Environnement et des Risques », du

---

<sup>6</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 ».

Conseil Général des Alpes Maritimes, avec ORANGE, le BRGM et le CEREMA, et un groupement d'entreprises autour de THALES..

Recommandation :

**3. Engager une réflexion en vue d'une stratégie zonale élargie de coordination de la préparation de crise, intégrant les risques inondations et séismes, avec (i) un accent sur la résilience des réseaux (infrastructures, énergie, télécommunication), une attention à (ii) 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.**

## 2.3. Au niveau de la région PACA

### 2.3.1. Risques naturels

Les services déconcentrés de l'État, DREAL et DDT(M), se sont doté d'un document à caractère stratégique, afin de mettre en œuvre la feuille de route établie pour les risques naturels et hydrauliques, tous les deux ans, par la direction générale de la prévention des risques<sup>7</sup> : « la note stratégique régionale 2012-2014 en matière de risques naturels et hydrauliques ».

Cette note est assez (trop ?) détaillée, et se décline ensuite en priorités d'actions en matière de risques naturels pour chaque département, issues du dialogue de gestion<sup>8</sup>. L'idée était en effet de « servir de base commune pour l'établissement de plans d'action départementaux », voire des « schémas de prévention des risques naturels majeurs », « discutés dans les Commissions Départementales des Risques Naturels Majeurs (CDRNM) ».

Elle constitue une excellente base pour aller vers une réelle stratégie régionale de l'État en matière de risques naturels, mais alors, il faudra prévoir un processus de concertation et appropriation par les préfets, et à leurs côtés les différents services mobilisés (dont SID PC, DDPP, services RTM, ...), puis de validation en CAR. La préparation elle-même sera un facteur de remobilisation et de partage importants au sein et entre les services de l'État concernés dans la région. L'actuel préfet de région a confirmé son intérêt de mettre en place une telle démarche. Si l'action est engagée rapidement, dès 2014, elle pourra tenir compte d'une part de la feuille de route de la DGPR pour 2014-2015 en matière de risques naturels et hydrauliques, mais aussi de la toute prochaine stratégie nationale de gestion des risques d'inondation pour quinze années à venir (ces deux documents sont attendus au premier trimestre 2014).

Compte-tenu ([voir ci après 3.2](#)) de l'engagement fort du Conseil Régional sur cette thématique, il serait d'ailleurs utile de l'associer à la réflexion, en vue d'aller vers une stratégie régionale partagée. La base d'une collaboration est déjà présente avec le lancement conjoint d'un observatoire régional des risques majeurs (ORRM), avec un programme de travail pour 2014-2020 ([voir ci après 4.1](#)).

<sup>7</sup> Instruction du 22 février 2012 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2012/2013, MEDDTL/DGPR, signée de la ministre

<sup>8</sup> Le degré d'appropriation par les DDT n'apparaît pas évident, sachant que seule la DDTM 06 a été en mesure d'indiquer à la mission l'état d'avancement pour ce qui la concerne.

En effet, la mission a pu constater que l'État est souvent bien seul, sauf quelques très bonnes exceptions de mobilisation de collectivités territoriales, et plus généralement d'acteurs locaux et de citoyens ([voir ci après 3.4](#)). Une bonne prévention des risques, une bonne gestion des crises supposent une coappropriation de l'enjeu et un engagement coordonné de tous. Le Conseil Régional a initié, en 2012, des rencontres régionales annuelles sur le thème de la prévention des risques naturels majeurs (voir annexe 2.1<sup>9</sup>). Ceci vient renforcer la collaboration amorcée depuis quelques années, en matière de risques naturels, entre l'État et les collectivités territoriales volontaires, dans le cadre du CYPRES ([voir ci après 3.2](#)).

Recommandation :

*4. Sous le pilotage du préfet de région, l'État doit aller vers une stratégie régionale en matière de risques naturels majeurs, s'appuyant sur(i) un partage des connaissances et bonnes pratiques entre services de l'État dans les départements ; (ii) un partenariat renforcé en matière de risques naturels majeurs avec le Conseil régional, en particulier en ciblant des actions dans le cadre du Contrat de Plan État Région (CPER) ; (iii) une animation régionale, en mobilisant l'observatoire régional (ORRM), en ciblant les collectivités territoriales et les différents acteurs clés, et en redynamisant le CYPRES en cohérence.*

La note stratégique, très complète, reprend très bien en détail les grandes priorités nationales que sont les PPRN (en pointant les délais trop élevés), les TRI, les PAPI et le PSR, et décrit précisément les axes de mobilisation. Elle évoque aussi les grands items nécessaires comme : la connaissance ; la conscience du risque.

Mais, avant, elle fixe une première « grande » orientation : « renforcer le pilotage et la lisibilité de l'action de l'État », avec quatre voies :

- « une gestion efficace et cohérente des moyens de l'État » ;
- le maintien d' « un niveau de compétence et de technicité... grâce... à un plan de formation régional » ;
- « une stratégie régionale » ;
- la relance des « commissions départementales des risques naturels majeurs » (CDRNM).

Force est de constater que cette première orientation, pourtant clef, n'est pas en voie de complète mise en œuvre, avec en particulier l'absence de plan de formation<sup>10</sup>, et à part dans les Alpes Maritimes, l'absence de CDRNM (où quand elle existe, comme dans les Alpes de Haute Provence, sa totale inactivité). La mise en place d'un plan de formation structuré a été longue, et la réussite de ce plan de formation reste incertaine. Néanmoins, après une première phase en 2012 où le CVRH a été ponctuellement invité aux réunions DREAL – DDT(M) sur les risques naturels, afin d'échanger sur les besoins de formation des services, le premier semestre 2013 a donné lieu à une démarche formalisée visant à constituer un programme de formation régional, portant entre autres thématiques sur la prévention des risques.

Ce programme, portant sur 2013-2014, est transmis aux auditeurs.

Une difficulté résiduelle tient au fait que ce programme ne préjuge pas des moyens qui

<sup>9</sup> Voir détail sur <http://observatoire-regional-risques-paca.fr/spip.php?article236>

<sup>10</sup> Aucune coordination avec le CVRH (Centre de Valorisation des Ressources Humaines) local

seront effectivement alloués au CVRH pour organiser les formations. Il est probable que l'ensemble des formations citées ne soient pas mises en œuvre dans l'année, mais plutôt réalisées dans une perspective pluri-annuelle.

Enfin, on ne voit pas clairement la mobilisation sur un point clef dans cette région en forte dynamique d'urbanisation, pourtant précisé dans l'instruction (précitée) de la ministre : « vous veillerez à ce que les opérations d'urbanisme importantes (projets de rénovation urbaine, éco-cités, éco-quartiers, reconversions urbaines, ...) soient exemplaires en matière de prévention des risques ». Cette exemplarité des grandes opérations d'urbanisme suppose la mobilisation de toute la DREAL, au-delà du service en charge des risques, en particulier du service en charge de l'aménagement et du logement. En liaison avec les DDT, et sous l'autorité des préfets, un regard spécifique doit pouvoir être porté sur les opérations d'urbanisme relevant de l'État, comme les Opérations d'Intérêt National (OIN) à Marseille (EuroMéditerranée) ou à Nice (Plaine du Var).

En matière de feux de forêt<sup>11</sup>, la DREAL avait établi, dès 2010, une note cadrant la stratégie des services<sup>12</sup> : « la prévention du risque incendie de forêt et la mise en œuvre de la politique PPRIF en PACA » (30 juin 2010). Elle rappelle les « grands principes de prévention du risque incendie de forêt » et fait des « propositions pour renforcer le cadrage doctrinal de la réalisation des PPRIF ».

La dernière proposition mérite attention, puisqu'il s'agit de la « prise en compte du risque en dehors des PPRIF », problématique qui se pose pour tous les risques dans cette région où les risques sont omniprésents, avec une impossibilité de couverture totale en PPRN. Elle mérite d'être ici intégralement reproduite :

« Sur les 963 communes de la région, environ 850 sont exposées au risque incendie de forêt. La mise en œuvre d'un PPRIF sur l'ensemble de ces communes n'est pas justifiée, mais il convient tout de même de réfléchir à la formalisation du porter à connaissance risques incendie. L'objectif étant de délivrer aux collectivités une information cohérente et surtout déclinable dans les différents documents d'urbanisme.

La réflexion pourrait alors porter sur les outils cartographiques ou plutôt l'ensemble des informations cartographiques qui pourraient, à moindre coût, donner une information globale sur l'aléa, les enjeux et leur vulnérabilité. »

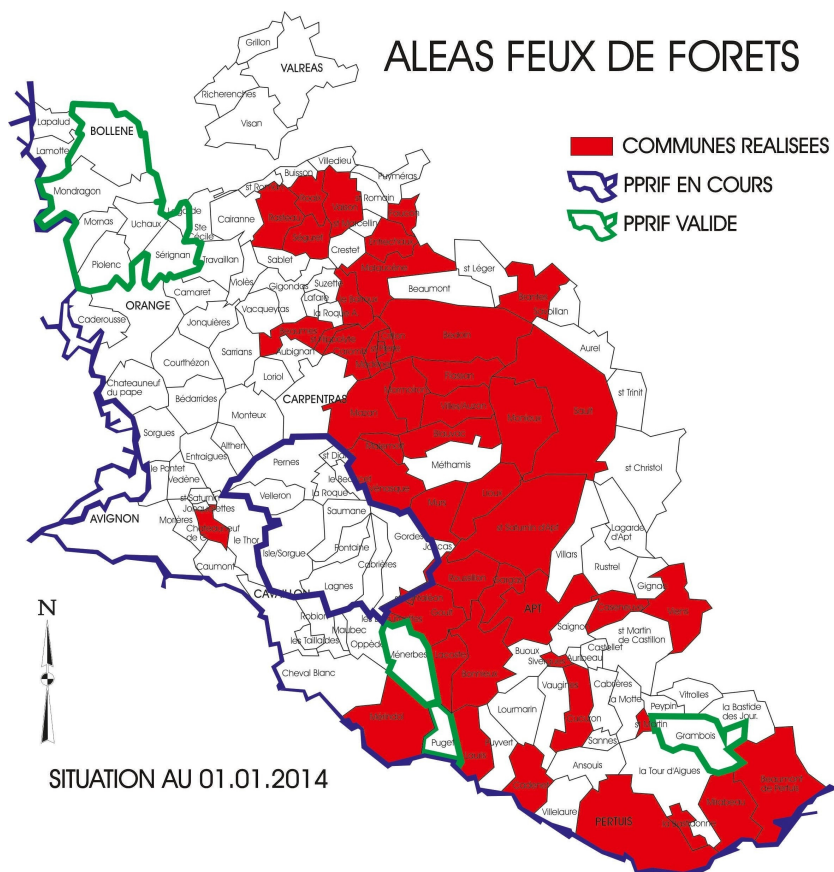
La DDT du Vaucluse a justement mis en œuvre cette idée, en s'engageant, en liaison avec le SDIS, dans un travail de couverture cartographique des communes soumises au risque incendie de forêt.

---

<sup>11</sup> La DGPR annonce, depuis quelques années, une circulaire dédiée, toujours en attente.

<sup>12</sup> L'instruction de 2012 prévoit d'ailleurs la généralisation dans les régions sensibles aux feux de forêts d'une élaboration d'une stratégie régionale de prévention.

## L'avancement de la cartographie du risque incendie de forêt en Vaucluse



La DDT des Hautes Alpes a généralisé la démarche en développant une cartographie multirisques sur tout le département (voir description plus bas en [2.4.2](#) et [4.4](#), et en annexe 2.4) : la « Cartographie Informatrice des Phénomènes Torrentiels et des Mouvements de terrain » (CIPTM).

Au-delà de cette note de 2010, la DREAL et les DDT(M), en associant la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM) et plus ponctuellement la DRAAF, ont poursuivi des réflexions communes sur l'enjeu feux de forêt, via notamment des séminaires dédiés. Elles ont nourri les suggestions en vue d'une circulaire nationale, toujours en attente.

En matière de risques de montagne, l'instruction de 2012 demandait aussi, prenant opportunité d'une convention ambitieuse avec l'ONF, de « définir la stratégie pour la prévention des risques en montagne ». Si les deux DREAL concernées par les risques alpins se sont rapprochées et ont travaillé avec les services RTM et les DDT concernées, une telle stratégie n'a pas été mise au point.

En somme, cette « note stratégique » constitue une bonne déclinaison des priorités nationales, un peu trop administrative et pas assez « incarnée » dans la réalité exceptionnelle locale (sauf pour le cas des incendies de forêt dans la note de 2010 et ses suites). Elle peut être une excellente base pour enclencher une dynamique permettant d'aller vers une réelle stratégie partagée, avec des focus sur des risques plus spécifiques à la région (comme les feux de forêts, les risques en montagne, les séismes, les inondations rapides), portée par le préfet de région et les préfets, et partagée avec le Conseil Régional et les collectivités territoriales, toutes concernées par les risques majeurs dans cette région exceptionnelle à ce titre.

### 2.3.2. Risques hydrauliques

Comme indiqué ci-dessus, les services déconcentrés de l'État, DREAL et DDT(M), se sont doté d'un document à caractère stratégique, afin de mettre en œuvre la feuille de route établie pour les risques naturels et hydrauliques, tous les deux ans, par la direction générale de la prévention des risques<sup>13</sup> : « la note stratégique régionale 2012-2014 en matière de risques naturels et hydrauliques ».

Si l'instruction nationale ne dit pas un mot des risques hydrauliques, son annexe consacrée aux « thèmes d'actions nationales : actions prioritaires » évoque bien en « 7 » le « contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques ». Elle indique alors : « élaborer, mettre en œuvre et suivre les plans de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques et veiller au respect des échéances de remise des études de dangers des ouvrages. Améliorer la connaissance pour le recensement des ouvrages hydrauliques ».

La note stratégique de la DREAL ne consacre que deux lignes à ce sujet important pour cette région concernée par des grands ouvrages hydrauliques et hydroélectriques, par un énorme linéaire de digues et canaux, etc.

« la sécurité des ouvrages hydrauliques :

- 17 poursuivre l'action de recensement des ouvrages, d'identification des gestionnaires et de classement.
- 18 mettre en œuvre le programme d'inspection des ouvrages hydrauliques (barrages et digues ) ».

Si ces items sont très pertinents, leur caractère sensible ne transparaît pas. Il n'y a pas de distinction entre divers aspects que sont, par exemple : les grands ouvrages hydroélectriques ou de distribution d'eau brute ; les grands ouvrages de protection, les multiples ouvrages d'irrigation, de lutte contre les incendies ou de protection. De même, on ne distingue pas assez le contrôle de l'existant et la qualification d'ouvrages de protection pouvant permettre une éventuelle densification urbaine, et donc on ne voit pas les orientations stratégiques d'intervention des services dans ces cas.

Et il n'est donc pas sûr que les autorités aient suffisamment conscience des enjeux, à commencer par les préfets. De plus, là encore, le caractère exemplaire des ouvrages de l'État doit être garanti : or, la mission a constaté (voir ci après) que des ouvrages de l'État sont désormais sans entretien (cf dans le Var ou les Hautes Alpes).

Recommandation :

**5. Établir, spécifiquement, une stratégie régionale de l'État en matière de risques hydrauliques, en distinguant bien classement/qualification et contrôle, avec un accent sur l'exemplarité des ouvrages dont l'État a la responsabilité.**

<sup>13</sup> Instruction du 22 février 2012 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2012/2013, MEDDTL/DGPR, signée de la ministre



### 2.3.3. Risques technologiques

#### La stratégie de l'État au niveau régional pour les risques technologiques.

Pour les risques technologiques liés à l'industrie, la stratégie de l'État est essentiellement nationale, avec une déclinaison régionale.

Ainsi, le programme d'inspection des ICPE est basé sur le programme national stratégique de l'inspection, qui prévoit des fréquences minimales d'inspection des Établissements selon les enjeux qu'ils présentent. Trois catégories sont ainsi définies :

- les Établissements P1 sont définis sur une liste nationale, regroupant notamment les établissements Seveso seuil haut et les principaux sites de traitement des déchets. Ils sont inspectés une fois par an ;
- la liste des Établissements P2 est élaborée au niveau régional, ils doivent être inspectés au moins une fois tous les trois ans ;
- les autres Établissements soumis à autorisation (priorité P3) doivent être visités au moins une fois tous les sept ans.

Le rapport annuel sur l'état de l'environnement industriel dans la région PACA publié par la DREAL rappelle par ailleurs la configuration particulière de la Région PACA : densité et croissance de la population, dans un espace où s'impose la protection de territoires naturels, mais où s'impose aussi une pression foncière pour loger la population, et une pression économique pour offrir des emplois à cette même population (le taux de chômage dans la ville de Marseille dépasse 20 %).

La nature du risque résultant d'une installation industrielle est la même quelle que soit la Région de France où cette installation est implantée, la manière d'insérer l'installation dans son environnement écologique et humain varie par contre.

L'échelon régional définit ainsi, en fonction notamment de directives nationales, des opérations coup de poing à mener au cours d'une année donnée.

Le déploiement des Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT) résulte également d'une décision nationale, la loi [n°2003-699 du 30 juillet 2003](#), relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a défini en effet sans ambiguïté les sites qui devaient faire l'objet d'un PPRT et posait un calendrier d'élaboration de ces PPRT.

En complément de la stratégie nationale d'inspection et de contrôle, les installations de traitement des déchets mériteraient certainement de s'insérer dans une planification régionale, tenant compte des perspectives d'évolution des volumes annuels correspondants. Une telle planification régionale n'existe pas à ce stade.

Nous n'avons par ailleurs pas audité la stratégie relative à la pollution de l'air. La situation correspondante est particulièrement complexe en PACA, où les sources diffuses, qu'elles relèvent du résidentiel ou du transport, sont particulièrement nombreuses et denses. Nous avons noté que les émissions des grandes installations industrielles décroissent régulièrement de manière notable et sont l'objet de plans de progrès permanents, mais que cela ne suffit pas à assurer la qualité de l'air.

#### 2.3.4. Déchets

L'échelon régional de l'État (préfet de région, DREAL) n'est pas doté de compétences en matière de déchets non dangereux et de déchets du BTP : seuls les préfets de départements en disposent : d'une part en étant habilités à signer toutes décisions concernant les installations (tri, valorisation, traitement, stockage...) au titre de la réglementation ICPE (instruction technique : UT DREAL et / ou DDT(M)), d'autre part en participant à l'élaboration des plans départementaux (DMA et inertes du BTP) en rappelant, notamment dans le cadre des commissions de suivi de ces plans, les objectifs du Grenelle de l'environnement.

Pour cette raison « majeure », aucune stratégie régionale n'a jamais été élaborée, ni souhaitée jusqu'à maintenant.

Aujourd'hui, au regard des spécificités de la région, et des difficultés constatées (cf paragraphes [1.3.1](#) et [1.3.2...](#)), et même si, jusqu'à présent, des échanges ponctuels ont pu avoir lieu sur des dossiers particuliers (à l'occasion notamment de transferts interdépartementaux rendus nécessaires par absence de solution immédiate dans les départements d'origine) lors de réunions de CAR, préfet de région et DREAL considèrent aujourd'hui indispensable d'avoir une vision régionale globale, particulièrement en ce qui concerne les flux interdépartementaux.

Les principaux points d'interrogation ou de réflexions :

- absence de vision globale des différents échanges interdépartementaux, qui puisse, par ailleurs, être portée à la connaissance générale des conseils généraux et collectivités compétentes ;
- pas de moyen réglementaire pour « contraindre » ou limiter ces flux (seule possibilité : « restriction » contrainte sur le lieu d'accueil final de traitement ou de stockage ;
- l'État régional n'a pas de possibilité d'intervenir sur la planification, de la compétence des conseils généraux.

Entreprises privées ont quelquefois « trop pris la main », soit en tant que propriétaires exploitants d'installations (exemple dans le Vaucluse où le secteur privé fait tout pour accroître les capacités, et donc recevoir des déchets ménagers d'ailleurs), soit en tant que prestataires « légitimes », dans le cadre de contrats spécifiques, pour des collectivités, celles-ci ayant choisi de « confier » leur problème à l'initiative privée. Dans ces cas-là, si l'État exerce « normalement » le contrôle de légalité (exemple : vérification de la régularité des procédures de passation des marchés), il n'a aucun moyen de s'exprimer en ce qui concerne l'opportunité des décisions des maîtres d'ouvrage, dans le cas par exemple où l'entreprise privée transportera les déchets sur de grandes distances vers une installation dont elle est propriétaire ou gestionnaire.

Le problème des coûts de collecte / traitement des déchets n'est pas transparent et disponible facilement à la connaissance des populations. Sans aller jusqu'à imaginer qu'une connaissance détaillée des coûts serait de nature à « favoriser » l'acceptabilité d'installations plus proches des lieux de production en limitant les transports sur de longues distances, une telle transparence permettrait quand même de sensibiliser à ces transferts qui augmentent inévitablement les coûts.

« Le coût de la modernisation de la gestion des déchets, indispensable et réclamée par le citoyen, est un éternel sujet de protestation, y compris de la part de ce dernier... lorsqu'il est contribuable »

En matière de déchets, le syndrome du « Nimby » étant quasiment systématique, quelle que soit la nature de l'installation (déchetterie, centre de tri, de transfert, de compostage ou de méthanisation, incinérateur, centre d'enfouissement...), il faut, en cohérence avec le traitement « par territoires » évoqué ci-dessous, imaginer de s'orienter vers des installations de taille plus modeste pour éviter / limiter les rejets par la population (dans les Alpes Maritimes, un projet trop important a fini par être rejeté), notamment en ce qui concerne les centres intermédiaires, sachant qu'en PACA, les conditions géotechniques pour des sites d'enfouissement de déchets ultimes sont très rares, et, quand un site est potentiellement favorable, les besoins sont tels qu'il faut envisager de « l'exploiter » au maximum (Installations de stockage de déchets non dangereux / ISDN, puisque la région PACA ne dispose d'aucune installation de stockage de déchets dangereux : la plus « proche » étant située dans la région Languedoc Roussillon).

Il est indiqué que la DREAL a commencé fin 2013 à introduire, dans les porter-à-connaissance de l'État en vue des SCOT ou de certains grands PLU, des éléments relatifs à la gestion des déchets sur les territoires concernés (éléments souvent issus de l'observatoire). L'objectif est d'insister auprès des collectivités, assez en amont par rapport aux décisions d'urbanisme, sur la nécessité de prévoir des installations si elles sont en déficit important.

#### **Lors de la restitution du 7 janvier avec M. le Préfet de Région, il a été acté :**

- le besoin d'un lieu régional de rencontre avec les élus au sein duquel pourrait leur être données toutes les informations de nature à leur faire prendre réellement conscience, au-delà des planifications départementales, de la situation régionale « globale », avec les situations nécessitant des évolutions, donc des décisions de leurs parts, comme les transferts interdépartementaux uniquement justifiés par le défaut d'anticipation pour la réalisation d'installations suffisantes dans certains départements. Un tel lieu de rencontre devant évidemment être « maîtrisé » pour ne pas apparaître comme une « tribune publique contre l'État » que seraient tentés d'utiliser certains élus pour tenter de justifier leur inaction ;
- le besoin d'un « dire de l'État » fort à l'occasion de l'élaboration de schémas régionaux, départementaux (ceci suppose par exemple un cadrage « fort » des schémas régionaux des carrières) ;
- le besoin d'imposer une certaine « autonomie » des territoires en matière de matériaux (BTP) et déchets (échelle des SCOT ?) et d'aller vers une « contrainte » des transferts interdépartementaux (évolution de la réglementation ? taxe spécifique ?), en imaginant des sanctions en cas de dérive, l'État devant par ailleurs être exemplaire : cf EPA Euroméditerranée ;
- le besoin d'un agent spécialisé à la DREAL, déconnecté de l'instruction administrative des dossiers, interlocuteur privilégié du préfet de région et des préfets de départements (chef de projet régional « déchets », participant en tant que de besoin aux réunions de CAR), « face » aux compétences des collectivités locales ;
- la nécessité que l'observatoire régional (il est rappelé ici qu'il reçoit une participation financière de l'ADEME) soit vraiment un outil au service de la mise

en œuvre de la politique des déchets ménagers (notamment par les informations qu'il a la charge de collecter), une extension de son activité aux déchets inertes du BTP étant souhaitable pour le même objectif.

- l'opportunité de réfléchir, à l'amélioration de la mise en œuvre du décret 2000 404 du 11 mai 2000 (rapport annuel sur le coût et la qualité des services devant être présenté à l'assemblée délibérante pour les services ayant opté pour la redevance / SPIC, les services ayant opté pour la taxe n'y étant pas contraints), en vue de permettre aux citoyens, mais également aux collectivités compétentes vis-à-vis de leurs homologues, d'être informés des coûts que représente le système de collecte et de traitement des déchets ménagers. Dans cette attente, la mission d'évaluation « CIMAP » concernant les déchets pourrait valablement retenir notamment la région PACA.
- le besoin de réfléchir, en ce qui concerne l'activité d'instruction des dossiers de demande, et le contrôle des installations de stockage de déchets inertes, à une « homogénéisation » des services compétents au niveau régional (gestion des procédures au sein de toutes les UT DREAL).

Recommandations :

*6. Engager rapidement une réflexion en vue d'imaginer, pour les collectivités ayant opté pour la taxe ordures ménagères, un dispositif imposant (comme pour ceux ayant opté pour la redevance), l'établissement de rapports annuels « équivalents » à ceux sur le coût et la qualité des services d'eau et d'assainissement, qui, « regroupés » aux niveaux départementaux et régional, permettraient (État, collectivités, « usagers contribuables »...) d'avoir une vision exacte, et, par voie de conséquence, des situations ne pouvant perdurer telles que les transferts interdépartementaux sur de grandes distances.*

*7. Engager (DGPR en liaison avec DGALN) une réflexion tendant à ce que les territoires soient « contraints », par voie réglementaire, à une gestion locale des déchets produits en leur sein (échelle des SCOT ?), à l'exception de ceux nécessitant des installations aux technologies particulières nécessitant de fait un certain volume pour être économiquement viables.*

*8. En ce qui concerne les plans départementaux, de la compétence des conseils généraux, envisager une évolution de la réglementation pour « imposer » que les processus d'élaboration prévoient une « contrainte » (en utilisant par exemple la fiscalité) pour l'implantation d'unités de traitement (tri, compostage ou méthanisation notamment, centres d'enfouissement si possibilités géotechniques) de nature à limiter les distances de transport des déchets.*

*9. Sachant que dans la région, il y a un enjeu interdépartemental très important, qui nécessite un lieu de concertation, envisager, en concertation avec le conseil régional, la constitution d'un lieu de rencontre régional regroupant État, Conseil régional, conseils généraux ainsi que quelques maîtres d'ouvrage publics compétents en matière de déchets, quelques représentants de la société civile..., constituant un lieu privilégié d'information régulière (une à deux réunions par an) pour porter à la connaissance, notamment avec le concours de l'observatoire régional, pour ce qui est des données chiffrées, la situation régionale « globale », avec les situations nécessitant des évolutions, donc des décisions de leurs parts,*

*par exemple les transferts interdépartementaux uniquement justifiés par le défaut d'anticipation pour la réalisation d'installations suffisantes dans certains départements. Veiller dans la mise en œuvre de cette démarche, à ce qu'elle soit un lieu de réflexions stratégiques et non une assemblée où la tentation pourrait être forte de formuler des récriminations contre l'État qui n'a pas de pouvoir opérationnel pour créer de nouvelles installations de traitement.*

**10.***Au sein de la DREAL, établir le profil (fiche de poste) pour un agent disposant d'une expérience « certaine » en matière de déchets, qui serait l'interlocuteur privilégié du préfet de région et des préfets de départements (chef de projet régional « déchets »), participant en tant que de besoin aux réunions de CAR, et, le cas échéant aux réunions de suivi de l'élaboration ou de la révision des plans départementaux, en « regard » des compétences des collectivités locales. Il s'agirait d'un temps très « partiel » à répartir sur l'année en fonction des besoins (en particulier dates de réunion des commissions de suivi des plans départementaux)*

**11.***Compte tenu des échanges avec la Direction générale de la prévention des risques dans le cadre de la restitution orale des principales conclusions de la mission le 15 mars 2014, l'engagement d'une réflexion (DREAL, DDT(M)) en vue d'une « homogénéisation » du traitement (instruction, contrôles...) des dossiers concernant les Installations de stockage de déchets inertes / ISDI est recommandée.*

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

Malgré la prégnance des risques naturels majeurs et des risques hydrauliques, les services de l'État ne se sont dotés d'une stratégie que dans deux départements :

- interne, dans les Hautes Alpes, grâce au pôle de compétence risques animé par le préfet ;
- ouverte, dans les Alpes Maritimes, par débat et validation au sein de la CDRNM, en particulier lors de sa séance spécifique de 2012.

Néanmoins, la mission a pu constater une forte mobilisation des DDT(M) pour prescrire et mener à bien des PPRN, et une réelle efficacité des services dans le Var, très sensibilisés suite aux diverses catastrophes naturelles marquantes de ces dix dernières années.

Les dossiers départementaux des risques majeurs n'ont pas été l'occasion d'aller au-delà des constats, et restent un exercice administratif de compilation, parfois oublié (comme dans les Bouches-du-Rhône).

L'État n'a donc pas de stratégie visible, et n'est donc souvent pas compris par les acteurs, qui ne voient que des procédures contraignantes, empêchant le développement urbain et économique.

Il est urgent que, dans chaque département, une stratégie claire soit élaborée et partagée avec les collectivités territoriales, en vue de rechercher une mobilisation partagée contre les catastrophes naturelles.

Recommandation :

**12.***Dans chaque département, le préfet devrait engager, personnellement et rapidement, l'élaboration d'une stratégie de l'État en matière de risques naturels majeurs, et rechercher à la faire partager par les collectivités territoriales.*

En matière de déchets, la compétence de planification relève des Conseils généraux, et la mise en œuvre des communes et de leurs groupements. L'État se trouve donc plus en position de contrôle, en particulier des installations.

Néanmoins, compte tenu des difficultés fortes en ce domaine, l'Etat devrait devenir plus proactif, et se donner une stratégie d'action ([voir ci après 6](#)).

#### **2.4.1. Alpes de Haute-Provence (04)**

Les Alpes de Haute-Provence sont soumises au risque sismique, au risque d'inondation (Durance, Bléone), aux divers risques spécifiques à la montagne ; le changement climatique conduit en outre à se préoccuper de l'évolution des glaciers rocheux, la liquéfaction de la glace interstitielle pouvant provoquer la transformation d'un glacier rocheux en glissement de terrain ; un recensement a fait apparaître que 20 sites doivent être surveillés dont 4 potentiellement dangereux en cas d'évolution défavorable. Le département est également concerné de façon importante par les phénomènes de retrait-gonflement des sols et par les incendies de forêts.

S'agissant d'un risque hydraulique généralement sous-estimé, les Alpes de Haute-Provence comptent 3 retenues d'altitude de classe C ou supérieure, sur un total de 7 retenues de classe C ou supérieure.

Les services de l'État (dont le SID PC, la DDT ou le RTM) ne se sont pas dotés d'une stratégie officielle. Cependant, forts de leur expérience, ils se sont fixés des plans de travail ayant permis une bonne prévention des risques dans ce département. On peut par exemple saluer le fort engagement des sous-préfets pour la sécurisation des campings ([voir ci après 4.5](#)).

S'appuyant sur une ancienne décision de la mission risques naturels (MIRNAT) lorsqu'elle fonctionnait encore, le premier objectif de la DDT est de couvrir par des PPR le maximum de communes présentant des enjeux suffisamment importants pour justifier la mise en œuvre des procédures de prescription, étude et approbation de ces plans.

Cette priorité tient au caractère « emblématique » des PPR pour l'action de l'État et au fait que l'arrêt de l'intervention directe de l'État en matière d'ADS (application du droit des sols) va rendre plus difficile l'utilisation efficace de l'article R111-2 dans les secteurs non couverts par un PPR, les cellules de contrôle de légalité étant aussi sous contraintes d'effectifs et devant cibler leurs examens en conséquence.

Les PPR opposables couvrent 70 % de la population du département.

Les incendies de forêt (et, souvent, le retrait-gonflement d'argile) relèvent de PPR spécifiques, les autres aléas de PPRN multirisques.

Par ailleurs les PPRN nouvellement prescrits ou en cours de révision répondent plus particulièrement au risque incendies de forêts, risque jugé le plus grave en termes de nombre de vies humaines susceptibles d'être en jeu, y compris parmi les pompiers.

En dehors des secteurs couverts par un PPR, la DDT utilise le PAC (porter à connaissance) des documents informatifs sur les risques lors des mises en révision de POS ou de PLU.

En matière d'information préventive, l'ensemble des 200 communes du département sont visées par l'arrêté préfectoral relatif à l'IAL (information des acquéreurs et locataires).

### **2.4.2. Hautes-Alpes (05)**

Les Hautes-Alpes sont soumises au risque sismique, au risque d'inondation (Durance, Buech, Drac, Guil, Luye...), aux divers risques spécifiques à la montagne ; comme dans les Alpes de Haute-Provence le changement climatique conduit en outre à se préoccuper de l'évolution des glaciers rocheux (600 répertoriés dans le département).

Les retenues d'altitude sont plus nombreuses que dans le département voisin : sur 17 retenues de classe C ou supérieure, 10 sont en altitude.

Le département est peu concerné par le risque incendie de forêt (pas de PPRIF); en revanche, la perte provisoire de couvert forestier après un incendie peut aggraver fortement d'autres risques.

Dans ce département dont la population est relativement faible (rapportée à sa superficie), la pression de l'urbanisation est forte dans certains secteurs ; elle est souvent contrainte par le relief, l'altitude et les aléas naturels.

Le pôle risque départemental, animé par le préfet, permet à l'État de se doter de stratégies d'interventions, et, par exemple, a établi une liste de PPR prioritaires, qui sont maintenant tous prescrits ou approuvés.

Comme dans les Alpes de Haute-Provence, il s'agit de PPR multirisques.

Seules les zones comportant des enjeux sont zonées, sur le reste du territoire communal les aléas sont simplement signalés.

La DDT travaille à la rédaction de règlements-types dans un souci de cohérence et de simplification pour les utilisateurs.

Les PPRI dérogent à la « doctrine » nationale en ce que les ouvrages de protection, sous certaines conditions, sont pris en compte dans les zonages de risque inondation et les règlements attachés (voir ci après [4.3](#)) ; les principes de zonage et de règles de constructibilité ont été actés par le pôle risque.

En dehors des secteurs couverts par un PPR, la DDT utilise le PAC (porter à connaissance) des documents informatifs sur les risques lors des mises en révision de POS ou de PLU et l'article R111-2 du CU dans le cadre de l'ADS ; sur ce dernier point, le retrait de la DDT de l'instruction de l'ADS dans certaines communes depuis le début 2014 va nécessiter un travail d'accompagnement des nouveaux services instructeurs et de renforcement du contrôle de légalité.

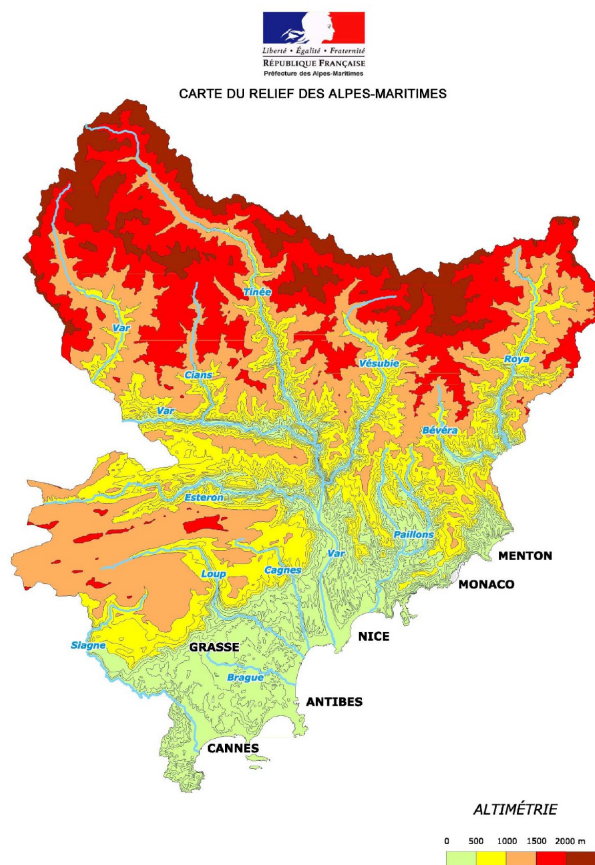
Une cartographie informative des phénomènes torrentiels et de mouvements de terrain (CIPTM) a été réalisée et devrait être mise en ligne prochainement ; elle couvre l'ensemble du territoire . Elle est utilisée dans le cadre du PAC et elle est aussi utilisée par les instructeurs dans le cadre de l'ADS . L'intérêt de ce document est de rassembler, en la complétant, l'information contenue dans les divers documents disponibles.

Enfin, les services de l'État ont adopté une démarche pro-active en matière de campings et notamment une aide aux gestionnaires pour l'établissement des CPS (cahiers de prescriptions de sécurité). Ce sujet est important dans un département où de nombreux campings sont soumis à des aléas moyens ou forts, souvent à cinétique rapide, et où le maintien de l'activité dépend d'un ensemble de mesures d'alerte et d'évacuation fiables (voir ci après [4.5](#) et [7.1](#)).

### 2.4.3. Alpes-Maritimes (06)

Le département des Alpes Maritimes est très touché par l'ensemble des risques naturels (risques de montagne, risques d'inondations rapides de ses fleuves côtiers, risques incendies de forêt, séismes), peu concerné (hors les ouvrages de protection contre les inondations) par les risques hydrauliques<sup>14</sup>, faiblement concerné par les risques technologiques et avec d'importantes difficultés en matière de déchets.

*Le relief très accidenté des Alpes Maritimes*



<sup>14</sup> Il y a, toutefois, plusieurs retenues collinaires, qui peuvent être incomparablement plus dangereuses que des retenues de plaine de mêmes volumes et hauteurs de digue.



En matière de risques naturels majeurs, la commission départementale des risques naturels majeurs, mise en place récemment (voir ci après [3.4](#) et annexe 2G), a pu débattre des enjeux et a défini un programme prioritaire d'élaboration des PPRN.

En effet, suite à la circulaire interministérielle du 28 juin 2010, un programme hiérarchisé d'élaboration et de révision des PPRn a été établi par la DDTM et validé par la commission départementale des risques naturels majeurs lors de sa réunion du 27 janvier 2012. Cette priorisation s'appuie sur 3 critères dans la logique du développement durable, notamment avec la prise en compte du développement économique :

- le risque pour la vie humaine ;
- la préservation des espaces non construits soumis à pression foncière ;
- la préservation des espaces non construits où des constructions pourraient aggraver le risque.

Cet exercice a permis de stabiliser le plan de charge du service, les élus, associés en amont, étant informés de ces priorités.

En ce qui concerne les feux de forêt, le Conseil Général est très présent, et a d'ailleurs mis en place des équipes d'intervention en amont, « Force 06 », dotées de plus de 200 agents. Il est en mesure de mobiliser directement des hélicoptères bombardiers d'eau.

La stratégie de prévention du risque feux de forêts, concertée avec le Conseil Général et le SDIS s'articule autour de quatre axes :

- sensibilisation des communes et particuliers au respect des Obligations Légales de Débroussaillage (OLD), contrôle de leur exécution et répression quand nécessaire ;
- patrouilles de surveillance « armées » (véhicules disposant de réserves d'eau) en période estivale, essentiellement sur le tiers sud du département, en relais avec un réseau de vigies ;
- quadrillage du département par un réseau d'équipements DFCI entretenus (pistes et citernes) ;
- réglementation de l'emploi du feu et des accès à certains massifs forestiers en période de risque important.

Mais, plus globalement, la culture locale considère que « compte tenu de la rareté du foncier et donc de sa cherté, l'enjeu départemental sur le territoire littoral impose « de vivre avec le risque ». C'est ce qui a amené ([voir ci après 4.3](#)), par exemple, à rechercher pour l'Opération d'Intérêt National de la Plaine du Var, une dérogation à la doctrine nationale de non aggravation de la vulnérabilité, dans la finalisation du PPRI de la basse vallée du Var. Nombre d'acteurs considèrent en effet que la solution passe par des constructions d'ouvrages de protection (avec priorité sur les considérations environnementales) permettant une urbanisation derrière. Ceci explique une excellente mobilisation pour créer des institutions porteuses de PAPI (ou la prise de responsabilité du Conseil Général en reprenant la domanialité du fleuve Var) mais aussi une forte pression à la mise au point des PPRI.

L'État est donc dans une position délicate puisque :

- incitant les collectivités à s'assumer dans la protection et la prévention des risques (PAPI, PCS, DICRIM) ;
- devant faire respecter les lois environnementales (en particulier de préservations des milieux aquatiques) ;
- devant s'assurer de la non aggravation de la vulnérabilité ;
- tout en accompagnant le développement dans un respect de la durabilité.

Cet équilibre ne semble pas suffisamment explicite, ni débattu au sein de la CDRNM.

En ce qui concerne le risque sismique, la CDRNM n'a évoqué le sujet que très incidemment. Or ce risque, avec des secousses faibles régulières, est présent, et peut avoir de graves conséquences en cas de séisme important (on ne peut qu'évoquer le cas de la ville de L'Aquila en Italie, avec 75 000 habitants : le séisme de 2009 a provoqué plus de 300 morts, plus de 1200 blessés, et 25 000 sans abris. Qu'en serait-il à l'échelle de l'agglomération azurée ?). Il a été très bien documenté par les scientifiques, notamment locaux (cf par exemple le réseau de chercheurs GEOAZUR, ou le laboratoire de recherche du CEREMA, ERA06). Le SDIS, par exemple, en a tiré les conséquences récemment, en menant une étude sur la vulnérabilité de ses divers locaux (près d'une centaine de sites sur tout le département (étude Veritas, juillet 2012, avec AMO du CETE Méditerranée). Il en ressort une forte vulnérabilité tant des bâtiments que de leurs accès pour environ plus de 15 % des sites, et la nécessité d'engager pour plus de 50 M€ de travaux (dont démolition/reconstruction).

Recommandation :

**13.***Il est urgent que l'État, en liaison avec les collectivités concernées, dont le Conseil Général des Alpes Maritimes et la Métropole Nice Côte d'Azur, engage une démarche aboutissant à une stratégie spécifique en matière de risque sismique, en particulier sur la conurbation littorale, avec un ciblage sur la résilience des bâtiments de classe 1 (secours, hôpitaux...) et les réseaux essentiels (infrastructures, énergie, télécommunication). Compte-tenu de l'ampleur de l'enjeu, cette démarche devrait bénéficier d'une priorité nationale, et d'un engagement du niveau régional.*

La faiblesse de la culture locale du risque, et l'importance des enjeux liés aux inondations imposent par ailleurs des efforts de pédagogie, voire de contrainte des pouvoirs publics à l'échelle du département pour :

- maintenir la pression auprès des communes à risque technologique pour qu'elles réalisent régulièrement des exercices de gestion de crise ;
- réévaluer autant que nécessaire les enjeux inondations sur la zone industrielle de Carros, voire globalement sur la plaine du Var, et adapter l'urbanisation industrielle en conséquence ;
- prolonger à cette occasion si nécessaire l'examen du risque Natech sur certains sites.

A delà de ces sujets, liés essentiellement aux inondations, pour les sites à risques technologiques, les enjeux sont limités et circonscrits, et ne demandent pas de

stratégie explicite, hormis ,le respect des textes et procédures. Le PPRT de la société Primagaz située dans la zone industrielle de Carros-Le Broc est en cours d'élaboration (voir ci après 5.3). Des réservoirs d'hydrocarbures sont à installer sur l'aéroport. A contrario, la spécificité de l'industrie chimique liée à la production des arômes, qui n'a de sites de production nulle part ailleurs en France, avec une forte concentration dans la région de Grasse, historiquement tournée vers cette industrie légitimerait une approche du secteur à l'échelon du département. En effet, il existe à Grasse des sites aromatiques enclavés où le risque est tel que les services incendie annoncent qu'il serait très difficile de conserver tout le patrimoine en cas de sinistre. Ainsi, les objectifs de pérennité de l'outil industriel et de prévention des risques convergent pour promouvoir des solutions de déménagement<sup>15</sup>. Par ailleurs, les réglementations conçues au niveau européen pour la grande industrie chimique organique ne s'appliquent en effet pas toujours très bien à une chimie fine manipulant des produits très majoritairement d'origine naturelle.

Pour ce qui est des déchets, au regard du manque important de capacités de traitement et de la non anticipation des maîtres d'ouvrage compétents (la fermeture de la décharge de la Glacière, intervenue en juillet 2009 est encore évoquée aujourd'hui !), des quantités importantes de déchets ménagers (plus de 150 000 t en 2012 y compris DIB) et de mâchefers (plus de 100 000 t en 2012) sont essentiellement dirigés vers des sites d'enfouissement des Bouches-du-Rhône, l'État veillant, dans ce département, au respect, par les exploitants, de la réglementation, sachant que ces transferts ont vocation à cesser (cf ci-dessous 6).

La mise en œuvre concrète du plan « déchets ménagers » adopté en 2010, a été remise en cause, en mars 2013, en ce qui concerne la localisation des unités de valorisations organique et thermique envisagées, respectivement à Cannes et à Grasse (zone inondable pour le premier et site escarpé pour le second).

Tout en incitant les collectivités à mettre en œuvre au plus vite ces deux projets, l'État veille, notamment dans leurs recherches de nouveaux sites potentiels, au strict respect des procédures, sachant que de telles unités, toujours sensibles vis-à-vis des populations, sont toujours susceptibles de recours contentieux.

Recommandation :

*14. Compte-tenu de la sensibilité et de l'importance du sujet des déchets dans les Alpes Maritimes, il est important que l'État se dote pour ce département, mais en cohérence avec une approche régionale, d'une stratégie de mobilisation et d'intervention dans les différentes instances idoines, l'objectif étant d'aboutir au plus vite à l'engagement de réalisation des projets nécessaires.*

#### **2.4.4. Var (83)**

Le Var est soumis principalement aux risques d'inondation et d'incendies de forêts, qui ont le plus marqué les esprits du fait des épisodes récents avec l'été 2003 pour les incendies de forêt (le département est le deuxième de France métropolitaine pour le taux de boisement) et ces cinq dernières années pour les inondations qui peuvent avoir selon les cas le caractère d'inondations de plaine, d'inondations rapides – éventuellement aggravées par des phénomènes de mise en charge de conduits dans le sous-sol karstique – ou de ruissellement pluvial urbain.

<sup>15</sup> D'ailleurs, les cas des entreprises Charabot et Robertet ont été traités de cette manière, l'urgence actuelle se situant pour l'entreprise Payan Bertrand

Grâce à la politique mise en œuvre et à une météorologie plus favorable, les surfaces incendiées ont beaucoup baissé depuis 2003 ; certains responsables, tout en se félicitant des résultats obtenus, craignent que cela conduise certains acteurs à être moins vigilants.

Sont également bien présents les mouvements de terrain et le risque sismique, peu perceptible et donc sous-estimé.

En raison d'une forte pression foncière sur une grande partie du département, on observe trop souvent des attitudes de déni ou tout au moins de réticence à accepter les contraintes résultant d'une bonne prise en compte des risques, y compris dans des secteurs récemment touchés.

Les risques hydrauliques sont également très présents avec notamment 10 barrages de classe A dont 4 soumis à PPI, 15 retenues de plus de 30 000 m<sup>3</sup> situées sur des points hauts, et quelques grands barrages hors du département dont la rupture aurait des conséquences sur une partie du département. D'autre part, l'État est maître d'ouvrage d'un certain nombre de retenues dont la sécurité n'est pas garantie au regard des normes en vigueur (voir ci après 4.13).

Le nombre de campings exposés à des risques, principalement inondations et incendies de forêts, est très élevé (340 campings exposés soit plus des neuf dixièmes).

En l'absence de lieu de coordination interne, les services de l'État ne se sont pas dotés d'une stratégie explicite et/ou officielle de prévention des risques. Mais, les catastrophes successives les ont, de fait, fortement mobilisés et soudés, et des orientations fortes ont été prises, comme l'accélération des PPRN, l'appui aux communes pour établir des DICRIM et PCS, le soutien aux comités communaux feux de forêts (CCFF) ou l'incitation à créer des syndicats de rivières.

À la suite des inondations de 2010, le préfet a prescrit 17 PPRI ou révisions de PPRI prioritaires dont 13 sur les communes de la Dracénie et de la basse vallée de l'Argens touchées par ces crues. La DDTM a diligenté un relevé de près d'un millier de laisses de crue juste après l'événement, pour pouvoir disposer d'arguments pour les zonages et à plus long terme, garder la mémoire de cet épisode.

La tentation existe de prendre en compte les digues de protection existantes, en référence, inadaptée, à la « doctrine Rhône » qui elle est cadrée et validée au niveau national ([voir ci après 4.3](#)).

Suite aux incendies de 2003, 17 PPRIF ont été prescrits, mais les oppositions sont fortes. Une nouvelle méthodologie a été adoptée et le préfet est déterminé à ce que l'on ne laisse plus un temps exagéré à la concertation, de trop nombreux PPRIF n'étant toujours pas approuvés 10 ans après avoir été prescrits.

La révision du PPR mouvements de terrain de Toulon figure également parmi les priorités<sup>1</sup>.

Hors zone couverte par un PPR opposable, la DDT utilise le PAC et l'article R111-2 du CU.

Une autre priorité de l'État est l'accompagnement des collectivités pour la mise en place d'une gouvernance locale en matière de cours d'eau (syndicats de rivière), l'urgence des PAPI et la mise en œuvre des DICRIM et PCS.

Le nombre élevé d'actes illégaux et de contentieux dans les domaines de l'ADS et de l'urbanisme explique un effectif, plus important que la moyenne, affecté au contrôle de légalité et au service juridique.

Conséquence de l'impact des risques, de la détermination des responsables des services de l'État, préfet en tête, et de l'organisation du travail entre préfecture et DDT sur le portail de l'État dans le département, celui-ci donne une visibilité notable au thème des risques.

#### **2.4.5. Vaucluse (84)**

Avec une population de 550 000 habitants (qui a doublé en cinquante ans avec une « tache urbaine » qui a été multipliée par 4 dans la même période, on évalue à plus de 1 000 ha la perte de surface agricole chaque année), le département du Vaucluse, parmi « les plus pauvres » de France, est particulièrement concerné par les inondations (le département comporte plus de 600 km de digues) et les incendies de forêts, de manière beaucoup plus mesurée pour les risques technologiques.

##### **Inondations**

140 communes sur 150 sont concernées par le risque inondation, dont certaines sur des parties importantes de leur territoire comprenant de forts enjeux économiques. Vaison la Romaine, avec 37 victimes, 4 disparus et des milliers de sinistrés suite à la crue de l'Ouvèze le 22 septembre 1992 en est sans aucun doute parmi les communes qui restent dans toutes les mémoires au niveau national.

Le Rhône (avec ses crues historiques de 1840 et 1856) et la Durance (dont on disait que c'était « le troisième fléau de Provence après le mistral et le parlement d'Aix ..... sont évidemment en majeure partie à l'origine de ces inondations.

Le SDAGE Rhône Méditerranée prévoit quelques prescriptions concernant le maintien des zones d'expansion des crues, ou la limitation des remblais en zone inondable, mais il est considéré que sa rédaction actuelle le rend peu efficient dans la pratique. Des propositions d'orientations plus claires ont donc été faites dans le cadre du processus de révision du SDAGE (2016-2021).

C'est à la suite d'événements particulièrement dramatiques (cf notamment Ouvèze à Vaison la Romaine citée ci-dessus et inondations catastrophiques du Rhône de 2002 et 2003), qu'une politique active d'élaboration de PPRi a été engagée, priorité étant donnée d'une part aux cours d'eau à régime torrentiel (Ouvèze et ses affluents, Aygues et ses affluents, Coulon-Calavon, cours d'eau du bassin sud-ouest du Mont Ventoux, et, d'autre part aux bassins de la Durance et du Rhône, au regard des pressions urbaines majeures.

Sachant qu'il n'était ni possible, ni souhaitable d'envisager l'élaboration systématique de PPRi dans toutes les communes où l'aléa inondation est présent, une démarche AZI a été engagée en 2007.

Compte tenu des limites techniques de l'AZI et d'un risque de confusion avec les PPRi, une politique de diffusion de PAC « AZI » a été engagée en 2009, consistant à ne pas porter à connaissance l'AZI dans les communes concernées par un PPRi. L'AZI, n'a pas fait l'objet d'un PAC global à l'ensemble des communes vauclusiennes concernées, mais il a été intégré dans les PAC relatifs à l'élaboration ou à la révision des PLU et donc progressivement pris en compte dans les PLU.

La plupart des communes (hors PPRI) ont donc intégré l'AZI dans leur document d'urbanisme, certaines en réalisant une étude complémentaire.

Il restait essentiellement 15 communes du Sud Lubéron, non concernées par un PPRI ni engagées dans une démarche d'élaboration d'un PLU et disposant donc d'une connaissance du risque insuffisante pour lesquelles la DDT a engagé cette démarche en vue de transmettre un PAC spécifique AZI.

Une cartographie a été ainsi transmise à ces communes en août 2013 en vue d'élaborer un PAC en étroite association avec elles. Bien que les mesures préventives associées n'aient pas été précisées, les élus ont néanmoins réagi vivement : ainsi, par exemple, les zones de ruissellement diffus (souvent vastes) sont informatives et ne seront soumises à aucune prescription. Ces réactions confirment bien les difficultés d'acceptation de l'AZI, établi au 1/10 000ème et qui ne précise pas les aléas. C'est pourquoi, l'AZI a d'abord vocation à être traduit dans le PLU : la cartographie pourra être corrigée si les limites sont manifestement erronées (si la topographie est marquée). Enfin, des études hydrauliques pourront être utiles pour préciser la connaissance du risque.

Globalement, pour ce qui concerne les inondations, la mission considère que les différentes démarches engagées (PPRI, AZI déjà pris en considération, processus en cours pour les quinze communes du Sud Lubéron) permettent de bien appréhender cet aléa dans le Vaucluse.

### **Incendies de forêt**

Le risque d'incendie de forêt (laquelle représente plus de 40 % du territoire avec 152 000 ha dont 100 000 privés) impacte des massifs fortement urbanisés dans les années 1970 à 1980 (massif d'Uchaux, massif des Monts de Vaucluse, Sud-Lubéron) : des PPRIF y ont été prescrits, de même que dans des communes isolées soumises à des aléas forts, avec une pression urbaine non négligeable (Lubéron), où le risque n'est pas (ou mal) intégré dans un document d'urbanisme.

Sachant que des PPRif n'étaient pas envisageables dans toutes les communes présentant le risque « feu de forêt », une démarche intéressante pour les communes sans PPRif : la cartographie « aléas feux de forêts »

Depuis 1997, à la suite du PIG Lubéron, et avec la volonté d'élargir à l'ensemble du département les principes ayant conduit à l'élaboration de ce PIG, des cartes d'aléa « feux de forêt » sont élaborées (cette action figure dans le PDPFCI approuvé en décembre 2008) dans les communes où il n'existe pas de PPRif mais où le risque feux de forêt est avéré.

Cette cartographie, en général à l'échelle du 1/25 000e, est élaborée à dire d'experts (SDIS et DDT) qui parcourent les massifs forestiers soumis à ce risque (données de base IFN) et définissent des niveaux d'aléa en fonction des critères de végétation (inflammabilité, combustibilité...), de topographie (relief accidenté, collinaire, très vallonné...) et d'aérodynamisme (exposition aux vents dominants...). Les enjeux éventuels et la défendabilité des zones ne sont ni examinés ni pris en compte. Les cartes sont ensuite transmises aux communes concernées, pour observations et réactions éventuelles, puis présentées en sous commission sécurité « risques feux de forêts » avant approbation.

L'objectif de la démarche est d'informer les communes et les porteurs de projet sur l'aléa feu de forêt afin qu'ils en tiennent compte préalablement à leurs décisions d'aménagement ou d'équipement. L'information est intégrée au porter à connaissance au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme (PLU et SCOT).

La DDT envisage de mener la démarche sur l'ensemble des communes boisées du département.

Enfin, en matière de « protection proprement dite », le plan départemental de protection des forêts contre l'incendie (PDPFCI), approuvé en décembre 2008, a défini à la fois les axes de la politique et les moyens pour sa mise en œuvre. Il fera l'objet d'une révision en 2014.

### **Risques technologiques**

Les enjeux sont limités, le département ne comptant « que » trois PPRT (« Butagaz » à Bollène, « CAPL/coopérative agricole » et « Eurenco/explosifs » à Sorgues) dont seuls les deux premiers étaient approuvés lors de la mission.

Les « autres » risques sont traités à travers la transmission des « porter à connaissance », dont la prise en compte dans les documents d'urbanisme fait l'objet d'un suivi dans le cadre de l'association aux démarches de planification.

Il y a, semble-t-il, un flottement entre les services pour l'actualisation du DDRM, la DDTM renvoyant à un pilotage de la DREAL, alors que dans tous les départements, la DREAL PACA a offert son appui à la révision des DDRM, et son assistance pour élaborer puis tenir à jour la version Internet. Néanmoins, cette proposition se doublait de la nécessité d'identifier un service départemental pilote de la démarche, la DREAL n'ayant pas la connaissance fine des enjeux et aléas dans chaque département. Il appartient donc bien à la DDT de Vaucluse et au SID PC de mener à bien l'actualisation du DDRM.

Le référent inondations de la DDT est également le référent « sécurité routière ».

La problématique « risques » est considérée comme prégnante dans l'activité quotidienne de la DDT vis-à-vis des communes (documents d'urbanisme et ADS) ; les débats sont souvent difficiles avec les élus lors de l'élaboration des PPR, principalement au regard des enjeux de développement économique ; selon les propres termes du préfet, « sur le terrain, la rigueur de la DDT « fait peur », et les collectivités sont souvent « rassurées » par ses soins ; mais des inquiétudes existent quant aux conséquences de l'arrêt prochain de l'appui aux collectivités (ne restera plus « que » le contrôle de légalité pour contrôler le respect des prescriptions en matière de risques...).

En ce qui concerne les campings, la commission dédiée aux ERP est dotée d'une sous commission « campings » animée par la DDPP.

Suite à la catastrophe de Vaison la Romaine, un zonage a été arrêté, trois établissements ont été fermés, les campings concernés par des risques (60 sur 87, moitié inondations, moitié feux de forêts) sont soumis à mise en conformité et cahier d'alerte et d'information, et font l'objet de visites de contrôle tous les trois ans.

Au total, si les démarches peuvent être considérées comme complètes et rigoureuses en ce qui concerne le risque incendies de forêt, force est de constater qu'il n'existe pas de stratégie claire en matière d'inondations, au-delà des PPR inondations

## 2.5. La culture du risque : mobilisation des collectivités territoriales, et de l'ensemble des acteurs, des citoyens

L'État ne peut pas tout.

Il a, certes, un rôle clef de dire, voire de contrainte, utile pour guider, et pour faire prendre en compte l'intérêt national.

Mais, dans cette région exceptionnellement exposée aux risques majeurs (partout pour les risques naturels, de manière plus localisée pour les risques technologiques), L'État se retrouve trop souvent seul, avec des moyens humains et financiers limités, voire en régression. D'un point de vue théorique, tous les spécialistes<sup>16</sup> de la cindynique confirment aujourd'hui que l'autonomie intelligente des acteurs est un facteur essentiel de résilience. L'expérience des cyclones à La Réunion montre que les populations savent se comporter avant et pendant un événement, et que les victimes humaines sont rares, malgré des dégâts économiques importants.

Dans cette région, en matière de prévention contre les incendies de forêts, l'excellente mobilisation citoyenne (avec par exemple plus de 5 000 bénévoles dans les comités communaux feux de forêt dans le Var) et des collectivités territoriales (avec les investissements lourds dans les SDIS et la mobilisation de centaines de forestiers sapeurs) montre le succès d'une approche insérant l'ensemble des acteurs.

L'expérience ponctuelle d'actions en vue d'une gestion intégrée des risques menée, avec le soutien du Conseil Régional, dans le pays Briançonnais<sup>17</sup>, montre les effets très positifs et concrets d'une association des acteurs à la caractérisation du risque puis à la recherche de mesures de prévention, dont, in fine, le PPR.

Mais, hors les feux de forêt, la conscience du risque, et la mobilisation citoyenne reste rare. Des représentants de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Var constatent, par exemple, à l'expérience des inondations de 2010 en Dracénie, la totale inconscience de nombre d'acteurs économiques sur la nécessité d'être bien assuré, et en arrivent à évoquer l'intérêt d'une obligation au moment de l'enregistrement au registre du commerce.

L'État privilégie trop les procédures réglementaires des PPR, ou s'en tient parfois à un minimum légal, comme dans le domaine de l'Information Acquéreur Locataire (IAL : voir ci après 4.2) ou encore trop souvent à une communication de crise institutionnelle (à l'exception notable et récente de la préfecture du Var, qui a su utiliser des moyens modernes en janvier 2014).

Et un trop grand nombre d'élus, focalisés sur les enjeux de développement urbain et économique, s'opposent à l'État et cherchent à retarder les PPR ou à les contourner, allant parfois jusqu'au contentieux (y compris en cas de contrôle de légalité au titre du R111-2 du code d'urbanisme). Le phénomène est accentué par la méconnaissance de la région et de ses risques par des résidents récemment implantés, ou ponctuellement présents (résidents secondaires, touristes).

---

<sup>16</sup> Voir notamment les travaux du professeur Patrick Lagadec, qui fut directeur de recherche à l'École Polytechnique de 1977 à 2013. (voir [www.patricklagadec.net](http://www.patricklagadec.net))

<sup>17</sup> Programme européen, porté par la DATAR/commissariat du massif alpin, CIMA-POIA « sites pilotes de gestion intégrée des risques naturels dans les Alpes », mobilisant en particulier le « Pôle Alpin d'étude et de recherche pour la prévention des Risques Naturels » (PARN, créé par Haroun Tazieff il y a une trentaine d'années, basé à Grenoble) : voir [www.risknat.org/activites/sitespilotes.html](http://www.risknat.org/activites/sitespilotes.html)



Le défi est donc difficile, particulièrement dans cette région, d'une part soumise fortement aux risques majeurs et, d'autre part, en pleine croissance démographique, avec des pointes en périodes touristiques

L'Éducation Nationale a bien sûr un rôle à jouer, et des actions intéressantes en direction des élèves sont menées dans l'académie d'Aix-Marseille, mais plus aisément autour du risque industriel, mieux perçu par les chefs d'établissements et les enseignants (la présence dans le paysage d'un établissement SEVESO, et les réunions des commissions locales dédiées participent de cette conscience forte). Mais des comportements surprenants ont été constatés, par exemple dans le Var, avec des établissements mettant dehors des élèves au cœur d'un épisode de précipitations fortes (2011). Il serait donc sûrement utile de retravailler entre préfets et recteurs pour redynamiser la mobilisation de l'Éducation Nationale, sur la base d'informations apportés par les DDI concernés (voir ci après [7.1](#)).

Mais la priorité passe donc par un travail d'animation vers et avec les élus locaux, en suivant diverses pistes, comme :

- la généralisation d'une cartographie de tous les risques (au-delà donc des atlas des zones inondables), et son porter à connaissance des collectivités territoriales (donnant ainsi corps à l'obligation de transmission des informations aux maires) ;
- la mise en valeur d'initiatives et pratiques efficaces, comme la mobilisation du SYMADRHEM en basse vallée du Rhône, ou l'action du maire de Draguignan depuis 2010, ou de celui de Tarascon en matière de management des risques ;
- le soutien fort à la création de structures intercommunales dédiées, ou à la prise de la compétence risques par des intercommunalités existantes ou naissantes (comme les métropoles), à l'instar et au-delà des syndicats forestiers ou des syndicats de rivières ;
- la mise en place de formations spécifiques interdisciplinaires pour l'ensemble des cadres des institutions publiques mobilisées (associant les différents organismes compétents comme le CVRH du MEDDE à Aix-en-Provence, l'ENSOSP à Vitrolles, l'IFFO-RME/institut français des formateurs risques majeurs et protection de l'environnement, ...)
- le soutien à l'émergence d'équipes de bénévoles inondations ou tous risques, en s'appuyant sur l'exemple des CCFE ;
- la réalisation d'exercices, associant plus largement les acteurs, voire les citoyens et la presse ;
- un encouragement à une planification de l'aménagement qui soit le reflet d'une maîtrise de l'urbanisation vis-à-vis des risques, de manière à faciliter la gestion du droit des sols sur la base d'une compréhension des impacts, et à leur donner une visibilité dans le PLU ce qui contribuera aussi à la culture du risque. Cela supposera un accompagnement des porter à connaissance au moment de l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme, par des réunions publiques dédiées si l'aléa a un impact significatif, de même que la promotion de l'option qui consiste à repenser le projet urbain à cette occasion et à la bonne échelle de sorte que la prévention du risque en devienne un élément de programme (cf [5.1](#) par exemple pour les risques technologiques) ;

- un programme large d'implantation de repères de crues, en mobilisant non seulement les municipalités, mais aussi les associations de quartiers ,etc.

Le Conseil Régional a engagé des réflexions et actions en ce sens et deux outils peuvent être utilement mobilisés : l'observatoire régional des risques majeurs et le CYPRES (voir ci après [3.2](#)).

La fédération de l'hôtellerie de plein-air peut aussi jouer un rôle utile (cf son action dans le Var).

### 3. Les moyens de la stratégie

#### 3.1. L'organisation supra régionale

##### 3.1.1. Niveau national

La mise en œuvre locale des politiques de prévention des risques inclut, bien sûr, aussi, la préparation de la gestion de crise. Elle mobilise tant des services relevant plus du ministère en charge des risques (actuellement le ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie) que d'autres, en particulier relevant plus du ministère de l'Intérieur (comme les SID PC). Dans nombre de cas, ces politiques ou ces services relèvent donc tant d'orientations ou d'instructions de la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR/MEDDE) que de la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC/Intérieur). Certains services locaux ont évoqué leur inconfort lorsque, parfois, ces éléments ne convergent pas, se superposent, voire se contredisent.

Suggestion :

*Associer plus étroitement la DGSCGC aux audits RNT, tant en amont pour le cadrage des missions, qu'en aval pour la restitution des recommandations, puis la mise en œuvre des plans d'action présentés par les préfets.*

Il y a au moins deux autres cas où une coordination nationale renforcée serait utile :

- la politique de prévention des risques majeurs dans l'hôtellerie de plein-air, en particulier avec Atout-France, GIE dont un membre du conseil administration est représentant du MEDDE (voir ci après [4.5](#)) ;
- la mobilisation des établissements scolaires (voir ci après [7.1](#)) : l'excellent réseau des correspondants risques en rectorats et académies, coanimé par la DGPR, semble rester trop technique, et n'emporte pas réelle mobilisation des recteurs, et au-delà de la sphère des chefs d'établissements et enseignants. Des rencontres spécifiques entre chaque préfet et chaque recteur serait à susciter nationalement, à un rythme régulier à déterminer, avec remontées sur les plans d'actions menées conjointement. Les obligations de transmission d'informations aux collectivités territoriales (article R125-10 et R125-11 II) pourraient être étendues aux rectorats et académies (avec adaptation).

Recommandation :

*15. Prévoir d'associer les recteurs des académies d'Aix-Marseille et de Nice à l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie régionale de prévention des risques majeurs en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.*

##### 3.1.2. Niveau de bassin

La DREAL Rhône-Alpes, DREAL du bassin Rhône Méditerranée, intervient 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, d'autre part, dans la conduite du Plan Rhône.

Le sujet majeur actuel pour la DREAL de bassin, pour ce qui est en particulier de la région PACA, est d'aider la planification inondation : mise en œuvre de la directive cadre inondation, avec des DDT(M) « difficiles » à mobiliser. Les préfets (pourtant membres de la Commission Administrative de Bassin, et officiellement saisis pour avis sur les choix de TRI) ne se considèrent pas comme « en charge ».

La phase locale (élaboration des stratégies locales) sera vraisemblablement plus à même de mobiliser préfets et DDT(M). Or cette méthodologie sera le nouveau cadre de l'action dans le domaine de la prévention de l'inondation.

Impact risques naturels sur risques technologiques (problématique « nat-tech ») : le lien risques technologiques / directive inondation n'est pas encore traité. Ce problème dépasse l'échelle du bassin, et relève de la DGPR, qui avait lancé une première réflexion à l'automne 2012, restée sans suite à ce jour. La DREAL de bassin est en attente d'un cadrage national.

Enfin, il est indiqué que, pour les risques en montagne, la DREAL PACA est « chef de file » pour le massif alpin, et que le sujet « risques technologiques » ne concerne pas la DREAL de bassin.

### **3.1.3. Niveau de massif**

Le préfet de la région PACA est également le préfet coordonnateur du massif des Alpes, sous l'autorité duquel travaille le commissaire à l'aménagement et au développement du massif des Alpes. Le commissariat a son siège à Grenoble ainsi qu'une implantation à Gap pour les Alpes du sud.

Ni le commissaire, ni le préfet coordonnateur – en tant que tel – ne sont en charge de la politique de prévention des risques. Le rôle des commissaires est en effet interrégional et interministériel et s'inscrit de façon transversale par rapport aux services déconcentrés des ministères. Cela n'interdit évidemment pas le financement et la mise en œuvre d'actions à l'échelle du massif. Ainsi, au titre de la convention interrégionale du massif des Alpes et du programme opérationnel interrégional des Alpes sur la période 2007-2013, l'État et les deux régions concernées ont financé des expérimentations sur des sites pilotes en vue de promouvoir une gestion intégrée des risques naturels. Pour la région PACA les maîtres d'ouvrage sont le syndicat mixte des Baronnies provençales (PNR) et le pays du grand Briançonnais, des Écrins au Queyras. Cette dernière opération, dont la mission a rencontré l'animatrice, a porté sur une forme de retour d'expérience à laquelle la population était associée, sur les crues du Guil en juin 2008 et les crues avalanches qui ont touché l'Est du département (Queyras et vallée de la Clarée) en décembre de la même année.

### **3.1.4. Niveau zonal**

L'organisation de l'État en termes de sécurité est fondée institutionnellement sur le niveau départemental : ce sont les préfets de départements qui ont la responsabilité. La zone est un service réflexe et de mutualisation. Le pouvoir du préfet de zone est donc limité. Elle intervient en planification.

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 [2.2](#)),

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 adaptation 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 dispose d'une équipe de dix personnes. Il est installé à Marseille, hors de la préfecture, dans les bâtiments du SGAP.

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.

Des missions zonales se trouvent aussi :

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

avec aussi des correspondants dans la DRAAF, la DRFIP et la DIRECCTE de PACA.

Enfin, en crise, le préfet de zone peut demander la mobilisation de l'Armée.

L'Armée dispose, en effet, de moyens à mobiliser en crise, sur demande de l'État-major de Zone, via l'État-major interarmées (et donc, sur Marseille, l'Officier Général de Zone de Défense et de Sécurité sud/OGZDS)<sup>18</sup>. À la base, en théorie, s'impose la règle des « 4 I » : « inadaptation, inexistance, indisponibilité, insuffisance de moyens civils ». Mais la décision relève du niveau national, avec mobilisation dans la zone, mais aussi au-delà.

On peut citer l'expérience positive lors des événements récents, en particulier les inondations dans le Var en 2010.

---

<sup>18</sup> Au niveau départemental, les liaisons se font entre le préfet et le délégué militaire départemental (DMD) : Le DMD aide le préfet à formaliser les réquisitions qui partent à l'État-major de zone (EMIZ). Le DMD transmet directement à l'OGZD, avec avis. L'OGZD alerte, avec son avis, le CPCO (organisme interarmées à Paris : Centre de Planification et de Conduite des Opérations). L'Armée définit alors la forme précise de la mobilisation au titre de la sécurité civile (dans un maximum de 10 000 hommes). Le CPCO décide, y compris en fixant les conditions. L'OGZD prend l'ordre d'engagement, transmis au DMD. Le DMD conduit la mise en œuvre avec les généraux commandants les forces armées mobilisées.



*A Draguignan, juin 2010, les écoles militaires ont servi de base de repli au CODIS inondé*

Mais le format se réduit de plus en plus<sup>19</sup> et les troupes sont très souvent en opérations extérieures. De plus, les moyens matériels sont aussi réduits, par exemple les moyens aériens. L'Armée veille à ne pas être mobilisée au-delà du nécessaire : l'Armée est là pour l'urgence ; l'idée est d'éviter les abus, surtout du fait de l'apparente gratuité de la mobilisation. Il faut aussi prendre en compte les délais de mobilisation et de venue sur secteur : ainsi, en juin 2010, les hélicoptères militaires n'ont pu intervenir qu'à partir du matin du deuxième jour. Enfin, il faut bien constater les difficultés de télécommunication avec les forces armées, en particulier les moyens aériens : les fréquences sont distinctes entre armées et forces civiles. Désormais, l'État-major de zone s'en tient à une nouvelle méthode consistant à positionner en crise, vers une tour de contrôle (en lien avec tous les aéronefs), des hommes (SDIS) pouvant faire le relais au sol.



*A Draguignan, juin 2010, hélicoptère militaire en intervention pour dégager des civils*

<sup>19</sup> On ne trouve plus autant de forces armées dans d'autres départements (cf Corse, Hérault, Alpes Maritimes, Alpes de Haute Provence).

La zone n'est pas un service de prévention, mais de réaction. La grande qualité de l'État-major de zone (EZIM) est sa réactivité (très bonne anticipation des crises) et sa capacité à mobiliser la réelle solidarité entre département dans cette interrégion (il y a des SDIS très bien pourvus : 13, 06, 84, 34...). Il y a donc des moyens humains mobilisables en crise dans la zone, du fait de la qualité des SDIS, de leurs équipements, de leur solidarité. Pour les moyens matériels, l'EZIM peut compter sur des moyens aériens de la sécurité civile (hélicoptères, bombardiers d'eau) et de la gendarmerie (hélicoptères).

Les SDIS sont mobilisables tous risques. Mais, l'expérience montre que chaque année, il y a une forte mobilisation face aux incendies de forêt, et donc des compétences aguerries (jusqu'à 10, voire 12 colonnes de, chacune, 64 personnes). C'est moins vrai en inondation (découverte brutale dans le Var en 2010), sauf dans des départements sensibles, comme le Gard (les colonnes mobilisables sont moins nombreuses, et moins dotées / de l'ordre d'une trentaine de personnes).

Tant le secrétaire général de zone que le colonel, chef de l'état-major, pointent les difficultés des télécommunications en crise : en temps normal, pas de difficultés, essentiellement parce que sont utilisés les mobiles et les messageries internet. Mais en crise, ils considèrent qu'il n'y a pas de système fiable. À la base, les réseaux publics n'ont pas de fiabilité au-delà d'une heure. Pour ce qui est des services de secours : ANTARES est en déploiement. Mais il y a encore des difficultés : l'interopérabilité entre départements, par exemple, suppose des délais de mise en place. Déjà, il n'y a pas de système commun entre gendarmerie et police. La gendarmerie maintient un système parallèle. Les Canadiens ne sont pas équipés en fréquence Antarès utilisée par les SDIS. Là encore deux systèmes juxtaposés. Et de plus les équipes associatives locales ne sont pas raccordées. L'autre recours, ce sont les liaisons satellitaires, mais avec des difficultés pour certains acteurs, n'utilisant les appareils que très exceptionnellement, de savoir s'en servir (et il faut s'assurer de la charge des batteries : en juin 2010, à Draguignan, l'électricité a été coupée pendant quelques jours). La fiabilité offerte par la radio s'est perdue. Les dernières radios ne sont que peu utilisées. Restent les radio-amateurs, de moins en moins nombreux, qui sont en cours de remobilisation (ce qui suppose un premier contact, et qu'ils puissent se mobiliser), mais sans aucun financement. Cette question sera approfondie ci-après en [7.1.](#)

L'autre difficulté relevée concerne le partage des données avec les services départementaux, en particulier les DDT (M). Le chef d'État-Major a demandé, il y a quelques années, l'établissement d'une carte des aléas et des enjeux. Un SIG a été mis en place (mais pas avec le même logiciel que celui des DREAL/DDT). Pour les feux de forêt, l'ONF alimente les données sur le couvert végétal, et donc sa sensibilité, qui est alors rapprochée des données de sécheresse (une fois par semaine). L'EZIM n'a en fait pas de relations avec les DDT(M)<sup>20</sup>. Il n'y a pas de compilation de données à l'échelle zonale. Et il n'y a donc pas d'analyse des risques à ce niveau. D'ailleurs, l'État-Major ne garde pas en mémoire la liste des événements majeurs ayant nécessité son intervention et la mobilisation de renforts, ni donc d'analyse des leçons à partager au niveau zonal.

L'un des éléments dont il n'a pas été tiré leçon au niveau zonal est par exemple la question de la vulnérabilité, et donc de l'opérationnalité en toute circonstance des dispositifs de secours et intervention, à commencer par les centres opérationnels d

---

<sup>20</sup> Sauf ponctuellement : il y a eu un exercice interzonal inondations en 2011, qui a permis des collaborations ponctuelles avec les DDT(M), mais via la DREAL

direction des opérations (COD, CODIS). Pourtant, deux alertes fortes auraient dû inciter à engager une réflexion/action :

- en 1994, lors d'une inondation du Var, le COD de la préfecture (Nice), situé en sous-sol a été inondé et rendu inutilisable pour la gestion de la crise ;
- en 2010, lors des inondations dans le Var, le CODIS, situé à Draguignan, a été entièrement inondé, et rendu aussitôt inutilisable dès le début de la crise.

Il est clair qu'il est important d'engager un travail zonal d'appui aux départements (préfectures, SDIS) pour analyser les vulnérabilités des sites et locaux nécessaires à la gestion de crise. Cette indispensable réflexion devrait pouvoir utilement s'appuyer sur l'excellente expérience du SDIS des Alpes maritimes, qui, avec l'appui du CETE Méditerranée (aujourd'hui CEREMA/direction territoriale Méditerranée : siège à Aix-en-Provence, et laboratoire de Nice, plus spécialisé sur les séismes) a mené une étude de la vulnérabilité de l'ensemble de sa centaine d'implantations dans le département au risque sismique ([voir ci dessus 2.4.3](#)). Ce travail devra bien sûr porter sur l'ensemble des risques pouvant affecter des sites ou locaux (solidité et accès, autonomie énergétique, systèmes de télécommunication) : séismes, inondations, etc. Ceci peut se traduire par des mesures urgentes simples (dégagement de l'évent en hauteur d'un groupe électrogène de secours comme à Draguignan, ...), des travaux de démolition/reconstruction, des relocalisations (comme la remontée en étage du COD 06, ou un nouveau site pour le parc à matériels du CODIS 83), des dispositions de doublement des dispositifs (aujourd'hui, dans le Var, le SDIS dispose de quatre lieux interchangeables mobilisables immédiatement pour diriger les opérations), etc.<sup>21</sup>

Suggestion :

*Engager un travail zonal de cadrage en vue de l'appui des départements (préfectures, SDIS) d'analyse de la vulnérabilité des sites et locaux de secours et d'intervention face aux risques majeurs, chaque département devant ensuite se doter d'un programme de mise en sécurité et d'opérationnalité, en priorité des centres opérationnels de gestion de crise.*

Il faut quand même noter le rôle de prévention tenu par la DPFM, d'une part, et dans une certaine mesure par la mission défense sécurité de la DREAL, d'autre part.

La Délégation à la Protection de la Forêt Méditerranéenne (DFPM)<sup>22</sup> est un service de fait créé à la suite des incendies de 1986<sup>23</sup> ( décision ayant pour conséquence de créer une ligne de crédits spécifique ministère agriculture / aujourd'hui sous le BOP 149) ; la DPFM n'a pas d'existence réglementaire. Sa compétence porte sur la prévention des incendies sur la zone de défense sécurité sud et deux départements limitrophes : l'Ardèche et la Drôme. Elle a un effectif très réduit, dont trois agents du ministère en charge de la forêt et un du ministère de l'Intérieur (pompier).

Elle gère la répartition de crédits dédiés, actuellement à hauteur d'environ 21 M€ par an, suivant surtout les thématiques suivantes :

<sup>21</sup> La mission signale d'ores et déjà l'intérêt de vérifier la vulnérabilité du CODIS des Alpes de Haute Provence, situé à Dignes, en bord de Bléone, en zone inondable.

<sup>22</sup> Voir [www.dpfm.fr](http://www.dpfm.fr)

<sup>23</sup> L'idée initiale de « conservatoire » a fait long feu (trop de surface à acquérir).



- 11 M€ ONF (patrouilles, contrôles débroussailllements...);
- 7 M€ dont 2 pour des actions régionales mutualisées, et 5 pour des actions départementales (suivant propositions remontées par les préfets/DDT (M) : 1/3 pour les services de l'État (dont DDT), 2/3 pour les maîtres d'ouvrage locaux);
- 3 M€ Conseils généraux : pompiers forestiers sapeurs dans 7 départements (dont en PACA : 06, 13, 83).

La doctrine a été élaborée en 1994, et sert de cadre à une attribution assez souple des aides.

Mais, au-delà de son site internet, la lisibilité de l'action de la DPFM n'apparaît pas, en l'absence de rapport d'activités. Il n'y a pas de lieu de gouvernance pour déterminer l'attribution des aides : en effet, créé par arrêté du Premier Ministre du 28 octobre 2007, le Conseil d'Orientation de la Forêt Méditerranéenne s'est réuni régulièrement jusqu'en 2001, et plus rarement depuis, les dernières réunions remontant à 2010. Sa composition a d'ailleurs vieilli.

La DPFM ne suit pas du tout l'action des PPRIF, menée par les DDT(M) sous animation de la DREAL (avec crédits relevant du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (« Fonds Barnier », qui à partir de 2014 finance 100 % des dépenses d'élaboration des PPR.). : donc, a fortiori, pas de coordination des deux politiques, sauf au niveau local.

La lisibilité est d'autant moins bonne, qu'il existe des crédits gérés directement par les DRAAF, ayant un objet proche. Certains en arrivent même à s'interroger sur la valeur ajoutée de la DPFM, par rapport à une intégration dans la DRAAF PACA, qui se verrait confier une mission de niveau zonal, comme la DREAL ou l'ARS. D'autres constatent que le dispositif a montré son efficacité, et que la DPFM, dont le caractère interministériel est utile (permettant une appropriation par d'autres ministères que celui en charge de la forêt), connaît particulièrement bien la forêt, tout comme l'ONF. Les résultats de sa mobilisation sont là. Elle a un certain recul par rapport au quotidien, et est le gardien de la doctrine (comme le concept de la mobilisation prioritaire sur les feux naissants). Son site internet a un très grand succès. Ce savoir faire forestier ne se retrouverait pas en DRAAF, ni peut-être même dans les DDT (qui ont perdu les moyens humains nécessaires et compétents).

Le ministère en charge de la forêt a décidé de baisser fortement ses aides, en particulier en supprimant l'appui au fonctionnement (qui soutenait notamment les forestiers sapeurs). Les Conseils Généraux, qui apportent des sommes très importantes à la défense contre les incendies, très supérieures à celles de la DPFM, et souvent subventionnent des interventions locales de l'État (ONF et DDT), réagissent vivement à ces évolutions. Ainsi, dans les Alpes Maritimes (qui mobilise plus de 200 forestiers sapeurs), le directeur général des services a adressé un récent courrier aux deux préfets (département, zone) pour annoncer l'éventuel retrait du Conseil Général du soutien aux missions de surveillance, car il considère que ce n'est pas de sa compétence (historiquement, le CG06 finançait déjà à hauteur de 80 % les interventions de l'ONF). On voit là un des inconvénients de l'absence d'un lieu de gouvernance de l'attribution des crédits, qui aurait permis un échange entre les représentants du ministère chargé de la forêt et ceux des maîtres d'ouvrage locaux, dont les conseils généraux.

Suggestion :

*Redonner de la lisibilité à l'action coordonnée de prévention des feux de forêt en recalant une stratégie zonale, intégrant les PPRIF, partagée avec les maîtres d'ouvrage locaux, dont en priorité les Conseils Généraux, et en créant un lieu de gouvernance partagée pour sa mise en œuvre.*

Recommandation :

**16.***Examiner l'opportunité d'un rapprochement de la DPFM et de la DRAAF PACA, et clarifier les circuits de mobilisation des crédits de prévention contre les feux de forêts (BOP 149 et FPRNM<sup>24</sup>), en vérifiant la valeur ajoutée respective des DRAAF, des DREAL et de la DPFM. Examiner l'opportunité d'un rapprochement de la DPFM et de la DRAAF PACA, et clarifier les circuits de mobilisation des crédits de prévention contre les feux de forêts (BOP 149 et FPRNM), en vérifiant la valeur ajoutée respective des DRAAF, des DREAL et de la DPFM.*

La DREAL : (la directrice est déléguée ministériel de zone : arrêté du 18 août 2008, avec circulaire du même jour) dispose d'une mission sécurité défense, reprenant la structure de l'ancienne Direction Régionale de l'Équipement (DRE) :

- (i) mission historique de coordination en crise de la circulation routière (avec le CRICR Méditerranée, installé à Marseille, la DIR MED et les DDT) : cf plans intempéries (par exemple en temps de neige : cf janvier 2009) ;
- (ii) missions historiques de ressources en matériels, et entreprises de transports (remontant à 1914 « taxis de la Marne »), programme de recensement PARADES, en appui aux DDT ;
- (iii) missions historiques de liaison avec les opérateurs de transports, sur les transports guidés notamment, avec les DDT ;
- (iv) application du code de la défense/sûreté dans les transports et l'énergie (protection contre la malveillance), avec visites de points d'importance vitale (réseaux de transports, aéroports, réseaux THT, ports, RTE, CEA, barrages...) en appui de l'état-major de zone (et forces de police);
- (v) planification de préparation de crise : ORSEC, POLMAR...
- (vi) formation des agents en DDT, en liaison avec les CVRH.
- (vii) gestion de crises au niveau zonal (participation au COZ renforcé avec l'ARS), et participation à des exercices.

---

<sup>24</sup> L'élaboration des PPRIF est financée par le FPRNM, et non plus par le BOP181. Hors inondation, les ressources du BOP 181 (dit régional, par opposition au BOP de bassin) ont été divisées par plus de 4 en 4 ans. Dans le même temps, l'éligibilité de certaines mesures au FPRNM a été élargie. Ainsi les PPRN sont-ils financés à 100 % par ce fonds, de même que l'élaboration des DDRM.

En revanche, aucune opération de travaux de prévention ou protection contre le risque incendie de forêt n'est actuellement finançable sur FPRNM, s'agissant d'un risque non « naturel » et à part au regard des assurances. Il n'y a donc quasiment plus de crédits budgétaires « prévention des risques » affectés à la thématique incendies de forêt, l'intervention du FPRNM étant par contre bien circonscrite à l'élaboration des PPRIF

Mais, cette mission, noyée dans le quotidien<sup>25</sup>, ne semble plus avoir de capacité de proposition stratégique<sup>26</sup>. Le dernier document de synthèse zonal remonte à 2000 !

En conclusion, et au-delà du fait que les missions de défense sécurité dépassent le strict cadre des risques majeurs, et s'étendent à l'ensemble du champ de la sécurité publique, depuis les alertes santé, jusqu'aux conflits sociaux impactant la vie publique (cf cas récent des conflits de la SNCM ou du GPMM), il semblerait utile de redynamiser le dispositif de mobilisation zonal en matière de risques majeurs, ne serait-ce qu'en rapprochant physiquement les divers services mobilisés<sup>27</sup>, en établissant une stratégie de mobilisation au niveau zonal, fondée sur un partage organisé des données, notamment cartographiques, et en rapprochant la prévention de la préparation à la gestion de crise ([voir aussi ci dessus 2.2](#)).

### 3.1.5. 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 PACA, dont les données hydrométriques permettent d'assurer une prévision fiable, relèvent de deux 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 Est, assuré par Météofrance, et couvrant les principaux fleuves côtiers du Var et des Alpes Maritimes.

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

---

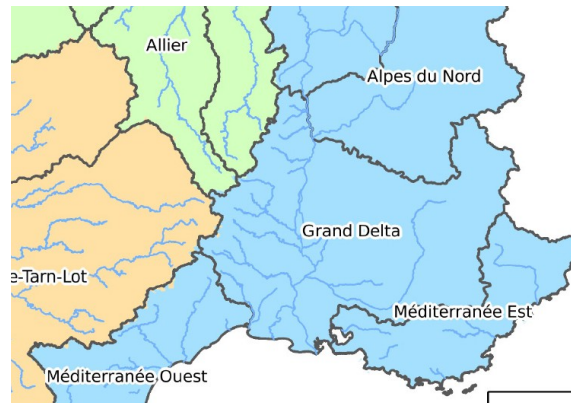
<sup>25</sup> La stratégie de la MSD, auparavant Service de Défense de Zone Equipement et Transports de la DRE a été orientée prioritairement sur le champ de la sûreté des ports (code ISPS, voir le rapport n°007868-01 du CGEDD sur l'amélioration de la sûreté dans les ports) et des transports de 2006 à 2009 du fait des nouveaux textes relatifs aux Opérateurs d'Importance Vitale (OIV) du code de la défense, y compris sur l'eau potable en lien avec l'ARS locale (ESCOTA, Aéroport de Marseille-Provence, GPMM, Société des Eaux de Marseille, Régie des Transports de Marseille, FLUXEL).

À la création de la DREAL, l'animation du réseau des DDT(M) a été orientée fin 2009 par la MSD vers l'électricité et le gaz, en profitant de la création du nouveau terminal méthanier de FOS-Cavaou puis en 2012 sur ITER et le CEA de Cadarache, en expliquant le rôle de l'ASN, avec aussi la présentation des services locaux de l'aviation civile.

Inversement, les nombreuses crises depuis 2010 ont été exploitées lors d'un retour d'expérience du réseau sécurité-défense le 25 novembre 2010 et les perspectives des outils SIG ont été présentées avec le SDSIE adjoint C.Quintin début 2013, en présence de la DREAL Languedoc-Roussillon.

<sup>26</sup> À l'inverse du grand dynamisme de la mission équivalente à la DREAL Rhône-Alpes.

<sup>27</sup> Le rapprochement physique de l'EZIM et du CRICR serait envisagé à un horizon proche



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. Les inondations de Draguignan en 2010 furent justement dues à la conjonction, suite aux fortes précipitations, tant du débordement de la Nartuby, que du ruissellement venant des hauteurs avoisinantes, que de phénomènes de débâcle et de résurgences karstiques mal connues. Et celles du littoral Varois, en janvier 2014, sont dues outre une montée rapide des eaux, à des vagues provoquées par des ruptures d'embâcles en amont, bloquées par des remblaiements illicites dans les cours d'eau, transportant de la boue, issue du ruissellement de parcelles viticoles en coteaux, les rangs de vignes étant orientés dans la pente, le tout accéléré par une imperméabilisation due à l'urbanisation extensive.

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 Bouches du Rhône (Les Ayalades) ou le Var (Préconil) ne peuvent pas bénéficier d'une prévision des crues.

Le cas particulier de la gestion du SPC Méditerranée est par Météofrance peut porter à confusion, et certains acteurs dans le Var sont déroutés.

Il est donc utile de décrire ici plus précisément les diverses missions exercées par Météofrance, et qui se superposent dans le Var et les Alpes-Maritimes.

Tout d'abord, existe le classique service de base de MétéoFrance, pour les prévisions des précipitations, avec un cadre donné par la convention-cadre avec le ministère de l'Intérieur pour les communications vers les services, à commencer par les préfetures.

L'un des premiers produits est la procédure Vigilance lancée en 2001, avec la détermination des seuils en fonction du contexte régional. Il y a un comité de pilotage national associant tous les partenaires nationaux, à commencer par les diverses administrations centrales.

La vigilance météorologique est constituée de cartes (élaborées 2 fois par jour, avec amendements possibles) et, à partir de la couleur orange, de bulletin de suivis par zone de défense décrivant l'évolution prévue sur les départements placés en orange. Les cartes et bulletins sont envoyés (mode « push ») vers les autorités, au niveau national (COGIC...), zonal (EMIZ, CRICR...) et départemental (SIDPC, SDIS...), et sont mis à disposition des médias et du grand public (par exemple via le site internet de Météo-France).

Depuis 2006, on est passé d'une vigilance « fortes pluies » à une vigilance « pluie-inondation ». Le pictogramme pluie-inondation renseigne sur les risques de fortes pluies éventuellement associés au phénomène de crue des tronçons de cours d'eau surveillés dans le département. [Le pictogramme inondation renseigne sur les risques d'inondations consécutives aux crues qui peuvent perdurer ou se propager dans le département en l'absence de forte pluie.](#)

La vigilance « pluie-inondation » synthétise donc l'information météorologique sur les pluies et l'information sur les crues en provenance de la « vigilance Crues ».

Voir [www.meteofrance.com](http://www.meteofrance.com) puis cliquer sur carte « vigilance », on trouve la carte de base, puis vers vigilance crues en bas à gauche. Ceci est donc en accès libre à tout public internaute.

Ces deux cartes sont de plus diffusées par mél aux services préfectoraux. Elles comportent une couleur et des pictogrammes. Si le pictogramme inondation seul apparaît, il y a dans le département concerné au moins une rivière au niveau de vigilance inondation : il faut alors aller sur la carte vigicrues, qui précise justement l'état des rivières.

À partir du niveau « orange », des bulletins de suivis sont émis vers tous les services préfectoraux des zones de sécurité-défense concernées.

Paramètres suivis : vent violent ; pluie-inondation/inondation ; orages ; neige/verglas ; avalanches ; grand froid ; canicule ; vagues-submersion.

Cette vigilance couvre les 24 heures à venir.

En sus, bien sûr, le service interrégional de Météo-France (basé à Aix-en-Provence/13) assure une permanence de contacts téléphoniques avec l'état-major de zone et les services préfectoraux. Un extranet de crise météo est mis en œuvre, livrant des produits complémentaires à ces services, comme de l'imagerie radar (intensité des précipitations par territoire ; lames d'eau cumulées ; ...). Ces éléments sont projetés dans les salles opérationnelles de crise des préfectures (en général deux écrans : l'un affiche vigicrue, l'autre l'imagerie radar). Si nécessaire, un expert de MétéoFrance peut venir physiquement en salle opérationnelle (COD), ou se tenir à disposition par webconférence.

Météo France a développé sur la zone de sécurité défense Sud, un outil spécifique « aïga », calculant tous les quarts d'heure la période de retour sur chaque km<sup>2</sup>. Cette qualification (du caractère plus ou moins exceptionnel de la pluie) va alors apparaître sur des cartes. De plus, sur la base d'un modèle hydrologique IRSTEa, il y a traduction en débits, avec transfert sur des bassins versants. L'analyse fréquentielle des débits est alors calculée, permettant donc une qualification du débit pour certains cours d'eau. Ces éléments de qualification sont aussi accessibles sur l'extranet. On aboutit alors à une prévision.

Par exemple, en juin 2010, la préfecture du Var a pu voir apparaître des cartes Aïga alertant sur les niveaux pour la Nartuby et l'Argens.

Par ailleurs, l'application APIC « avertissement pluies intenses aux communes », a été mis au point, sur la base d'Aïga-pluvio, au niveau national (pour les communes où l'image radar est suffisamment bonne) suite aux inondations du Var de 2010, à la demande du ministère de l'Écologie, dans le cadre du plan PSR, fin 2011. Au-delà d'un certain niveau de qualification de la pluie, il s'agit d'un envoi par mél, sms, fax et téléphone, à un correspondant désigné dans une commune, qui s'est préalablement abonnée, d'un avertissement puis d'une information sur un événement pluvieux intense en cours dans la dite commune. L'abonnement est gratuit, et fortement conseillé par les préfectures aux communes. La commune peut s'abonner à son APIC sur sa commune, mais aussi sur les APIC des communes alentours (jusqu'à 10 communes). Dans le mél reçu, il y a des liens vers la carte faisant apparaître les communes concernées.

Dans le Var, 91 communes du Var sont abonnées, mais toutes n'ont pas compris l'intérêt de s'abonner sur les APIC en amont de leur commune. Mais seulement 15 communes des Bouches-du-Rhône sont abonnées. Dans les Alpes Maritimes, il y a toutefois un retard dû à une couverture radar encore insuffisante.

Pour le SPC Méditerranée Est, une convention entre Météo France et (MEDDE) DGPR cadre la mobilisation, y compris son financement (fonctionnement). Il couvre : 06 (Var), 83 (Argens, Nartuby et Gapeau), 13 (Huveaune et Arc). Il utilise les données hydrologiques venant des stations, et donc fait de la prévision de crues sur ces fleuves précis. Cette vigilance tient compte des pluies prévues et donne des prévisions de débits. Mais aussi, sur la base des pluies observées, avec des cotes.

Cette information est donnée largement via le portail vigicrue, mais avec un mode d'information vers les préfectures et SDIS pour la mise en alerte (jaune et au-delà). En cas de changement de couleurs, et vérification avec le SPC, les préfectures alertent les communes riveraines des fleuves (via GALA).

Enfin, et ceci a pu parfois accroître la confusion, MétéoFrance a créé avec d'autres acteurs (dont la Compagnie du Bas-Rhône Languedoc) Predict, société privée fondée en 2006, en vue d'apporter une assistance personnalisée aux communes pour la gestion des crises inondations : appui à l'élaboration PCS ; appui à la gestion de crise (par téléphone et webconférence). Il y a une convention entre Predict et MétéoFrance, qui cadre les modalités de mise à disposition de données par MétéoFrance : toutes celles précitées ci-dessus. Cette société fait aussi un travail amont d'analyse du terrain, permettant de préciser le risques inondation, y compris le ruissellement. Ce dernier élément est très utile en zones urbaines (cf Hyères). Ainsi, la commune de Sainte-Maxime s'est abonnée aux services de Predict pour l'aider à la décision en cas de fortes précipitations.

Suggestion :

*MétéoFrance et les préfets des départements du Var et des Alpes Maritimes doivent assurer une communication plus précises auprès des élus locaux, en vue de préciser les missions offertes en matière de prévisions de précipitations, de crues, et d'aide à la décision en crise, et dans quels cadres.*

### 3.1.6. L'ONF

L'ONF joue un rôle important en matière de prévention des risques naturels spécifiques à la montagne et des feux de forêts.

Son action fait l'objet de conventions avec :

- le MAAF pour les actions de protection des forêts contre les incendies et la restauration des terrains en montagne (RTM) proprement dite (actions de réduction à la source des risques sur les terrains domaniaux par la mise en œuvre et l'entretien d'ouvrages de génie civil et biologique), ainsi que la collecte et la consignation des phénomènes observés sur ces terrains
- le MEDDE pour l'amélioration de la connaissance des risques naturels en montagne, l'appui technique aux préfets (dont l'assistance pour l'élaboration des PPRN) et aux collectivités (conseil...) dans les 11 départements « RTM » des Alpes et des Pyrénées et à la DGPR (amélioration des méthodes d'évaluation des risques et de protection, base de données, enquête permanente sur les avalanches...) ainsi qu'aux cinq DREAL concernées ; cette convention porte également sur l'appui aux DREAL et à la DGPR pour certaines actions en matière de risques d'incendie de forêt

Les services RTM de l'ONF bénéficient de l'appui de la direction technique nationale RTM de l'ONF (sept cadres techniques dont cinq A et deux B).

D'autre part, il existe à l'ONF un réseau technique qui peut venir en appui aux services RTM en dehors des sujets spécifiques à la montagne.

Par ailleurs, des agents de l'ONF en poste dans les autres services participent à l'amélioration de la connaissance des risques (enquête permanente sur les avalanches).

Enfin, lors de circonstances exceptionnelles, un service peut bénéficier de l'aide des autres services ; à titre d'exemple, le service RTM des Hautes-Alpes a consacré une cinquantaine de jours (ingénieur, chef de service, bureau d'études) à l'appui technique du service en charge des Hautes-Pyrénées à la suite des crues de juin 2013.

## 3.2. L'organisation régionale

### 3.2.1. Le Préfet de Région, la DREAL et 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 [3.1.4](#)). En matière de déchets, seuls les préfets de département sont en charge, en particulier via les autorisations et le contrôle d'installations dédiées. A priori, les préfets de région ne sont donc pas 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, 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. De plus, dans le cadre de la préparation, puis de la mise en œuvre des contrats de plan État/Région, le préfet de région, assisté du SGAR et du service compétent, la DREAL, se doit donc de se mobiliser sur les enjeux de risques, s'ils font l'objet de crédits

inscrits ; 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).

En PACA, M. le préfet de région considère :

- tout d'abord que la stratégie régionale de l'État en matière de risques doit être un des axes majeurs du discours de l'État, au même titre que les transports ou l'énergie par exemple, sachant que concrètement, la région PACA est dans une situation « de grande faiblesse » pour ce qui est des SCOT et des PLU ;
- que le sujet doit être débattu en CAR (il est précisé ici que, jusqu'à présent, le Secrétariat Général aux Affaires Régionales est globalement absent des problématiques « risques » naturels et technologiques) et que le Conseil Régional doit être associé / impliqué ;
- que toutes dispositions doivent être prises pour mobiliser les moyens suffisants (en considérant également l'appui pouvant être apporté par le secteur privé).

La stratégie de prévention des risques naturels est ensuite concrètement mise en œuvre par les préfetures de départements, les DDT(M) et les DD(CS)PP (selon les cas), notamment par l'engagement de démarches locales de gestion des risques, pour développer la connaissance et l'information préventive, la prévention par les plans de prévention des risques et la prise en compte des risques dans l'urbanisme, ainsi que la préparation et la gestion de la crise.

En ce qui concerne les déchets, on verra que l'enjeu dépasse dans cette région le simple niveau départemental, et qu'une mobilisation du préfet de région, en coordination des préfets de département, s'avère indispensable ([voir ci après 6](#)).

## **DREAL**

La DREAL, responsable des budgets opérationnels de programme et chargée de la répartition des moyens (cf dialogue de gestion), a pour mission d'assurer le pilotage régional des politiques publiques, d'assurer la coordination des actions correspondantes et leur suivi, d'apporter un appui technique voire une expertise aux services départementaux, d'animer les réseaux « métiers » et de gérer les compétences dans un objectif de performance accru.

Au-delà de ces missions de pilotage, 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),
- hydrométrie.

En pratique, c'est le Service Prévention de Risques / SPR avec notamment les unités « Risques naturels majeurs » et « Contrôle des ouvrages hydrauliques » (cette dernière a été opportunément /ce dont il convient de féliciter la DREAL ! / rattachée au service SPR depuis le 1er janvier 2014) qui est chargé de ce domaine.



Au total, si la DREAL apparaît « structurée », elle semble très (trop ?) centrée sur les procédures et la répartition des moyens. Et, dans sa fonction d'animation, elle privilégie les services relevant plus du ministère en charge des risques que sont les DDT(M). Il importe d'ouvrir cette animation à l'ensemble des services mobilisés : SID PC, DDPP, services RTM, etc.

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) 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 sur les appareils à pression qui couvre cinq régions : PACA, Rhône-Alpes, Auvergne, Languedoc Roussillon Corse.

## **DRAAF**

La DRAAF est extrêmement peu mobilisée dans la mise en œuvre concrète des politiques de prévention des risques qui la concernent : essentiellement incendies de forêts et restauration des terrains en montagne / RTM.

Pour les incendies de forêt, la DRAAF n'est aucunement impliquée dans les PPRif ; son intervention essentielle concerne la programmation et la gestion des crédits budgétaires (BOP 149), en complément des crédits européens, pour les financements concernant : pistes DFCL, citernes, études, débroussaillages... 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.

Du fait du rôle accru des Conseils Régionaux dans l'utilisation des fonds européens, la DRAAF souhaiterait s'impliquer de manière plus importante dans le dispositif, en participant à la gestion de tous les crédits budgétaires, la DPFM conservant quant à elle un rôle technique et de stratégie globale en matière de DFCL au niveau zonal (étant précisé par ailleurs que la DRAAF n'a plus la compétence technique).

À noter que, début 2013, la sous direction de la forêt et du bois du MAAF a demandé au préfet de zone/DPFM d'engager une réflexion en vue d'une révision de la stratégie, articulée autour de 3 axes :

- état des lieux et perspectives d'évolution (bilan feux de forêt, évolution spatiale et temporelle du risque...);
- outils en matière de DFCL, en lien avec les territoires ;
- gouvernance, (rôle et attentes de l'État, intervention des différents acteurs, circuits budgétaires...).

Dans le cadre de cette réflexion, la DRAAF PACA a rédigé ce qui suit concernant le volet « gouvernance et circuits budgétaires » :

« En termes de gestion, le système actuel semble très complexe du fait de la grande diversité des circuits financiers existants (CFM, hors CFM, avec ou sans cofinancement FEADER...), ce qui entraîne des difficultés pour la programmation, le suivi et la coordination des dépenses.

Cela semble par ailleurs problématique au regard de la LOLF :

1. la répartition des crédits du CFM est faite par un organisme qui n'est pas responsable de programme,
2. deux entités différentes (DPFM, DRAAF) travaillent sur un même programme budgétaire (BOP 149), ce qui paraît non conforme à la LOLF.

Il serait sans doute opportun de redéfinir les rôles de chacun. Il ne s'agit pas de remettre en cause le rôle du Préfet de zone qui doit garder un rôle central concernant la stratégie globale en matière de DFCI. Mais une réflexion devrait être conduite concernant la répartition et la mise en œuvre des crédits entre départements. Ces missions pourraient, par exemple, relever des DRAAF de chacune des régions, ou bien d'une DRAAF désignée pour la zone, ce en concertation avec le Préfet de zone et la DPFM.

Cette rationalisation semble d'autant plus nécessaire dans le cadre de la décentralisation (programmation des fonds européens 2014-2020) dans la mesure où l'interlocuteur de la Région sera la DRAAF. »

Recommandation :

**17.** *Concernant la protection de la forêt méditerranéenne, sachant qu'il n'y a aucun lieu officiel de « débat réel » (stratégie et répartition des crédits) et puisque la DPFM est, de fait un « outil » du ministère de l'Agriculture, créer une « cellule » ayant un rôle zonal, au sein de la DRAAF PACA (la solution pouvant être la « localisation » de la DPFM en son sein) et mettre en place un vrai processus concerté d'élaboration d'une stratégie, portée à connaissance des différents départements.*

### **Restauration de Terrains en Montagne**

La DRAAF n'opère aucune supervision ou coordination entre les interventions des services départementaux RTM et les préfets et/ou DDT(M).

En effet, force est de constater que, même si des relations parfois étroites existent avec les DDT (M), et sans remettre en cause la nature et la qualité des prestations, l'activité du service RTM n'est pas pilotée au niveau régional par l'État lui-même. La question mérite d'être posée en termes de responsabilité juridique.

En ce qui concerne les crédits, la DRAAF joue un rôle comparable à celui relatif aux crédits DFCI. Par exemple, pour les crédits sans cofinancement européen, la DRAAF répartit entre les DDT (04, 05, 06) des crédits pour les travaux (forêt domaniale et forêts communales), qui, elles-mêmes « redonnent » à l'ONF (service RTM), sans réelle plus-value (2,4 M€ en 2013), la répartition étant de fait « décidée » en direct avec le délégué interdépartemental RTM en PACA, les DDT(M) n'étant, en effet, pas non plus associées à la programmation des travaux RTM.

### 3.2.2. L'éducation nationale

La région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur est couverte par deux académies :

- celle d'Aix-Marseille, pour les départements des Alpes de Haute Provence, des Hautes Alpes, des Bouches-du-Rhône, du Vaucluse, avec environ 2000 établissements scolaires ;
- celle de Nice, pour les départements des Alpes Maritimes et du Var, avec environ 1400 établissements (collèges, lycées, écoles), soit près de 350 000 élèves.



Considérant que la quasi-totalité des communes sont concernées par au moins un risque dans la région, on en déduit que ce sont des centaines de milliers d'élèves qui se trouvent concernés. Il y a là un triple enjeu :

- profiter du cursus scolaire pour diffuser des éléments de culture du risque : volet pédagogique ;
- assurer une préparation à la crise, avec des consignes adaptées : volet de mise en sûreté ;
- s'assurer de la non vulnérabilité des établissements aux risques majeurs.

Ce dernier point n'est pas étudié, ni connu, les rectorats renvoyant aux collectivités territoriales propriétaires et gestionnaires des locaux.

En 1991, un dispositif a été mis en place entre le ministère en charge de l'Environnement et le ministère de l'Éducation Nationale (plus au départ au regard des risques chimiques et industriels, avec un premier fascicule), sur la base d'une convention et d'une charte, en vue de développer la culture du risque majeur (volet pédagogique). Ce dispositif s'appuyait sur une structuration interrégionale (ici : PACA, Corse et LR, avec trois cadres mobilisées), travaillant de manière interministérielle : EN, SDIS, DRIRE, SIRACEDPC... L'idée était de mettre en place une petite équipe en position de venir former les professeurs aux enjeux risques. De premières formations ont été mises en place, plus à destination des professeurs SVT et d'histoire géographie (dans le cadre du plan académique de formation, « PAF »), en vue de diffuser la culture risque vers les élèves. Sur Aix Marseille, il y a 40 000 enseignants.

Un coordonnateur académique risques majeurs a été alors mis en place. En fait, tant à Aix-Marseille, qu'à Nice, il n'exerce ce rôle qu'à temps partiel en sus d'une autre fonction :

- auprès du recteur d'Aix-Marseille, c'est le délégué académique hygiène et sécurité qui assure ce rôle à 15 % de son temps, et mobilise parfois une partie de sa petite équipe ;

- auprès du recteur de Nice, c'est un professeur au lycée Massena qui dispose d'une décharge d'un jour par semaine.

Actuellement, l'interlocuteur de ces coordonnateurs au MEDDE est la DGPR (J Faye).

Il existe ensuite un correspondant risques majeurs de l'Éducation Nationale dans chaque département, placé auprès du directeur académique des services de l'Éducation Nationale (DASEN). Ce sont ces correspondants qui sont au contact des préfetures (infirmières, directeurs de cabinet du directeur académique, enseignant chargé de mission, ...).

On peut au moins citer un cas de mauvaise communication entre la préfeture (SID PC) et le correspondant départemental risques majeurs auprès du DASEN, le Var<sup>28</sup> :

- la préfeture ne le connaît pas, dispose d'information très partielle sur les PPMS (voir ci après), s'étonne de comportements inadaptés des établissements scolaires en crise (avec mise dehors des élèves en crise), etc. ;
- des chefs d'établissements scolaires du Var s'étonnent de ne pas avoir reçu de la part de la préfeture, ou par les radios des informations indispensables pour savoir comment agir, lors des inondations de juin 2010.

Mais, d'une manière générale, les liaisons préfetures/correspondants risques majeurs EN ne semblent pas optimales.

Dans les années 1990, des réunions nationales des coordonnateurs se sont tenues régulièrement, puis des universités d'été (élargies à des cadres des DRIRE, DIREN, SDIS, SAMU, ... ; avec des thématiques : risques industriels autour de l'Étang de Berre, risques inondations, séismes en Martinique...), sur initiative du ministère en charge de l'environnement.

En 1997, la question du volet opérationnel est apparue comme importante : méconnaissance de ce qu'il faut faire en cas de crise dans les établissements scolaires. D'où l'idée de fiches réflexes, prémices des actuels PPMS. C'était les plans SESAM (« Secours dans un Établissement Scolaire face à un Accident Majeur ») : ce sont des plans (ce ne sont pas des plans de secours, qui relèvent des maires et préfets) « pédagogiques » : que faire en attendant l'arrivée des secours ? Comment s'organiser en interne de la capacité d'attendre, d'avoir les bons réflexes, de savoir qui contacter.

En 1998, un principal du collège de Fos a interpellé le préfet puis c'est remonté au ministère en charge de l'environnement, se retournant sur le coordonnateur local, après une fuite de gaz venant d'une usine proche (sans conséquences d'ailleurs). Un premier exercice national de mise en œuvre d'un plan SESAM a été mené à Fos-sur-mer (13) dans le cadre d'une université d'été à l'initiative du Ministère chargé de l'environnement. Ce scénario de confinement est toujours valable.

Suite à cela, en 1999, le préfet des Bouches du Rhône et le recteur d'académie d'Aix-Marseille décide de généraliser la mise en place de plans SESAM, en priorisant les abords des sites SEVESO autour de l'Étang de Berre et le golfe de Fos. Les inspecteurs d'académie convoquent, zone par zone les chefs d'établissements scolaires, en liaison avec les industriels concernés, la DRIRE et le SDIS, pour un

<sup>28</sup> D'ailleurs, malgré intervention du DDTM, il a été impossible à la mission d'avoir un contact avec ce correspondant. Les informations sur le Var n'ont été recueillies qu'auprès du coordonnateur auprès de madame le recteur de l'académie de Nice.

partage d'information (information sur les PPI, présentation des plans SESAM, ...). Pas simple à maintenir, vu les turn over des chefs d'établissement, etc. Mais la prise de conscience du risque industriel aide, vu la présence forte des établissements industriels dans le paysage (et une partie des parents des élèves y travaillant). Au niveau national, une première note de service interne à l'EN est diffusée, présentant les plans SESAM, mais sans obligation. Ce sont plutôt les académies concernées par les risques industriels qui se lancent, dont Aix-Marseille.

Suite à la tempête de 1999 (hors période scolaire heureusement), l'observatoire de la sécurité des établissements scolaires (ONS, mis en place après l'incendie du collège Pailleron, qui a depuis élargi son regard aux risques majeurs) recense plusieurs milliers d'établissements touchés (toits arrachés, arbres déracinés...) et s'inquiète des conséquences éventuelles si la tempête s'était déroulée en période scolaire. Il interpelle le ministre de l'EN, en évoquant la non diffusion des plans SESAM.

Fin 2001, un travail a été engagé avec le ministère en charge de l'environnement, le ministère de l'EN et l'ONS. Ce groupe mettra au point les PPMS (Plans Particuliers de Mise en Sécurité face aux risques majeurs). Ceci aboutit, à un bulletin de l'Éducation Nationale présentant les PPMS (BO spécial n°3 du 30 mai 2002 spécifique, à valeur de circulaire C.n°2002-119 du 29-5-2002). Il appartient à chaque recteur de mettre en œuvre. Suite réaction syndicale, ce BO est considéré comme un document pédagogique.

Le ministère chargé de l'environnement a créé une association dédiée : IFFO-RME (Institut de formation de formateurs risques majeurs environnement). Cet institut organise deux formations de formateurs par an : correspondants départementaux de l'EN, personnels de DREAL, personnels de SID PC. À chaque fois, le PPMS est mis à l'ordre du jour, avec une simulation dans un établissement scolaire du lieu de la formation.

Autour des établissements SEVESO, les études de danger étant remises à jour tous les cinq ans, et leurs présentations régulières devant les commissions locales, auxquelles assistent les chefs d'établissements, constituent un bon facteur de rappel sur l'utilité et l'importance des PPMS.

De plus, le coordonnateur pour Aix-Marseille note que dans le programme annuel de prévention (présenté en CHSCT) de l'académie, une des quatre priorités est bien la mise en place des PPMS dans les zones identifiées par le préfet de département<sup>29</sup> (risques industriels et nucléaires). Le recteur et les directeurs académiques attendent donc ces saisies préfectorales.

Il est clair que la conscience est moins bonne en matière de risques naturels, et qu'il serait bon de trouver une voie de rappel/relance des préfets vers les recteurs et DASEN. On peut penser à diverses occasions : la transmission d'informations aux maires, qui pourraient être systématiquement doublées par une transmission au DASEN et aux chefs d'établissements concernés, la transmission du DDRM et surtout de sa révision régulière au DASEN, l'approbation d'un PPR, avec diffusion au DASEN et chefs d'établissements du périmètre concerné, ... L'association du DASEN à la CDRNM et/ou au lieu inter-services dédié présidé par le préfet seraient aussi des voies de meilleure liaison entre préfecture et DASEN sur cet enjeu des risques naturels majeurs, et l'occasion de mettre en place des actions coordonnées et conjointes.

---

<sup>29</sup> Les DASEN se mobilisent en particulier à réception des PPI.

À ce jour, le bilan donné par les deux coordonnateurs est le suivant :

- pour l'académie d'Aix-Marseille : près de 60 % des établissements ont été sensibilisés. Près de 45 % sont dotés d'un PPMS. 30 % au moins ont un PPMS vraiment opérationnel (dont dans les zones à risques industriels) ;
- Pour l'académie de Nice : 88 % sont dotés d'un PPMS. De bonne qualité en général dans les écoles. Cette qualité est vérifiée le coordonnateur, lorsqu'il a l'occasion de venir sur place (c'est-à-dire rarement). Il y a eu un effort particulier dans le Var, après les inondations de 2010<sup>30</sup>.

Encore faut-il que ces PPMS soient opérationnels. Des exercices sont donc indispensables. Il n'y a pas de suivi spécifique de ce type d'exercice, sauf cas particulier (cf en 2009, pour l'anniversaire du séisme de 1909, exercices dans les établissements de Lambesc/13).

Enfin, le lien entre PPMS et DICRIM et PCS est théorique. Ce point préoccupe le coordonnateur d'Aix-Marseille. Depuis quelques années, la pratique est que, sur saisie d'un maire, s'appuyant sur un DICRIM ou un PCS, l'académie a décidé de rendre obligatoire les PPMS des établissements de cette commune. Elle se fonde sur l'expérience au début des années 2000, sur initiative nationale, du travail à la prise en compte d'un DICRIM, à Manosque (04), Apt, Cavillon et Pertuis (84), et plus récemment à Digne et à Sainte Tulle (04).

En crise, on peut citer la participation au COD du correspondant départemental pendant les inondations de 2003 dans les Bouches du Rhône.

Mais, si des incidents et accidents ont eu lieu pendant les diverses catastrophes naturelles (dont celle du Var en 2010), il n'existe aucun recensement, ni retour d'expérience.

En matière pédagogique, on peut citer la convention passée par le rectorat de Nice avec le SDIS des Alpes Maritimes, pour venir faire de l'information des personnels des établissements scolaires. Le SDIS forme des assistants de sécurité, qui sont des élèves (formation allégée de deux heures). Ceci est suivi par une personne au rectorat, distincte du coordonnateur, et qui a en charge ce lien entre l'EN et le SDIS.

Cette collaboration explique peut-être l'excellent exercice mené récemment au rectorat de Nice lui-même :

« Un exercice de mise à l'abri grandeur nature a mobilisé l'ensemble des personnels du rectorat le mercredi 16 octobre 2013 à 9h30. Cet exercice a permis de tester le signal d'alerte par cornes de brume, distinct du signal d'évacuation, et qui est déclenché sur ordre par les responsables d'étages préalablement formés. L'exercice simulait l'information par le préfet du survol d'un nuage toxique sur la zone de l'avenue Cap de Croix. Pierre-Raoul Vernisse, secrétaire général d'académie a alors déclenché le Plan Particulier de Mise en Sûreté (PPMS) « Mise à l'abri » pour l'ensemble des personnels et des usagers du rectorat.

Cet exercice qui entre dans le cadre du PPMS face aux risques majeurs s'est déroulé avec deux objectifs principaux :

- la validation du PPMS du rectorat, obligatoire pour tous les établissements scolaires et administratifs depuis 2002, en cas d'accident majeur nécessitant de

---

<sup>30</sup> La préfecture du var indique n'avoir connaissance que de 3 PPMS sur 375 établissements...

mettre en sûreté interne l'ensemble des personnels et usagers présents sur le site. Jusqu'à présent, seul le risque incendie avait pu faire l'objet d'exercices d'évacuation ;

- la validation de la procédure élaborée entre les différents services académiques (secrétariat général, service des affaires générales) avec le conseiller de prévention académique, le coordonnateur académique aux risques majeurs, l'inspecteur santé et sécurité au travail, les conseillers et assistants de prévention, les responsables d'étage.

Comme lors de tout exercice, des observateurs étaient présents à chaque niveau : des personnels académiques ainsi que deux représentants du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes (SDIS 06). Cet exercice a été observé et évalué lors d'un « débriefing à chaud » entre les différents acteurs (direction, responsables d'étage, observateurs) afin d'améliorer la réponse si ce type d'accident majeur devait arriver.

Un prochain exercice, cette fois-ci inopiné, devrait avoir lieu au premier semestre 2014. »

Si le coordonnateur académique risques majeurs auprès du recteur d'Aix-Marseille anime un site internet dédié, actif et très visible (voir [http://www.ac-aix-marseille.fr/pedagogie/jcms/c\\_44563/accueil](http://www.ac-aix-marseille.fr/pedagogie/jcms/c_44563/accueil)), la page dédiée sur le site du rectorat de Nice est pratiquement inaccessible<sup>31</sup>.

En conclusion, le grand professionnalisme du coordonnateur d'Aix-Marseille (en poste depuis près de 25 ans) et la bonne volonté de celui de Nice ne suffise pas pour permettre un réel travail de prévention à l'échelle des enjeux énormes de la préservation des vies humaines de plusieurs centaines de milliers d'élèves dans la région. Il est temps de faire un sursaut et de se donner les moyens d'une politique ambitieuse, en s'appuyant sur le corpus national riche.

Recommandation :

*18. Le préfet de région pourrait, s'appuyant sur les toutes récentes inondations de janvier 2014, prendre langue avec les deux recteurs, en liaison avec les préfets de départements, en vue de lancer une réflexion pour une stratégie spécifique de prévention des conséquences de risques majeurs dans les établissements scolaires de la région.*

Suggestion :

*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.*

<sup>31</sup> Lors de l'entretien avec la mission, le coordonnateur lui-même n'a pas pu la retrouver.

### 3.2.3. Les partenaires

#### 3.2.3.1. Le Conseil Régional

Le Conseil Régional intervient, en matière de risques majeurs, au titre de sa compétence générale aménagement du territoire, avec une mobilisation suite à la catastrophe de Vaison La Romaine. Mais, c'est quasi exclusivement dans le domaine des risques naturels. Le Conseil Régional s'interroge juste sur l'enjeu des risques technologiques (et a d'ailleurs pris contact avec le CYPRES en ce sens).

Le Conseil Régional est resté longtemps très centré sur la protection contre les inondations, en appui à l'État, avec des investissements lourds (digues, confortements de falaises, paravalanches, ...) et sur le post-catastrophe (solidarité : accompagner les communes pour faire face aux travaux d'urgence, avec versement très rapide des crédits décidés). Le Conseil Régional ne s'implique pas sur les PPR.

Un vice-président est en charge de l'aménagement et des risques, assisté d'une déléguée à l'eau et aux risques naturels. Succédant à un chargé de mission, un service dédié a été créé en 2011, au sein de la direction de l'aménagement, avec 4 chargés de mission (massif alpin, plan Rhône, 13 et 83, 84 et 06).

Les engagements financiers annuels sont de l'ordre de : 12 M€ d'investissement, 2 M€ de soutien au fonctionnement. Le Plan Rhône prendra une part importante (7 M€ par an prévus). L'essentiel des crédits d'investissement va vers le volet inondation des contrats de rivière (hors CPER). Ces crédits sont mobilisés essentiellement pour les travaux et les inondations (70 % sur les inondations, 30 % sur les mouvements terrains). Il y en fait encore peu de crédit sur le volet sensibilisation des populations aux risques, car les collectivités territoriales demandent vraiment d'abord des aides à des travaux. Les collectivités locales se sentent à l'aise sur les travaux, mais beaucoup moins sur l'accompagnement par l'information des habitants, et la réduction de vulnérabilité, tant de l'habitat, que des territoires.

Après les crues de Durance en 2008, puis dans le Var en 2010, des aides post-catastrophes ont été mises en place pour les entreprises, puis pour les familles. Sur ces bases, un cadre d'aides a été voté : « le programme solidarité risques naturels ». Mais, dans l'urgence, il y a peu de contact avec les services de l'État (qui mobilisent divers type de crédits : programmes 122 et 128, fonds de solidarité, fonds Barnier, etc.), le calage se faisant plus tard.

Hors ces cas spécifiques, l'essentiel des mobilisations se fait dans un cadre contractuel : CPER, convention interrégionale de massif, Plan Rhône. Le Conseil Régional vient en appui sur les PAPI, en complémentarité avec l'État.

Le Conseil Régional a mené une réflexion récente pour s'orienter vers la culture risques des populations et l'intégration du facteur risques au sein des politiques et actions d'aménagement. C'est désormais la base de la « politique régionale de réduction de la vulnérabilité », ouverte désormais à tous les risques.

Dans ce cadre, le Conseil régional finance la création de postes de chargés de mission risques dans les collectivités territoriales (voir annexe 2.2), pour diffuser la compétence risques dans les territoires. L'idée est de faire émerger une communauté et de la faire vivre.



Plus globalement, le Conseil Régional souhaite vraiment faire évoluer les actions vers une intégration des enjeux risques dans l'aménagement et l'urbanisme.

Dans ce cadre, en lien avec le commissariat de massif, le Conseil Régional a soutenu l'exercice de réflexion sur une « approche intégrée » du risque dans un territoire, autour du Briançonnais, et participe activement au pilotage<sup>1</sup>. Un chargé de mission risque a été financé pour travailler sur des problématiques dans diverses parties de ce territoire (Queyras, vallée de la Clarée...). L'idée est d'aller au-delà des PPR, vers des approches plus larges.

Et, par conséquent, le Conseil Régional en revient à revoir sa politique d'aides, par exemple avec le principe de ne pas reconstruire sur place, et donc des financements de relocalisations. Ceci d'ailleurs tend à remettre en cause le principe de base des aides d'urgence de l'État (programme 122) qui affiche, dans un souci de limitation des engagements financiers, le financement uniquement à l'identique. Par exemple, le Conseil Régional a cessé de refinancer des pistes de skis de fond dans des vallons inondables.

Et ceci suppose en amont une meilleure conscience du risque par les populations et une vigilance, se traduisant par de l'entretien par exemple. Les services du Conseil Régional constatent, par exemple, que cette conscience existe assez bien dans le domaine des feux de forêt, mais pas pour les autres risques. Ainsi, font-ils remarquer, on impose bien aux propriétaires le débroussaillage, mais jamais l'entretien des berges de rivières ; de même, on a bien des patrouilles de volontaires de surveillance des forêts, on n'en a pas pour la surveillance des rivières ; ou on fait très souvent des exercices incendies dans les bâtiments, mais les exercices inondations sont rares, et souvent limités aux autorités.

Les enceintes de discussion sur ces problématiques sont trop fermées et ciblées sur les risques. Face à des problématiques comme l'objectif de réduction de la vulnérabilité (par exemple via des opérations d'aménagement, avec des relocalisations<sup>2</sup>) et de meilleure résilience (par exemple : la question de positionnement des centres de secours), il n'y a pas de lieux pertinents : la concertation actuelle se fait, via les commissions mixtes inondations, avec uniquement les porteurs des SAGE et contrats de rivières, en occultant les acteurs de l'aménagement et ou de la sécurité civile. On fait un grand écart entre l'objectif et les acteurs associés.

Le Conseil Régional est donc prêt à travailler à une stratégie large de prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire, dépassant les procédures réglementaires (PPR) ou de travaux (PAPI).

C'est en ce sens qu'il a soutenu la création d'un observatoire régional des risques majeurs ([voir ci après 4.1](#)), pour partager la connaissance, puis a lancé, en 2012, les premières rencontres régionales sur la risques majeurs ([cf annexe 2.1.](#)).

### **3.2.3.2. Le SPPPI et le CYPRES**

Le SPPPI PACA (Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles) est le plus ancien des SPPPI. Il a été créé en 1972 dans le contexte du développement de la pétrochimie et de la sidérurgie sur le site industriel de Fos. Sa vocation était d'emblée d'organiser la concertation entre les industriels, l'administration et les habitants sur les questions liées au risque industriel et à la pollution. L'objectif de cette concertation était au départ de préserver et d'améliorer le cadre de vie (l'étang de

Berre souffrait depuis de nombreuses années de pollutions liées à la pétrochimie de l'époque). Le SPPPI PACA a donc précédé de trente-six ans le décret n° [2008-829](#) du 22 août 2008 portant création des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et risques industriels.

Le développement du SPPPI au fil des ans et l'évolution de son environnement institutionnel<sup>32</sup> ont imposé progressivement de repenser son activité et sa gouvernance.

En particulier, en 1991, le Cyprès est créé, sous forme d'une association loi de 1901, au côté du SPPPI, pour démultiplier la communication de ce même SPPPI.

Le CYPRES (Centre d'information du public pour la prévention des risques industriels et la protection de l'environnement) est ainsi une création du SPPPI PACA, né du besoin d'un centre d'information permanente des populations sur les risques technologiques et sur l'environnement industriel mis en évidence lors des premières campagnes d'information du public sur le risque technologique majeur.

Pendant des années le Cyprès a animé en lien étroit avec le SPPPI et la DRIRE des campagnes d'informations sur les risques « Séveso » et sur d'autres thèmes (eau, air, déchets, TMD, plan de secours dans les écoles). Il a développé un centre documentaire important ouvert au public et des outils SIG et internet avec un spectre assez large, du réglementaire au sanitaire, de l'actualité quotidienne à la photothèque, du retour d'expérience aux études scientifiques, du système d'information géographique aux références nominatives des acteurs des risques en région.

Cette dualité d'organisation de la prévention des risques industriels dans la Région PACA est unique dans la mesure où les aspects d'information/communication sont généralement portés par les seuls SPPPI eux-mêmes dans les toutes autres régions.

Elle a duré une vingtaine d'années (1992-2010) avant que des évolutions ne s'imposent.

En 2010 le SPPPI PACA rénové nécessitait de trouver un organisme support pour gérer le financement et son fonctionnement d'une manière conforme aux orientations alors souhaitées par l'Administration. Il est apparu simple de retenir le Cyprès qui avait déjà une structure d'association et était ainsi compatible avec ce que prévoyait le décret, mais cette organisation où l'« ancienne fille » devenait structure mère de son « ancienne mère » n'a pas perduré, et une nouvelle association a été créée pour le SPPPI : GES SPPPI en 2012 avec laquelle la DREAL a passé convention. Les statuts du CYPRES furent donc modifiés en conséquence en 2011, et, à cette occasion, la Dreal s'est retirée du secrétariat général du CYPRES en application de la [circulaire du 18/1/2010](#) sur les relations entre pouvoir public et associations. Le préfet et la Dreal sont toujours membres du conseil d'administration et la Dreal n'est plus membre du bureau (mais assiste toujours aux réunions !).

---

<sup>32</sup> à partir de 1986, les services de l'État et les communes adhèrent à AIRFOBEP, association créée en 1972 par les industriels de l'étang de Berre pour mettre en commun leurs moyens de mesure de la pollution – c'était alors la première association de mesure de la qualité de l'air en France – et travailler avec le SPPPI qui venait d'être créé, en 1991 et 1996, les associations de défense de l'environnement et les syndicats de salariés s'associent à leur tour à AIRFOBEP, depuis fusionnée au sein de AIRPACA ;

la loi du 30 juillet 2003, puis le décret du 1<sup>er</sup> février 2005 créent ensuite les Commissions Locales d'Information et de Concertation pour les installations Seveso seuil haut, CLIC dont le décret du 9 février 2012 a ensuite organisé l'évolution en Commissions de suivi des sites

## **LE SPPPI**

Les réflexions pour une évolution du SPPPI, largement entamées en 2002 à l'occasion des échanges sur les trente ans du SPPPI (et sur les dix ans du Cyprès) ont conduit la DRIRE à lancer en 2008 une enquête « *sur les attentes des acteurs « non-DRIRE » concernant l'évolution du SPPPI PACA* ». Cette enquête a mis en évidence trois points clefs : une satisfaction sur les travaux de concertation réalisés par le SPPPI, l'utilité de conserver une telle enceinte, la nécessité de faire évoluer sa structure et, en particulier, que la sensation de 'mainmise' de la DRIRE sur la structure disparaisse. Il est également apparu utile de revoir la stratégie de communication du SPPPI (communication qui était la finalité de création du Cyprès par le SPPPI).

Sur cette base, le SPPPI a mis en place en 2009 une gouvernance collégiale « grenellisée ». Il est ainsi dirigé collégalement par cinq instances : associations, collectivités, État, industriels et salariés. Il a également adopté une charte définissant son mode de fonctionnement. En 2012, une association de gestion du SPPPI (GES SPPPI) a été créée. Le Cyprès et le SPPPI ont à cette occasion complètement séparé leurs structures (comme indiqué ci-dessus, après avoir été créé par le SPPPI, l'association Cyprès a été conduite en 2009 dans le cadre de la « nouvelle gouvernance » du SPPPI à « porter juridiquement » le SPPPI, la création de GES SPPPI a mis fin à ce portage).

Le SPPPI s'est vu confier trois axes de travail :

- déchets (notamment les déchets diffus dangereux) ;
- risques majeurs : aujourd'hui<sup>33</sup> essentiellement la suite des PPRT ;
- santé/environnement.

2013 a été la première année de fonctionnement du SPPPI dans sa nouvelle structure (c'est-à-dire sous l'égide de l'association GSE SPPPI) et avec la gouvernance mise en place en 2009. Les parties prenantes, représentées dans les cinq collèges, affirment l'intérêt qu'elles voient à cet outil de concertation et aux travaux qu'il peut conduire.

Les révolutions que la structure a connu ces dernières années étaient indispensables, mais peuvent se traduire par une certaine fragilité.

## **Le CYPRES**

Le CYPRES est une association loi de 1901, créée en 1991, sous impulsion de la DRIRE et sous l'égide du SPPPI. Son objectif originel était de combler les lacunes qu'avait alors le SPPPI en matière de communication. La dualité SPPPI/Cypres est à cet égard une singularité : les autres SPPPI intègrent dans leur sein cette fonction de communication. Son ciblage originel portait sur les risques industriels et l'environnement industriel, en cohérence avec la vocation du SPPPI. Cette structure, créée sous forme d'une association a permis, au-delà du domaine de la communication, d'avoir un support financier pour des actions communes en particulier avec le SPPPI.

---

<sup>33</sup> En 2011, après que la raffinerie de La Mède ait évacué le 7 août un nuage de poussières, le SPPPI a organisé en septembre un atelier rassemblant industriels, associations et pompiers

Cette association a réuni trois des participants de la dynamique du SPPPI<sup>34</sup> (lancée en 1972) : les trois collèges Etat, industriels et collectivités, avec un financement partagé (État 30 %, CL, 30 %, industriels 40 %). Les associations environnementales institutionnelles, comme AIRPACA, sont associés.

Le CYPRES a été opérateur par exemple du PRQA et du PREDI.

Sur impulsion de la DRIRE/DIREN, la compétence du CYPRES s'est élargie aux risques naturels en 2006 (avec apports de crédits État sur ce sujet). Mais les collectivités n'ont pas suivi financièrement (cette part des collectivités devait être de 60 % sur la mission risques naturels – plus 30 % État qui lançait la démarche et 10 % industriels).

À partir de 2008, une évolution majeure des relations entre le SPPPI et le CYPRES a été engagée. Le CYPRES s'est à cette occasion retiré de l'environnement industriel (pollutions), sur lequel le SPPPI reste très présent. Récemment, retour ponctuel via le lien santé-environnement. Dans le domaine des risques technologiques, le CYPRES a étendu son champ d'intervention sur une prestation spécifique, pour le compte des industriels concernés : la cartographie des réseaux d'oléoducs/gazoducs.

Depuis 2010, le CYPRES et le SPPPI sont indépendants l'un de l'autre.

Aujourd'hui, 45 % des moyens sont sur les RT, et 55 % sur les risques naturels.

Le budget annuel est d'environ 600 000 €, avec 7 ETP.

Le CYPRES s'est en particulier mobilisé en appui des collectivités pour les DICRIM et PCS.

Le CYPRES entretient d'abord une veille documentaire (1 ETP), pour suivre l'état de l'art. Un agent travaille d'une part à la cartographie (60 %), et d'autre part sur le site internet (avec bases de données et SIG interactif).

Pour les risques technologiques : un tiers de temps du directeur et 1 ETP, pour l'information préventive et préparation à la gestion de crise (dont des exercices publics<sup>35</sup>).

Pour les risques naturels : le directeur et 1,5 ETP pour aller au contact des maires sur les DICRIM et PCS, et les aider à les réaliser (animation de réunion, méthodologie, mais c'est la commune qui rédige).

0,5 ETP assure une information dans les écoles.

Le directeur assure de plus des formations (ENSOSP, dans des entreprises, ...) et tous contacts nationaux utiles.

L'État n'est représenté financièrement au sein du CYPRES que par la DREAL, et les financements d'État sont exclusivement MEDDE. Or, ce sont les préfetures (directeurs de cabinet) qui demandent l'intervention du CYPRES sur les DICRIM et PCS, sans apport financier significatif (Hormis la convention sur un an passé en 2012

---

<sup>34</sup> Le SPPPI est aujourd'hui constitué ([voir 3.2.3.2](#)) en association autonome.

<sup>35</sup> Cf exercice avec SANOFI en novembre 2013

avec la préfecture du Var, avec 40 000 € venant du ministère de l'Intérieur<sup>36</sup>, on ne peut citer que le cas des Bouches-du-Rhône où la préfecture/SIRACED PC a dégagé 1000 €).

Mais ce n'est pas la seule ambiguïté : sur le terrain, l'intervention du CYPRES est comprise par les uns comme normale puisque la commune est adhérente, pour d'autres comme relevant de la commande du MEDDE, pour d'autres encore comme relevant de la commande de la préfecture. Pour les PCS, certains s'attendent à une prestation complète de type maîtrise d'œuvre, alors que le CYPRES se présente comme une assistance à maître d'ouvrage. Avec parfois des ratés : la mission a pu constater que le PCS réalisé en 2013 dans une commune du Var, ayant bénéficié de l'intervention du CYPRES, était de piètre qualité, avec des informations soit erronées (référence à la DDASS, service n'existant plus, ou à la DDE), soit absentes (numéros de téléphone des administrations à contacter en urgence). Malgré les annonces du directeur du CYPRES, les PCS ne sont pas abordés dans une optique de bassin de risques, avec une approche donc de mise en cohérence intercommunale (par exemple sur les hébergements d'urgence, ...).

On peut donc penser qu'un renforcement de la supervision du CYPRES serait utile. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'est allé la DREAL, en passant une convention d'objectif avec le CYPRES, pour la période 2013-2015. La DREAL considère que, sur les risques naturels, les prestations du Cyprès s'éloignent des objectifs du MEDDE, l'essentiel des prestations sur les PCS et DICRIM relevant plus du domaine du ministère de l'intérieur. Les objectifs budgétaires du MEDDE en la matière sont clairs :

« À l'exception des actions pilotes inscrites dans une démarche globale de prévention (type programmes d'action de prévention des inondations), la pose de repères des plus hautes eaux connues en zone inondable, les documents communaux d'information sur les risques majeurs, les plans communaux de sauvegarde réalisés par des communes ou groupements de collectivités territoriales compétents ne peuvent être financés ni sur crédits budgétaires du MEDDE ni au titre du FPRNM. »

Et donc des tensions apparaissent avec certaines préfectures en attente de la prestation du CYPRES, mais sans crédits pour les couvrir.

De plus, le positionnement de prestations notamment type PCS par rapport au secteur concurrentiel est délicat, une interrogation de la Direccte est en cours pour savoir si les prestations PCS aux communes peuvent être des subventions ou relèvent du domaine commun. Enfin, recevant plus de 200k€ de subventions, le Cyprès doit veiller à ne pas entrer dans le cadre d'un service d'intérêt économique général auquel cas le droit européen impose des contraintes importantes (que ne pourrait pas assumer le CYPRES).

Plus globalement, on peut constater que les évolutions tant statutaires que de métiers du Cyprès amènent aux constats suivants :

- sur les risques technologiques, une action qui reste bien centrée sur les préoccupations du MEDDE (campagnes d'information, CSS, centre de documentation), mais avec, de fait, un recouvrement avec le SPPPI

---

<sup>36</sup> Après 2010, le préfet du Var a mobilisé, sous pilotage du directeur de cabinet, une mission d'appui opérationnelle pour accompagner les communes dans l'élaboration des DICRIM et PCS, associant le SID PC, la DDTM, l'association des maires, le SDIS, les comités communaux feux de forêt et le CYPRES. Elle a examiné tous les (75) PCS obligatoires et elle s'est déplacée au moins une dizaine de fois.

- une impulsion permanente d'expansion du directeur du Cyprès (le même depuis l'origine) basée sur une compétence reconnue, accompagnée d'un fort lobbying (DGPR, préfets...), se déployant dans le domaine des risques naturels, mais au-delà des attentes du MEDDE.

Il reste le problème du statut d'association loi de 1901 de cette structure fortement subventionnée par l'État. Devant le risque de gestion de fait, la DREAL s'est retirée du bureau, accentuant de fait l'autonomie du CYPRES et de son directeur.

### **EVOLUTIONS POSSIBLES**

La situation actuelle, juxtaposant deux structures dont les champs se recoupent (au moins pour les risques industriels), et avec un positionnement ambigu de l'État (« dedans et dehors »), ne peut pas perdurer.

Il est clair que deux champs méritent un lieu d'action partagées entre l'État et divers acteurs, dont les collectivités territoriales :

- les risques anthropiques, dont les pollutions et les risques technologiques, avec leurs impacts sur la santé ;
- les risques naturels majeurs.

Mais, non seulement ces problématiques sont relativement séparées, mais aussi les acteurs concernés, hors l'État et les collectivités territoriales. La présence des travailleurs, via les syndicats est bien sûr incontournable en matière de risques technologiques. Celle du Conseil Régional et, par exemple, des syndicats de rivières ou de massifs forestiers, est nécessaire pour appréhender l'enjeu des risques naturels.

S'appuyant sur l'expérience acquise par les deux structures, on ne peut que suggérer une meilleure spécialisation, du SPPPI sur le premier champ, et du CYPRES sur le second.

Il est par exemple apparu clair à la mission (voir ci-dessus 2.3.1), qu'une stratégie régionale des risques naturels majeurs devait s'appuyer sur un lieu de partage et de diffusion de la culture du risque. Et donc, l'Etat doit rester présent dans ces deux structures, en s'impliquant fortement pour qu'elles assurent les missions attendues.

Ceci suppose vraisemblablement de réexaminer le statut juridique, pour que cette place de l'État soit claire, pleine et entière, et sans risquer de plus la gestion de fait. Une évolution par exemple vers les statuts de GIP mérite attention.

Recommandation :

**19.***La nature indépendante des deux structures séparés du SPPPI et du CYPRES est une singularité dans le paysage national, une part importante des fonctions du second étant assurée ailleurs par l'unique institution du SPPPI. Dès lors, il est important de poursuivre les évolutions du SPPPI et du CYPRES, outils partagés entre l'État, les collectivités territoriales, -et en priorité le Conseil Régional-, les entreprises, les syndicats et les associations de protection de l'environnement, afin de clarifier leurs rôles respectifs dans les domaines des risques et pollutions anthropiques et des risques naturels majeurs. À cette occasion, la place de l'État serait clarifiée avec une évolution vers des statuts de GIP.*

### 3.3. Les organisations au niveau départemental

Au niveau départemental, les organisations des services de l'État sont très variées, 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. Dans les Bouches du Rhône, toutefois, l'UT DREAL a repris la totalité du champ déchets, y compris les ISDI ([voir ci après 6](#)).

Pour ce qui concerne les risques naturels majeurs, les responsabilités et compétences se répartissent essentiellement entre les préfectures (dont SID PC, bureaux de l'environnement, etc.), les DDT(M), les DDPP, les services RTM. Mais il y a eu de récentes fluctuations qui ont encore plus nui à la lisibilité (en particulier avec des suppressions puis reconstitutions de SID PC, par exemple dans les Bouches-du-Rhône).

**Les diverses organisations de l'État en matière de risques naturels majeurs**  
**AUDIT RNT PACA/ORGANISATION DES SERVICES**

	CDRNM	Coordination État (0)	DDRM	AZI (1)	DICRIM/PCS (0)	Campings	observations
04	Créée en 2007, fusion avec CDSC : réactivation à venir (3).	« Bilatérales » fréquentes avec ONF/IF lors avis urba (3)	réédité en novembre 2009	PAC auprès des CL le 29 juin 2011	Suivi de la préfecture/PCS DICRIM ?	SID PC et sous préfets	PPRN multirisques sauf argiles
05	CDRNM peu active (3)	Pôle risque départemental animé par le préfet	En cours d'actualisation pilotée par la préfecture	PAC aux CL en 2009 et refait à l'occasion des PAC multi-risques	DICRIM : suivi préfecture ; PCS : suivi SDIS	DDT avec RTM et SDIS	PPRN multirisques PAC toutes communes entre 2009 et 2012
06	active(33)	?	En réactualisation fin 2013 ? (piloté par la préfecture)	PAC auprès des CL : quand ?	Suivi SID PC/PCS DICRIM non suivis ?	Préfecture (SID PC)	DDPP complètement déconnectée
13 (3)	Relance en 2014	Réunions trimestrielles lancées en 2014	2006, révision en cours engagée en 2013	PAC prévu en CDRNM début 2014	Animation relancée avec CYPRES en 2013 (SIRACED PC) / PCS	DDPP et DDTM : ré-activation en 2013 : Actions à engager	- Voir plan d'action décidé en 2013. - rôle théorique DDPP...
83	néant	Mission d'appui opérationnelle (MAO : ciblée DICRIM/PCS)	2008 réactualisation en cours	PAC : 27/06/2011 (12 communes/ PPRI « Dracénie) et 11/10/2011 (autres)	MAO/DICRIM et PCS	DDPP/Arrêt é préfectoral 2013 + Sous commission campings	Bonne circulation d'information et coordination, après inondations 2010
84	Néant (mais sous commission feux de forêt)	Aucune coordination formelle mais échanges ciblés sur affaires particulières	Réactualisation à venir mais non engagée	Communication ciblée à l'adresse des communes sans PPRI	Suivi SID PC/PCS DICRIM non suivis	DDPP + Sous commission campings très active	S'appuyer sur la MISEN en formation élargie aux élus

(0)	À noter des réunions de coordination régulières (3-4/an) DREAL PACA – DDT
(1)	AZI accessibles par le grand public sur l'outil de cartographie interactive CARMEN sur le site internet de la DREAL PACA. Tous les départements concernés depuis 2011.
(2)	À noter que l'observatoire régional des risques majeurs développe en 2014 un espace « moi citoyen » sur lequel le recensement des DICRIM (+ téléchargement) et PCS sera disponible. La convention DREAL-Cyprès 2013-2015 prévoit une action de soutien et de suivi de la réalisation des DICRIM sur la région, les priorités en termes de soutien sont définies annuellement.
(3)	Prévision avant fin avril 2014 : révision de l'AP et organisation d'une réunion CDRNM
(4)	MIRNATT réactivée (réunion programmée le 17 février 2014, lettre de mission à DDT). COPATE spécifique le 18/2/2014
(5)	Une réunion a eu lieu en 2012
(6)	dernière réunion le 20 janvier 2014
(7)	Voir rapport audit RNH 2012



Cette diversité n'est pas suffisamment prise 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. On constate des pratiques très variées (comme celle pertinente des PPR multirisques propre aux Alpes de Haute Provence et aux Hautes Alpes), et une absence de partage de bonnes pratiques (comme le cadre précis de l'arrêté préfectoral sur la prévention des risques dans les campings, dans le Var, voir annexe 2.11, ou les exercices menés chaque année dans les Hautes Alpes, ou enfin la mobilisation des sous-préfets pour animer des groupes de visites dans les Alpes de Haute-Provence : voir annexes 2.6 et 2.3).

La diversité des origines des cadres et agents ne facilite pas une vision commune, et des partages de réflexion et pratiques.

Et parfois, on assiste à des divergences pouvant être importantes et risquant de nuire vivement au dire de l'État. C'est la contrepartie, par exemple dans les Alpes Maritimes, d'un excellent service en charge des risques d'inondation au sein de la DDTM des Alpes Maritimes, maîtrisant si bien son sujet qu'il omet de consulter d'autres services (comme l'ONEMA<sup>37</sup> ou la DREAL<sup>38</sup>) ou tardivement.

Le manque de lisibilité est aussi parfois accru par l'existence ou les compétences des bureaux de l'environnement des préfetures, qui se chevauchent avec les compétences de certaines DDI. Peut-être serait-il utile d'examiner la suppression des éventuels doublons restants et d'optimiser, mutualiser les moyens des services départementaux de l'État sur les thématiques environnementales. Ceux-ci permettraient aussi d'assurer un meilleur niveau d'intégrations des procédures administratives correspondantes.

Mais, surtout, il y a des cas trop nombreux où des missions ne sont plus assumées, des services pensant que d'autres les assument. C'est le cas du DDRM ou de la prise en compte des risques naturels majeurs dans les campings dans les Bouches du Rhône ; c'est le cas très souvent des transmissions des informations aux maires (TIM, comme dans les Alpes Maritimes) ou des DICRIM (entre SID PC et DDT, comme dans le Vaucluse ou les Alpes de Haute Provence).

La baisse drastique des effectifs, amène, en cas de départ non remplacé, à une fragilisation grave, allant même jusqu'à l'abandon d'une mission : police des eaux réduite dans les Bouches du Rhône, perte de compétence en matière d'évaluations des dégâts aux biens non assurables des collectivités et abandon de la transmission d'informations aux maires dans les Alpes Maritimes, un seul agent compétent à la DDPP du Vaucluse en matière de campings, seulement deux agents (en intégrant la co-responsable de l'unité prévention des risques spécifiquement chargée, en plus des PPRI, des démarches PPRif) à la DDT du Vaucluse en matière de feux de forêt, un seul encore à la DDTM du Var pour les évaluations des dégâts aux biens non assurables des collectivités... Des services pallient leur fragilité dans ce domaine clef des risques majeurs, en ponctionnant des effectifs sur d'autres missions (comme à la DDTM du Var).

L'abandon de missions classiques d'ingénierie publique ou d'aide à la gestion communale a accéléré le départ des compétences (les agents restant en activité

---

<sup>37</sup> Avec l'ONEMA, ceci a abouti par exemple à un contentieux avec une commune : voir audit eau et biodiversité mené en 2013

<sup>38</sup> Au-delà du cas ci après détaillé en 4.3.3 sur le PPRI de la Basse Vallée du Var, la mission a eu connaissance de divers cas de non consultation ou consultation tardive de la DREAL concernant des ouvrages hydrauliques, surtout travaux sur digues ([voir ci après 4.13](#))

rejoignant directement des collectivités territoriales, voire partant dans le privé) : gestion des eaux, déchets, voirie, assainissement... Les compétences qui en résultaient pour l'État, utile en matière de risques (comme la gestion des cours d'eau, l'organisation des transports, les relations avec les entreprises dont les moyens sont réquisitionnables en crise...) ont donc disparu.

Hormis le cas notable des services RTM, adossés 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, le seul vraiment à la manœuvre en matière de risques naturels majeurs.

Si l'on conjugue cette fragilité des 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 penser que l'État n'est plus désormais en capacité ni d'anticiper, ni de gérer une crise d'ampleur majeure. Et 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 associant plus les collectivités territoriales au niveau régional (voir plus haut 2.3.1), mais aussi au niveau local (par exemple en relançant les commissions départementales des risques naturels majeurs/CDRNM comme dans les Alpes Maritimes ; voir ci après 3.4) :

- 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, comme dans les Hautes Alpes, ou en redynamisant des missions interservices risques naturels/MIRNAT, comme récemment dans les Alpes de Haute Provence, ou en mobilisant les MISEN, comme envisagé dans le Vaucluse, en allant au-delà des simples « clubs » techniques des Alpes Maritimes, ou en élargissant les compétences de la Mission d'Appui Opérationnelle/MAO, si efficace déjà, dans le Var... ;
- 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, les DDPP, etc. ;
- 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 :

***20. Préserver voire renforcer les moyens humains dédiés aux risques naturels majeurs dans les DDT(M) et organiser le maintien des compétences dans l'ensemble des DDI mobilisées.***

Suggestion :

*Mettre en place une animation régionale des services de l'État mobilisés au niveau départemental en matière de risques naturels majeurs (DDT(M), mais aussi SID PC, DDPP, services RTM, etc.), comprenant, en liaison avec le CVRH, un plan de formation dédié.*

Recommandation :

**21.***Mettre en place, auprès de chaque préfet de département, un lieu de coordination de l'État en matière de risques majeurs, associant l'ensemble des services/DDI concernés, y compris les SDIS, l'ONEMA, voire les DASEN et l'agence de l'eau RMC.*

Cette dernière recommandation laisse bien sûr toute souplesse à chaque préfet, tenant compte des organisations locales, de voir le dispositif le mieux adapté :

- dans les Alpes de Haute Provence<sup>39</sup>, au-delà de l'excellente pratique de responsabilisation des sous préfets aux enjeux campings, la relance récente de la mission interservices risques naturels (MIRNAT) est sûrement une bonne initiative ;
- dans les Hautes Alpes, le fonctionnement du pôle de compétence est exemplaire (voir annexe 2 E), et le préfet doit veiller à y faire valider les plans d'action et doctrines ;
- dans les Alpes Maritimes, les clubs techniques « mouvements de terrain » ou « PPRIF » ne sauraient suffire. Et la CDRNM n'est pas le lieu pertinent d'une coordination interne à l'État. Peut-être est-il envisageable de réunir régulièrement la MISEN sur la thématique risques naturels majeurs ? Et la mobilisation sur les TIM et DICRIM doit être relancée. La DDTM dispose d'un service de grande compétence en matière de risques inondations, mais, cette compétence même l'incite trop à ne pas assez associer d'autres établissements (comme l'ONEMA<sup>40</sup>) ou services (comme la DREAL<sup>41</sup>) de l'État. Ceci laisse naître des conflits internes à l'État, nuisant à sa crédibilité vis-à-vis des collectivités territoriales et partenaires. Le directeur de la DDTM doit veiller à mettre en place des procédures claires et systématiques de consultations, permettant d'asseoir le dire de l'État.
- Dans le Var, les crises récentes ont soudé les services de l'État et créé d'excellentes habitudes. La mission d'appui opérationnelle, à la mission limitée (mais fondamentale et bien menée ; voir annexe 2 I) à l'appui et au conseil aux collectivités territoriales, a montré la pertinence d'un lieu de partage interservices. C'est une bonne base pour aller vers une coordination plus générale en matière de risques naturels majeurs (dont la récurrence est prégnante ces dernières années : incendies en 2003, inondations en 2010, 2011, 2014). La coordination avec l'Éducation Nationale (DASEN : [voir ci-dessus 3.2.2](#)) est à relancer.

<sup>39</sup> Ce département semble avoir souffert d'un certain turn over du corps préfectoral

<sup>40</sup> Voir sur ce point audit eau et biodiversité mené en 2013 par le CGEDD

<sup>41</sup> En particulier pour les travaux sur ouvrages de protection, ou pour la mise en œuvre de la doctrine en matière d'urbanisation derrière les dits ouvrages.

- dans le Vaucluse, au-delà de nonnes relations bilatérales, par exemple entre DDT et DDPP (campings), ou entre DDT et SDIS (feux de forêt), il est urgent de mettre en place une coordination en matière d'inondations, par exemple en s'appuyant sur la MISEN, et de veiller à la réactualisation du DDRM, et au suivi des DICRIM.

### 3.4. Les partenaires au niveau départemental

Les textes donnent des compétences précises aux collectivités territoriales dans quelques domaines précis :

- les déchets, aux Conseils Généraux pour la planification (plans départementaux des déchets ménagers, et des déchets inertes) et aux communes (ou à leurs groupements) pour la mise en œuvre ;
- l'information sur les risques aux communes (DICRIM) ;
- la gestion de crise aux maires (PCS).

Dans ce cas, le rôle de l'État consiste à veiller à l'exercice de cette compétence, quitte à se mobiliser en conseil.

Dans d'autres cas, les textes prévoient le cadre d'une responsabilisation des collectivités territoriales. C'est d'ailleurs le cas dans la toute récente loi adoptée fin janvier 2014, qui donnent des compétences en matière d'inondation (assorties de ressources dédiées). L'histoire, ou des décisions politiques, ont, en région PACA, vu l'émergence d'initiative de qualité.

Historiquement, la menace des feux de forêt a été la plus perçue, et ont émergé des comités communaux feux de forêt (particulièrement actifs dans le Var, avec plus de 5000 membres bénévoles), des syndicats de massifs forestiers, et un très fort engagement des Conseils Généraux. Ces derniers ont mis en place des équipes spéciales, au-delà des SDIS, de sapeurs forestiers (cf « Force 06 » dans les Alpes maritimes, avec plus de 200 agents). Les Conseils Généraux du pourtour méditerranéen ont même créé une institution dédiée, l'Entente pour la forêt méditerranéenne, qui réunit 14 départements, 14 SDIS et la collectivité territoriale de Corse/CTC (voir <http://www.entente-valabre.com/>).

On ne retrouve que rarement et ponctuellement une telle mobilisation en matière d'inondation. On peut sans difficulté citer quelques cas :

- le Conseil Général des Alpes Maritimes, très actif, et qui vient de reprendre la domanialité du fleuve Var et s'est engagé dans un programme important de travaux de préventions des inondations (effacement de seuils, digues...) ;
- le Syndicat Mixte interrégional d'Aménagement des Dignes du delta du Rhône et de la Mer (SYMADREM<sup>42</sup>), véritable exemple de niveau national, qui assure une responsabilité complète tant de travaux, de gestion des digues, et d'intervention en crise, tant le long du Rhône, qu'en partie v/v de la submersion marine;
- Le Syndicat Mixte d'Aménagement de la Vallée de la Durance (SMAVD43), mais qui n'assume pas totalement les compétences que l'on peut attendre d'une institution qui s'est vu attribué le qualificatif d'EPTB (voir ci après 4.6)

<sup>42</sup> Voir <http://www.symadrem.fr/>

- les syndicats de rivières des Alpes Maritimes, qui se sont lancés dans des programmes importants de prévention des inondations, via des programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI)
- la commune de Tarascon, qui s'est dotée d'un chargé de mission risques, et a mis en place un centre opérationnel de crise moderne, en liaison avec le SDIS.

Mais, globalement, les collectivités territoriales tardent à prendre la mesure de l'enjeu inondations (allant parfois même à se retirer de la compétence devant la crainte des conséquences en termes de responsabilité, comme l'a fait la communauté urbaine de Toulon après les inondations de 2010). Or divers élus sont conscients de la nécessité de cette mobilisation, à commencer par le Conseil Régional qui en a fait un objectif (voir ci-dessus 3.2.3.1). Les témoignages et l'expérience des maires d'Arles ou de Draguignan, ayant eu à gérer des crises graves (respectivement en 2003 et 2010) sont précieux et méritent d'être valorisés, pour accompagner l'engagement de leurs pairs.

On ne peut que considérer que l'exemple de la mobilisation en matière de feux de forêt pourrait être utilement transposé avec :

- des bénévoles organisés pour entretenir les cours d'eau (à l'instar de quelques associations ici ou là, comme « les chevaliers de l'onde », autour de La Sorgue dans le Vaucluse, voir <http://www.leschevaliersdelonde.org/> ) ;
- des communes mobilisant des personnes dédiées (comme le chargé de prévention des risques du pays Briançonnais) et faisant vivre la préparation de crise, au-delà des DICRIM et PCS, avec des réunions d'information des citoyens, et des exercices ;
- des syndicats de rivières, voire des établissements publics territoriaux de bassin, propriétaires d'ouvrage de protection, investissant (PAPI et autres) et en assurant la gestion et la surveillance, y compris en crise ;
- des Conseils Généraux venant en appui, mobilisant leurs moyens humains (comme Force 06 qui va désormais au-delà de sa mission initiale en matière de forêt) et conseillant, soutenant les communes, voire créant une institution interdépartementale.

L'État, tant au niveau régional avec le Conseil Régional, qu'au niveau départemental, doit s'engager résolument dans une stratégie de mobilisation/responsabilisation des collectivités territoriales en matière de risques inondations, puis, progressivement, dans tous les risques que connaît la région (à commencer par le risque sismique).

Au niveau départemental, ceci suppose une action volontaire des préfets pour :

- pousser à la création de syndicats de rivières (comme vient de le réussir le préfet du Var récemment, avec deux créations) ;
- faire vivre un lieu de concertation/coordination avec les collectivités territoriales. C'est ce que les textes prévoient avec les commissions départementales des risques naturels majeurs/CDRNM. Une seule est active aujourd'hui, celle des Alpes Maritimes (cf annexe 2.8).

Recommandation :

**22.** *Les préfets, dans chaque département, doivent initier et faire vivre une stratégie de mobilisation des collectivités territoriales face au risque d'inondations, et à terme face à tous les autres risques (dont le risque sismique) en accompagnant les communes et maires dans l'exercice de leurs compétences (dont DICRIM et PCS), en suscitant la création et en aidant des syndicats de rivières aptes à investir, gérer et surveiller, y compris en crise, des dispositifs de prévention/protection, en mettant en place et animant des lieux de concertation/coordination (à l'instar des CDRNM)*

#### **3.4.1. Alpes-de-Haute-Provence (04)**

Un CDRNM a été constituée en 2007, mais n'a plus été réunie depuis de nombreuses années. Il n'y a donc pas de lieu de présentation de la politique en matière de risques majeurs mené par l'État, ni de lieu d'échanges.

Cependant, dans le domaine des campings, les maires sont ponctuellement associés quand ils sont concernés aux réunions de la sous commission, et aux groupes de visite animés par les sous-préfectures.

Soit la CDRNM est réactivée, soit la pratique précitée d'une mobilisation par arrondissement pourrait être une voie envisageable pour des réunions régulières plus larges abordant la politique des risques majeurs.

#### **3.4.2. Hautes-Alpes (05)**

Il n'y a pas de CDRNM dans les Hautes Alpes. Il n'y a donc pas de lieu de présentation de la politique en matière de risques majeurs mené par l'État, ni de lieu d'échanges. Or, le préfet anime un pôle de compétence risques.

Et, par ailleurs, dans le domaine des campings, les maires sont ponctuellement associés quand ils sont concernés aux réunions de la sous commission, et exercices.

La mobilisation récente du pays Briançonnais pour mener des actions tendant à une gestion intégrée des risques montre l'intérêt d'une approche par vallée et intercommunalité.

Plusieurs voies seraient envisageables pour mieux associer les collectivités territoriales à la politique de prévention des risques majeurs : soit régulièrement, le préfet pourrait élargir les réunions du pôle de compétence, soit il peut formaliser la création d'une CDRNM, soit il prendrait l'initiative de réunions régulières sur la thématique risques majeurs par vallée, en s'appuyant sur l'homogénéité des enjeux, etc..

#### **3.4.3. Alpes-Maritimes (06)**

Le Conseil Général des Alpes Maritimes est très allant dans le domaine des risques naturels majeurs, d'une part avec son fort engagement en matière de lutte contre les incendies de forêts (avec le SDIS, et un service dédié à la prévention de terrains, Force 06, mobilisant plus e 200 sapeurs forestiers), mais aussi de prévention contre les inondations. Il a repris récemment la domanialité du fleuve Var et mène des travaux d'effacement des seuils et de confortement des digues et ouvrages de protection.

En matière de déchets, il avance sur la planification, mais sans réellement s'impliquer sur l'implantation nécessaire d'installations dédiées.

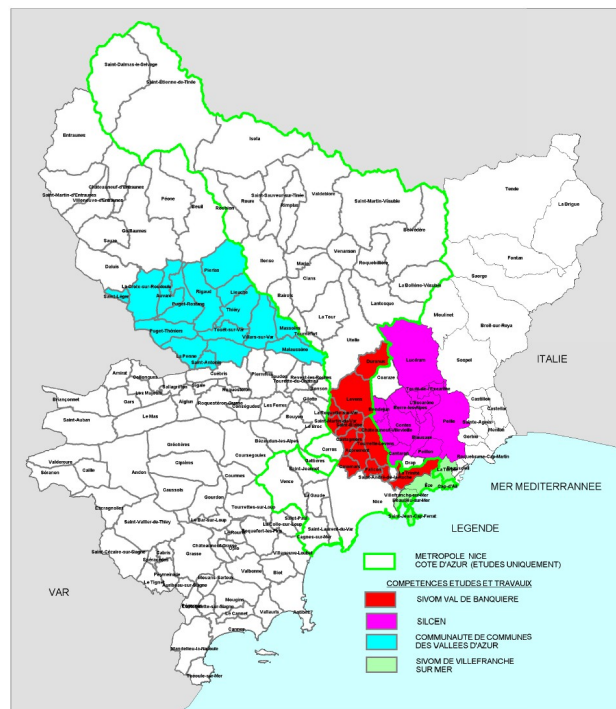
En matière de gestion des cours d'eau, et de prévention des inondations, le département compte des syndicats très actifs, porteurs de PAPI (Les Paillons, Siagne, Var).



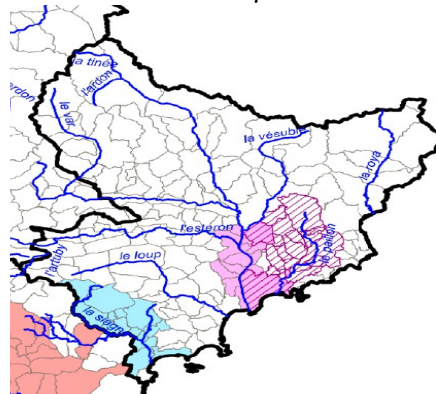
SYNDICATS DES RIVIERES  
SEPTEMBRE 2013



EPCI ET SYNDICATS COMPETENTS POUR LA  
PROTECTION DES PERSONNES ET DES BIENS  
EXPOSES AUX RISQUES NATURELS



### PAPI dans les Alpes Maritimes



La métropole Nice Côte-d'Azur se mobilise aussi, au moins au stade des études.

Enfin, l'État veille à associer étroitement tous ces partenaires à son action, en particulier via la CDRNM, qui a été saisie de décisions importantes depuis 2012 (voir annexe 2 G).

Mais, paradoxalement, cette mobilisation de structures supra communales semblent conforter une certaine déresponsabilisation des maires et communes. La préfecture est, par exemple, de relancer de très nombreuses fois des maires pour que des PCS soient enfin établis. Leur opérationnalité reste à vérifier. Et les pressions à l'urbanisation sont fortes, obligeant l'État à une grande vigilance, en particulier en termes de contrôles de légalité, ou de constructions illégales (via en particulier une bonne coordination de la police de l'environnement, sous l'animation d'une chargée de mission dédiée auprès du directeur de la DDTM, via un comité spécifique, le COPOLEN).

#### **3.4.4. Var (83)**

Le conseil général s'est porté maître d'ouvrage du PAPI de l'Argens, face à l'absence de gouvernance locale sur la gestion de bassin versant.

Des progrès ont récemment été enregistrés en matière de gouvernance locale : la création (à effet différé au 01/09/2014) du syndicat mixte de l'Argens a été adoptée lors de la réunion de la CDCI du 31 janvier 2014 ; lors de cette réunion la création du syndicat mixte de la vallée du Gapeau a aussi été adoptée.

D'autre part, le CG du Var consacre 7 M€/an à la prévention des incendies de forêts (hors moyens affectés au SDIS) et 2 M€/an sur les routes départementales pour la mise en conformité au regard des normes de recul des arbres.

Le CG aide les communes pour les contrôles de débroussaillage (au taux de 50 %) et met à disposition des pompes pour les particuliers, sous condition de création effective de comité de secteur.

Toujours sur le sujet des incendies de forêt, le Var bénéficie de la présence de comité communaux feux de forêts dont l'organisation et l'action doivent être signalées et qui sont un élément important dans l'ensemble du dispositif de prévention.

#### **3.4.5. Vaucluse (84)**

Dans le cadre de l'inspection dont le Vaucluse avait fait l'objet en 2008, la mise en place de la Commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM) avait fait l'objet d'une recommandation, l'objectif étant de formaliser la politique de prévention dans le département, et de développer l'information et la concertation avec les différents partenaires.

Si la DDT partage tout à fait les deux enjeux prioritaires (note stratégie régionale 2012-2014 de la DREAL) que constituent l'élaboration d'une stratégie régionale à décliner au niveau départemental sous forme de schémas départementaux de prévention des risques majeurs (la définition d'une politique de prévention globale et partagée par les multiples acteurs compétents, dans le cadre de la CDRNM, est identifiée comme un enjeu important par la DDT) et la mise en place des CDRNM, elle insiste sur le fait que des moyens humains doivent y être consacrés (DDT mais aussi autres DDI et services concernés : SIDPC, SDIS, DDPP...), ce qui est difficilement envisageable actuellement au regard des multiples missions en cours, absolument prioritaires (TRI Avignon -Tricastin – basse vallée de la Durance...).



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

### 4.1. La connaissance

L'État a donc la charge principale de la caractérisation des aléas, et de la traduction dans des textes et cartes pour assurer la maîtrise de la vulnérabilité. Il doit donc disposer des dernières connaissances scientifiques et techniques, tant au niveau d'un corpus de savoirs nationaux et internationaux, qu'au niveau de la prise en compte des réalités locales. Il peut dès lors s'appuyer sur des outils internes et publics, ou faire appel au secteur privé. Les collectivités territoriales responsables souhaitent aussi disposer d'éléments adaptés de connaissance.

Dans cette région, l'État dispose d'un excellent tissu d'organismes scientifiques et techniques de qualité. Encore faut-il qu'il sache le mobiliser, et que, quand il mobilise le secteur privé, il veille à garder la propriété ou au moins l'accès aux données et logiciels.

#### 4.1.1. Un excellent tissu d'organismes publics scientifiques et techniques

Les universités d'Aix-Marseille et de Nice ont développé des laboratoires de très bons niveaux dans divers champs des risques naturels majeurs. On peut citer par exemple le cas de GEOAZUR<sup>43</sup> : créée en 1996, cette Unité Mixte de Recherche (UMR) conduit des actions de recherche et de développement en géosciences par des approches couplées Terre-Océan-Espace. Les principales thématiques abordées sont l'étude de la dynamique de la lithosphère et de la météorologie de la Terre et de l'Univers proche. Ces études prennent en compte des enjeux sociétaux importants, notamment les aléas sismiques, gravitaire et tsunamigénique, ou encore la surveillance du niveau moyen des mers. Depuis octobre 2012, Géoazur est regroupée sur le site du campus CNRS de Sophia Antipolis.

Il est aussi possible de mobiliser des universités proches comme celle de Grenoble. Nous avons évoqué plus haut, par exemple, le « Pôle Alpin d'études et de recherche pour la prévention des Risques Naturels » (PARN).<sup>44</sup>

Et, des établissements publics nationaux disposent localement d'antennes de haut niveau très mobilisées sur ce domaine, dont :

- le Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA<sup>45</sup>, créé au 1<sup>er</sup> janvier 2014, par fusion de différents services du réseau scientifique et technique des ministères en charge de l'Écologie et de l'Égalité des Territoires), avec sa direction territoriale Méditerranée (ex CETE Méditerranée), basée à Aix-en-Provence, comportant un important département dédié : le Département Risques, Eau et Construction (DREC) et un laboratoire à Nice (avec une unité de recherche, ERA 06, ciblée sur les séismes). ;
- l'unité de recherche sur la forêt méditerranéenne du centre d'Avignon de l'INRA ;

<sup>43</sup> Voir <https://geoazur.oca.eu/?lang=fr>

<sup>44</sup> Voir <http://www.risknat.org/>

<sup>45</sup> Voir <http://www.cerema.fr/>

- l'Institut national de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture (IRSTEA<sup>46</sup>, ex CEMAGREF), avec en particulier les centres d'Aix-en-Provence et Grenoble ;
- le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM).

Des coopérations entre toutes ces équipes existent à des niveaux divers, même si les différences de statuts et d'objectifs gênent parfois les synergies. On peut citer l'excellente collaboration en matière sismique du laboratoire de Nice du CEREMA (ERA 06) avec GEOAZUR, encadrée par une convention.

À l'initiative du Conseil Régional, de la DREAL, et du BRGM, une démarche récente a permis de lancer un observatoire régional des risques majeurs. Dans le cadre du Contrat de Plan État Région 2000/2006, des atlas départementaux des risques naturels majeurs avaient été réalisés puis rassemblés dans la base de données RiskPACA. Depuis, les partenaires ont décidé de la mise à disposition et du partage de ces informations avec les différents acteurs de la gestion des risques, puis avec le grand public : ce fut la création de la plate-forme développée dans le cadre du CPER 2007/2013 <http://observatoire-regional-risques-paca.fr/>. Cette démarche s'est concrétisée par la création d'un Observatoire Régional des Risques Majeurs en Provence-Alpes-Côte d'Azur (ORRM-PACA). Aujourd'hui, l'observatoire souhaite fédérer le réseau régional d'acteurs (État, Région, collectivités, associations, industriels, assureurs, grand public...) et partager la connaissance pour :

- Inciter les citoyens à être acteurs de la prévention,
- Adapter les champs d'observation au service de l'action en tenant compte des évolutions et des besoins des territoires.

Suggestion :

*Amplifier la démarche d'observatoire régional des risques majeurs, en veillant à mobiliser les crédits nécessaires (en particulier du CPER) et à associer le monde universitaire<sup>47</sup>.*

#### 4.1.2. L'État doit garder la maîtrise de la connaissance

Cependant, la mission a constaté que l'État n'utilise pas à plein ce réseau. Ainsi, en 2013, et malgré la recommandation explicite d'inspecteurs du CGEDD mobilisés à la demande du préfet des Bouches-du-Rhône, la DDTM n'a pas souhaité demander au CETE Méditerranée la mise au point d'un outil moderne de modélisation et simulation des inondations dans la basse vallée du Rhône, alors même que le SYMADRHEM dispose d'un tel modèle. On retrouve le même décalage entre un État utilisant des modèles anciens et un maître d'ouvrage se dotant des derniers outils disponibles sur le marché avec le SMAVD sur la Durance.

<sup>46</sup> Voir <http://www.irstea.fr/>

<sup>47</sup> pour ce qui concerne la mobilisation des crédits, il convient de signaler que la diminution croissante des crédits budgétaires de l'Etat sur le sujet des risques naturels. Dans le même temps, l'éligibilité du FPRNM a été élargie, ce qui permet de maintenir le financement nécessaire à toutes les actions du champ réglementaire PPRN / Information préventive / Directive Inondation, financées à 100% par le FPRNM. En revanche, l'Etat n'a plus de moyen pour financer des études d'amélioration de la connaissance hors PPRN, sous sa maîtrise d'ouvrage. La problématique n'est donc pas tant la mobilisation des crédits du CPER lui-même, que la mobilisation des collectivités (couvertes par un PPRN) pour qu'elles engagent elles-mêmes des actions et les co-financent à 50% (le FPRNM couvrant la moitié des études de prévention des risques naturels sous maîtrise d'ouvrage collectivités).

On peut aussi évoquer les compétences en matière de gestion de crise (au sein du CEREMA/DREC, avec notamment un cadre issu du ministère de l'Intérieur), très mobilisées par la zone de défense sécurité ... sud-est (en particulier sur la résilience des réseaux en vallée du Rhône).

Et, quand l'excellent réseau ci-dessus remet des études de haut niveau, elles ne sont pas toujours utilisées pour passer à l'action (comme on le verra ci après en [4.10](#) en matière de risque sismique dans les Alpes Maritimes).

Enfin, quand l'État fait appel au secteur privé, il ne veille pas toujours à garder la propriété tant des logiciels et modèles, que des données.

Recommandation :

*23.L'État doit veiller à se doter des outils techniques au meilleur niveau scientifique, en particulier en matière de modélisation des inondations, et à en garder la maîtrise (propriété, accès aux données, ...). Ceci doit constituer un élément d'une stratégie régionale en matière de risques naturels majeurs, et la DREAL doit prendre une initiative en ce sens.*

## 4.2. L'information préventive

Si l'utilité du DDRM, en termes d'impact dans l'esprit des citoyens, est parfois mis en question, ce document, lorsqu'il est entièrement accessible en ligne, est intéressant. Dans certains départements où il date de plus de 5 ans, la mise à jour est en cours. Mais ce n'est qu'un élément d'un ensemble qui comprend, idéalement, la mise en ligne de toute l'information sur les risques. On peut citer le Var en exemple à ce sujet (ce qui ne veut pas dire que les autres départements ne font pas bien).

Au niveau des communes, les DICRIM et PCS, et a fortiori l'information au moins biennale sur les risques et les mesures prises dans la commune, n'existent que dans une partie des communes pour lesquelles la loi rend obligatoire l'élaboration de ces documents et actions.

La mission a pu en outre constater dans une commune que le PCS non seulement ne contenait aucun des numéros des services de l'État susceptibles de devoir être contactés en cas de crise, mais en outre que les intitulés même des services étaient ceux d'organisations antérieures (DDE, DDASS...).

On ne peut que rappeler l'utilité de relancer les maires et dans la mesure du possible de les sensibiliser collectivement, à défaut de pouvoir les accompagner tous individuellement (sachant que le CYPRES a pour vocation, entre autres, à fournir cet accompagnement). Un contrôle de qualité est également recommandé sous une forme à déterminer ; pour le PCS défectueux évoqué plus haut la commune avait été – en principe- aidée par le CYPRES.

Il s'agit certes de responsabilités des maires et non des préfets, mais l'État est d'une certaine façon responsable en dernier recours : moins la gestion de crise est anticipée et préparée au niveau communal, plus la tâche des services de secours et de gestion de crise au niveau départemental ou supra-départemental est compliquée.

La pose de repères de crues « parlants » et visibles doit également être rappelée, une fois passé le choc de l'événement.

Il n'est pas inutile de rappeler l'importance de la transmission d'information au maire (TIM). C'est par cet acte que le préfet signale au maire l'ensemble des documents – au premier rang desquels les PPR- et informations à prendre en compte pour l'élaboration des DICRIM et PCS.

La mission a constaté que dans une préfecture que le poste de la personne en charge des TIM avait été supprimé à l'occasion d'une réforme de l'organisation dans un contexte de resserrement d'effectif (et que pour la même raison plusieurs PPR n'étaient pas opposables faute d'annexion aux POS ou PLU correspondants dans le délai d'un an).

Suggestion :

*Dans le respect des effectifs autorisés, veiller à maintenir les fonctions portant sur les transmissions des informations aux maires et l'annexion des PPR aux PLU*

L'IAL est obligatoire dès lors qu'il y a un PPR ou que le niveau de sismicité est supérieur ou égal à 2. Compte tenu de la situation de la région au regard de ce risque et de la couverture partielle en PPR, de nombreuses communes n'apparaissent concernées que par l'aléa sismique, ce qui introduit un prisme déformant

Suggestion :

*Étudier une modification des textes pour que les informations sur les risques, dès lors qu'elles sont validées et pas seulement lorsqu'elles sont traduites en PPR, soient disponibles en ligne au titre de l'IAL*

### 4.3. Les PPRN

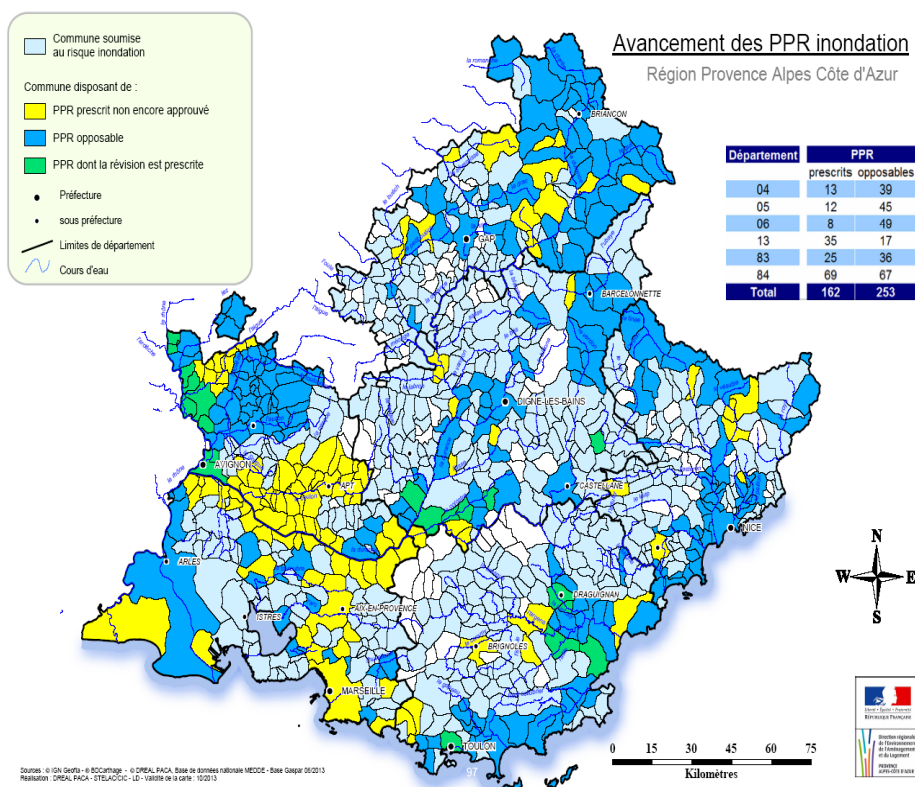
La DREAL place en seconde priorité de sa stratégie l'approbation des Plans de Préventions des Risques Naturels (PPRN). Elle indique ainsi :

« Les plans de prévention des risques naturels (PPRN) constituent les outils les plus efficaces pour limiter l'accroissement des enjeux dans les zones les plus risquées. Compte tenu des nombreux risques omniprésents dans la région, le nombre de PPRN engagés est très important. Néanmoins, la Région PACA est caractérisée par un **délai d'approbation des PPRN parmi les plus élevés en France** : la durée moyenne d'élaboration des PPRN approuvés jusqu'ici s'élève à 5,3 ans, contre 4,1 au niveau national. De plus, l'âge moyen des PPRN prescrits en attente d'approbation est de 8,2 ans, contre 6,2 au niveau national. »

La contradiction apparaît d'entrée entre la focalisation sur cet outil considéré comme prioritaire, et la réalité du retard, ce qui fait que des territoires ne sont finalement pas couverts (comme celui de la basse Durance depuis au moins une dizaine d'années).

Le travail de priorisation mis en place avec les DDT (M) a au moins permis de cibler les efforts et de focaliser les moyens. Mais, force est de constater que, sans mobilisation personnelle forte des directeurs des DDT(M) et même des préfets, l'avancement reste très lent. Heureusement, en 2013, deux territoires importants ont fait l'objet

d'investissements forts en matière de PPR inondation : les basses vallées du Rhône (autour d'Arles<sup>48</sup>) et de la Durance.



Le retard en matière de PPRIF est progressivement rattrapé. C'est moins lisible en matière de mouvements de terrains.

Dans le cas des PPRIF, les réticences, voire les blocages, auxquels les services ont été confrontés les ont conduits à introduire dans les zonages des zones non constructibles dans l'état actuel mais pouvant l'être ultérieurement moyennant réalisation de travaux de protection collective, ce qui a permis d'avancer. Cette démarche a cependant suscité quelques réserves, d'une part sur le « message » véhiculé (zones « bleues » sur le papier, « rouges » en pratique) et sur le coût des travaux à charge de la collectivité sous la pression de particuliers souhaitant que leur terrain devienne constructible (des maires ont d'ailleurs refusé l'affichage de telles zones, préférant que les terrains concernés figurent simplement en rouge)

Certains services ont compris qu'il fallait donc s'investir dans deux directions :

- le porter à connaissance de cartes d'aléa sur toutes les zones concernées d'un département, soit pour tous les risques (c'est le cas exemplaire des Hautes Alpes ; voir annexe 2 D), soit pour certains risques (comme les atlas des zones inondables, généralement bien établis dans tous les départements ; ou les cartes feux de forêt dans le Vaucluse) ;
- la réalisation de PPRN multirisques (voir ci après [4.4](#)).

<sup>48</sup> Qui a fait l'objet d'une mission spécifique du CGEDD au printemps 2013, sur demande du préfet des Bouches-du-Rhône

- mais, la cause réelle des retards se situe dans les très fortes réticences, voire résistances (jusqu'à aller au contentieux, comme la ville d'Arles, par exemple) des collectivités territoriales. On retrouve ici l'enjeu majeur d'une stratégie tendant à les co-responsabiliser, et à minima, à les associer à la programmation des PPR (comme l'a très bien fait le préfet des Alpes maritimes, avec une présentation en CDRNM, en 2012) ;
- la problématique clef est celle de la maîtrise de la vulnérabilité, en clair de l'urbanisation.

Et, dans ce contexte tendu, les services, sous la pression des élus, vont au-delà de la doctrine nationale, pourtant claire et maintes fois rappelées, en particulier après les catastrophes naturelles suite aux inondations du Var et de la submersion Xynthia sur la côte atlantique, de non poursuite de l'urbanisation derrière les ouvrages de protection. Ils s'appuient pour ce faire sur l'exemple de la doctrine Rhône. Or celle-ci, qui a validé en 2006, la notion de système d'ouvrages de protection résistants à l'aléa de référence, pouvant permettre d'accepter une certaine forme de densification urbaine sur le territoire bénéficiant de la protection (dans le cas où il est exceptionnellement reconnu comme « espace stratégique en mutation »), ne s'applique que dans ce cas spécifique d'un fleuve soumis à des inondations lentes, parfaitement prévisibles, avec des montées d'eau sur plusieurs jours.

Si, avec une procédure transparente (mais n'ayant quand même pas la validité de celle suivie pour le cas du Rhône, dûment adoptée en commission administrative de bassin), la doctrine Rhône, a été récemment étendue en basse vallée de la Durance<sup>49</sup>, où l'on peut en effet considérer les crues comme lentes (même si les vitesses de montée des eaux sont ici plus rapides que pour le Rhône), la mission a constaté l'utilisation de son vocabulaire, ou sa référence explicite dans des situations totalement différentes, sur les bassins courts, soumis à crues très rapides. (de type « cévenoles ») : dans les Alpes Maritimes (PPRI de la basse vallée du Var, approuvé en 2011 et révisé en 2013 : voir ci après 4.3.3), dans le Var, voire dans les Hautes Alpes (cf le PPRI de Risoul). Le cas de ce dernier département est significatif de la pression d'urbanisation à l'œuvre dans des territoires de montagne globalement peu densément peuplés mais où les contraintes du relief font que le territoire est souvent exigu au regard des volontés de développement.

Le ministère (DGPR, mais aussi DGALN) ne peut pas laisser perdurer cette situation d'affichage national d'une position dure, et de pratiques locales qui se généralisent d'accommodement, sans vérifier les enjeux réels tant en termes de développement urbain stratégique, que de pour ce qui est des caractéristiques des aléas et de la vulnérabilité. Les services et la DTN RTM sont d'ailleurs demandeurs d'une doctrine nationale adaptée pour les risques spécifiques à la montagne et la DGPR a décidé de mener à bien courant 2014 des guides (ou des révisions de guides) pour les risques spécifiques à la montagne (démarche engagée en 2013)

La mission considère que, à l'instar de la « doctrine Rhône », une « doctrine nationale de dérogation » serait utile à mettre en place, sous le double timbre des ministères en charge des risques (DGPR) et de l'aménagement (DGALN)<sup>50</sup>. En effet, la situation actuelle met les services locaux en difficulté, ceci devant faire au mieux, dans un

<sup>49</sup> Comité technique en 2011 entre DREAL et les DDT concernés, puis note aux préfets (de région et des départements concernés), puis évocation en CAR : mais sans qu'une liste claire et précise des espaces stratégiques en mutation soit officiellement arrêtée et publiée.

<sup>50</sup> L'atelier national « territoires en mutation exposés aux risques » peut bien sûr contribuer à sa préparation

contexte de pressions à l'urbanisation, et peut générer un phénomène de diffusion, par jurisprudence. Les préfets engagent, souvent sans en avoir conscience, leur responsabilité pénale personnelle.

Ce cadre de procédure dérogatoire devrait au moins :

- prévoir le repérage limitatif des espaces stratégiques en mutation nécessitant une attention accrue en matière de protection contre les risques naturels majeurs ;
- définir les caractéristiques des aléas pouvant faire l'objet d'une acceptation d'un certain niveau de risques (et, le cas échéant, le temps entre la prévision de l'événement et de sa survenance locale est un des facteurs clef) ;
- préciser le dispositif de validation des dispositions techniques de protection, ce dispositif devant prévoir une étape nationale (par exemple avec avis du CTPBOH) ;
- demander la mise au point concomitante des mesures de mise en sûreté des populations, avec un plan de sécurité du territoire considéré, et des prescriptions pour les bâtiments de classe 1, et des interdictions de certains établissements (par exemple établissements scolaires, pour personnes âgées ou de santé) ;
- prévoir un processus de décision, impliquant les préfets de région, de zone de défense-sécurité, et de bassin, et une validation nationale (on ne peut déroger à une doctrine nationale que par une décision nationale), mais aussi une concertation transparente avec les acteurs locaux, ne serait-ce que via un débat en CDRNM.

Et, en l'attente, les évolutions affichées ou subreptices constatées en PACA doivent être stoppées. Cette orientation devrait être un des points forts des réunions régionales qu'organise la DGPR chaque année dans les régions, avec les DREAL et DDT(M). Elle devrait être évoquée lors d'une toute prochaine, car.

Recommandation

***24. Mettre au point et diffuser une procédure officielle nationale de dérogation exceptionnelle à la doctrine nationale de non aggravation de la vulnérabilité, face aux risques, notamment les inondations, pour un nombre précis et limité d'espaces stratégiques en mutation (et de territoires de montagne fortement contraints), prévoyant une validation nationale systématique.***

Par ailleurs, le fait de retenir un (et un seul) aléa de référence pour chaque type d'aléa peut conduire à un réglage « grossier » du règlement : la probabilité d'occurrence acceptable des aléas dépend de la nature de ceux-ci mais aussi des enjeux (aires de jeux, centres de secours, maisons...).

On constate aussi que de façon générale, les PPR sont d'abord utilisés au regard de la constructibilité, et assez peu, voire très peu, au regard de l'utilisation et de la gestion des sols. Il s'ensuit que les PPR pourraient être des outils plus fins de gestion des risques.

#### **4.3.1. Alpes-de-Haute-Provence (04)**

Les 200 communes du département sont toutes soumises à au moins un risque ; 52 sont couvertes par un PPRN opposable, dont 12 PPR mono-risque retrait-gonflement d'argile (aléa très présent dans le département), pour le reste les PPRN multi-risques sont privilégiés dans un souci de simplification. Pour une meilleure lisibilité, lorsqu'il y a une partie sur les feux de forêts, les cartes figurent à part, de même pour le retrait-gonflement d'argile. Le zonage réglementaire ne couvre que les secteurs à enjeux, pour le reste les instructeurs se réfèrent à la carte d'aléa (application de l'article R111-2). La sécurité de accès est traitée dans les PPRIF, pas dans les PPRN traitant des autres risques. Les communes couvertes par des PPR opposables représentent 70 % de la population du département. La liste des communes à couvrir a été établie au sein de la MIRNAT. Pour les autres communes l'information sur les risques est portée à connaissance des maires.

Dans les PPRIF, certaines zones sont indiquées comme non constructibles mais pouvant le devenir moyennant des travaux. Certains maires refusent cependant une telle approche en raison de coûts qui pourraient s'ensuivre pour leur commune.

#### **4.3.2. Hautes-Alpes (05)**

45 PPR sont approuvés dans les Hautes-Alpes, dont 5 sont en cours de révision ou de modification et 12 étaient en cours d'élaboration à l'automne 2013). Fin 2014, 57 communes devraient donc être couvertes, sur les 172 communes du département. Toutes sont concernées à des degrés divers par au moins un risque. Des PPR ont été réalisés pour les communes les plus exposées et à enjeux, en ne réglementant que les zones urbanisées/sables (tout en ayant des données sur les aléas sur l'ensemble du territoire communal). Il s'agit de PPR multi-risques.

Actuellement, la DDT et le service RTM souhaitent uniformiser les règlements des PPR, en tenant compte du retour des services ADS. Il y a un travail DDT (avec le service RTM) sur un règlement type en cours de finalisation en 2013, à valider en pôle risques. Sur cette base, la démarche envisagée consiste à modifier tous les PPR approuvés sous trois ans pour les passer au nouveau règlement type ; le but est de donner de la cohérence à l'ensemble et de simplifier le travail des utilisateurs (architectes, instructeurs ADS...).

#### **4.3.3. Alpes-Maritimes (06)**

L'État a su se doter d'une programmation, présentée et validée en CDRNM, qui donne une grande visibilité tant aux services qu'aux collectivités territoriales concernées.



Risques	Approbations avant 2014	Approbations avant 2016
Inondation	7	10
Incendie de forêt	18	18
Mouvement de terrain	10	14
Avalanche	3	1
Submersion marine	-	6
<b>TOTAL</b>	38	49

La DDTM a su maintenir un haut niveau de compétence et de mobilisation, qui l'amène d'ailleurs à être associée à des réflexions nationales méthodologiques (par exemple en termes de PPRN en montagne).

Pour mener des réflexions entre services de l'État, des clubs locaux ont été mis en place par type de risques :

- un club PPRIF : avec le SDIS, l'ONF et la DDTM
- un club mouvements de terrain et avalanches : avec CETE et RTM. Avec travail de proposition d'une doctrine locale pour différencier alea et enjeux, transmis à la DGPR.

Le CEREMA (laboratoire de Nice) est sollicité surtout pour les PPR en zone littorale. Mais aussi des bureaux d'études privés (dont le service RTM) sont mobilisés.

Dans les PPRIF, la DDTM a introduit un « zonage conditionnel » (R0), permettant, à terme, en modifiant le PPR, d'ouvrir à la possibilité de construction, sous réserve de réalisation de travaux de mise en sécurité . Cette démarche a permis une meilleure compréhension par les élus, et donc une appropriation.

En présence de plusieurs risques sur une commune, il est prescrit un PPR multirisques. C'est le cas dans des communes de montagne (inondations et risques de montagne).

Mais, dans le cas de communes soumises à la fois aux risques feux de forêt et inondations, elles sont alors dotés à la fois d'un PPRIF et d'un PPRI (c'est le cas à l'ouest du Var, et donc, reste à traiter les communes à l'est).

Mais, la programmation continue de nouveaux PPRIF se heurte à des réactions de plus en plus vives de la Métropole Nice-Côte d'Azur. En effet, les communes concernées se retournent vers la métropole pour obtenir au plus vite le financement des travaux prescrits, alors que la programmation financière n'est pas prévue .

En effet, les PPRIF prévoient des obligations de travaux dans les deux ans ou dans les cinq ans (avec une responsabilité à la commune si un incendie survient et que les travaux ne sont pas faits). Et ce sans estimation financière. Or, il y a un très grand retard dans certaines communes en matière de protection contre les incendies (parfois même pas d'hydrant sur voirie). Et, la pose de poteaux incendies est de la compétence de la métropole, au titre de la distribution d'eau et dans le cadre de la DFCl. Les

maires se placent donc en demandeurs vis-à-vis de la métropole. L'impact n'est pas négligeable : de l'ordre de 2 M€ par an, mais avec une accélération en ce moment de ces documents préparés par la DDTM (8 annoncés en 2014), sans hiérarchisation. On aboutit à des avis défavorables tant des communes que de la métropole (du fait de la volonté politique d'avoir au niveau de la métropole un avis équivalent à celui de la commune). Toutefois, la métropole serait prête à programmer des travaux, mais avec une priorisation concertée.

Suggestion :

*Dans les Alpes Maritimes, associer la métropole Nice-Côte d'Azur à la programmation des PPRIF, et des travaux prescrits.*

Ces PPRIF se heurtent aussi parfois aux volontés d'extension d'urbanisation de communes soumises à fortes pressions immobilières. C'est le cas par exemple de la commune de Mandelieu, et du cas particulier du domaine de Barbossi. Ce cas a fait l'objet en 2012 d'un rapport de mission CGEDD. On trouvera en annexe 3 les notes de la DDTM 06 et de la DREAL faisant le point de cette affaire.

Compte tenu du caractère particulièrement sensible de ce dossier, la mission a établi une note d'alerte spécifique au CGEDD.

En matière d'inondation, la DDTM cherche à adapter les PPRI aux enjeux de développement urbain, très fort en particulier dans la basse vallée du Var.

Elle a fait par exemple un travail lourd pour accompagner l'élaboration par l'EPA Ecovallée (en charge de l'OIN Plaine du Var) d'un « schéma de cohérence hydraulique et d'aménagement d'ensemble » (ou « SCHAE »), ayant abouti à l'approbation mi 2013 d'une révision du PPRI de la basse vallée du Var. Cette démarche qui permet la densification urbaine derrière des ouvrages de protection renforcés mérite attention de la part du service en charge des risques (DGPR) en liaison avec celui en charge de l'aménagement (DGALN). La mission a établi en ce sens une note de signalement au CGEDD.

La DDTM a aussi intelligemment su faire évoluer le PPRI pour cadrer des prescriptions de limitation des surfaces imperméabilisées à une échelle de secteur et non pas de parcelle. Ceci a conduit à intégrer dans le règlement de la zone B5 du PPRI de la basse vallée du Var, la prescription suivante pour les projets autorisés : « La superficie totale (existant + extension) des constructions, installations et exhaussements de sol (notamment accès et parkings) pouvant faire obstacle à l'écoulement des eaux sera limitée à 50% de la superficie totale de la partie de l'unité foncière située en zone inondable. Toutefois, lorsque le document d'urbanisme (PLU) prévoit un secteur à plan de masse, le respect des 50% peut s'apprécier sur la totalité de l'emprise du secteur à plan de masse. »

En effet, la zone réglementaire B5 correspond à des secteurs à aléas exceptionnels du PPRI de la basse vallée du Var principalement du fait des crues du fleuve mais également sur certains secteurs du fait du débordement de certains vallons. Dans ces secteurs, la superficie des constructions, installations et exhaussements de sol (notamment accès et parkings), pouvant faire obstacle à l'écoulement des eaux est limitée à 50% de la superficie totale de la partie de l'unité foncière située en zone inondable.

Le règlement de la zone B5 du PPRI permet, donc, lorsque le document d'urbanisme prévoit un secteur à plan masse, que le respect des 50% puisse s'apprécier sur la totalité du plan masse. Cette approche a l'avantage de permettre de mutualiser les constructions et d'avoir une vision d'aménagement d'ensemble du secteur qui intègre de manière globale la problématique inondation et celle d'une structuration optimale du foncier.

La DDTM travaille à l'extension de ce principe dans d'autres cas.

Suggestion :

*Prévoir une réflexion régionale partagée, sur la base de l'expérience de la DDTM 06, sur la mutualisation, réglementaire dans les PPRI, sur une zone, des prescriptions à la parcelle, notamment en matière d'emprise au sol maximale pour permettre l'écoulement des eaux sans embâcle*

#### **4.3.4. Var (83)**

##### **Risque incendie de forêt**

Il y a eu des oppositions fortes aux PPRIF après leur prescription en 2003, et il y a donc aujourd'hui uniquement sept PPRIF approuvés. Il y a eu des contentieux sur Fréjus et Saint-Raphaël (contentieux gagnés par l'Etat en appel). D'autres sont en cours sur Tanneron, Plan de la Tour et Sainte-Maxime.

Le précédent préfet a lancé, en 2009, des auditions auprès des acteurs. Une nouvelle méthodologie a donc été adoptée avec mise en place de zones à enjeux différenciés (on retrouve cette méthodologie dans les rapports de présentation de tous les PPRIF), de EN1 (« quasiment du rouge ») à EN3, avec des zones « débloquées » si travaux. In fine, validation par le ministre (directeur du cabinet<sup>51</sup>) qui a rappelé la nécessité d'être clair dans le rapport de présentation sur le statut réel des zones En1 qui sont affichées en bleu sur la carte, mais de fait quasi-rouges car inconstructibles en l'état (certaines peuvent même ne pas accepter de nouvelles constructions même après travaux).

##### **Risque inondation**

L'essentiel des PPRI se concentre sur la façade littorale. Après les inondations de 2010, quatre marchés pour assurer un relevé des laisses de crues (plus hautes eaux, emprise des zones inondées, axes principaux de ruissellement), quelles que soient les causes (débordement de rivières et ruissellement). L'arrêté de prescription des 13 PPRI<sup>52</sup> fin 2010, pour la Dracénie, avait en annexe des enveloppes, utilisant ces relevés, pour indiquer le cadre de l'application du R 111-2 du code de l'urbanisme, à titre conservatoire.

12 PPRI sont appliqués par anticipation (sur 14 en tout)

Pour la délimitation des zones les laisses de crue sont utilisées là où la crue de 2010 était la crue de référence ; ailleurs on a utilisé l'AZI (atlas des zones inondables) ou la modélisation EXZECO

---

<sup>51</sup> Via un courrier adressé au préfet

<sup>52</sup> En 2012, prescription d'un PPRI complémentaire. 12 PPRI ont fait l'objet d'une mise en œuvre anticipée, pour se tenir dans le délai des 18 mois.

3 niveaux de rouge a priori, en fait R1 et R2 très proches ; R3 autorisé seulement pour agriculture

3 niveaux de bleu qui se distinguent par les prescriptions avec B3 autorisant construction (centre urbain) mais avec étage et pas de lieu de sommeil en RDC

(conception DDTM sur la base des guides nationaux)

La contestation est ponctuelle et porte sur de petits cours d'eau, là où le moindre obstacle peut avoir des conséquences ; plus sur hydrologie que hydraulique ; pas de contestation là où la crue de 2010 est l'aléa de référence

La DDTM s'est appuyée sur une modélisation pour préparer les PPRI définitifs, commandée au BET SAFEGE (1D/2D), calée sur les laisses de crue, sur études hydrologiques, évaluation des débits de référence<sup>53</sup>. Mais, il y a eu des contestations ponctuelles sur de petits affluents sans information récente, mais avec une urbanisation récente (donc sans mémoire), plus particulièrement sur le débit de référence (essentiellement commune des Arcs). L'association des communes (élus et services) en amont a permis une approbation anticipée des PPRI sans contestation. C'est au stade des réunions publiques (deux par commune) pour les PPRI définitifs que les contestations se sont faites plus vives (entraînant 5 avis défavorables de conseils municipaux sur 14).

Pour Draguignan, une grille spécifique pour le ruissellement urbain a été élaborée, prenant en compte les bâtiments comme obstacles aux écoulements. Les prescriptions se font par rapport au terrain naturel (mais traduit en NGF).

Pour Fréjus, à l'aval, zonage tenant compte des trois aléas et se calant sur le plus défavorable : cumul risques rupture de digues, débordement du Reyran, submersion marine. La commune mène un programme de renforcement des digues, intégré dans le PAPI. La DDTM s'interroge sur une prise en compte de ces travaux de renforcement des digues, pour le PPRI, en se calant sur la doctrine Rhône !

Exemples de PPRI litigieux sur trois communes :

- industries en zone rouge, idée de relocalisation ayant fait long feu ; autorisation en remontant les niveaux
- zone passée de rouge en bleu parce que nombreux obstacles ralentissant l'écoulement mais voirie laissée en rouge pour signaler le danger lié à la rapidité de l'écoulement
- zone de ruissellement urbain dans la continuité du PPR de Draguignan : nombreux murets ralentissant l'écoulement jusqu'au moment où ruptures en cascade, donc zonage laissé sans tenir compte de ces obstacles
- discussion sur calculs et méthodes hydrologiques
- simulation avec modélisation terrain obtenue par LIDAR

---

<sup>53</sup> Le marché laisse la propriété du modèle au BET : la DDTM transmettra le marché à la mission

## **Autres risques :**

Chutes de blocs :

À la suite de chutes de blocs sous le mont Faron, plus à l'aval que ce qui était pris en compte dans le PPR, celui-ci a été mis en révision à partir d'un inventaire des blocs instables et une trajectographie réalisée avec la méthode PROPAG des LRPC/CETE sensée donner les trajectoires maximales de plus gros blocs observés (taille de départ en 5 classes allant jusqu'à plus de 50 M3)

Le choix de faire figurer en zone d'aléa moyen les secteurs pouvant être atteints par des blocs de volume et d'énergie cinétique très différents peut poser un problème de compréhension pour le public, les mesures de protection nécessaires pouvant représenter un coût tantôt modéré, tantôt très important

Autres mouvements de terrain :

PPR anciens (1997) notamment à Draguignan (effondrement gypse) révision difficile à faire aboutir, Luc en Provence (fontis ponctuels, programme d'études avec le CETE)

Submersion marine ; pas traité aujourd'hui sauf à Fréjus (cf. ci-dessus)

### **4.3.5. Vaucluse (84)**

Le département du Vaucluse est particulièrement soumis aux risques inondations et incendies de forêts : 90 % des communes concernées par le premier, dont certaines sur des parties importantes de leur territoire comprenant de forts enjeux économiques, et la forêt couvre 42 % du département.

Priorité est donnée à la finalisation des PPRN d'importance « majeure » en cours d'élaboration : PPRI Durance, PPRI Coulon Calavon, PPRIF Monts de Vaucluse.

Au regard des moyens disponibles, le calendrier prévisionnel est extrêmement fragile, et doit souvent faire l'objet d'arbitrages ; des retards sont inévitables, qui se cumulent à ceux induits par les calendriers politiques.

Par ailleurs, le service doit faire face à des demandes récurrentes de révisions ponctuelles de PPRI approuvés : compte tenu de fortes pressions politiques, certaines doivent être engagées malgré les autres priorités ; par ailleurs la révision des PPRI du Rhône va s'imposer (notamment sur Avignon) dans le cadre du processus « Directive inondations ».

En matière d'Inondations, priorité est donnée à l'accélération et à l'approbation des PPRI en cours :

- PPRI Ouvèze (23 communes) approuvé le 30/04/2009, annulé partiellement pour 9 communes par le TA de Nîmes à l'été 2011. La CAA de Marseille les a rétablis fin 2013.
- PPRI Aygues (16 communes): enquête publique réalisée en janvier 2011 ; le rapport du commissaire enquêteur a conduit à diligenter une étude complémentaire sur la commune d'Orange ; les premiers résultats ne pouvant être intégrés sans procédure complémentaire, le PPRI va être approuvé en l'état et une révision partielle sera ultérieurement engagée pour la commune d'Orange

- PPRI Durance : finalisation des cartes d'aléas de la partie aval en 2010, projet de zonage réglementaire et premiers principes de règlement présentés en 2011, finalisation du volet réglementaire en 2012, concertation publique (conjointement avec la DDTM 13) d'avril à juin 2013. Enquête publique prévue début 2014 (sauf pour 3 communes où une application anticipée est prévue). Approbation envisagée printemps 2014.
- PPRI Coulon-Calavon : cartes d'aléas amont finalisées en mai 2013. Concertation en cours sur les cartes d'aléa aval.
- PPRI Rhône : révision en attente de la détermination des enjeux concernés pour le nord Vaucluse, au regard des nouvelles lignes d'eau fournies par la DREAL de bassin et, pour les communes à l'amont d'Avignon, des résultats de l'examen des cartes d'aléa aussi fournies par la DREAL RA.

Le risque d'incendie de forêt concerne surtout les massifs boisés fortement urbanisés dans les années 1970 à 1980 (massif d'Uchaux, massif des Monts de Vaucluse, Sud Luberon). Un syndicat mixte départemental se mobilise pour les travaux DFCI. L'incendie de 1 100 ha dans les Monts de Vaucluse en 1989 a généré une politique importante de prévention : « livre blanc » dès 1990 (pointant la question de l'urbanisation) et Plan Départemental de Protection des Forêts Contre les Incendies approuvé fin 2008, qui sera révisé en 2014.

Il existe une sous commission « feux de forêt » animée par la DDT. Sentiment de réussite, avec forte diminution des surfaces incendiées : moins de 30 ha par an.

Principes reconnus depuis 1990 : interdiction de construction dans les zones boisées d'aléas forts et très forts (sauf exceptions) + prescriptions particulières pour constructibilité en zone d'aléa moyen.

Un PIG sur 60 communes dans le Luberon en 1990, puis un nouvel arrêté en 1997. Le PIG est repris comme doctrine dans les PAC.

Les premiers PPRIF ont été prescrits dans des communes hors PIG et sans PLU.

Désormais les PPRIF sont établis à l'échelle de massifs (11 communes des Monts de Vaucluse). Par ailleurs, des cartes « à dire d'expert » sont établies dans une cinquantaine de communes, validées en sous commission « feux de forêt » et transmises ensuite aux communes, pour intégration dans leurs documents d'urbanisme (un rythme de validation d'environ 5 par an).

Les risques de retrait-gonflement des argiles et de mouvements de terrains ont été cartographiés à l'échelle départementale par le BRGM. La prévention de ces risques reste traitée à travers des porter à connaissance (PAC) adressés aux communes lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et qui intègrent ces derniers éléments.

Dans l'attente de l'élaboration d'une plaquette régionale par la DREAL, un PAC spécifique RGA a été adressé aux communes le 8 juin 2012. Il comprend les cartes réalisées par le BRGM et les recommandations constructives à mettre en œuvre dans les secteurs concernés par ce risque. Le courrier de transmission recommande aux maires de porter à connaissance ces éléments via le règlement de leurs PLU.

Concernant le risque sismique

Les évolutions introduites par les décrets d'octobre 2010 entrés en vigueur en mai 2011 ont fait l'objet d'un « PAC séismes » transmis aux 151 communes de Vaucluse le 19 avril 2011.

Dans ce cadre, la mise à jour de l'information acquéreurs locataires (IAL) a été finalisée. Elle a été associée pour plusieurs communes à une actualisation de la connaissance des risques (communes concernées par un PPRN en cours d'élaboration...).

#### 4.4. Les PPR multirisques

Une grande majorité des communes de la région sont soumises à plusieurs risques. Il semble donc logique de considérer que les PPRN devraient traiter de tous les risques.

En fait, les services de l'État n'ont que rarement pris cette orientation. L'argument technique avancé consiste à rappeler que, en amont des prescriptions, il importe d'avoir une bonne description de l'alea, et que, pour la plupart des risques, cet alea s'appréhende au niveau d'un bassin de risques (bassin versant d'une rivière ou d'un fleuve, massif forestier, ...). Mais, il faut bien constater qu'il y a une autre raison plus interne à l'organisation des services de l'État, la séparation historique des compétences, avec par exemple, d'un côté les services forestiers (issus des DDAF) et les services inondations (issus plutôt des DDE).

Or, le PPR est un document de cadrage de l'aménagement et de l'urbanisme. Il devrait donc pouvoir donner des éléments précis aux collectivités territoriales pour mener les SCOT et PLU. Les successions de PPRN sur de longues années, avec des méthodes différentes, en particulier de zonage, aboutissent à des incohérences et à de légitimes incompréhensions de la part des collectivités territoriales. On peut citer le cas de Roquevaire, dans les Bouches du Rhône, qui s'est vu opposé peu à peu sur une dizaine d'années, un PPR mouvement de terrains (concernant des cavités suite exploitation souterraine), un PPRIF, et un PPRI. Et en amont des PPRI, on constate la même disparité dans les transmissions des informations aux maires, un jour avec un atlas des zones inondables, un autre avec une cartographie des risques feux de forêts, etc.

L'esprit des textes, tendant à ce que l'État donne tous les éléments d'information aux collectivités afin qu'elles puissent établir des documents d'urbanisme tenant compte des risques, est donc absent du fait de ces pratiques, calés sur les approches techniques et contraintes administratives internes à l'État.

Cette situation ne peut qu'induire encore plus de déresponsabilisation des acteurs locaux, sans parler du manque de crédibilité du dire de l'État. Et on est loin d'une approche intégrée des risques dans l'aménagement, pourtant prônée par ailleurs par l'État<sup>54</sup>.

Les Dossiers Départementaux des Risques majeurs devraient pallier cet inconvénient, mais ils sont plus considérés et élaborés aujourd'hui comme de simple compilation d'informations générales.

---

<sup>54</sup> Voir l'atelier national « territoires en mutation exposés aux risques » : <http://www.territoires.gouv.fr/l-atelier-national-territoires-en-mutation-exposes-aux-risques> ou « sites pilotes de gestion intégrée des risques naturels dans les Alpes » : <http://www.risknat.org/activites/sitespilotes.html>

Or, compte tenu des très nombreuses études menées depuis des décennies et relancées depuis la loi risques du 31 juillet 2003, la connaissance des aléas est désormais de bon niveau dans la région.

Il semble donc temps de changer de méthode, et de s'engager dans un rattrapage en deux temps :

- établir, dans chaque département, une cartographie complète de tous les aléas naturels, la porter à connaissance des collectivités territoriales (avec un accompagnement explicatif), et la mettre largement en ligne, à disposition tant des particuliers que des services amener à décider en matière d'aménagement et d'urbanisme (services instructeurs, services de contrôle de légalité, ... ; et là encore, avec un accompagnement pédagogique) ;
- élaborer désormais des PPR multirisques.

Ceci suppose vraisemblablement un effort financier et d'études afin de mettre à jour les connaissances et de mise en cohérence. Il se peut dès lors que l'on soit amené à produire, mais bien en même temps, des cartographies séparées, tenant compte de logiques différentes suivant les aléas.

Dans certains cas, où il peut y avoir un désaccord avec la collectivité concernée pour un aléa. Afin de ne pas bloquer le processus de PPRN, peut-être est-il envisageable de traiter cet aléa à part, via un porter à connaissance spécifique, tout en poursuivant le PPRN multirisques sans ce risque. Ceci permet de poursuivre les discussions, tout en s'appuyant sur un cadre juridique précis.

Les pratiques des DDT des Alpes de Haute Provence et des Hautes Alpes devraient guider la mise en place d'une méthode partagée au niveau régional.

Par exemple, la DDT des Hautes Alpes a, après validation de la méthode par le pôle de compétence risques auprès du préfet, fait un effort important, en liaison avec le service RTM, pour établir des *cartes* multirisques, les partager avec les divers services de l'État et les porter à connaissance. C'est la démarche de « cartographie informative des phénomènes torrentiels et de mouvements de terrain » (CIPTM : voir annexe 2 D). Puis, sur cette base, elle a donc élaboré des PPR multirisques. 57 des 172 communes des Hautes Alpes devraient à fin 2014 bénéficier d'un PPR approuvé.

Dans les Alpes de Haute Provence, toutes les communes sont soumises aux risques naturels. Les PPR opposables couvrent environ 70 % de la population. La DDT des Alpes de Haute Provence (bien que sa méthode ne soit ni écrite, ni officiellement validée) mène aussi systématiquement des approches multirisques, quitte, à ce que, pour tenir compte de la spécificité des feux de forêt, à élaborer dans le PPR deux cartes d'aléa puis de zonage, l'une pour les risques incendie de forêt, l'autre pour les autres risques (et, en cas de gonflement des argiles, une carte est aussi établie en sus, sur la base des études nationales BRGM : mais cet aléa n'amène pas à des interdictions). Les études d'aléa se font sur un territoire cohérent, comme une vallée, ou un SCOT (il n'y a donc pas encore, comme dans les Hautes Alpes, de cartographie générale à l'échelle du département).



# Etat d'avancement des Plans de Prévention des Risques Naturels au 01/06/2013

## Avancement des PPRN

- PPR approuvé (45)
- PSS Durance valant PPR (12)
- R111-3 valant PPR (1)
- PPR approuvé et en révision (7)
- PPR en élaboration (6)

52 PPR sont approuvés au total

- PPR programmés multirisques
- PPR programmés monorisques (RGA)

## Etudes multirisques

- Pays Asses Verdon Vaire Var
- Vallée du Jabron
- SCOT de l'Aire Gapençaise
- SCOT du Pays d'apt
- SCOT de Manosque et sa région

Plan de Prévention du Risque  
Incendie de Forêt :

- Corbières, Moustiers Ste Marie,  
Pierrevert, Ste Tuile et Voix : approuvé

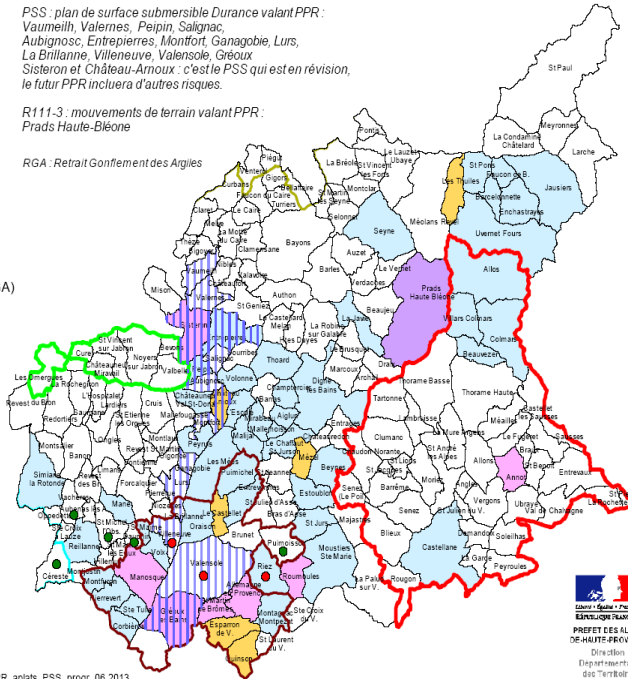
- Manosque, Gréoux,  
St Martin de B., Allemagne,  
Esparron, Quinson  
et Roumoules : présent

Sources : IGN BD CARTO\_PREF/DDT avancement PPR  
Réalisation DDT/SDT/CDT/CC - Carte 06/2013 - Avancement\_PPR\_aplats\_FSS\_progi\_06\_2013

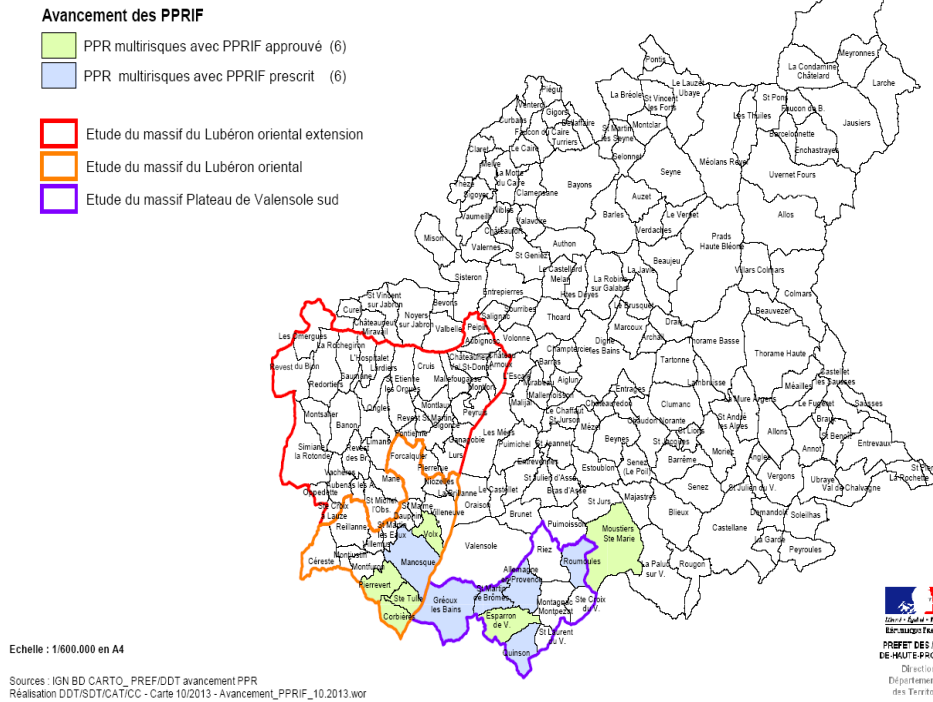
PSS : plan de surface submersible Durance valant PPR :  
Vaumeilh, Valernes, Peipin, Saignac,  
Aubignosc, Entrepierres, Montfort, Ganagobie, Lurs,  
La Brillanne, Villeneuve, Valensole, Gréoux  
Sisteron et Château-Arnoux : c'est le PSS qui est en révision,  
le futur PPR inclura d'autres risques.

R111-3 : mouvements de terrain valant PPR :  
Prads Haute-Bleone

RGA : Retrait Gonflement des Argiles



## Etat d'avancement des Plans de Prévention des Risques Incendie de Forêt au 01/10/2013



Suggestion :

*Préparer et diffuser une instruction de réorientation de la mobilisation des services vers l'élaboration de PPR multirisques, et dégager les moyens financiers nécessaires aux études cartographiques des aléas risques naturels à l'échelle départementale. Cette politique devra s'accompagner de formation et retours d'expérience afin d'affiner les méthodes.*

Recommandation :

**25.***Engager, au niveau régional, une réflexion partagée avec l'ensemble des DDT(M) en vue d'élaborer une méthode d'approche multirisques naturels des porter à connaissance et des PPRN.*

Suggestion :

*Dans chaque département, élaborer et faire valider tant au sein de l'Etat, qu'avec les collectivités territoriales, une démarche de cartographie multirisques des aléas naturels, et une méthode et programmation de porter à connaissance et de PPRN multirisques naturels.*

## 4.5. Les campings face aux risques majeurs

On compte plus d'un millier de campings<sup>55</sup>, dont plus de 600 en zones à risques, en majorité dans le Var (près de 300) et dans les Alpes de Haute Provence (plus d'une centaine).

Cette situation, qui nécessite une grande vigilance, avait été relevée par la mission inter-inspections, ayant rédigé un rapport sur « la sécurité des terrains de camping soumis à risques », remis aux ministres en octobre 2008 (CGEDD 005227-01). Elle avait d'ailleurs choisi trois des départements de la région, parmi les dix ayant fait l'objet de visites approfondies : Alpes de Haute-Provence, Alpes Maritimes, Var.

Il est utile de rappeler que c'est à la suite de la catastrophe naturelle provoquée par des inondations torrentielles à Vaison-la-Romaine (Vaucluse) en 1992, ayant entraîné la mort de 46 campeurs, que le décret 94-614 du 13 juillet 1994 « relatif aux prescriptions permettant d'assurer la sécurité des occupants des terrains de camping et de stationnement des caravanes soumis à un risque naturel ou technologique prévisible » avait été pris. Les services de l'État dans ce département sont donc particulièrement mobilisés.

Considérant que « le système actuel ne fonctionne pas et ne peut pas fonctionner », le rapport précité avait recommandé au moins deux dispositions importantes :

« regrouper les mesures de sécurité dans un cadre unifié (autorisation d'ouverture) et les différencier :

- des règles d'urbanisme (permis d'aménager) ;
- des normes de confort (arrêté de classement) ;
- définir des mesures de sécurité adaptées à la situation de chaque terrain de camping à partir d'une analyse de risques...

Pour cela :

- donner l'initiative à l'exploitant de proposer les mesures de sécurité adaptées à son établissement ;
- veiller à associer l'ensemble des acteurs concernés au sein d'une large concertation... locale (exploitants, maires et services concernés) pour préciser les mesures au cas par cas, afin de proportionner à la réalité du risque et d'en assurer l'opérationnalité ».

En ce qui concerne le premier point, si les textes n'ont pas été simplifiés, clarifiés ou regroupés, il a été établi en 2011, en étroite association avec la profession, un « guide pratique – la sécurité des terrains de camping », largement diffusé<sup>56</sup>. D'autre part, en 2010, l'État a confié au GIE « Atout France » la procédure de classement des campings au regard des conditions de confort. Mais ceci pose sur le terrain un certain nombre de problèmes (voir ci après).

---

<sup>55</sup> À l'instar du rapport sur « la sécurité des terrains de camping soumis à risques » d'octobre 2008, le terme « campings » est ici utilisé par commodité en milieu et place de « terrains de camping et établissements assimilés », voire de « hôtellerie de plein-air ».

<sup>56</sup> Le dit guide a, par exemple, été présenté et remis à la présente mission, par les représentants de l'hostellerie de plein-air, lors d'une réunion de travail dans le Var.

En ce qui concerne le second point, des préfetures ont établi d'abord des règles-cadre tenant compte de la situation particulière dans leur département respectif (cf « la doctrine des campings appliquée en Vaucluse », validée par arrêté préfectoral du 23 août 2007 ; ou l'arrêté du préfet du Var du 13 août 2012 « relatif à la sécurité des terrains de camping et au stationnement de caravanes »). Dans la quasi-totalité des départements, des sous-commissions spécifiques pour les campings ont été mises en place, associant les différents services de l'État, mais aussi des maires et des représentants de la profession (cf arrêté du préfet des Alpes de Haute-Provence du 8 octobre 2010). Ces sous commissions se déplacent régulièrement sur le terrain. Le préfet des Ales de Haute Provence a tenu à faire en sorte que ces questions de campings à risques soient traitées encore plus près du terrain, en mettant en place, sous l'autorité des sous-préfets, des « groupes de visite en charge du contrôle de l'application de la réglementation de la sécurité des occupants des terrains et aires naturelles de camping et de stationnement de caravanes réglementairement autorisés et soumis à un risque naturel ou technologique prévisible » (arrêté préfectoral du 2 juillet 2012).

Dans ce cadre, les cahiers de prescriptions de sécurité (CPS) et le volet sécurité des règlements intérieurs peuvent être élaborés au cas par cas. Le nombre de CPS est globalement très satisfaisant dans les départements suivants : Alpes de Haute Provence (99 sur 101 campings à risques), Alpes Maritimes (76 sur 76), Var (175 sur 275). Mais, encore faut-il que ces outils soient réellement portés à la connaissance des usagers et utilisés. La préfecture des Hautes Alpes a pris l'initiative d'organiser, avant l'été 2013, des exercices dans quatre campings. Les services de l'État dans ce département apportent aussi une aide aux gestionnaires pour l'établissement des CPS.

La mission note toutefois trois points méritant attention.

Tout d'abord (i) la définition de campings à risques reste très floue et variable. Ce point était déjà soulevé dans le rapport inter-inspections de 2008. En effet, certains préfets listent des communes à risques, et ainsi tous les campings sur la dite commune se retrouvent « en « zone à risques » (cf arrêté du préfet de Vaucluse du 12 juillet 2006). Dans d'autre cas, les services se réfèrent à la liste des communes à risques annexés au DDRM. Ou, enfin, dans un département (Alpes Maritimes), c'est la sous-commission camping qui détermine si un camping est en zone à risques. L'existence dans les Hautes Alpes, d'une cartographie des risques permet de repérer si un camping est en zone à risques (« CIPTM », pour « cartographie informative des phénomènes torrentiels et de mouvements de terrains ». Accessibilité par internet à tout public à l'étude). Une définition trop large peut avoir l'inconvénient de disperser les efforts, et de ne pas suffisamment se focaliser sur les cas les plus sensibles.

À l'instar par exemple de la circulaire « post Xanthia » (du 7 avril 2010), qui ciblait des « zones d'extrême danger », la mission considère que l'attention des services devrait être renforcée pour les campings en zones d'alea fort ou à cinétique rapide (ou zone rouge d'un PPR). La première question à se poser alors, consisterait à s'interroger sur le maintien du dit camping dans ce secteur. Des fermetures totales ou partielles ont ainsi été menées par exemple en Vaucluse ou dans les Hautes Alpes. La mission s'interroge par exemple sur l'absence de fermeture suite aux inondations de 2010 dans le département du Var. Il y a des cas où un risque est totalement imprévisible et sans échappatoire possible (chute de blocs, mouvements de terrains, ...).

Recommandations :

**26. Engager une réflexion pour prioriser la vigilance sur les campings en zone d'alea**

*fort ou soumis à des phénomènes à cinétique rapide ou en zone rouge d'un PPR.*

**27.***Déterminer, dans chaque département (et en priorité en 04, 83 et 84) une stratégie pour les campings et emplacements de campings en zones rouge ou d'alea fort (en particulier en cas de phénomène à cinétique rapide) et organiser des exercices (à l'instar des 05)*

La deuxième question est celle du choix à opérer entre évacuation et confinement (ou refuge). Il ne s'agit pas simplement de prévoir et sorties et refuges, mais bien de définir une stratégie en crise. Le choix par exemple dans des campings soumis à risques d'inondation, de prévoir des refuges sur des toits, suppose que des moyens de secours sont en capacité d'intervenir : les plus de 300 hélitreuillages de nuit en juin 2010 dans le Var ont été complexes, et ont dépendu de moyens qu'on ne retrouvera pas forcément dans d'autres départements ou circonstances.

Ensuite (ii), il est utile de clarifier les méthodes du GIE Atout France. On peut dire que le rapport de 2008 a été plus qu'entendu, dans son souci de séparer les procédures, quand on constate que Atout France procède au classement des campings sans du tout prendre en compte les risques, ni prendre de contact avec les préfetures. Le GIE, qui reçoit les demandes de classement en ligne, suivant un formulaire ne faisant aucune allusion aux risques, sous-traite les inspections à des experts privés, qui ne visitent que l'établissement, sans contact avec les services de l'Etat. On aboutit ainsi à des cas de classement de campings ou d'emplacements fermés du fait des risques. Le préfet de Vaucluse s'est ému par courrier (26 mars 2013) de cette situation auprès du ministère de l'Intérieur/direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises. Il a eu la surprise de recevoir une réponse du ministère de l'Economie et des Finances/sous direction du tourisme (direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services. Et la réponse se contente de rappeler que le classement est une procédure indépendante des procédures d'autorisation d'aménagement. On peut aussi citer le courrier de la préfète des Alpes de Haute Provence à Atout France (16 juillet 2013), sans réponse à ce jour pointant le fait que des classements nouveaux ont de fait rendu obsolète des CPS, sans que ses services n'en aient été préalablement informés.

L'État, statutairement majoritaire au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration de ce GIE, avec d'ailleurs obligatoirement un représentant du ministère en charge de l'environnement au conseil d'administration, est directement responsable des conséquences des pratiques de cet organisme. Il est donc urgent que le ministre de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie/DGPR examine cette situation, et voit, en liaison avec les autres ministères concernés, comment faire évoluer les pratiques du GIE pour au moins une meilleure information et coordination avec les préfetures, afin de garantir la sécurité des hôtes des campings soumis à risques majeur. Le classement doit être postérieur à l'autorisation d'aménager, et tenir compte de l'existence du CPS (au moins pour le nombre d'emplacements)..

Recommandation

**28.***Prendre l'attache du ministère en charge du tourisme et du GIE Atout France en vue de faire évoluer ses pratiques, dans un souci d'information et coordination avec les préfetures en matière de campings en zones à risques*

Enfin (iii), contrairement aux préconisations du rapport de 2008, et d'ailleurs aux textes, l'État porte exclusivement la responsabilité de la prévention des risques et de la préparation de crise. Les maires sont très en retrait, voire jouent de leur côté (comme ce maire ayant lancé une modification du POS pour recréer un camping en Vaucluse, alors même qu'il avait été fermé par le préfet). Devant la passivité des gestionnaires de camping, les services de l'État dans les Hautes Alpes ont décidé d'être proactifs pour la mise au point des CPS. Tant au niveau des départements, qu'au niveau régional, il est essentiel de travailler à une meilleure responsabilisation des acteurs ; mais ceci est un sujet plus large abordé par ailleurs dans le présent rapport.

En conclusion, la diversité des organisations des services de l'État dans les différents départements rend le partage des expériences et pratiques peu aisés. Ainsi, le pilotage de l'action relève dans les Alpes de Haute Provence et les Alpes Maritimes, du SID PC, dans les Bouches du Rhône, le Var et le Vaucluse, de la DDPP, et dans les Hautes Alpes, de la DDT. La circulation d'information n'est pas toujours optimale (par exemple dans les Bouches du Rhône entre DDPP en charge des campings et DDTM en charge des PPR). Les pratiques sont variées, sans que ceci soit toujours justifié par une spécificité technique ou géographique. La mission confirme sa recommandation générale d'une animation par la DREAL, dans une optique de partage et rapprochement des pratiques (comme la validation par arrêté préfectoral des dispositions minimales à prendre, par exemple dans les CPS, ou l'organisation d'exercices avant ou après la saison), voire pour faire remonter des suggestions aux administrations centrales.

#### **4.6. La Durance**

La Durance est une rivière interdépartementale<sup>57</sup>, avec 19 PPRI prescrits, dans le département des Bouches-du-Rhône (tous ces PPRI ont été re-prescrits en 2011, tout en conservant une cohérence technique). Fin 2010, des présentations avaient été faites aux élus, suivies d'un PAC, qui avait provoqué des réactions, dont celle du maire de Châteaurenard, avec échanges de lettres et réunions. Le sous-préfet d'Arles et celui d'Aix ont mené une mission d'écoute début 2012. Un courrier de tous les élus a reçu réponse du préfet, après mai 2012. Cette réponse a rappelé le cadre.

Dès septembre 2012, les sous-préfets concernés dans les Bouches-du-Rhône ont rencontré les élus les uns après les autres pour leur remettre les documents, pour avis avant mi-novembre, et annoncer le lancement de la concertation officielle. Ce travail fin a permis des avancées, permettant de finaliser la version État du projet de PPRI. Ceci s'est terminé à l'automne 2012, par une série de rencontres sous-préfet + DDTM pour remettre à chaque maire une version quasi définitive. Ceci a été apprécié.

Pendant ce temps, coté Vaucluse (où il y a la majorité des problématiques du développement urbain), la DDT 84 a fait évoluer la carte d'aléas, avec anticipation de création d'ouvrages (cf Avignon, dès 2007, alors même qu'ils ne sont toujours pas réalisés), ceci aboutissant parfois à des décalages. Il a donc fallu caler le langage commun pour les deux rives, avec l'appui d'un bureau d'études de communication commun (objectif de faire des panneaux d'exposition communs). Et surtout, que la DDTM veille désormais à ne plus accompagner des évolutions sans cette cohérence.

---

<sup>57</sup> Cette section reprend, actualise et enrichit les observations et recommandations de la mission d'audit des risques naturels et hydrauliques dans les Bouches-du-Rhône (2012)

Ainsi toutes les études menées ont été définies conjointement par les DDT de Vaucluse et des Bouches-du-Rhône et dans le cadre d'un comité de pilotage associant la DREAL PACA et les deux DDT.

Les phases d'association et de concertation ont également été menées conjointement (document unique de concertation) en ajustant régulièrement les plannings respectifs pour respecter un calendrier commun. Depuis début 2013, les services de l'État ont tout fait pour enfin engager les enquêtes publiques.

Pour le cas d'Avignon il faut heureusement noter que la DDE avait réussi à imposer dès 2005 l'arrêt total du développement du chef-lieu de département (et au-delà de toute la plaine agricole de la Durance, pour sa rive droite), souvent sur la seule base de l'étude hydrogéomorphologique du PPRI de 2004. Par contre, dans une partie de la zone déjà urbanisée d'Avignon exposée à un aléa fort, les dispositions préventives actées dans le PAC de 2007 doivent être durcies : un PAC actualisé est en cours d'élaboration dans ce sens.

Par ailleurs, ce cas spécifique n'est pas de nature à remettre en cause la cohérence globale des PPRI de la Durance. La situation d'Avignon est en effet très spécifique avec un programme d'études et de travaux de sécurisation de la digue engagé par la ville dès 2004 et l'identification d'un espace stratégique (Courtine) par la doctrine Rhône en 2006

Par ailleurs, à l'échelle du bassin de la Durance, les zones économiques de Pertuis et de Cavaillon ont été reconnues comme espaces stratégiques pouvant aux termes d'une qualification RAR bénéficier d'une extension dans le cadre du comité de pilotage susvisé et sur la base de critères définis et partagés par ce même comité de pilotage.

Il est important de souligner l'investissement et l'ampleur du travail de terrain réalisé par les services de la DDT au cours de l'élaboration du PPRI. Au-delà des réunions d'association des POA, à chaque étape de la procédure, des rencontres en bilatérale avec chaque commune ont été systématiquement organisées : elles ont été l'occasion d'information précise sur l'avancement des études, d'échanges techniques sur aspects réglementaires qui ont contribué à faire évoluer le projet de règlement mais aussi d'un travail en commun sur les enjeux avec un degré de finesse très élevé (c'est d'ailleurs le cas sur la zone économique de Cadenet, citée en exemple, pour laquelle le projet de PPRI entérine l'extension !). Les phases de concertation publique ont également été l'occasion d'un travail approfondi avec l'appui d'un BE spécialisé : six expositions publiques, 40 000 flyers, site internet, trois réunions publiques et huit séances d'accueil du public.

Il ressort d'ailleurs des premiers éléments de la commission d'enquête, un retour très positif de ces phases d'association et de concertation, les élus ayant globalement souligné la bonne information et l'écoute des services de l'État.

La démarche TRI doit aider à la cohérence en reprenant tout ce savoir accumulé.

Reste la problématique posée par les élus, dont du SMAVD : pourquoi avoir des digues si l'on ne peut pas construire derrière ?

Les élus du SMAVD considèrent que les PPRI sont une procédure totalement complémentaire au confortement des ouvrages en cours. Mais ils stigmatisent la lourdeur, en rappelant que la procédure a été lancée il y a plus de dix ans, avec un nombre « astronomique » de réunions (plus d'une centaine). Ils relèvent les difficultés avec les interprétations par les services de l'État : par exemple non prise en compte

des autoroutes (A7 et A51) comme ouvrage « sûr ». Les élus ne comprennent pas que, après avoir pris la responsabilité de toutes les digues (les communes ont repris la propriété de digues, et en assurent la gestion avec l'appui du SMAVD), et les efforts financiers faits, on ne permette pas d'assurer l'urbanisation. Ils ont tout particulièrement insisté pour obtenir l'extension de la doctrine Rhône à la basse vallée de la Durance (avec la notion de digue résistante à l'aléa de référence), et en attendent un « retour sur urbanisation ».

Les échanges techniques avec les services de l'État sont bons (même si le SMAVD s'étonne de la non utilisation par les services de l'État des modèles 2D, récemment mis au point et largement utilisés : voir ci-dessus 4.1), mais la doctrine apparaît rigide, et les élus ont le sentiment que la concertation n'est que factice, se limitant de fait à de l'information.

Les élus sont certes plus conscients aujourd'hui, du fait des crues récentes et récurrentes. Donc, clairement, ils ont compris qu'il fallait éviter de construire des logements en zones inondables. Mais ils s'interrogent plus sur les quelques cas de zones économiques (cf Cadenet). Le président du SMAVD considère qu'il faudrait plutôt travailler en finesse au cas par cas.

Ces positions n'évolueraient-elles pas si le SMAVD acceptait d'élargir ses responsabilités, au-delà de la simple réparation des digues (notamment à une gestion complète de l'ensemble des ouvrages de protection) ? Jouant pleinement un rôle d'EPTB, prenant en charge un PAPI, permettant, de par sa compétence géographique, d'aider à l'émergence d'une vision partagée du risque, cohérente entre les deux rives, étant pleinement associé à la mise en œuvre de la directive inondation, le SMAVD pourrait devenir un acteur clef et proactif de la prévention des risques et de la protection des populations. La récente loi (dite « MAPAM ») du 28 janvier 2014, en particulier ses dispositions en faveur des établissements publics territoriaux de bassin ou des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (articles 56 à 58) devrait permettre aux préfets de relancer l'évolution indispensable de cette institution.

Le SMAVD regroupe 78 communes, les quatre départements concernés et la Région. Son champ de compétence porte sur 250 km de rivières sur les 305 km de la Durance. Son budget annuel d'environ 18 M€ est réparti en trois tiers entre la Région, les Départements et les (petites) communes. Son fonctionnement nécessite l'unanimité au conseil d'administration. Le SMAVD n'a aucune dette et dispose d'une trésorerie importante, il aurait donc largement les moyens d'assumer pleinement son rôle d'EPTB, en lieu et place de la multiplicité de toutes petites communes au contact direct de la rivière.

Mais les élus actuels, dont le président en place depuis la création, refusent de faire du SMAVD l'acteur direct, avec une prise en charge des ouvrages, depuis la propriété, l'investissement, jusqu'à la gestion et à la surveillance, comme l'a pourtant très bien fait le SYMADREM sur la basse vallée du Rhône. Il pourrait notamment accompagner les communes dans l'élaboration et la vie des DICRIM et PCS. Le SMAVD se comporte plus comme un groupement d'intérêts pour la défense de l'urbanisation dans la basse vallée de la Durance, dont la construction de digues est un des facteurs, et reste dans une stratégie d'évitement des responsabilités de prévention réelle des inondations, restant toujours en retrait sur tous programmes comme les PAPI ou le PSR.



On se trouve ainsi, par exemple, dans une carence de prise en charge de très nombreux ouvrages à propriété privée ou incertaine (près de 600 digues et ouvrages divers : voir ci après [4.13](#)).

Le SMAVD demeure un interlocuteur incontournable sur la Durance. Son action n'est pas limitée à la réparation des digues comme l'indique son rôle d'opérateur des sites Natura 2000, et de porteur du contrat de rivière Durance. Son positionnement récent comme porteur avec l'État d'une stratégie locale Durance dans le cadre du TRI d'Avignon est un signe encourageant sur un souhait d'élargissement de son champ d'intervention qu'il convient d'accompagner sans insister sur ses insuffisances passées.

Dans ce contexte, l'État, depuis longtemps, a tenté d'assurer une certaine cohérence, en réorganisant sa police des eaux, ou en lançant un « plan Durance », qui n'a pourtant pas encore la force de cadrage et d'entraînement du Plan Rhône. La DREAL a repris la démarche fin 2013, avec une réactualisation : le préfet de région vient de valider cette réorientation, qui ira très en amont. L'enjeu est de resserrer sur l'enjeu eau et risque avec un copilotage du Conseil Régional, en liaison avec l'agence de l'eau, les conseils généraux, EDF, le SMAVD... Il faudra donc mettre en place la gouvernance adaptée. Mais ceci suppose que l'État, en particulier de manière interdépartementale, soit très bien coordonné. Du fait du caractère interdépartemental, mais avec un impact régional fort (l'eau de la Durance est utilisé dans tous les départements de la région, même si c'est beaucoup moins vrai pour les Alpes Maritimes), le préfet de région sera pleinement dans son rôle en prenant l'animation en main.

Recommandation :

*29. Au-delà de l'approbation urgente des PPRI, et de la déclinaison du TRI d'Avignon pour la basse vallée de la Durance et la ville d'Avignon, le préfet de région, avec l'appui des préfets de département concernés, devrait arrêter avec les différents partenaires, à commencer par le Conseil Régional, un ambitieux plan pour la prévention des inondations et la gestion de l'eau en Durance et, accompagner et soutenir l'élargissement des compétences du SMAVD, afin d'en faire un outil fort et complet de la prévention des risques et de la protection des populations.*

#### **4.7. Les inondations dues au régime de précipitations de type cévenol**

Hormis le cas du Rhône (et en partie basse, la Durance), la région est soumise plutôt à des inondations rapides, soit du fait des bassins très courts de ses fleuves côtiers (comme l'Huveaune, le Gapeau ou le Var), soit du fait des fortes pentes des rivières torrentielles de montagne. Dans tous les cas, un épisode pluvieux intense et localisée peut donc induire des montées très rapides des eaux, avec une grande difficulté de prévision.

Le phénomène est de plus aggravé, soit par les transports solides (fréquent des rivières torrentielles), soit par l'encombrement du lit par les plantes (absence d'essartage) soit par des remblaiements illicites (y compris volontaires, par des riverains pensant se protéger ou désireux d'agrandir leur parcelle).

Le fleuve Var cumule d'ailleurs un régime de crues rapides, du fait de sa forte pente et de fortes pluies, et un fort transport solide, du fait de son caractère torrentiel marqué.

De plus, le développement de certaines cultures accélérant l'écoulement des eaux pluviales (comme celle, dans le Var, de la vigne avec des rangs dans la pente) et l'urbanisation, même diffuse, imperméabilisant des surfaces, y compris en coteaux, accélèrent les phénomènes de ruissellement, souvent accompagnés de boues (comme on a pu le constater dramatiquement lors des inondations du 19 janvier 2014 dans le Var).

Enfin, dans diverses zones, les nappes entrent en jeu. C'est le cas de zones alluviales ou marécageuses (ou qui l'ont été avant « assèchement » ou remblaiement) et des circulations karstiques, caractéristiques du Haut Var par exemple. Dans ces cas particuliers, les premières précipitations remplissent progressivement les cavités souterraines, sans que rien n'apparaisse à l'extérieur, puis, brutalement, quand ces cavités sont remplies, les débordements par résurgences, ou les remontées de nappes se font vite sentir.

À Draguignan, en juin 2010, on a assisté à un cumul de plusieurs phénomènes :

- crue rapide de la rivière ;
- ruissellement venant de la colline et de l'urbanisation ;
- résurgences karstiques ;
- « libération » spontanée d'embâcles entraînant des vagues brutales de montée des eaux

Et, le tout dans un délai très court, qui a alors surpris tout le monde.

#### **4.7.1. L'entretien des cours d'eau et la police des eaux**

Le manque d'entretien des cours d'eau et « l'inefficacité de la police des eaux » sont souvent cités parmi les facteurs aggravants des crues : les débris naturellement présents (arbres renversés...) ou divers déchets (encombrants, gravats...) font facilement embâcle.

En outre certains riverains, pour agrandir leur parcelle, déversent eux-mêmes ou « acceptent », moyennant paiement par des entreprises peu scrupuleuses, des remblais dans les lits des cours d'eau, ce qui perturbe l'écoulement des eaux par rétrécissement du lit : selon les cas, érosion de la berge opposée en cas de hautes eaux ou, si celle-ci résiste, rehausse du fil d'eau à l'amont, risque d'embâcles accru sur place ou à l'aval.

Les autres priorités des effectifs des services en charge de la police de l'eau, même si les municipalités ou les riverains alertent parfois ces services, fait que le risque d'être sanctionné est faible.

Quand sanction il y a, celle-ci intervient tardivement. En outre, lorsqu'il s'agit de remblais intentionnels en vue de l'agrandissement d'une parcelle, le montant est faible comparé à la valeur des mètres carrés gagnés, et, en tout état de cause, les remblais ne sont pas supprimés.

Le dispositif de répression des infractions à la police de l'eau n'est donc absolument pas dissuasif en matière d'entretien des cours d'eau et de préservation des conditions d'écoulement ; ce qui est très dommageable car a contrario, lorsque les citoyens ont

connaissance d'une peine significative appliquée à la suite d'une infraction habituellement peu sanctionnée, le nombre d'infractions diminue fortement, comme cela a été signalé à la mission dans un département côtier de la région (dans le domaine de l'urbanisme).

Les solutions peuvent être recherchées dans plusieurs directions

- l'augmentation de l'action en ce sens de la police de l'eau : difficilement envisageable au regard des autres priorités ;
- en revanche il n'est pas inutile de rappeler aux maires :
  - que les gardes-champêtres et les gendarmes sont aussi habilités à rechercher et constater les infractions (article 216-3 du code de l'Environnement) ;
  - qu'ils disposent eux-mêmes de prérogatives leur permettant d'agir : article L2212-2 du CGCL : *"La police municipale ... comprend notamment : ...5° le soin de prévenir, par des précautions convenables... les accidents et fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues..."*
  - qu'ils peuvent (article L215-12 du CE), sous l'autorité des préfets, prendre toutes les mesures nécessaires pour la police des cours d'eau ;
  - qu'ils peuvent faire exécuter les travaux d'entretien des cours d'eau et les mettre à la charge des riverains négligents ou défaillants (article L215-16 du CE).
- pour certains délits et infractions, l'aggravation des sanctions pour les rendre dissuasives ;
- la révision des procédures pénales pour accélérer les sanctions tout en allégeant la charge des tribunaux
- la sensibilisation du public notamment en affichant, sur les sites de l'État en département et sur les sites municipaux, les obligations et interdictions dans le domaine de l'environnement ainsi que les sanctions et (côté positif) les dispositifs existants (déchetteries municipales ou intercommunales, services d'enlèvement des encombrants) ; il n'est pas anodin d'évoquer ici que, lors des récentes inondations dans la région, des sinistrés interrogés par les médias ont systématiquement évoqué le « manque d'entretien des cours d'eau »... signe que, en période de catastrophe, certains citoyens ont conscience des problèmes...
- il serait utile, là où cela n'est pas déjà fait, de se rapprocher des procureurs pour discuter des enjeux de sécurité publique d'une part, et des modalités (présentation des dossiers...)

Suggestion :

*En matière de police de l'eau et plus particulièrement d'entretien des cours d'eau , sensibiliser le public sur les enjeux et les bonnes pratiques mais aussi sur les sanctions ; sensibiliser les maires et leur rappeler les moyens d'action dont ils disposent et notamment l'article L 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales et les articles L 215-12, 215-16 et 216-3 du code de l'Environnement ; réviser le régime des sanctions et les procédures pénales pour les rendre plus systématiques et plus dissuasives*

Au regard des observations formulées dans le cadre de la procédure contradictoire, la mission indique :

- 1) en ce qui concerne les termes « l'inefficacité de la police des eaux », qu'il ne s'agit pas d'un diagnostic de la mission, mais d'une impression globale ressentie, notamment par les communes et les citoyens ;
- 2) la mission confirme qu'une implication des maires est de nature à les sensibiliser, en ne les laissant pas imaginer que seul l'État peut et doit « faire quelque chose » ;
- 3) si la création de la compétence obligatoire « GEMAPI » est effectivement de nature à « ouvrir » des perspectives, notamment en matière d'entretien des cours d'eau, il convient néanmoins d'être prudent quant aux délais pour le constat de réels effets sur le terrain : combien d'EPCI décideront effectivement de voter une taxe (de quel montant ?) concernant l'ensemble de la population du bassin versant de leur compétence ?

#### 4.7.2. La connaissance des structures karstiques

L'ex-Service Régional de l'Aménagement des Eaux en PACA ( ministère de l'Agriculture), puis la DIREN PACA (qui l'avait intégré) disposait d'un réseau de piézomètres pour surveiller un certain nombre de nappes karstiques. Un hydrogéologue en assurait l'analyse. Tout ce dispositif a disparu.

Le BRGM dispose d'éléments d'information, mais ses principales investigations en ce domaine concernent les recherches de nouvelles ressources pour l'AEP.. Force est de constater que la connaissance des structures karstiques est insuffisante, alors même que les épisodes se multiplient, de résurgences en crue, provoquant dégâts et victimes.

L'État et/ou les syndicats de rivières (ou EPTB/EPGAE prévus par la récente loi « MAPAM », voir ci-dessus [3.4](#)) doivent se saisir du sujet.

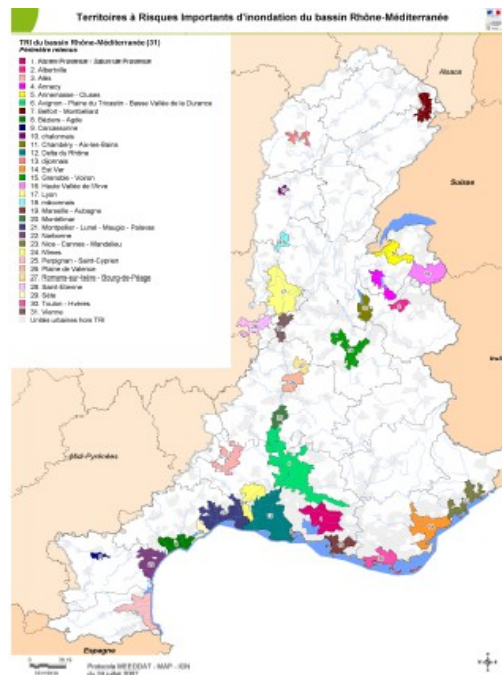
Suggestion :

*Lancer un programme d'études et de suivi des structures karstiques pour analyser leurs influences sur les inondations, en priorité dans le Var*

#### 4.8. Le TRI d'Avignon

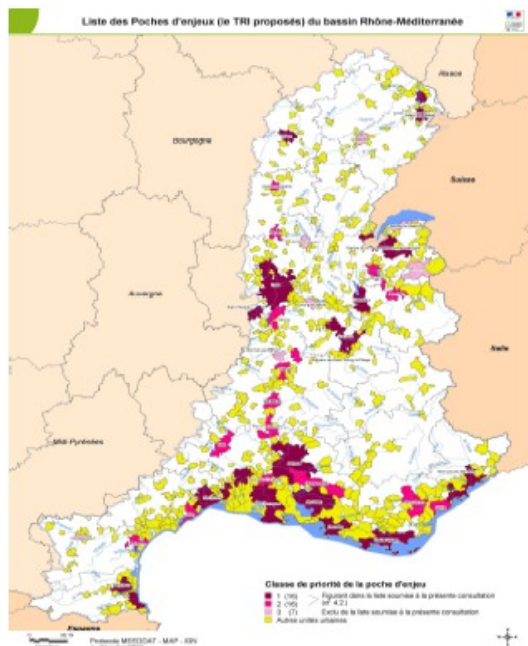
Lors des rencontres avec les services de l'État en Vaucluse et avec la DREAL, le point sur l'avancement de la mise en œuvre de la directive cadre inondations a mis l'accent sur le cas du Territoire à Risque Important (TRI) d'Avignon, tant pour son vaste périmètre, que sur la diversité des possibles stratégies locales.

Le TRI arrêté couvre en fait trois régions, quatre départements, et des bassins différents à comportements différents (Rhône à crue lente, affluents de la Durance à crue « cévenoles » très rapide, etc.).



Pour ce qui est du périmètre, le TRI Avignon apparaît donc techniquement très vaste avec des problématiques très variées. En particulier, le secteur Donzère-Tricastin, semble appartenir plus, comme le TRI Montélimar à la logique Rhône Moyen (au sens du plan Rhône). Un « TRI Rhône moyen », qui traiterait d'ailleurs de manière unique l'enjeu nucléaire, concernerait les territoires de deux départements (Drôme, Ardèche) et ainsi mieux appréhendable par les acteurs, et donc mieux pilotable. Sans ce secteur Donzère-Tricastin, le TRI Avignon réduit serait mieux centré sur le Vaucluse et ses problématiques propres.

Le regard sur les éléments de base ne montre d'ailleurs pas de manière évidente pourquoi le secteur Donzère-Tricastin a été séparé du secteur de Montélimar.



En ce qui concerne les stratégies locales, le principe « un TRI/une stratégie locale » est peu pertinent pour le TRI Avignon. Et, dans une optique de reprendre les actions et politiques déjà engagées, il semblerait utile d'envisager en fait quatre stratégies locales (« trois + une ») :

- le Plan Rhône (existant) ;
- le plan Durance (en cours de relance avec PPRI et PAPI) ;
- les affluents vauclusiens du Rhône et de la Durance (Ouvèze, Les Sorgues, ...) ;

et

- le cas de la ville d'Avignon (à la convergence des trois problématiques précitées), avec en fond la révision du PPRI sur cette ville.

Après celle menée pour le secteur de Montélimar courant 2013, les consultations pour le TRI d'Avignon ont été menées fin 2013/janvier 2014 par le préfet de Vaucluse, responsable du TRI, dans un contexte général de fortes réticences des élus vis-à-vis d'une nouvelle procédure, qu'ils considèrent comme se superposant à déjà beaucoup d'autres (dont PPRI et PAPI, cf en particulier réactions du SMAVD).

*Recommandations :*

**30.** *Prévoir, pour la mise en œuvre du TRI d'Avignon plusieurs stratégies locales, s'appuyant sur les actions déjà engagées (comme le Plan Rhône), avec un accent particulier sur le cas de la ville d'Avignon. À terme, lors des prochaines itérations de la mise en œuvre de la directive cadre Inondations, réexaminer le rattachement du secteur Donzère-Tricastin au TRI d'Avignon, en revenant à une option claire d'un TRI « Rhône-Moyen », avec le secteur de Montélimar.*

#### **4.9. Les feux de forêts**

De par son climat, sa couverture forestière et l'importance de sa population, la région PACA est très exposée au risque incendie de forêt : sur 963 communes, environ 850 sont concernées, de manière plus ou moins importante et, depuis 1973, 8000 ha sont détruits en moyenne chaque année, 2003 ayant été dramatique avec plus de 25 000 ha.

Contrairement aux autres risques naturels tels qu'avalanches, inondations ..., les incendies de forêt, qui restent avant tout un phénomène « naturel » (les conditions climatiques jouent évidemment un rôle majeur dans le déclenchement et la propagation des feux) présentent la particularité d'avoir une composante humaine importante : qu'elles soient accidentelles ou malveillantes, les activités humaines sont à l'origine de près de 90% des départs de feux. Mais, à contrario, l'action humaine est également prépondérante pour réduire l'intensité du phénomène que ce soit en prévention, par le débroussaillage ou lorsque l'incendie est déclaré, par la lutte.

La politique de prévention du risque incendie de forêt, portée par de nombreux acteurs (associations, collectivités, État ...), s'articule autour de différentes actions comme la surveillance et l'équipement des massifs forestiers, l'information préventive, la gestion de la forêt ...

Les Plans Départementaux de Protection de la Forêt Contre les Incendies (PDPFCI) permettent de définir la stratégie d'ensemble pour une mise en œuvre coordonnée de ces différents outils à l'échelle d'un bassin de risque.

Les PPRIF s'inscrivent dans ce dispositif en réglementant le droit à construire et l'usage du sol dans les zones soumises à l'aléa.

Pour autant, la mise en œuvre systématique de PPRIF ne se justifie pas pour l'ensemble des communes, sachant que, par ailleurs, et d'une manière générale, et dans le Var en particulier, des associations d'élus et de propriétaires se mobilisent contre les projets correspondants.

Pour ne citer que quelques exemples, plusieurs PPRIF ont été approuvés en 2012 dans le 06, pour le 83, les PPRIF de Fréjus et Saint-Raphaël sont opposables, ceux de Sainte-Maxime, Plan de la Tour, La Londe, Tanneron et Le Castellet ont été appliqués par anticipation en 2012.

Pour aider à « relancer » la démarche d'élaboration des PPRIF, la DREAL PACA a organisé, fin 2012, un séminaire relatif à la « Mise en œuvre locale de la politique de prévention du risque incendie de forêt ».

Elle participe également (en assurant le relais pour la DREAL Languedoc-Roussillon) au groupe de travail piloté par le Secrétaire Général de la Zone de Défense Sud et la Sous direction des Forêts et du Bois (MAAF) qui réfléchit à l'évolution de la politique méditerranéenne de défense des forêts contre l'incendie.

Comme les DDT(M), la DREAL attend avec impatience la note de service en cours de préparation par la DGPR, dont elles espèrent qu'elle donnera une nouvelle impulsion aux PPRIF.

Pour les communes où un PPRIF n'est pas envisageable ou souhaitable, une information cohérente et fiable doit néanmoins pouvoir être apportée, déclinable dans les différents documents d'urbanisme, sous une forme (porter à connaissance du risque incendie) adaptée.

Dans le Vaucluse, une démarche intéressante a été mise en œuvre : la cartographie « aléas feux de forêts » : voir 2.4.6. Cette démarche pourrait utilement être mise en œuvre dans d'autres départements :

Recommandation à la DREAL :

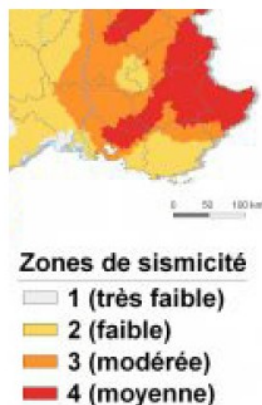
**31.***En complément des procédures d'élaboration de PPRIF, qui ne peuvent être évidemment envisagées systématiquement, et à partir de l'exemple du Vaucluse, réfléchir aux possibilités et conditions dans lesquelles une méthodologie analogue de « cartographie » de cet aléa pourrait être proposée aux autres départements de la région concernés.*

Enfin, rappelons que bien que seuls les aménagements DFCI et les travaux résultant d'une obligation légale soient explicitement exclus du financement par le FPRNM, la DGPR a toujours indiqué que seules des mesures ponctuelles, localisées et peu coûteuses, telles l'installation de citernes peuvent être soutenues.

## 4.10. Le risque sismique

### 4.10.1. Considérations générales

La région PACA est l'une des quatre zones géographiques métropolitaines les plus concernées par le risque sismique, et ce, à un niveau moyen (avec le sud de l'Alsace, les Alpes et les Pyrénées).



Elle compte sur son territoire plusieurs failles en activité. Ces séismes sont provoqués par le mouvement global d'affrontement des plaques Afrique et Eurasie, Le Nord de la Méditerranée et donc le sud est de la France sont fracturés en blocs qui bougent les uns par rapport aux autres le long de failles.



Ceci se traduit donc par des séismes d'amplitude pouvant atteindre le niveau IX (destructeur) sur l'échelle EMS98 (de I à XII). L'histoire a gardé la mémoire des plus importants, et en particulier :

- le tremblement de terre ligure du 23 février 1887, ayant impacté fortement l'actuel territoire des Alpes Maritimes ;



- le séisme de Lambesc (13) du 11 juin 1909, ayant entraîné 46 décès.

Depuis, l'expansion urbaine et démographique de la région a considérablement accru la vulnérabilité.

Dans le cadre des orientations nationales, des efforts techniques importants ont été fait dans la région, mais la mise en œuvre concrète de mesures de prévention reste très limitée<sup>58</sup>. Après le programme national de prévention du risque sismique (ou « plan séisme ») 2005-2010, un nouveau cadre national d'actions a été arrêté et publié en octobre 2013. Si l'ambition de ce cadre d'actions est forte, les moyens associés sont à ce stade limités. Il porte sur la (i) sensibilisation et la formation (avec un volet de préparation à la crise, prônant essentiellement des exercices, dont les exercices RICHTER), (ii) la réduction de la vulnérabilité (ciblée sur les constructions parasismiques), (iii) l'aménagement du territoire communal (via les plans de prévention des risques sismiques, PPRS) et (iv) l'amélioration de la connaissance. Il évoque des principes de mise en œuvre et de gouvernance (préconisant « la mise en place de lieux d'échanges et de partage d'expériences entre collectivités »). *(Sur ce point, l'observatoire régional des risques majeurs de PACA aura sans doute un rôle important à jouer ; on pourra aussi profiter de la dynamique de 2 territoires : Nice/06, et la Durance)*. Et, tout récemment, la DGPR (24 janvier 2014) vient de relancer une démarche de recherche et développement.

Les orientations nationales données aux services<sup>59</sup> se limitent à cibler les actions d'information et de communication, ainsi que les PPRS et le recensement d'ouvrages en zone de sismicité moyenne.

La région a bénéficié depuis longtemps d'un effort scientifique poussé, grâce en particulier à la mobilisation du BRGM, du CEREMA, et des universités, dont GEOAZUR ([voir ci-dessus 4.1](#)). Le BRGM dispose de compétences internes développées en géologie et sismologie. Il s'est par ailleurs fortement investi depuis quelques années sur la préparation d'exercice de crise sismique de type Richter. Le CEREMA dispose au sein de sa direction territoriale Méditerranée de plusieurs équipes mobilisées, avec des pôles de compétences et d'innovations dédiés. On peut citer :

- des spécialistes des constructions parasismiques (et de leur contrôle) ; à noter cependant que l'effectif de contrôle CRC (contrôle règlement construction) sismique est faible (un seul agent et deux autres en formation) et induit de fait des capacités de contrôle dans ce champ très réduites (3 contrôles CRC sismique prévus sur 2014) ;
- des spécialistes des ouvrages et infrastructures résistants aux séismes ;
- des spécialistes en matière de gestion de crise et de résilience des réseaux ;
- des chercheurs en sismologie (unité de recherche ERA 06 de Nice).

La DREAL s'est mobilisée sur le sujet, en particulier jusqu'en 2012, date à laquelle l'assistance à maîtrise d'ouvrage du BRGM, dont elle disposait, a cessé : exercice nucléaire et sismique sur Cadarache, journée sur l'expertise post-sismique des bâtiments, journée d'information avec le Conseil Régional et le BRGM (mars 2013).

---

<sup>58</sup> Dans sa réponse au questionnaire de la mission, la DREAL ne consacre que six lignes à cet enjeu sur 14 pages, ne mettant ainsi pas en valeur sa réelle mobilisation.

<sup>59</sup> Voir instruction du 22 février 2012, signée par la ministre « relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2012-2013 »

Mais elle considère que « les limites des moyens financiers comme humains ... rendent très difficile le maintien d'une politique régionale ambitieuse sur ce thème.<sup>60</sup> »

Des diagnostics de vulnérabilité aux séismes ont été conduits par l'État sur certains territoires de la région (ex : département des Alpes Maritimes). Mais, la DREAL reconnaît que les résultats « n'ont pas fait l'objet ... d'une communication officielle auprès des préfets, des élus et des gestionnaires concernés » et que le passage à l'action en terme de renforcement nécessite des moyens financiers importants, difficilement mobilisables dans le contexte actuel.

Avec l'arrivée d'une compétence spécifique dans le domaine au sein de l'unité des risques naturels majeurs fin 2013, la DREAL s'est aujourd'hui fixée un programme de travail significatif sur le sujet pour 2014, avec<sup>61</sup> :

- un état des lieux des PPRS, via un groupe de travail avec les DDT(M) dont la première réunion s'est tenue le 18 février 2014 ;
- une information des élus au premier semestre 2014 ;
- un macrozonage sismique régional avec, notamment une étude de vulnérabilité d'itinéraires et d'ouvrages d'art stratégiques ;
- etc.

Le récent exercice RICHTER (octobre 2013) dans les Alpes de Haute Provence, peu peuplées, a pourtant montré l'importance des conséquences, en particulier en matière de décombres de bâtiments à évacuer<sup>62</sup>.

Tout est là : la mission est très surprise de l'excellente connaissance scientifique mais du peu, voire du manque de suites concrètes engagées par les décideurs.

#### **4.10.2. Le cas des Alpes-Maritimes**

Le cas des Alpes Maritimes et de la ville de Nice est caractéristique, et mérite attention. Cette zone est désormais plus que millionnaire en nombre d'habitants concentrés sur un petit espace. Les conséquences d'un séisme seraient extrêmement grave. On ne peut que penser au séisme de l'Aquila en Italie qui a vu, pour une ville de 75 000 habitants, plus d'un millier de victimes, et des dégâts considérables, dont elle ne s'est pas encore remise. Pour la mission, cette zone constitue une priorité nationale.

Le simple rappel des événements historiques les plus importants devrait amener à s'interroger.

#### **Liste chronologique des événements principaux séismes dans les Alpes Maritimes**

---

<sup>60</sup> Dans « note stratégique régionale 2012-2014 en matière de risques naturels et hydrauliques »

<sup>61</sup> Détail dans note dédiée transmise à la mission le 12 février 2014

<sup>62</sup> Après les services, la mission a été très surprise de constater que cet exercice avait omis d'envisager des conséquences sur les nombreux ouvrages hydrauliques, en particulier la chaîne des barrages hydroélectriques de Durance et du Verdon.

DATE	ZONE GEOGRAPHIQUE CONCERNEE	OBSERVATIONS
20 juin 1494	Arrière pays niçois	Intensité VIII
20 juillet 1564	Argentera massif Mercantour	Intensité VIII
18 janvier 1618	Arrière pays niçois	Intensité VIII
15 février 1644	Arrière pays niçois	Intensité VIII
26 mai 1831	Mer ligure	Intensité VIII
29 décembre 1854	Mer ligure	Intensité VII-VIII
23 février 1887	Mer ligure	Intensité IX
16 octobre 1896	Mer ligure	Intensité VII
19 juillet 1963	Mer ligure	Intensité VII A VIII
26 décembre 1989	Mer ligure	Intensité VI
15 avril 1990	Mer ligure	Intensité VI
21 avril 1995	Mer ligure	Intensité VI
25 février 2001	Mer ligure	Intensité VI

Tant au XIX<sup>e</sup> siècle, qu'au <sup>XX<sup>e</sup></sup> siècle, on recense quatre secousses significatives, et déjà une au X<sup>XI<sup>e</sup></sup> siècle.

Les services et chercheurs ont pourtant déjà fait du très bon travail.

On peut citer :

- le microzonage de la ville de Nice, par le CEREMA, qui a permis, au printemps 2013, la présentation des enjeux aux collectivités territoriales. Mais, depuis, la DDTM s'interroge sur la portée juridique d'un porter à connaissance (cf courrier à la DGPR d'octobre 2013, sans réponse à ce jour<sup>63</sup>).
- L'étude de la vulnérabilité de la RN 202 bis (aujourd'hui M 6202) en 2005, qui a permis de caler une procédure (SISROUTE), désormais utilisée ailleurs en France ;
- le diagnostic de 303 bâtiments publics dans les Alpes Maritimes en 2011 (DDTM et DREAL) ;
- l'étude de la vulnérabilité aux séismes de plus de 90 locaux et sites du SDIS, en 2012, préconisant près de 50 M€ de travaux de confortement (dont des démolitions/reconstructions), menée par Véritas, sous assistance à maîtrise d'ouvrage du CEREMA (direction territoriale Méditerranée).

Il est temps d'agir.

<sup>63</sup> Du fait d'un différent juridique entre DGPR et DGALN...

Recommandation :

**32.** *Considérant la grande vulnérabilité aux séismes des Alpes Maritimes, et en particulier de la ville de Nice, qui fait de cette zone une priorité nationale, engager, en s'appuyant sur les données et méthodes existantes, un travail de mise en sûreté des réseaux stratégiques (infrastructures, énergie, télécommunications) et des bâtiments nécessaire à la sécurité (classe I) et de préparation à leur gestion résiliente en crise, sous l'autorité du préfet, et en associant les collectivités territoriales, dont la métropole de Nice-Côte d'Azur.*

#### **4.11. Les risques liés aux mouvements de terrain, chutes de blocs, torrents et rivières torrentielles...**

Les risques liés aux mouvements de terrain (chutes de blocs comprises) concernent tous les départements.

La zone de montagne est évidemment concernée par les glissements, parfois largement (par exemple les glissements « lents » de l'Embrunais), parfois de façon spectaculaire (la Clapière en est un exemple dans la vallée de la Tinée). Les chutes de blocs affectent fréquemment les voies de communication mais les lieux habités peuvent aussi être concernés. On peut ajouter pour cette zone le risque émergent, lié à la déstabilisation de glaciers rocheux par suite de la fonte du permafrost qui concerne des centaines de sites suivis dans le cadre de la convention ETAT/MEDDE – ONF, dont quelques-uns potentiellement dangereux pour les activités et implantations humaines.

La zone littorale est également touchée : chutes de blocs menaçant des zones urbanisées et encore davantage les voies de communication, glissement de terrain dans l'aire métropolitaine de Nice. L'arrière pays est aussi touché (par exemple à Draguignan : effondrement consécutif à la dissolution du gypse (révision du PPR difficile à faire aboutir).

Plusieurs zones habitées sont installées sur des glissements de terrain. Dans certains cas la parade consiste en des prescriptions individuelles concernant les bâtiments et les réseaux d'eau, mais dans d'autres l'accélération du glissement a rendu une partie de la zone inhabitable (acquisition de bâtiments sur le fonds Barnier dans les Alpes-Maritimes).

L'évolution du climat avec l'occurrence accrue d'épisodes pluvieux prolongés pourrait conduire à la multiplication et à l'aggravation de ces situations. De tels épisodes, comme on l'a encore vu début 2014 dans le sud-est de la région, sont aussi très propices aux chutes de blocs.

Les référents techniques pour les mouvements de terrain hors chutes de blocs sont le BRGM et le CETE. Les services RTM ont une expérience de terrain : plusieurs des terrains acquis par l'État au titre de la RTM sont le siège de mouvements de terrain plus ou moins rapides et de départs de chutes de blocs.

Pour le thème plus particulier des chutes de blocs un groupe de travail technique s'est constitué (groupe MEZAP) associant notamment CETE et services RTM.

En matière de détermination des aléas, la méthode a longtemps consisté à repérer dans la zone de départ les blocs pouvant se détacher et à simuler leurs trajectoires (le

CETE a mis au point une méthode de trajectographie). Une méthode nouvelle dite « de la ligne d'énergie » a été ajoutée aux précédentes. Elle a été utilisée dans les Hautes-Alpes pour compléter les cartographies d'aléas de chutes de blocs dans le cadre de la CIPTM sur l'ensemble du département. Cette méthode consiste à considérer qu'il y a une valeur « charnière » pour la pente de la droite qui relie le point d'arrivée au point de départ : les blocs s'arrêtent si la pente en question est inférieure à cette valeur (ils peuvent dans certains cas s'arrêter aussi si la pente est supérieure) ; la détermination de la valeur charnière a été établie au vu de la littérature scientifique et d'observations de terrain.

Le département des Alpes-maritimes étant très fortement concerné par les chutes de blocs, certains promoteurs revendiquent la possibilité de construire dans les zones « protégées (et un certain nombre d'acteurs a les moyens de réaliser des travaux conséquents).

Un groupe de travail réunissant la DDT, le CETE et le service RTM a rédigé des propositions méthodologiques sur la prise en compte des systèmes de protection contre les chutes de blocs par les PPR ( document daté de février 2011).

Cela a donné lieu à un échange de courriers entre le préfet et la DGPR qui a rappelé la doctrine. Mais les pressions restent fortes.

Plus généralement, la question de la constructibilité à l'aval des ouvrages de protection en montagne est un des trois sujets sur lesquels travaillent services déconcentrés, experts et DGPR. Dans le cas des chutes de blocs, en raison des conséquences envisageables, la probabilité d'occurrence annuelle de l'aléa résiduel acceptable serait très faible (certains considèrent à juste titre que cela devrait être de l'ordre de un pour cent mille).

Les avalanches concernent surtout les voies de communication dans les alpes du sud ; cet aléa contraint aussi l'occupation des sols dans certains endroits (principalement dans les Hautes-Alpes) et menace des retenues collinaires.

Un autre risque très présent en montagne est celui des laves torrentielles et des crues torrentielles à fort charriage. Des travaux ont été engagés il y a quelques années pour mieux déterminer comment construire dans les zones bleues soumises à cet aléa ; mais le guide d'élaboration des PPR « torrent » est resté à l'état de projet depuis 2007.

Les services et la DTN RTM sont en attente d'un cadrage régional ou national pour la méthode et les principes d'élaboration des PPRN spécifiques à la montagne.

La DGPR a décidé de relancer les travaux entrepris et de les finaliser en 2014.

## **4.12. Les submersions marines**

En dehors des Bouches du Rhône qui sont en dehors du champ de cet audit pour la partie risques naturels, le risque de submersion marine n'est pas très important en région PACA en raison du relief de la plus grande partie du littoral, à l'exception notable de la partie aval de la plaine du Var et de la plaine littorale au débouché de fleuves côtiers, ainsi que de quelques équipements comme l'aéroport de Nice, ou plus modestes mais plus nombreux, les équipements des plagistes.

Pour autant, un tsunami arriverait en deux heures seulement sur la côte en cas de séisme en Algérie affectant les fonds marins directement ou indirectement (glissement

sous-marin). Mais ce sujet n'est pas réellement traité, d'autres étant plus présents et donc prioritaires.

Si elle intervient lors d'une crue, la remontée du niveau de la mer est évidemment un facteur aggravant, non seulement sur la ligne d'eau, mais aussi par le dépôt de sédiments et l'exhaussement du fond de lit qui peut en résulter sur une certaine distance en remontant vers l'amont.

Suggestion :

*Faire étudier le niveau de la ligne d'eau du Var à l'embouchure et en remontant vers l'amont, en cas d'occurrence simultanée d'une hausse du niveau de la mer et de la crue de référence du PPRI, en tenant compte de la hausse du fond du lit qui pourrait intervenir en pareille situation du fait des dépôts provoqués par le ralentissement du courant imposé par la hausse du niveau de la mer*

#### **4.13. Les risques hydrauliques**

Dans cette section, les « grands » ouvrages, généralement bien sous contrôle, ne seront pas traités (1 grand barrages à vocation hydroélectrique ou de stockage d'eau brute ; 2 « grands systèmes » d'ouvrages de protection ).

La mission souhaite en revanche approfondir les cas des très nombreux ouvrages divers tels que « petites digues » de protection, canaux d'irrigation, retenues d'eau pour la DFCI ou retenues collinaires d'altitude, et évoquer le cas des remblais d'infrastructures linéaires ;

La mission rappelle qu'en cas de péril imminent les travaux sur les ouvrages ne nécessitent pas d'autorisation, et que si autorisation il doit y avoir, c'est au terme du déroulement complet de la procédure.

Le suivi des ouvrages est partiel dans la mesure où pour de nombreux ouvrages il n'y a ni propriétaire ni gestionnaire identifié à qui notifier ses obligations de surveillance et d'entretien quand bien même toutes les digues sont recensées (sauf dans le Var où l'on attend la restitution du bureau privé retenu par la DDT).

Les ouvrages de classe C sont globalement peu suivis (mais toutes les retenues collinaires sont suivies) ; beaucoup de petits ouvrages ne sont pas reconnus par un gestionnaire à qui la DREAL pourrait notifier ses obligations de surveillance et d'entretien : dans le Vaucluse, c'est le cas de 95% des petits ouvrages. Et quand des manquements sont constatés dans le cadre du suivi par la DREAL il n'y a pas toujours d'action ferme (au-delà du courrier de rappel) à l'encontre des gestionnaires défaillants, faute pour le service concerné de pouvoir suivre efficacement toutes les procédures contentieuses qui seraient nécessaires ; c'est le cas par exemple des Hautes-Alpes où l'UT de la DREAL a relevé<sup>64</sup> une proportion importante de retenues – dont des retenues collinaires – pour lesquelles les maîtres d'ouvrages sont en retard dans la production de documents tels que le compte-rendu de la VTA (visite technique approfondie) sans pour autant fournir de date satisfaisante pour la remise de ces documents ; mais l'UT, confrontée à une situation de sous-effectif, préfère utiliser la persuasion, le dialogue et l'insistance et réserver la fermeté (avec tout ce que cela implique) aux cas jugés les plus graves plutôt que de façon systématique. Une telle

<sup>64</sup> Compte-rendu d'activité 2012 adressé au préfet en août 2013

démarche a le mérite du pragmatisme et dans une certaine mesure de l'efficacité, mais elle a ses limites et ne doit pas conduire à laisser les choses trainer en longueur. En tout état de cause il convient d'arriver rapidement à une normalisation, surtout si on considère que ce type d'ouvrage peut représenter un danger incomparablement plus élevé que des barrages de même caractéristiques en fond de vallée.

#### **4.13.1. « petites digues » : le cas des digues en basse vallée de la Durance :**

La DDT du Vaucluse, en liaison avec la DREAL, a recensé près de 600 km de telles digues (hors digues du Rhône). Toutes les digues de catégorie A (Durance à Avignon, Aygues à Orange) sont classées, mais seulement 6,2 % des digues de classe B et 9,2 % des digues de classe C.

Ces digues sont souvent anciennes, en mauvais état, donc non entretenues, souvent sans propriétaire identifié ou jouant réellement ce rôle. Le SMAVD serait le mieux à même d'assurer pleinement la maîtrise d'ouvrage, mais il a refusé jusqu'ici de prendre cette responsabilité, en n'intervenant qu'en maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte des communes (elles-mêmes de petite taille, et mal armées pour prendre cette lourde responsabilité), et en leur remettant ensuite les ouvrages après aménagements.

#### **4.13.2. les canaux à flanc de coteau :**

De nombreux petits canaux courent à flanc de montagne, dont les caractéristiques les mettent en dehors de la classification des barrages de retenue et ouvrages assimilés (catégorie qui, rappelons-le, inclut les canaux). Souvent, ces canaux ne sont pas entretenus et des infiltrations ont lieu qui peuvent générer des mouvements de terrain. Plus rarement il arrive que la rupture d'un tel canal en eau produise une coulée de boue ; c'est ce qui est néanmoins arrivé dans des circonstances un peu particulières (fort orage et canal à la fois rempli d'eau et obstrué par les matériaux arrachés à une piste de ski mal re-végétalisée) dans le milieu des années 1990 dans les Hautes-Alpes à Briançon (une salle de classe, heureusement vide, remplie de boue jusqu'au plafond) et plus récemment, dans ce même département, de façon plus dramatique (une victime dans une entrée d'immeuble).

Il n'y a pas d'inventaire systématique des canaux ou tronçons de canaux pouvant ainsi menacer la sécurité publique.

Suggestion :

*Faire l'inventaire des portions de canaux à flanc de coteau pouvant menacer la sécurité publique et prendre les mesures adéquates de mise en sécurité, en envisageant éventuellement la suppression des canaux inutilisés.*

#### **4.13.3.**

Ce canal, dont EDF n'est plus locataire depuis 2001 et n'assure donc plus l'entretien (qui, selon la DDT, n'était d'ailleurs pas convenablement assuré par EDF), appartient à l'Etat. Il est en eau, et traverse quelques localités en surplomb d'habitations. Sa ruine pourrait entraîner des victimes, et au moins des dégâts économiques. Il a fait l'objet

d'une note de la DDT au préfet fin 2012 et d'une autre en janvier 2014 à son successeur ; la première note a été suivie d'un courrier daté du 13 mars 2013 du préfet des Hautes-Alpes à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, pour demander les moyens de remettre en état le canal et d'en sécuriser les abords. L'ASA qui utilise l'eau du canal (irrigation d'un peu moins de deux cents hectares) n'a pas trouvé les moyens à ce jour pour financer la mise en sécurité de l'ouvrage (500 000 euros pour la solidité et 200 000 pour la sécurité des passants). La note du DDT de janvier 2014 fait le point des solutions techniques envisageables pour autant que l'ASA qui reprendrait la maîtrise d'ouvrage se prononce sur le choix technique et sur les solutions financières (FEADER et crédits des collectivités territoriales, EDF...).

Recommandation :

**33.***Faute d'entretien, le canal de Valserras, propriété de l'État, présente des caractéristiques de nature à générer les risques ; Dans ces conditions, l'État doit : (i) mettre au plus vite l'ouvrage hors d'eau, (ii) voir si une institution locale en ayant l'utilité serait prête à en assurer la responsabilité et l'entretien ; ensuite, à l'instar de ce qui a été fait dans les Bouches-du-Rhône pour le canal des Alpines, une mission spécifique pourrait être diligentée pour aider au cadrage de ce transfert.*

#### **4.13.4. retenues d'eau pour la DFCI, dans le Var**

Dans le Var, Il existe une dizaine de barrages construits par l'État, pour la DFCI, et mis en eau entre 1971 et 1974.

Ces ouvrages ont été construits sur des domaines privés (au titre d'une loi de 1966 relative à la reconstitution des forêts méditerranéennes), à l'exception des ouvrages du Noyer, Lambert et Écureuil situés en forêt domaniale.

Si, en tant que propriétaire, l'État est soumis aux obligations qui en découlent au titre de la sécurité des ouvrages hydrauliques, voire de la sécurité stricto sensu, force est de constater que, faute de moyens, ces barrages et leurs ouvrages annexes n'ont fait l'objet d'aucune opération de maintenance depuis de nombreuses années.

Tout au plus, un agent de la DDTM, qui connaît ces ouvrages depuis de nombreuses années (et dispose de clés d'accès à des ouvrages annexes), a indiqué en faire une « visite » annuelle et a appelé l'attention de la mission sur les dangers potentiels pour les personnes dans la mesure où aucune clôture ou panneau indicateur ne sont présents pour en interdire les accès (cf par exemple crête d'une digue de plus de dix mètres de haut couramment empruntée par des pêcheurs ou pratique de la voile sur une retenue). Il tente de les garder en l'état, mais sans qu'une décision officielle ne soit prise (coût de la démolition, pressions de divers groupes utilisant ces ouvrages ou encore contraintes environnementales).

Ces barrages ont fait l'objet d'une note du 22 juillet 2011 du DREAL au DDTM, suite à une réunion du 8 juin. Certains nécessiteraient de gros travaux. L'effacement total, également envisageable, est néanmoins coûteux et n'est donc pas forcément une solution « économique ».

Au regard de cette situation, dans laquelle la responsabilité de l'État est engagée, il est indispensable et urgent d'engager une réflexion approfondie qui devra déterminer :



- ceux des ouvrages dont le maintien apparaît nécessaire en tant que réserves d'eau DFCI, pour lesquels, si l'État ne souhaite plus en assurer la maîtrise d'ouvrage, une négociation devra être engagée avec un « repreneur » potentiel (collectivité...), ce qui supposera une remise en état préalable ;
- ceux ne présentant plus « d'intérêt » pour la DFCI, dont il devra être envisagé, selon circonstances locales, la vidange définitive, l'effacement ou la cession (dans le cas par exemple d'un intérêt écologique particulier...), l'État n'ayant pas vocation à en rester propriétaire.

Recommandations :

**34.** *Concernant les barrages propriété de l'État dans le Var, (i) engager au plus tôt un processus de « balisage / protection » pour alerter le public susceptible d'accéder aux ouvrages et sites, et mettre hors d'eau les ouvrages présentant des risques pour la sécurité (pour le public susceptible d'y accéder et pour l'aval), (ii) demander aux institutions concernées (SDIS, communes...) de se prononcer quant à la reprise éventuelle, sous leurs responsabilités des ouvrages qu'ils jugeront indispensable de conserver, (iii) engager, pour ces ouvrages à conserver, les réflexions qui conduiront à leur transfert, et, pour les autres, les réflexions concernant leur effacement définitif...*

**35.** *Éventuellement après une mission d'inspection, dégager les crédits nécessaires à la déconstruction ou à l'accompagnement du transfert des barrages DFCI de l'État dans le Var.*

#### **4.13.5. Retenues collinaires d'altitude**

Les règles de classement de ces ouvrages sont établies par l'article R214-112 du CE

Le classement fait intervenir des critères de hauteur de digue et de volume de retenue

L'article R214-114 autorise le sur-classement des ouvrages par décision motivée du préfet s'il estime que le classement résultant de l'application de l'article R214-112 n'est pas adapté à la sécurité.

Dans la pratique, la DREAL confirme ou propose le surclassement en s'appuyant sur le référentiel du BETCGB (bureau d'études techniques et de contrôle des grands barrages) qui précise que le sur-classement peut intervenir au vu de l'importance des conséquences potentielles en cas de rupture ou des particularités de l'environnement local.

C'est ainsi que sur 17 retenues dont 10 en altitude dans les Hautes-Alpes, quatre sont surclassées (3 en C et une en B) en raison des risques élevés pour la population ou le public en cas de rupture des ouvrages .

En revanche ne sont pas pris en considération :

- les risques de formation de lave torrentielle, bien plus dévastatrice qu'une vague d'eau en fond de vallée ;
- le risque de déstabilisation des versants (création d'un nouvel aléa) alors que, au-delà des dégâts directement causés par l'écoulement aux aménagements

divers tels que routes et habitations, on devrait aussi considérer ceux qui résulteraient des glissements de terrains ainsi provoqués ; il suffit pour s'en convaincre de considérer les affouillements de berges ou de versants que peuvent causer des crues ne serait-ce que centennales

D'autre part, certaines retenues elles-mêmes sont soumises à des risques naturels : glissement de terrain menaçant la retenue de Laye dans les Alpes de Haute-Provence, avalanche menaçant la retenue collinaires des Fontaines aux Orres, pour ne citer que deux exemples. Dans ce dernier cas, le risque a été pris en compte en abaissant le niveau du plan d'eau dans un premier temps ; il semble qu'actuellement il soit traité uniquement dans le cas du PIDA (plan d'intervention pour le déclenchement d'avalanches), mais ces déclenchements se font par grenades lancées depuis un hélicoptère, ce qui ne résout pas le problème lorsque le mauvais temps prolongé empêche de purger régulièrement la neige.

Les études de danger ne sont pas toujours d'un niveau suffisant pour être officiellement portées à connaissance des communes.

La DREAL bénéficie de l'appui de l'IRSTEA dans le cadre d'une convention entre cet organisme et la DGPR, pour les barrages autorisés et du STEEGBH/BETCGB pour les barrages concédés.

Suggestion :

*Engager une réflexion en vue d'établir des critères de classement adaptés aux retenues en montagne et plus généralement aux retenues qui peuvent présenter un danger particulier, en raison soit de la pente et de la nature des terrains à l'aval sur le trajet de l'écoulement ou latéralement, soit du risque de déstabilisation des versants bordant l'écoulement. Dans l'attente d'une évolution des textes, ne pas hésiter à surclasser des retenues d'altitude en utilisant de façon exhaustive les indications de la note technique du BETCGB qui cite non seulement les conséquences potentielles en cas de rupture mais aussi les particularités de l'environnement local. Ne pas omettre le risque sismique pour la stabilité des versants et des digues.*

#### **4.13.6. les remblais de voies ferroviaires ou routières**

La région PACA comportant de nombreuses voies de communication en remblais, il a paru nécessaire à la mission d'évoquer leur situation au regard des phénomènes d'inondation.

Les remblais de voies ferrées, d'autoroutes... n'ont pas été conçus comme des digues et, de manière « légitime », les maîtres d'ouvrage (RFF, sociétés concessionnaires...) ne veulent pas que ceux-ci soient considérés comme telles, en parfait accord avec la position nationale rappelée par la DREAL, selon laquelle les remblais d'infrastructures ne peuvent être considérés comme digues de protection contre les inondations que si ces remblais ont été construits à cet effet ou si les gestionnaires des systèmes d'endiguement dont ils font partie considèrent qu'ils jouent ce rôle.

La mission considère que s'il serait effectivement dangereux au regard de la protection contre les inondations de considérer comme protections des remblais qui n'ont pas été construits pour jouer ce rôle, il serait dangereux en revanche de ne pas appliquer à ces remblais les règles en matière de sécurité des ouvrages hydrauliques (sauf s'ils sont réellement transparents pour l'écoulement des eaux). En effet, la présence de tel

remblais crée un sur-aléa : la rupture d'un remblai le long d'un cours d'eau par surverse est tout aussi dommageable pour les enjeux situés derrière ce remblai si celui-ci n'a pas été construit pour constituer une digue de protection (mais contient l'écoulement) que s'il l'a été dans ce but. La seule différence peut tenir aux enjeux (les « vraies » digues ont été en principe érigées pour protéger des enjeux identifiés, ce n'est pas le cas des voies de communication) mais cette différence est déjà prise en compte au niveau du classement qui tient compte de la population protégée par les digues de protection.

En outre, certaines voies de communication ont grande utilité collective, en particulier en cas d'inondation. À ce titre, des dispositions particulières devraient être prises pour s'assurer de leur capacité à ne pas être détruite (et si possible pas submergée) lors de la crue de référence.

Suggestions :

*Inclure dans le champ de la réglementation sur la sécurité des ouvrages hydrauliques les remblais jouant de fait un rôle, même aléatoire, de digue.*

*En matière de sécurité des ouvrages hydrauliques ne pas laisser se prolonger les situations de non conformité à la réglementation existante.*

#### **4.13.7. Le cas de l'instruction des travaux sur ouvrages hydrauliques dans les Alpes Maritimes**

Comme indiqué en 3.3, l'excellent service en charge des risques inondations à la DDTM des Alpes Maritimes a tendance à omettre d'associer correctement le service de la prévention des risques de la DREAL, en charge du contrôle des ouvrages hydrauliques.

La mission a ainsi eu connaissance de divers cas, dont :

- dossier d'autorisation des digues de Saint-Laurent du Var : dossier déposé en juillet 2012 par le Conseil Général. La DREAL a appris l'existence du dossier d'autorisation dans un compte-rendu de commission locale de l'eau. Le dossier avait été déclaré régulier par la DDTM, alors que la DREAL n'avait pas été associée (service co-instructeur), qu'il manquait les consignes, et que l'étude de dangers a été jugée incomplète après instruction. Après de difficiles échanegs, la DDTM a enfin provoqué une réunion avec la DREAL et le Conseil Général. Un nouveau dossier n'a été déposé qu'en septembre 2013.
- digue du Gabre, en rive droite du Var, sur la commune de Bonson : le Conseil Général souhaitait déposer un dossier pour obtenir l'autorisation de réaliser des travaux de confortement sur cette digue. Lors d'une réunion avec la DDTM06 et les services du Conseil Général, la DREAL indique que deux procédures sont envisageables en fonction de la nature des travaux (modification substantielle de la digue ou non) : porter à connaissance (R214-18 du code de l'environnement) ou autorisation (R214-1 à 214-6 du code de l'environnement) avec enquête publique. La DDTM06 a indiqué en réunion qu'il n'était pas nécessaire de réaliser une enquête publique, le public ayant été consulté dans le cadre du PPRi du fleuve Var.

- À noter également des consultations sur des arrêtés de classement très tardives, avec prise en compte variable de l'avis de la DREAL (Digue de Saint-Laurent du Var et Échangeur Cannes-La-Bocca, décembre 2012).

recommandation :

**36.** *Comme la DDTM des Alpes Maritimes l'a fait avec l'ONEMA pour les procédures d'instruction des dossiers « loi sur l'eau », suite à l'audit eau et biodiversité de 2013, prévoir un calage avec la DREAL sur les modalités d'instruction des dossiers de travaux et autorisations concernant des ouvrages hydrauliques, et mettre en place une procédure associant clairement la DREAL à l'instruction.*

#### **4.14. La prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme**

Connaître les risques, les faire connaître par des cartes d'aléas et réglementer leur prise en compte au moyen de PPR est une chose. Mais ce travail perd beaucoup de son efficacité s'il n'a pas d'impact au niveau de l'occupation des sols (SCOT et PLU, ADS et autorisations diverses).

Comme cela a été signalé plus haut, un PPR n'est plus opposable aux tiers s'il n'est pas annexé dans le délai d'un an au(x) PLU de la ou des commune(s) concernée(s). Certains maires faisant traîner les choses en longueur, les services de l'État sont parfois astreints à l'envoi de lettres de relance, au risque de laisser passer la date fatidique.

Suggestion :

*Adresser aux maires des lettres de relance, en insistant tout particulièrement sur le fait que l'annexion demandée par la réglementation, n'est pas un simple « collage » du dossier PPR au dossier PLU (zonage et règlement de ce dernier doivent impérativement être rendus compatibles). Et en tout cas avant l'expiration du délai d'un an, procéder à l'annexion d'office des PPR aux PLU ou POS des communes concernées*

L'annexion d'office est nécessaire mais pas suffisante à une bonne prise en compte des risques dans le cadre des documents d'urbanisme. Beaucoup de personnes, avant de demander un CU ou un PC, ne regardent que le règlement, pas les annexes. Aussi convient-il de prescrire la révision du PLU existant qui se trouve en contradiction avec le PPR, en même temps que l'approbation de ce PPR est portée à la connaissance du maire.

D'ailleurs, l'élaboration ou la révision d'un PPR repose sur l'élaboration ou la révision d'une carte d'aléas ou sur des informations ou faits nouveaux relatifs aux risques. Ces éléments sont ou devraient être systématiquement portés à la connaissance des maires et entraîner une révision du PLU. La mise en conformité du PLU ne devrait donc normalement pas intervenir longtemps après l'approbation du PPR.

En l'absence de PPR approuvé ou appliqué par anticipation, les services de l'État utilisent le porter à connaissance dans le cadre de la consultation des services de l'État dans la phase initiale d'élaboration ou de révision d'un SCOT ou d'un PLU. Comme indiqué plus haut, ce porter à connaissance doit intervenir aussi à tout moment dès lors que ces services ont connaissance d'éléments nouveaux (étude ou carte d'aléas

validée, phénomènes nouveaux conduisant à réviser l'appréciation de leur intensité ou de leur fréquence).

D'autre part, la lourdeur de la procédure PPR – contrepartie de sa portée juridique- la réserve à des communes où les risques (aléa x enjeux) présents ou futurs sont suffisamment importants. Pour le reste, les services utilisent couramment le porter à connaissance comme indiqué ci-dessus, et l'article R111-2 au niveau de l'ADS (application du droit des sols) ; cet article permet à l'autorité compétente de refuser une autorisation de construire ou d'aménager lorsque le projet est susceptible de mettre en cause la sécurité ou la salubrité publique, qu'il existe ou non un PPR d'ailleurs. L'intérêt de cette stratégie trouve une illustration dans le fait que, dans les Alpes de Haute-Provence, les PPRN couvrent environ un quart des communes et 70% de la population du département.

Toutefois, la suppression de l'ADS dans les DDT à partir du début de l'année 2014 affaiblit l'efficacité de cette méthode de travail des services qui vont devoir, selon les cas, généraliser l'élaboration des PPR ou formaliser davantage les autres documents pour que les services municipaux puissent les utiliser facilement.

Dans le bilan coût-avantages des deux stratégies, la plus grande souplesse des PPR doit être prise en compte : par exemple, en zone « bleue », des prescriptions relatives à la résistance des façades à la pression – qui relèvent du code de la construction – ne sont possibles que dans un PPR, pas dans un PLU (hors annexe PPR) ; il en résulte que si de telles dispositions sont jugées nécessaires, la construction ne peut être autorisée que s'il y a un PPR (moyennant le respect des prescriptions), l'impossibilité juridique d'imposer de telles prescriptions au titre du PLU ou de l'article R111-2 conduit en effet interdire la construction, faute de pouvoir imposer qu'elle soit construite de façon adéquate.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'utilisation de motifs de sécurité ou de santé publique (soit pour refuser une autorisation de construire ou d'aménager, soit pour attaquer l'acte de délivrance d'une autorisation ou un PLU) doit être argumentée (caractéristiques des phénomènes, conséquences, intensité de l'aléa...), les juges administratifs étant sensibles à la qualité de l'argumentaire et à la proportionnalité entre contraintes d'urbanisme et aléa.

S'agissant du contrôle de légalité et du contentieux, les DDTM du Var et des Alpes-maritimes se sont dotés de services juridiques nettement plus étoffés que la moyenne pour faire face d'une part aux nombreux recours, d'autre part aux nombreux actes illégaux.

Malgré cela, tous les actes ne peuvent être contrôlés. La DDTM du Var par exemple a mis en place une grille pour sélectionner les actes contrôlés. Pour donner une idée du contexte, ce service rapporte que certains essaient de repérer les critères de sélection de façon à présenter des dossiers qui passent les mailles du filet, ou encore de présenter plusieurs fois le même dossier – à quelques détails près- en espérant qu'il finisse à la longue par passer au travers. Le cas de maires venant en réunion accompagnés d'un avocat a également été cité...

Dans un tel contexte et face aux évolutions prévisibles, on ne peut que suggérer de veiller à maintenir des services juridiques et de contrôle de légalité d'un niveau suffisant en compétences et en effectifs.

## 5. Les outils de la prévention et de planification en matière de risques technologiques

### 5.1. La connaissance

Ce chapitre est rédigé en tenant compte des limites nées du cadrage de l'audit<sup>65</sup>.

Dans le domaine des risques technologiques, la décision qui réduit les risques est la même que celle qui accepte ceux qui subsistent. L'acceptabilité par le public est donc un sujet en soi, se traduisant par une exigence de transparence et mieux encore par le projet de rendre accessible la connaissance. L'« acceptation » par l'industriel est tout autant un objectif dans un contexte économique difficile, ce qui appelle à des connaissances suffisantes pour répondre aux critères de « proportionnalité »<sup>66</sup>.

La capacité à organiser les informations de même qu'à délivrer la connaissance sous une forme spatiale est aussi un enjeu parce que certaines questions se posent de cette manière (les interactions risques technologiques et risques naturels par exemple) et parce que la réduction du risque à la source ne se conçoit pas sans celle de la vulnérabilité. La population perçoit les phénomènes dans la logique de son espace de vie, et les acteurs publics susceptibles de développer des politiques (l'État local et les collectivités territoriales) sont également organisés dans une dimension territoriale. La composante territoriale est particulièrement présente en région : il existe une triple conflictualité affectant le risque technologique et sa prévention, globalement entre l'urbanisation et la nature dans une compétition foncière, entre l'habitat et les activités à risque là où l'urbanisation est considérée comme acceptable, entre l'installation et sa proximité immédiate lorsque habitat et industrie cohabitent du fait de l'histoire. La DREAL considère à juste titre qu'il existe une spécificité locale qui génère une charge de travail supplémentaire.

Pour les services de l'État concernés, cela pose des questions de méthodes et d'organisation.

---

<sup>65</sup> Dans le cadre de cet audit, le cadrage initial a exclu de son champ les actions portant sur la déclinaison du plan santé environnement 2 (des travaux ont été menés par ailleurs), sur les pollutions de l'air dont l'acuité justifierait un examen spécifique. L'avancée de la mise en œuvre des politiques publiques concernant que les ICPE agricoles et agro-alimentaires, le bruit, les mines et après mines, les carrières a été présentée à l'occasion de la « bilatérale DGPR/DREAL » de juin 2013 à l'occasion de laquelle les services ont notamment identifié les questions posées par l'application de la réglementation.

<sup>66</sup> Une complexité existe à ce niveau comme le montre le thème de l'action publique de prévention vis-à-vis des risques présentés par des pollutions sur les milieux ou susceptibles d'avoir un impact sur la santé. La démarche des installations classées repose fondamentalement sur la mise en œuvre de l'article L 511-1 du code de l'environnement : seule une « connaissance » (et pas seulement des informations) peut donner la matière permettant d'avoir une approche globale, intégrée au regard des tous les objectifs véhiculés par cet article permettant de plus de produire un « niveau de preuve » adapté aux décisions publiques (L511-1 : « ...qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments pour patrimoine archéologique »).

## 1. Informations statutaires et données mises a disposition des acteurs

### Informations générales sur les installations classées

Le site de la DREAL PACA est bien documenté, délivre un grand nombre d'information générales sur les ICPE et donne accès au portail national sur les établissements relevant de ce régime (description des ICPE, rapports de présentation des arrêtés préfectoraux (AP) et AP). L'outil local relié à la base de données SIIIC présente un niveau annuel de mise à jour estimé à 80 %. Ainsi, en 2013, seuls 6 des 38 AP ne sont pas en ligne. La DREAL déclare cependant que sa base de données SIIIC doit encore être améliorée (« nettoyage »)

Au niveau local, la DREAL a pris une initiative intéressante portant une transparence sur les résultats des visites d'inspection<sup>67</sup>. À la suite d'un processus associant l'industriel, sont mis en ligne les « lettres de conclusion » des visites, le constat sur les écarts (non respect d'un référentiel opposable comme les AP) ainsi que d'autres constats négatifs ou positifs sur des points ne faisant pas l'objet d'un référentiel opposable. L'impact de ces informations est certainement positif : outre qu'il donne une visibilité sur l'activité des pouvoirs publics, les industriels sont naturellement enclins à une dynamique d'amélioration.

### BASOL et BASIAS<sup>68</sup>

Un travail d'actualisation de BASOL reste nécessaire en PACA pour tenir compte de cessations d'activité anciennes et l'inventaire de BASIAS est également en cours d'actualisation (Bouches du Rhone).

Localement, la DREAL a utilisé ces outils pour circonscrire des enjeux concernant le repérage des établissements sensibles.

### Portail d'information interactif

L'atlas géographique régional de la DREAL PACA « CARTOPAS » comporte des données sur les risques industriels. L'outil permet de fournir quelques indications sur l'environnement des usines, il est cependant peu utilisé par les équipes en charge des RT (dans la suite, RT indifféremment pour risques technologiques ou anthropiques) et de plus, l'atlas n'est pas à jour.

Une démarche de mise à jour de ce document rassemblant des cartes sur les sujets DREAL est en cours depuis 2013, qu'il conviendrait de mentionner. Le calendrier est le suivant :

- avril/mai 2014 : diffusion du document papier ;
- mai 2014 : mise en ligne de la version pdf ;
- septembre 2014 : mise en ligne d'une version numérique plus complète.

---

<sup>67</sup> [http://www.installationsclassees-paca.fr/paca\\_inspection/inspection.php](http://www.installationsclassees-paca.fr/paca_inspection/inspection.php)

<sup>68</sup> BASOL identifie des sites de pollution appelant à une action publique. BASIAS est un inventaire historique de sites industriels et activités de service. Ces deux bases sont complémentaires pour mettre en œuvre la double logique de gestion des pollutions et d'aménagement que porte la politique actuelle qui est de concevoir la réhabilitation en fonction des usages. Voir par exemple <http://basol.developpement-durable.gouv.fr/recherche.php> et <http://basias.brgm.fr/>

La DREAL PACA<sup>69</sup> a adopté l'outil de cartographie interactive GeoIDE (Infrastructure de Données Electroniques Géographiques), qui succède à l'outil CARMEN (CARtographie du Ministère chargé de l'ENvironnement). Cet outil permet la réalisation de cartes sur n'importe quel territoire de la région PACA, en incluant toutes les thématiques des domaines de l'environnement et l'aménagement traités en DREAL<sup>70</sup>. Toutefois, cet outil permet de connaître la présence des ICPE sur une commune mais avec peu de précision et sans information sur les risques. La DREAL a un projet ambitieux de numérisation qui permettra d'améliorer la dimension spatiale de l'expression des informations concernant les risques industriels (périmètres des sites industriels, périmètres des aléas). Ainsi, les porter à connaissance (PAC) ICPE seraient eux-mêmes améliorés, et plus directement exploitables dans les documents de planification (PLU, SCoT) ou pour la délivrance des actes relatifs à l'utilisation des sols.

### Déclaration des accidents industriels

Les remontées au BARPI sont régulièrement faites. Pres de 90 événements sont rapportés en 2013 (fin août)<sup>71</sup>. Dans la région, on peut rapporter quelques accidents majeurs historiques qui invitent à maintenir une grande vigilance : Gazechim à Martigues (13) le 6 janvier 2011 (BARPI N°39536) ; Châteauneuf-La-Mède Total (13) en 2005 ([BARPI fiche n°30406](#)) ; Total la Mède (13) le 9 novembre 1992 ([BARPI fiche N°3969](#)) avec des décès et des effets longue distance.

Une initiative intéressante au plan régional est à signaler La DREAL a mis en place un système d'alerte et de communication à chaud fourni par l'industriel à partir des fiches Gravité Perception selon une grille définie avec lui, vers la DREAL et le cas échéant des acteurs externes à la DREAL, portant par exemple sur des incidents de pollution hors standards. Ce système est jugé pertinent localement<sup>72</sup>.

### Information sur les cavités et les mines

La mission n'a pas examiné la préparation au plan cavité. Toutefois, l'un de ses objectifs est bien l'amélioration de l'information du public sur le risque « cavité souterraine ».

La DREAL PACA fait valoir que les parties prenantes de l'usage des sols (public, acteurs de l'aménagement, autorités locales) sont intéressés par le risque de mouvement de terrain quelle qu'en soit l'origine anthropique ou naturelle, minier ou non.

De ce point de vue, on note qu'il existe en PACA un site internet sur les cavités souterraines et les mines<sup>73</sup> et que l'originalité de l'outil est de réunir les vides sous-terrain quels que soient les origines et les régimes juridiques (carrières ou mines). Il s'agit d'un outil jugé localement comme facilitateur de la mise en œuvre des politiques publiques en tant que dispositif d'alerte sur les secteurs susceptibles d'être concernés et dont les informations ont été portées à la connaissance des collectivités.

---

<sup>69</sup> Il existe également un portail cartographique du BRGM RiskPACA ( <http://riskpaca.brgm.fr/> ) développé dans le cadre du contrat de projet État Région.

<sup>70</sup> <http://carmen.developpement-durable.gouv.fr/25/environnement.map>

<sup>71</sup> <http://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/resultat-recherche-accident/>

<sup>72</sup> Il a été possible de consulter une telle fiche a propos d'une « Alerte haute concernant le POI de la Raffinerie TOTAL LA MEDE (fuite gaz 10 12 2013) »

<sup>73</sup> <http://carol.brgm.fr/>



Naturellement, cet outil ne contient pas la qualification de l'aléa, ce qui conduit la DREAL à adopter des mesures conservatoires d'interdiction de construire, sauf si une étude est disponible auprès de GEODERIS. La DREAL n'a pas la main sur le calendrier des études d'aléas. Il est signalé que celle portant sur le bassin minier de Gardanne est attendue pour fin 2014 après avoir été longtemps différée.

### GIDAF et GEREP

Dans le domaine des pollutions diffuses et chroniques, la production de données est un facteur de dimensionnement des politiques publiques, en particulier pour des approches territoriales à l'amont et pour objectiver des résultats à l'aval.

La base de donnée GIDAF sur la surveillance des émissions de pollution n'est pas à jour. Il resterait 150 établissements à intégrer (objectif de juin 2013). La DREAL constate une réticence des industriels pour alimenter la base et a donc entrepris des actions de sensibilisation en mandatant l'association Environnement Industrie.

Les déclarations des exploitants dans la base GEREP font l'objet d'une validation par le service d'inspection compétent pour l'établissement concerné (DREAL, DD(CS)PP, CGA, DDT(M), ASN). Ce fichier permet d'alimenter le répertoire national des pollutions (IREP)<sup>74</sup>. Les opérations de vérification ne sont pas toutes réalisées.

*Sans en faire une recommandation puisque ce sujet est bien connu, la DREAL doit continuer à adapter l'organisation du travail des inspecteurs et des personnels susceptibles de les y aider de manière à actualiser et mettre à jour les bases de données (en intégrant les perspectives de numérisation).*

## **2. Connaissance : pédagogie, concertation, animation des professionnels, transparence**

### L'État de l'environnement industriel

La DREAL publie un « État de l'environnement industriel ». Ce document est très pédagogique y compris sur les métiers de la DREAL. Il est descriptif sur les données (pollutions par exemple), sur les actions nationales et les procédures. Il est moins facile de se représenter la performance de la politique menée, ni sa mise en perspective au sein des enjeux environnementaux.

### Actions d'information et de pédagogie relatives à la réforme anti-endommagement

La région PACA comporte 4000km de canalisations de transport de fluides dangereux, avec 20 opérateurs qui les exploitent. Le sujet est sérieux en PACA avec notamment des accidents sur le réseau de distribution du gaz et globalement dans l'agglomération de Marseille.

Les échéances (déclaration des ouvrages au 1 juillet 2012, introduction du zonage public (bande de localisation) au 1 janvier 2014) concernant la documentation du téléservice [www.reseaux-et-canalizations.gouv.fr](http://www.reseaux-et-canalizations.gouv.fr) mis en place pour prévenir les accidents et incidents lors de travaux réalisés à proximité de réseaux aériens, enterrés ou subaquatiques dans le cadre du plan d'action anti-endommagement des réseaux<sup>75</sup> sont pour l'essentiel respectées en ce qui concerne les professionnels (transporteurs,

<sup>74</sup> <http://www.irep.ecologie.gouv.fr/IREP/index.php>

GRDF...etc)<sup>76</sup>. Le processus est moins abouti en ce qui concerne les réseaux des collectivités, ces dernières faisant part de difficultés avec les exploitants qui auraient tendance à leur reporter la charge du repérage. La DREAL mène des actions de communication et de sensibilisation importantes dont la mission a pu prendre connaissance<sup>77</sup> et les « accompagne » d'actions de surveillance (en réagissant aux manques de DICT) voire de répression.

#### Les commissions de suivi de site, dispositif de concertation et de culture du risque

La DREAL a récemment mis à jour son site dédié aux CSS<sup>78</sup> qui ont pris le relais des anciens Comités locaux d'information et de concertation (CLIC) et des Commissions locales d'information et de surveillance (CLIS). La gouvernance a changé et il est désormais possible d'y aborder un spectre plus large de sujets. Il ne semble pas cependant, en PACA, que sur le fond, le contenu de dialogue ait spécialement changé à l'occasion de l'évolution du dispositif particulièrement là où les travaux des PPRT occupent une place déterminante.

Le CYPRES assure le secrétariat de 12 des 23 CLIC-CSS de la région (5 sont militaires) et participe aux autres en tant que personnalité qualifiée. Il existe quelques hétérogénéités dans leur constitution. Par ailleurs, la transformation des anciennes commissions en CSS est lourde et suppose un travail que les sous-préfectures peinent à assurer au même rythme. Enfin, les obligations de réunion annuelle ne sont pas toujours respectées.

Le « pilotage » des CSS au niveau du siège de la DREAL est plus actif lorsque les PPRT en constituent l'enjeu déterminant.

Suggestion :

*Renforcer le dispositif de pilotage des CSS en veillant à ce qu'elles s'investissent sur les nouveaux champs de leurs compétences.*

#### Animation sur l'information préventive

La traduction réglementaire (DCS, TIM, DICRIM) est abordée au chapitre 4.2 de ce rapport car cela concerne tous les types de risques.

Pour le reste, la DREAL s'appuie sur le SPPI et le CYPRES. Le SPPI travaille sur trois axes principaux pour lesquels des ateliers sont montés à intervalle régulier (santé environnement, risques majeurs (PPRT) et déchets. La DREAL dispose d'un partenariat avec le CYPRES pour développer l'information préventive et l'information quinquennale SEVESO par le biais d'un programme pluri annuel. Il effectue également

<sup>75</sup> Il est à noter que la région disposait d'une banque de données « canafb.com » (<http://www.canafb.com/>) qui désormais reporte son utilisateur sur le dispositif national et perd ainsi son intérêt.

<sup>76</sup> La DREAL a également initié dans le cas du complexe portuaire de Lavera une démarche pour clarifier l'articulation du traitement des canalisations d'usine et de celles de transport qui ne relèvent pas de la même réglementation. Il s'agit d'éviter que des canalisations échappent à l'analyse de leur dangerosité et en plus, comme certaines des canalisations d'usine peuvent en réalité se situer sur le domaine public de routes (secondaires), elles doivent également ressortir du système de signalement.

<sup>77</sup> 13 actions d'information (FRTB, actions spécifiques sur Marseille particulièrement accidentogène en matière de dommages aux ouvrages, info des DDT..)

<sup>78</sup> <http://www.css-paca.fr/>

des actions dans le milieu scolaire. On se reportera au chapitre 3.2.3.2 pour de plus longs développements concernant ces deux organismes et leurs liens.

#### Animation des réseaux professionnels.

La DREAL PACA organise depuis plusieurs années les Rencontres de l'Inspection, réunions d'information à destination des exploitants ICPE, des bureaux d'études et des associations. Ces réunions « descendantes » visent à présenter et expliquer les principales évolutions réglementaires des mois écoulés. En 2012, 2 réunions ont été organisées à raison d'une réunion par semestre, réunissant environ 150 personnes à chaque fois.

En matière de sante environnement, la DREAL PACA a coorganisé en juin 2013 avec l'ARS le forum Santé-environnement. Ce forum a accueilli 40 exposants et 200 participants.

En complément de ces grands rendez-vous, des réunions thématiques ont été montées chaque année<sup>79</sup>.

Dans le domaine des risques technologiques, les partenariats avec les organismes scientifiques sont traditionnels (BRGM, INERIS..) selon les logiques métier, sans signalement particulier.

À signaler en revanche un contrat avec le CEREMA pour un appui sur les PPRT : réponses à des questions techniques, études de vulnérabilité sommaire (activité d'environ 15 j/an).

---

<sup>79</sup> Par exemple, durant l'année 2012 :réforme anti-endommagement (13 réunions avec la fédération régionale des travaux publics, GRDF...réparties dans l'ensemble des départements de la région) ; canalisations (1 réunion avec Cana FB – association des industriels Fos-Berre) – ; carrières (3 réunions d'information sur les poussières dans le cadre du contentieux PPA avec les carriers) ; RSDE (5 réunions avec Environnement Industrie et 3 réunions à destination du public et des industriels) ; sites et sols pollués (1 réunion d'information dans le cadre du pôle de compétitivité EA Eco-entreprises) ; déchets (information dans le cadre du forum sur les sédiments marins)

### 3. La connaissance pour améliorer l'action

#### La connaissance acquise au travers des études de danger (SEVESO, canalisations)

L'examen des EDD nécessaires aux PPRT est terminé pour l'ensemble des sites à l'exception sauf 3 : Lyondel à Fos, UCA à Berre et KEM ONE à Lavera. Le rapport de fin d'analyse sera présenté prochainement et la stabilisation récente du devenir de KEM ONE va permettre de relancer l'étude de la réduction du danger à la source.

24 études de danger SEVESO seuil bas sont exigibles, 7 sont closes et 8 étaient prévues en 2013.

La DREAL PACA estime que pour les canalisations de transport tous les examens des EDD effectués par la DREAL coordinatrice ont fait l'objet de suites.

#### Les PPI

Les PPI sont à réviser tous les 3 ans. L'information réglementaire est à actualiser en fonction des évolutions et au minimum tous les 5 ans. Des exercices sont à prévoir également tous les 3 ans.

Au vu du tableau de suivi que le CYPRES présente à la DREAL afin qu'il puisse planifier et anticiper auprès de parties prenantes ses missions sur l'information du public, il apparaît que le respect des délais est sous tension. En effet, la réflexion en cours des PPRT peut amener à retarder l'actualisation des PPI qui sont désormais à mieux caler sur des scénarios en phase avec les études de danger et non pas seulement sur les événements majorants.

Bien que cela relève des risques hydrauliques, l'établissement des PPI Barrage se heurte à l'acceptation d'évoquer le scénario de leur rupture (une évolution récente est cependant signalée dans le cas d'EDF). Il est rappelé que la mission n'a pas examiné le cas des installations militaires dont les conditions de secret sont difficiles à intégrer.

Il est à noter que 54 sites Seveso seuil haut sont concernés (mais le site « Manes » ne dispose pas de PPI), et que le choix local a conduit à prescrire 11 PPI pour des installations Seveso seuil bas notamment pour les industries du parfum à Grasse souvent enclavées en tissu urbain : tous ne sont pas réalisés et d'autres sont anciens mais l'information préventive des sites de Grasse est réalisée.

On relève que dans la période 2004 2009, des retards étaient constatés et que la situation s'est améliorée, mais on doit attirer l'attention sur l'importance de l'information préventive à organiser en 2014 pour 2015 au plus tard.

Il n'existe pas de suivi au sein de la DREAL qui permettrait de s'assurer du respect des échéances pour l'actualisation des PPI et la tenue des exercices.

#### La connaissance au travers des installations relevant des directives « IPPC<sup>80</sup> » et IEED<sup>81</sup>

La directive IPPC sur la protection et la réduction intégrées de la pollution s'est inscrite dès 1996 dans une démarche d'amélioration globale et continue des sites industriels et

---

<sup>80</sup> Integrated Pollution Prevention Control.

<sup>81</sup> Industrial Emission Directive

a introduit la référence aux « meilleures technologies disponibles (MTD). C'est pourquoi, afin de faciliter la mise en œuvre de la directive, des références sur les MTD ont été établies au niveau européen : les BREF(s). Ces guides ont fait l'objet de discussions pour leur application sur le terrain en raison de leur complexité et de celle des outils de mise en œuvre mis à disposition des professionnels.

Un point sensible a résulté du fait que les performances mises en relation avec les MTD supposées permettre de les atteindre sont parfois exprimées en termes de fourchettes de *niveau* d'émission par rapport auxquelles il faut situer les *valeurs limites* d'émission (VLE)<sup>82</sup>. De plus, en France, une série d'arrêtés ministériels a encadré les VLE de multiples substances, étant observé que ces normes étaient parfois moins exigeantes que les références des BREF(s). Rapprocher les prescriptions à mettre dans les arrêtés préfectoraux des références des BREF(s) impliquait une discussion, mais le fait que ces dernières n'étaient pas directement opposables faisait que le dispositif conservait de la souplesse.

La directive IPPC vient d'être remplacée par la directive dite IED qui officialise les BREF(s), et instaure des valeurs limites réglementaires européennes (conclusions MTD principales). Le déterminisme qu'elle véhicule devrait faciliter l'étude des dossiers. En revanche, le régime des dérogations (art 15-4 de la directive) au titre duquel les émissions autorisées pourraient excéder les normes européennes nécessitera une qualité de preuve pour les motiver notamment pour justifier que les coûts sont disproportionnés par rapport aux bénéfices environnementaux, et cette exigence est d'autant plus nette qu'il est prévu que l'argumentation soit mise à disposition du public.

Le format de l'audit régional ne permettait pas d'examiner cette facette pourtant importante de la mise en œuvre de la politique de prévention des pollutions industrielles que constitue déjà sous le régime de la directive IPPC la recherche d'émissions minimum dans le cadre d'une acceptabilité économique de la mise en œuvre des MTD. La DREAL signale le besoin d'outils opérationnels nationaux reconnus par tous (inspections et exploitants) sur ce sujet dans le cadre des réexamens à venir suite à l'approbation des conclusions MTD principales, mais aussi des différents documents de planification (PPA, SDAGE/SAGE, ...) qui s'imposent aussi et souvent en complément aux exploitants « IED ».

Ailleurs en France, la DREAL Rhône-Alpes a mis en ligne un outil<sup>83</sup> qui permet, après avoir calculé le coût de mise en œuvre de la MTD par tonne de polluant atmosphérique évitée, de le comparer à des valeurs de référence issues de la bibliographie.

En cela, la DREAL RA a constitué une « connaissance ». Elle prévoit de la mettre à profit pour constituer une base d'analyse des demandes d'aménagement qui seraient introduites par les exploitants au titre de l'article 15-4 de la directive IED.

Il y a là une source d'inspiration possible que la DREAL PACA a déjà identifiée et envisage de diffuser localement pour aborder dans les meilleures conditions l'application des dispositions de la directive IED, et bien que le nombre d'entreprises à enjeux soit limité, le contexte régional de l'état dégradé des milieux devrait conduire à une vision exigeante sur les dérogations. La DREAL PACA souhaiterait que cette

---

<sup>82</sup> On rappelle que les valeurs limites d'émission (VLE) des polluants, qui figurent dans les arrêtés préfectoraux ont vocation à prendre en considération les caractéristiques techniques de l'installation et les conditions locales de l'environnement (ce qui renvoie à la difficulté de déterminer la « contribution » d'un rejet sur la qualité de l'ensemble du milieu).

<sup>83</sup> Disponible sur : <http://www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/les-outils-et-formulaires-a2600.html>

démarche soit accompagnée techniquement (note de doctrine et d'application, formation...) par le niveau national (DGPR). En effet elle pense que les enjeux associés représentent un risque de traitement différencié entre les sites mais aussi entre les régions pour des sites similaires et appartenant à un même groupe (Arcelor, Arkema...), indépendamment de l'autre nouveauté d'IED qui consiste à la mise à disposition du public de l'argumentation.

Recommandations :

**37. Consolidar la démarche engagée par les DREAL, pour se doter d'outils rationnels permettant d'argumenter avec un niveau de preuve suffisant au regard des spécificités locales tant vis-à-vis des exploitants que du public l'instruction des dérogations dans le cadre de la mise en œuvre de la directive IED**

**38. Pour les IPPC et les IEED, examiner l'opportunité d'accompagner les démarches comme celles de la DREAL PACA (doctrine, etc.)**

### Connaissance pour la réduction des risques (substances industrielles) concernant l'eau

- L'avancement de l'opération RSDE

Cette action a consisté dans un premier temps à identifier les dites substances et la 2ème phase de l'action RSDE a pour but de procéder aux opérations des réductions proprement dites<sup>84</sup>. La situation au 1er juillet 2013 serait la suivante (pour les ICPE DREAL) : 200 entreprises en fonctionnement ayant fait l'objet d'un AP ; 137 entreprises en surveillance pérenne ; 41 entreprises sans surveillance pérenne ; 21 sous étude technico- économique. La DREAL a rapporté une série de difficultés administratives et techniques qui expliquent un retard dans l'action de l'ordre de 16 mois ce qui la placerait dans la même situation que le plupart des régions.

Il a été indiqué que jusqu'à présent, il n'a pas pu être établi de lien entre les substances observées et celles qui caractérisent le bon état chimique des masses d'eau.

- Quelques observations concernant les résultats obtenus sur les rejets industriels

Le rapport sur l'état de l'environnement industriel en PACA présente l'avancement technique de l'action RSDE au 1er juin 2013, et une série de tableaux rapportant l'évolution des émissions des grandes installations sur plusieurs années (toxiques, hydrocarbures, matières en suspension, etc), Ils attestent souvent d'une diminution des émissions, mais il existe des situations d'aggravation pour autant qu'on s'en tienne aux données présentées. *Il serait donc souhaitable que le document apporte plus de commentaires et mette mieux en perspective l'impact sur les milieux.*

---

<sup>84</sup> On rappelle que les substances recherchées sont répertoriées dans des listes et que les services d'installations classées ont demandé que les exploitants susceptibles d'être concernés en fonction de leur activité procèdent à une surveillance initiale susceptible de les repérer. Il est prévu sous certaines conditions ou l'abandon de cette surveillance initiale ou le passage à une surveillance pérenne (débouchant le cas échéant sur un plan d'action pour les réduire).

De son côté l'association Environnement Industrie (une convention a été passée entre cette association et l'agence de l'eau RM&C) a dressé au cours de l'entretien qu'elle a eu avec la mission un tableau rassurant et estime que la campagne RSDE n'a pas mis en évidence de situation préoccupante, et que dans le cas particulier de l'Etang de Berre, milieu historiquement pollué, les rejets de grands sites industriels sont maîtrisés (de même que l'action RSDE portant sur les STEP produit ses effets). L'association ajoute par ailleurs que quelques sites industriels rejettent directement dans le milieu : ALTEO (aluminium dans la mer) pour laquelle une solution serait en vue, la situation est délicate pour les Papeteries de Tarascon. Enfin, elle considère que la thématique des pollutions industrielles de PMI voire de toutes petites entreprises dans les réseaux raccordés aux stations de traitement (STEP) va prendre de plus en plus d'importance là où l'action sur ces dernières se réfère à un nombre réduit de paramètres à leur sortie (DCO.). À titre d'exemple, un contrat de baie de la CCI à Toulon comporte la sensibilisation de 500 entreprises concernées par des rejets directs.

Des actions sont aussi prévues dans les Alpes-Maritimes : la communauté d'agglomération Nice/ Côte d'Azur veut développer une action pour conduire à la signature des conventions de déversement. L'UT DREAL a rappelé que les cas de rejets directs dans les milieux sont actuellement très rares pour les ICPE soumises à autorisation, et que dans ce département, il est constaté que c'est le développement de l'urbanisation qui remet en cause le fonctionnement des STEP, alors que les contrôles sur ces dernières n'ont pas conduit à remettre en cause les rejets industriels raccordés.

- Aller plus loin dans la réduction des pollutions industrielles, dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques ?

Des besoins de connaissance portent sur la mise en relation entre l'état des masses d'eau (ME) déclassées ou susceptibles d'être concernées par les risques de non atteinte de leur bon état (RNBE) et les émissions des ICPE: il faut identifier la ou les substances déclassantes de la ME et déterminer là où elle est ou elles sont émises par des installations. En effet, la note DGPR du 27 avril 2011 « portant adaptation des conditions de mise en œuvre de la circulaire du 5 janvier 2009 » organise les différentes actions et procédures à conduire en fonction de 2 niveaux de flux journaliers d'émissions suivant les catégories de substances. Si le flux est supérieur au « niveau A », la surveillance doit être pérennisée. La connaissance locale des milieux intervient sur le fait que si les flux sont inférieurs au niveau A, mais que la quantité est quand même à l'origine d'un impact local sur la ME et vis-à-vis duquel les acteurs locaux veulent agir dans le cadre du programme d'action opérationnel territorialisé (PAOT)<sup>85</sup>, alors il n'y a pas abandon de la surveillance initiale.

Dans la mesure où la doctrine présentée supra tendait à établir un lien entre l'action RSDE et les principes, méthodes et outils de la DCE, il est pertinent, du moins en ce qui concerne les Bouches du Rhône, de se référer aux constats opérés dans le récent audit de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité dans ce département (rapport CGEDD/CGAAER/CGEIET de juin 2013. Il y est décrit une situation au titre de laquelle la déclinaison pour passer de l'état de la masse d'eau aux mesures du PDM est difficile, ce qui a conduit à recommander de développer les bilans et les mesures de surveillance. Les auditeurs recommandent de mieux lier les travaux d'amélioration et les impacts sur la qualité des masses d'eau, ce qu'en l'état le PAOT peine à faire.

---

<sup>85</sup> Le PAOT traduit à l'échelle d'un département comment les différents leviers d'action (régalien, financements, partenaires) sont articulés pour agir sur la qualité de l'eau en tenant compte du poids relatif des différentes sources de pressions (agriculture, industrie, activités domestiques), déclinant ainsi concrètement le programme de mesure figurant dans le SDAGE.

La question est centrale : la poursuite de la réduction des substances dangereuses et plus globalement des rejets industriels affectant tant l'état chimique qu'écologique des masses d'eau peut se donner les moyens d'une approche contextuelle par rapport aux milieux et rationnelle vis-à-vis des différentes sources de pollutions (domestiques, industrielles, agricoles..) dans l'esprit de la DCE.

Suggestion :

Au-delà des recommandations de l'audit de juin 2013 de mise en œuvre des politiques de l'eau dans le cas du département des Bouches du Rhône, renforcer les échanges périodiques au cours desquels sont présentées et analysées l'ensemble des données dont disposent chaque service et agence (DREAL, DDTM, ONEMA, agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse) concernant la sensibilité des masses d'eau, les substances dangereuses en rapport avec l'approche RSDE ainsi que l'ensemble des rejets industriels affectant l'état des masses d'eau.

### Les Natech

« NaTech » : incident ou accident survenant dans des installations industrielles ou des canalisations causés directement ou indirectement par l'intensité inhabituelle d'événements naturels se produisant à leur proximité.

Les actions à mener concernent donc les établissements susceptibles de générer des accidents technologiques ou des émissions graves en cas d'événement naturel, elles pourraient aussi porter sur des établissements stratégiques (déchets, énergie) mais certains points de vue considèrent que dans ce dernier cas, l'approche serait plus à voir en termes de résilience des territoires et de réduction de la vulnérabilité au sens de la directive inondation. Mais au final, pour les services de l'État en charge des risques, peu importe l'angle d'analyse, c'est bien d'une démarche transversale qu'il s'agit.

Les révisions récentes du niveau des aléas naturels conduisent à s'interroger sur la cohérence avec les aléas pris en compte dans les EDD (même si les phénomènes dangereux retenus dans les scénarios de ces études soient très rares – probabilité de l'ordre de  $10^{-5}$ ). Les accidents redoutés peuvent aussi consister en des pollutions environnementales inacceptables. Or, les installations classées soumises à déclaration comportent souvent des stockages divers et dans un département comme les Alpes Maritimes elles sont deux fois plus nombreuses que les installations soumises à autorisation. De surcroît, certains principes restent actuellement à édicter : quelle prise en compte des événements extrêmes au sens de la directive inondation ?

Dans ce contexte, la mission d'audit n'est pas en mesure à partir des entretiens qu'elle a menés ni à la lecture des documents transmis d'évaluer l'importance du sujet « NaTech » en région PACA. En revanche elle prend en compte quelques éléments qualitatifs d'appréciation :

- *L'intensité et l'étendue des phénomènes naturels dans la région invite certainement à une vigilance. La nature même des phénomènes peut être un facteur aggravant (crues rapides, embâcles, etc.).*
- Dans le département des Alpes-Maritimes, il existe un premier niveau d'analyse pour l'interaction entre risques technologiques et naturels au titre de l'aléa « feux de forêt ». Une étude est en cours au titre de quelques établissements (industries aromatiques) enclavés dans le patrimoine urbain de Grasse. La zone



d'activité de Carros appelle probablement à un approfondissement du sujet (cf chapitre 5.3).

Il paraît donc souhaitable de faire progresser la connaissance sur les éventuelles situations de type NaTec, et de consolider celle qui existe déjà dans les services.

Suggestion :

*Dans le cadre des réflexions en cours au titre des risques naturels, améliorer la connaissance des situations potentielles de risque NaTech. Cela pourrait commencer par lister « à dire d'expert » en association DREAL – DDT(M) une série d'installations qui mériteraient une analyse plus approfondie. D'autre part, l'aléa « naturel » de référence ne doit pas être seulement celui du PPRN dans le cas où on étudie les risques « natech », mais celui dont la probabilité est jugée acceptable au regard de ses conséquences*

#### **4. La connaissance portant sur l'interface risques/planification urbaine**

##### La « connaissance attendue » dans le cadre des PPRT

L'établissement et la mise en œuvre effective des PPRT pose un problème spécifique de connaissance. D'une part, il existe des aspirations à plus de participation et de pédagogie, comme le révèle l'entretien que la mission a tenu avec l'association PPRT 13, d'autre part, il y a lieu de se projeter dans le « Post PPRT » ce qui peut faire appel à de véritables projets territoriaux concernant notamment la conduite d'opérations groupées (mesures constructives liées aux PPRT et autres actions sur l'amélioration du bâti) sur l'habitat voire sur le sujet des activités.

Dans le domaine du logement et en l'état actuel des logiques d'intervention de l'ANAH, c'est sur la base d'un diagnostic « habitat » préalable montrant que les interventions souhaitables sur le bâti s'inscrivent dans les politiques techniques et sociales de l'Agence (et de l'EPCI concerné s'il dispose de la délégation de compétences des aides à la pierre), qu'une opération peut être envisagée. Sous la réserve du financement de l'ingénierie, mener par la suite des actions groupées serait faisable puisque la part des travaux PPRT est financée par ailleurs. On voit donc qu'il faut une anticipation.

On note que certains territoires comme le Grand Lyon qui ont une tradition industrielle locale et ancienne prennent des initiatives pour traiter les impacts cumulés des PPRT et pour mobiliser les collectivités<sup>86</sup> notamment sur l'accompagnement des activités impactées par les risques.

Les propositions concernant les PPRT en PACA (cf chapitre 5.3) intègrent le fait qu'il est difficile d'avoir un pronostic sur la mise en œuvre de telles ambitions.

##### La connaissance liée à l'interaction « canalisations aménagement »

L'enjeu est la constitution d'une connaissance cartographique accessible d'une part pour l'établissement des servitudes (en particulier celles concernant l'urbanisation)<sup>87</sup>,

<sup>86</sup> <http://www.amaris-villes.org/actualites-agenda/actualites/256>

<sup>87</sup> L'ordonnance n° 2010-418 du 27 avril 2010 et le décret « multifluide » du n° 2012-615 du 2 mai 2012 prévoient l'institution par arrêtés préfectoraux de servitudes d'utilité publique autour de toutes les canalisations de transport soumises à autorisation :

d'autre part au niveau opérationnel pour passer de la notion de signalement (« construire sans détruire) à celle de la capacité à statuer sur les intentions de projets (permis de construire). La DREAL PACA est comme les autres DREAL en attente du logiciel cartographique prévu par le CEREMA permettant de renseigner les communes sur la localisation plus précise des canalisations et de réduire également les sollicitations dont elle fait l'objet pour participer à des réunions sur les projets (ce logiciel servira aussi pour établir les SUP). La DREAL estime toutefois qu'il serait logique que le téléservice intègre les distances d'effet (sans forcément les afficher) pour délivrer une information exploitable au niveau opérationnel.

Recommandation au niveau national :

**39.** *Compléter les informations et l'objet du téléservice, que les acteurs se sont désormais appropriés, par une intégration de l'information cartographique sur les distances d'effet des canalisations multifluides afin que cet outil facilite pour toutes les parties prenantes et notamment les aménageurs la prise en compte opérationnelle des contraintes de maîtrise de l'urbanisation à l'amont dès l'élaboration de leurs projets.*

### Les porter à connaissance

Les porter à connaissance (PAC) « risques technologiques » contribuent à l'information et à la connaissance sur les risques, tout en ayant un statut juridique au regard de la maîtrise de l'urbanisation autour des installations classées.

Lorsqu'une collectivité a engagé et conduit une procédure faisant évoluer son document de planification urbaine (PLU, ScoT, carte communale), l'État porte à connaissance tous les éléments dont il dispose sur les risques (études, cartographies, documents opposables) en application du L 121-2 du code de l'urbanisme (C de l'Urb). Il s'agit alors d'un « PAC ponctuel » puisque lié à une procédure (même s'il peut évoluer au cours de cette procédure). Lorsqu'il n'existe pas de procédure en cours, l'État est aussi appelé à porter à la connaissance des autorités compétentes les informations sur les risques dont il dispose, il s'agit d'un PAC dit « en continu ».

Les services de l'État ont la responsabilité de faire converger les deux réglementations dont ils ont la charge, celles portant sur la prévention des risques, celle résultant de l'application du code de l'urbanisme, le point de jonction étant la maîtrise de l'urbanisation.

- les mécanismes opérationnels

Le premier qui doit être totalement fiabilisé consiste à prendre en considération les éléments fournis dans le PAC, qu'il soit ponctuel ou continu, lors de l'instruction de chaque demande d'utilisation des sols, quitte à évoquer l'article R 111 – 2 du C de l'Urb, pour prescrire des mesures particulières voire s'opposer à des projets et à des constructions qui pourraient pourtant être autorisés si on se limitait à l'application du règlement contenu dans le document de planification en vigueur et opposable au moment où la demande est présentée. De son côté, le Préfet peut/doit demander aux

- 
- les servitudes dites « bande étroite » et « bande large » destinées à permettre l'exploitation des canalisations déclarées d'utilité publique ;
  - les servitudes d'urbanisme interdisant ou subordonnant à une étude de compatibilité la construction d'ERP de plus de 100 personnes et d'IGH dans les zones d'effets des phénomènes dangereux.

autorités compétentes de reformer leur décision si elle ne prend pas en compte le risque et en cas de refus saisir le cas échéant le juge administratif.

Le second mécanisme porte sur la façon de faire pour que le plus vite possible, il suffise d'appliquer le règlement du PLU pour maîtriser l'urbanisation, sans passer par la voie assez fragile du R 111-2. En cas de PAC ponctuel, l'existence d'une procédure en cours le permet et même l'oblige mais le délai peut parfois être long. En cas de PAC en continu, il est en revanche difficile de contraindre le maire à engager une procédure de révision de son document sauf pour l'État à qualifier les mesures de maîtrise de l'urbanisation de « projet d'intérêt général » (PIG, L 121-9 du C de l'Urb)<sup>88</sup>.

Enfin, on doit s'intéresser à la forme selon lesquelles le risque est pris en compte dans le document. Cela peut être fait à minima, en introduisant des articles dans le règlement du PLU qui ont pour effet de superposer au règlement pré-existant, les prescriptions concernant le risque, ces prescriptions étant celles du PAC de l'État mis en annexe. A contrario, le degré d'intégration sera plus élevé en repensant le projet urbain de sorte que la prévention du risque en devienne un élément de programme lors de son élaboration et une composante dans le résultat, se traduisant par un règlement et des zonages adaptés. *En termes de lisibilité et de culture du risque, bien meilleure est seconde solution. D'ailleurs, les principes fondamentaux de la planification énoncés par l'article L 121-1 du C de l'Urb vont eux-mêmes dans le sens d'une véritable mise en cohérence entre le projet dont le PLU est la transcription et le contenu du PAC*

- l'examen des pratiques locales

Le RT présente certaines spécificités. La première est que si ce risque a souvent une source ponctuelle, dont les effets se font sentir à une distance limitée ce qui oriente vers une intégration proportionnée, il existe aussi des cas où la prise en compte du risque à des impacts plus lourds parce que les distances d'effet sont plus grandes, ou encore en cas de plateformes. La seconde est que l'élaboration des aléas peut prendre un délai significatif, ce qui pose la question de la gestion des étapes du porter à connaissance.

Ainsi, les questions à traiter sont les suivantes : Les PAC sont-ils faits, ont ils été adressés aux autorités concernées ? Quelle a été la gestion des évolutions du PAC ? Quelle est la nature des suites données, tant sur le document d'urbanisme que sur la délivrance opérationnelle des autorisations d'usage des sols à court et moyen terme ? Les méthodes (contenu technique des PAC, ergonomie de leur emploi) et les processus (circuits d'information entre les communes, la DREAL, les DDT(M) et le contrôle de légalité) sont-ils fiables et performants ?

- Sur la base du témoignage des services de la ville de FOS

La ville de FOS a fait parvenir à la mission un « retour d'expérience » sur l'utilisation des PAC dans la phase d'élaboration du PPRT. (annexe n°4.1). Il apparaît que les communes se déclarent en difficulté sur la connaissance des aléas, sur le caractère hétérogène des PAC quant à leur contenu, sur les suites à leur donner y compris au plan juridique, sur la gestion du temps, sur les processus opérationnels dans l'instruction des actes

---

<sup>88</sup> Il est rappelé par ailleurs que si le Préfet porte à connaissance le risque sous forme de servitude, le maire est tenu de l'annexer à son document dans le délai d'un an (le non respect de cette échéance se traduisant par la fin de l'opposabilité de celles des prescriptions qui relèvent du champ réglementaire du C de l'Urb)

- Sur la base de l'examen de deux PAC risques technologiques

Dans le premier (PAC « en continu »), le document expose les avancées de l'étude du PPRT et porte à connaissance les zones d'aléa ainsi que les principes d'interdiction ou de limitation qui s'attachent suivant la doctrine des PPRT aux zonages de type TF+, TF, etc. Toutefois, il est demandé au Maire de « faire preuve, à l'intérieur du périmètre du nouvel aléa, de *prudence* dans ses décisions relatives à l'urbanisme et notamment *qu'il considère* les préconisations... ». Cela guide peu le travail d'intégration du risque à l'aval du PAC.

Dans un second cas, concernant un PAC « ponctuel », les aléas sont présentés avec grande précision, de manière pédagogique, en rappelant les principes de l'arrêté du 29 septembre 2005<sup>89</sup> sans aller jusqu'à la description des règles d'urbanisme qui seraient souhaitables. Le PAC conclut ainsi « mon service n'a pas connaissance sur cette commune de zones impactées par des risques élevés qui justifieraient d'avoir recours à l'article R 111-2 du C de l'Urb pour refuser les nouveaux permis de construire et d'interdire tout projet visant à augmenter le nombre de personnes exposées à ces risques ». Or, si cette affirmation est probablement étayée par un examen préliminaire excluant des situations particulièrement préoccupantes, elle peut néanmoins être interprétée comme un pronostic catégorique sur le fait que la prise en compte du PAC n'aurait finalement pas d'incidence sur la réglementation du PLU en l'état.

- Au niveau de la DREAL, un travail reste nécessaire pour connaître la situation sur les porter à connaissance.

Dans le cas des sites dotés d'un PPRT, la situation est jugée comme plus facile à gérer (dans la phase transitoire d'élaboration des PPRT, il semble qu'un principe de consultation systématique de la DREAL permette de gérer cette phase sensible, mais sans doute au prix de sur consultations).

Le tableau est plus complexe pour les autres ICPE autorisées. Ainsi, l'examen auquel la DREAL a procédé fin 2012 fait apparaître que lorsque ces installations présentent des risques qui sortent de leur périmètre, elles *ont du faire* l'objet d'un PAC au préfet pour envoi aux maires<sup>90</sup> et aux DDTM. Il n'existe cependant pas actuellement de centralisation de l'information sur ces PAC. De plus, ces PAC sont classés dans le dossier de l'entreprise sans que le repérage soit facile.

La situation est variable selon la nature des sources de risques. Il peut exister des PAC anciens se limitant à demander une « mesure conservatoire » sur l'usage de terrains proches afin de ne pas augmenter la vulnérabilité, par exemple pour des Seveso seuil bas. Il existerait des incertitudes sur les sols pollués (que la mise en place des SUP devrait cependant réduire à terme).

Au plan opérationnel, comme les canalisations, il existe des situations de sur consultation de la DREAL, notamment si l'exploitant questionné directement annonce des mesures trop conservatrices (parfois des réponses – comme GrtGaz – de type « avis défavorable » sont données alors même que l'attente n'est pas de récolter un avis, mais de savoir dans quelle zone se situe l'immeuble). Mais simultanément, il a été évoqué quelques procédures de « sécurisation ». Par exemple, la DREAL a mis en place un réseau avec les services du contrôle de légalité afin de leur transmettre les

<sup>89</sup> Arrêté relatif à l'évaluation et à la prise en compte de la probabilité d'occurrence, de la cinétique, de l'intensité des effets et de la gravité des conséquences des accidents potentiels dans les études de danger.

<sup>90</sup> Dans certains cas les UT ont aussi adressé une copie aux maires

avis défavorables formulés par les transporteurs, avis qu'elle a demandé à ces derniers de lui transmettre.

Enfin, la prise en compte au fur et à mesure de la mise à jour des PLU n'est pas garantie par une visibilité adaptée.

Au final, l'ensemble de ces constats ne donne pas d'argument en faveur de l'existence en l'état de mécanismes de fonctionnement assurant le meilleur niveau de réponse aux interrogations soulevées plus haut. Des travaux sont engagés entre la DREAL et les DDTM, il serait urgent de les faire aboutir.

Suggestion :

*Engager une démarche de rationalisation sur la mise à jour de la connaissance en DREAL sur l'ensemble des porter à connaissance sur les risques technologiques (ICPE, canalisations, risques miniers, sites pollués), recréer le lien avec ce qui a pu être diffusé auprès des communes et DDTM et en tirer les conséquences sur l'organisation de leur transmission auprès de l'ensemble des parties concernées, sécuriser les liens avec le contrôle de légalité dans le cadre d'une stratégie locale, adapter en conséquence les rôles de chacun et leur limite dans l'accompagnement des modifications des documents d'urbanisme et le portage du dire de l'État.*

Par ailleurs, il serait judicieux que les mécanismes de gestion soient simplifiés pour les services de l'État en faisant par exemple que la modification du document d'urbanisme, lorsqu'elle est nécessaire pour le mettre en cohérence avec le PAC risque dès lors qu'il est stabilisé, soit rendue obligatoire sans passer par la formule du PIG.

Recommandation :

*40. Modifier le Code de l'Urbanisme pour donner au préfet les moyens d'imposer l'ouverture par l'autorité compétente d'une procédure de révision ou modification du PLU afin d'intégrer dans le document la maîtrise de l'urbanisation rendue nécessaire par le Porter à connaissance risques dit « en continu ».*

## 5.2. Le contrôle des ICPE

La mission s'est focalisée sur trois sujets, qu'il lui était apparu prioritaire d'examiner au vu des données disponibles sur la région PACA. Ce sont d'une part les installations présentant des risques particuliers (grands Établissements et/ou entreprises en difficulté), d'autre part les méthodes et délais de traitement des DDAE, enfin les risques plus diffus et/ou multisources.

Lors des visites de sites dans les Alpes Maritimes organisées par l'UT, l'importance de la « règle de 2 % » pour les industriels du parfum nous a par ailleurs été signalée, ainsi que d'autres singularités liées aux modalités d'application des réglementations SEVESO, REACH et CLP<sup>91</sup> dans ce secteur industriel.

### 5.2.1. Les installations présentant des risques particuliers

<sup>91</sup> [Directive n° 1999/45/CE du 31/05/99](#) relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses

### 5.2.1.1. Les grands établissements et les services d'inspection reconnus, SIR

En matière d'équipements sous pression, la DREAL PACA a des responsabilités techniques qui débordent le cadre de la Région. Son Unité Équipements Sous Pression (ESP) se compose en effet à la fois d'une cellule régionale ESP et du pôle de compétence équipements sous pression de la zone Sud-est (PEPSE), qui couvre les Régions Auvergne, Corse, Languedoc-Roussillon, PACA et Rhône-Alpes.

Le caractère interrégional du PEPSE permet une mutualisation des compétences. . Cela facilite également le respect des bonnes pratiques, qui prévoient que les audits de SIR soient menés par des agents habilités provenant d'autres DREAL que celle territorialement compétente.

Une responsabilité clef du PEPSE est le suivi des « services d'inspection reconnus ». L'État délègue à certains industriels, dont il « reconnaît » les services d'inspection, certaines tâches de suivi et de contrôle (inspection d'équipements, réalisation et modalités des inspections ou requalifications périodiques. Les modalités de « reconnaissance » d'un service d'inspection et la nature des audits à réaliser ensuite périodiquement sont notamment définis par la [circulaire DM-T/P n° 32 510 du 21/05/2003](#).

La mission a examiné la « synthèse du suivi des services d'inspection reconnus Année 2012 Zone sud-est » et échangé sur cette base avec les responsables du PEPSE. Certains constats de la synthèse 2012 sont alarmants<sup>92</sup>, d'autres<sup>93</sup> pointent des améliorations nécessaires.

Cette impression de relâchement dans certains SIR est renforcée par la lecture du compte rendu de la réunion annuelle du PEPSE, tenue le 11 avril 2013, qui signale « *une augmentation du nombre d'incidents pour lesquels les causes ne sont pas connues de l'Administration. Certaines 'fiches incidents' ne sont pas complètes. En effet, les services inspection ne formalisent pas toujours les causes exactes des incidents (près de 37 % des incidents n'ont pas de causes précises identifiées dans les fiches).* » Le ratio de 37 % indiqué dans la phrase ci-dessus conduit à penser que ce relâchement n'est pas marginal.

L'échange avec le PEPSE a mis en évidence que l'élaboration de cette synthèse annuelle est une initiative récente. Elle mérite d'être saluée.

Il est également apparu que l'essentiel des non-conformités ci-dessus était liée à une seule entreprise, qui était en train de connaître des difficultés économiques majeures. La DREAL a fait basculer le renouvellement de reconnaissance du SIR de cette entreprise d'un intervalle de 3 ans à un intervalle de 18 mois.

---

<sup>92</sup> « absence de suivi métrologique des instruments de mesure », qui paraît traduire du relâchement dans l'organisation du SIR correspondant, « absence de suivi des prescriptions/recommandation » et « manque de reconnaissance en interne du SIR », « les remises en service d'ESP après modifications notables ne font pas systématiquement l'objet d'une autorisation délivrée par le SIR », « permis de démarrage non demandé systématiquement suite à modification notable d'un équipement », « mode opératoires ne prévoyant pas que l'inspecteur se prononce sur l'arrêt, la non remise en service ou les modifications des conditions d'utilisation », « absence de traçabilité ; exemple : information strictement orale du service maintenance sur le maintien en service d'un équipement ».

<sup>93</sup> « exploitation REX insuffisante »

Les SIR concernent les principaux sites industriels, notamment dans le domaine de la chimie et du raffinage. Ils contribuent à la maîtrise des principaux risques industriels. Ils sont un vecteur essentiel pour la sûreté industrielle, non seulement dans la mesure où ils démultiplient le potentiel – fatalement limité – de contrôle de l’administration, mais aussi parce que, lorsqu’ils fonctionnent bien, ils traduisent une prise en compte par l’entreprise elle-même de l’impératif de sécurité. Il est donc particulièrement important que les SIR aient la qualité de fonctionnement et le niveau de reconnaissance indispensables à la réalisation effective de la mission que l’État leur délègue.

Suggestion :

*Poursuivre la rédaction d'une synthèse annuelle du suivi des services d'inspection reconnus (SIR) ; dans cette synthèse, distinguer, au sein des « points faibles » relevés, ceux qui relèvent de non-conformités majeures de ceux qui sont plus mineurs ; signaler combien d'entreprises ont des non-conformités majeures et les actions curatives entreprises par la DREAL pour les éliminer (par exemple la réduction de la période de renouvellement) ; ne pas hésiter si c'est nécessaire à envisager de retirer leur reconnaissance à certains SIR, et le faire savoir suffisamment longtemps à l'avance pour que cette perspective soit dissuasive.*

### 5.2.1.2. Les entreprises en difficulté

L'éventualité de voir une entreprise confrontée à des difficultés économiques est présente sur l'ensemble du territoire. Dans le cas de la Région PACA, la présence d'entreprises du secteur chimique et pétrochimique et les difficultés endémiques de ce



Ce regroupement des zones d'emploi en cinq classes est issu de l'utilisation de méthodes d'analyses multivariées.  
Source : Insee

*Extrait de la note INSEE de février 2009 : Des territoires inégalement dotés pour faire face aux mutations économiques  
Sébastien Novella, Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur*

secteur donnent à ce risque une présence particulière. Une note publiée par l'INSEE en février 2009 ([http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=14387#trois](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=14387#trois)) mettait en particulier en relief la fragilité de la zone autour de l'étang de Berre.

Les analyses de cette note ont malheureusement été depuis confirmées par la réalité : mise sous cocon de la raffinerie de Lyondellbasell (historiquement connue sous le nom de Shell-Berre), difficultés de Kem One (ex-Arkema, ex-Total, ex-Elf-Chimie).

Le caractère récurrent des entrées en difficulté d'entreprises présentant des risques industriels majeurs dans la Région PACA conduit à consacrer une vigilance particulière à ce sujet. L'entrée en difficulté d'une entreprise induit en effet un ciseau sur la prévention des risques :

- a) du côté de l'entreprise, les ressources humaines et financières consacrées à la prévention des risques baissent. Pour les ressources financières, c'est la conséquence directe de l'état de difficulté, pour les ressources humaines, cela peut être une conséquence de la polarisation des salariés et de l'encadrement sur l'éventualité de fermeture de l'entreprise, polarisation qui peut se produire au détriment des préoccupations de sécurité [ou dans certains cas, du départ de salariés par anticipation d'une dégradation des conditions de travail ou d'une fermeture – départs qui ont pu par exemple être observés chez KEM ONE] ;
- b) du côté des responsables politiques, et par conséquent des Pouvoirs Publics, l'état de difficulté d'une entreprise fait passer au tout premier plan la perspective de sa survie et met au second plan le respect des réglementations.

La mission a examiné avec les équipes de la DREAL le cas de la société Kem One : les difficultés du marché sur lequel opère Kem One ont conduit le groupe Arkema à la filialiser puis à la vendre, la vente, en juillet 2012 a abouti, huit mois après, à un règlement judiciaire. Les difficultés de la société sont latentes depuis plusieurs années, et explicites depuis un an.

La DREAL a constaté des non-conformités durables dès le premier trimestre 2012, à un moment où Arkema avait déjà filialisé la société, mais ne l'avait pas encore cédée. Elle a alors mis le site sous 'surveillance renforcée' (2 visites /mois)<sup>94</sup>.

En octobre 2012 a eu lieu un premier incident : une explosion d'un bac de refoulement à la sortie de la salle membrane (salle où du chlore est produit par le procédé à membrane). Un arrêté d'urgence pour ne pas redémarrer à l'identique a été pris. C'est après coup que la DREAL a été informée qu'un important volume de Cl<sub>2</sub> a été relâché dans l'atmosphère vers une zone où des effets dangereux auraient pu être atteints. Il était trop tard pour faire des constats et donner éventuellement une suite judiciaire.

En janvier 2013 (3 jours après un exercice POI sur le site), a eu lieu un nouvel incident, à nouveau en salle d'électrolyse : une explosion d'hydrogène a projeté à 6m au sol l'opérateur dont la meuleuse était à l'origine de cette explosion.

Une visite conjointe a immédiatement eu lieu avec l'inspection du travail.

L'enquête qui a suivi a mis en évidence une non-application du système de gestion de sécurité (ce qui peut conduire à des poursuites pénales). Le plan de prévention était mal rédigé, l'autorisation de chantier n'identifiait pas le risque hydrogène.

---

<sup>94</sup> À titre de comparaison, les complexes industriels similaires en situation normale sont vus 3 fois par an.



*Précision sur les pratiques entre DREAL et Inspection du travail :*

*Tous les incidents font l'objet d'une déclaration BARPI<sup>95</sup>. Il existe une réunion mensuelle « à froid » sur les dossiers.*

Consigne a été donnée d'arrêter temporairement les évolutions d'organisation, de revenir aux fondamentaux d'organisation d'un site chimique, et d'appliquer les procédures.

En juillet 2012, un point complet a été réalisé dans l'usine par l'inspection. Ce point s'est appuyé sur les projets de mise en demeure et des projets de prescriptions complémentaires, qui ont été transmis à l'exploitant pour 'contradictoire'. Kem One a demandé un délai jusqu'en octobre 2013.

Depuis le début de l'année 2012 (c'est-à-dire depuis que les difficultés de Kem One sont connues), la préfecture n'a plus signé ni mise en demeure ni prescriptions complémentaires pour Kem One. Néanmoins, les échanges entre la DREAL et Kem One ont continué à avoir une portée pratique réelle, aussi bien parce que la volonté de prévenir les accidents est partagée par les différents intervenants que parce que la survenue d'un accident créerait un contexte pénal dans lequel les projets de mise en demeure transmis à l'entreprise seraient pris en compte (et mis au débit des responsables industriels qui les auraient laissés sans effet).

La DREAL s'est attachée à agir selon deux axes :

- pour prévenir les accidents, maintenir la vigilance<sup>96</sup>
- pour contribuer à l'avenir du site, être réactifs sur les propositions susceptibles de contribuer à cet avenir. Par exemple :
  - la demande consistant à passer de 11 à 22 le nombre de wagons de chlore autorisés à stationner sur le site (pour permettre de vendre des 'trains complets') a été rapidement instruite et acceptée ;
  - il en a été de même de la demande pour traiter sur l'incinérateur du site des déchets chlorés issus d'autres sites, afin de mieux tirer parti de cet incinérateur.

La mission félicite la DREAL pour l'équilibre atteint jusqu'à présent dans la gestion du dossier Kem One.

S'agissant des garanties financières, la mission souligne que le niveau de garantie financières demandé au repreneur est à la fois un gage de son sérieux, une garantie sur ce qui se passerait en cas de fermeture ultérieure du site, et un signal donné à l'entreprise sur la prise en compte des impératifs d'environnement et de sécurité lors du redémarrage d'une société en difficulté.

---

<sup>95</sup> <http://www.developpement-durable.gouv.fr/BARPI.html>

<sup>96</sup> Pour le site de Lavera, en juillet 2013, K1 n'a pas répondu à l'APC transmis par la DREAL, car le management était mobilisé par le travail sur la reprise du site.

Recommandation<sup>97</sup> :

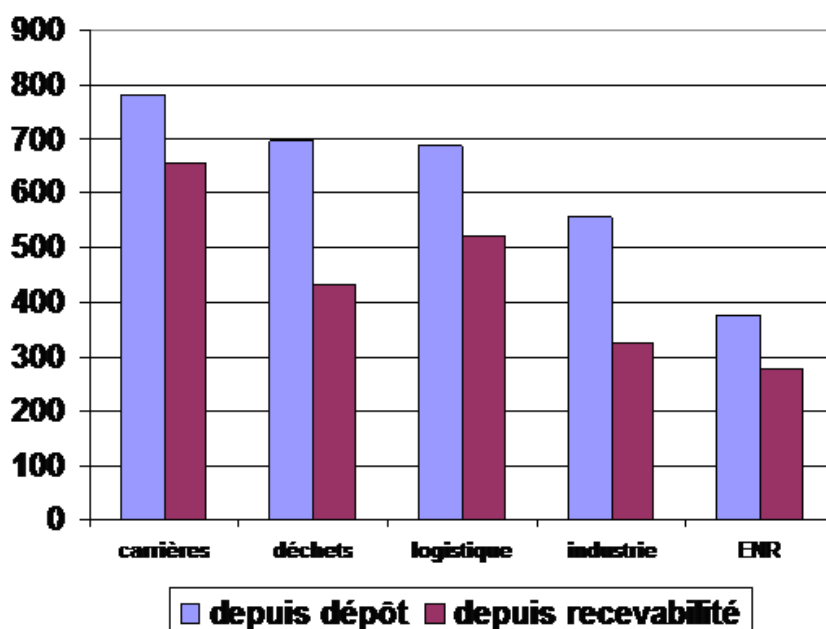
**41.** Pour les dossiers d'entreprise en difficulté, continuer, il est important, comme la DREAL l'a réussi dans le cas Kem One, d'agir suivant les deux voies : prévention des accidents, et aide à la survie de l'entreprise. Il faut veiller à ce que l'ensemble des parties prenantes, au sein des Pouvoirs Publics, s'attache à conserver un niveau de vigilance suffisant sur les risques lors du redémarrage d'une entreprise en difficulté, en particulier pour la définition des garanties financières.

### 5.2.2. Les délais de traitement des DDAE

Le délai de traitement des DDAE en Région PACA est particulièrement élevé. Cette durée élevée n'est pas spécifique aux dossiers de régularisation ou d'extension, mais concerne aussi les demandes initiales, comme le montrent les données et le graphique ci-dessous :

*Délai de traitement des nouveaux dossiers DDAE, par catégorie, en jours*

Domaine (dossiers nouveaux)	Délai moyen depuis le dépôt du dossier	Délai moyen depuis le rapport de recevabilité
carrières	782	655
déchets	697	433
logistique	688	520
industrie	558	326
ENR	376	278



<sup>97</sup> L'accident survenu en janvier sur un site de Kem One (brûlure d'un salarié par un jet de vapeur et chute concomitante d'un autre salarié sur un échafaudage proche) confirmerait, si besoin était, la nécessité de maintenir la vigilance sur les accidents dans les entreprises en difficulté.

Comme indiqué dans le chapitre 1, la Région PACA cumule :

- des zones de très forte densités de population dont l'étendue n'a pratiquement d'équivalent en France que dans la région parisienne ;
- une très forte proportion de surfaces dotées de contraintes spécifiques (protection, engagements internationaux, inscription...) au titre de la nature ou de la biodiversité.

Ceci contribue indubitablement au délai de traitement des DDAE.

La mission a également noté l'impact que les évolutions d'effectifs peuvent avoir sur l'instruction des dossiers. Ainsi l'UT 13 a vu le 1/3 de son effectif changer sur un an, en 2009-2010, et a connu les vacances de poste associées à ce type de changement, ceci s'est traduit par des délais plus longs en 2011-2012 .

Les perturbations subies par l' « AE projet » en 2012 ont aussi contribué aux délais. Une évolution réglementaire a ainsi conduit à rendre obligatoire un avis de l'AE pour tout défrichement (procédure dite du « cas par cas »)<sup>98</sup>. L'avis correspondant était d'autant plus urgent que, faute de réponse sous 35 jours, une étude d'impact devenait obligatoire. L' « AE projet » a ainsi eu à traiter un flux de 1 000 dossiers de défrichement par an (la lutte contre les incendies de forêt impose aux propriétaires, en PACA, des obligations de défrichement, PACA traite, en conséquence, une part largement majoritaire des demandes de défrichement sur le territoire français), ce qui a conduit à des retards de 3 à six mois sur les autres dossiers qui lui sont soumis<sup>99</sup> (la DREAL ne pratique pas l'avis tacite et attend donc systématiquement un avis formel pour faire passer le dossier à l'étape suivante).

Le service qui gère ces dossiers de défrichement, le SBEP, est aussi celui qui a un regard de synthèse sur les enjeux environnementaux et est, à ce titre, consulté systématiquement sur les impacts en matière de biodiversité.

Un décret doit bientôt sortir qui sortira du « cas par cas » tous les dossiers de défrichement inférieurs à 0,5 ha (le SBEP a certes un avis « type » pour tous les dossiers à moins de 1ha, mais cela a pris du temps pour la mise en place, et génère toujours un travail administratif non négligeable).

Malgré la portée des constats ci-dessus, le résultat global en termes de délais d'instruction mérite néanmoins d'être amélioré. Trois pistes d'amélioration sont apparues lors des échanges avec la DREAL. Ces pistes portent sur des évolutions d'organisation : 1) entre la Préfecture et la DREAL d'une part, 2) entre la DREAL et les services qu'elle saisit d'autre part, et 3) au sein même de la DREAL et au sein des Préfectures enfin (cet ordre n'étant pas un ordre de priorité : l'ensemble des évolutions ci-dessus doit, idéalement, être conduit simultanément).

#### ***5.2.2.1. La première piste d'amélioration concerne l'organisation générale de l'instruction entre les services de l'État dans la région***

Au niveau départemental, trois types d'organisation générale peuvent exister.

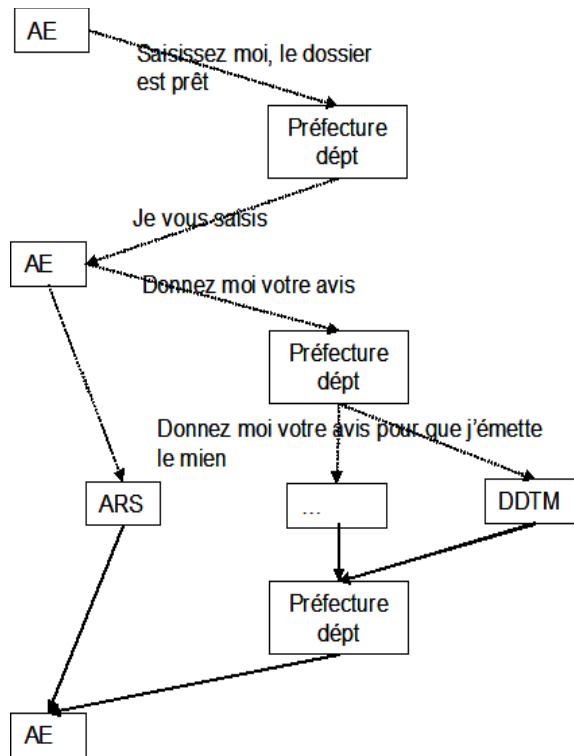
<sup>98</sup> R 122-2 du code de l'environnement  
[http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=1AFF643DE1DE68E43D589FD7956538B6.tpdj\\_o12v\\_3?idSectionTA=LEGISCTA000006108640&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20120601](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=1AFF643DE1DE68E43D589FD7956538B6.tpdj_o12v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006108640&cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20120601)

<sup>99</sup> Tous les dossiers ICPE sont soumis à l'AE projet dès qu'ils sont à autorisation, ou établissements à enregistrement dont la procédure est requalifiée en autorisation compte tenu des enjeux ;

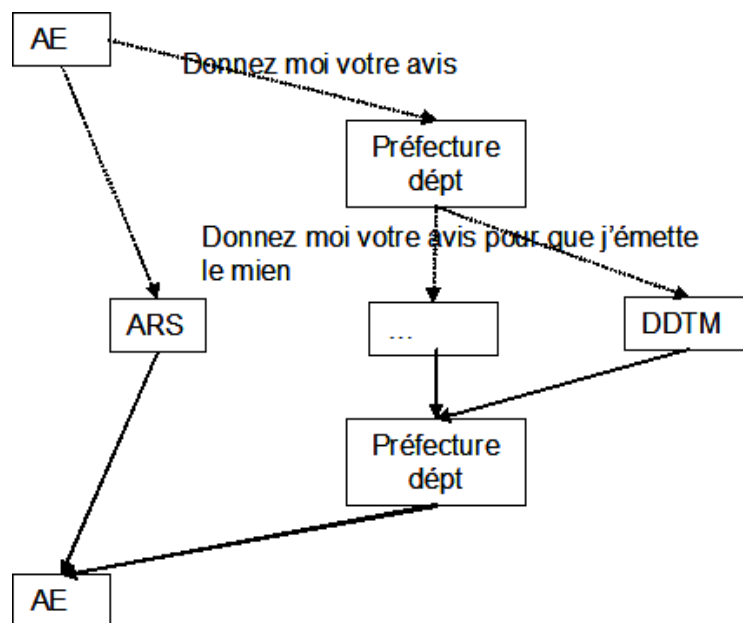
La première se présente lorsque la DREAL n'a aucune délégation du Préfet (ni autosaisine, ni délégation d'instruction).

Elle se traduit par l'ordinogramme suivant :

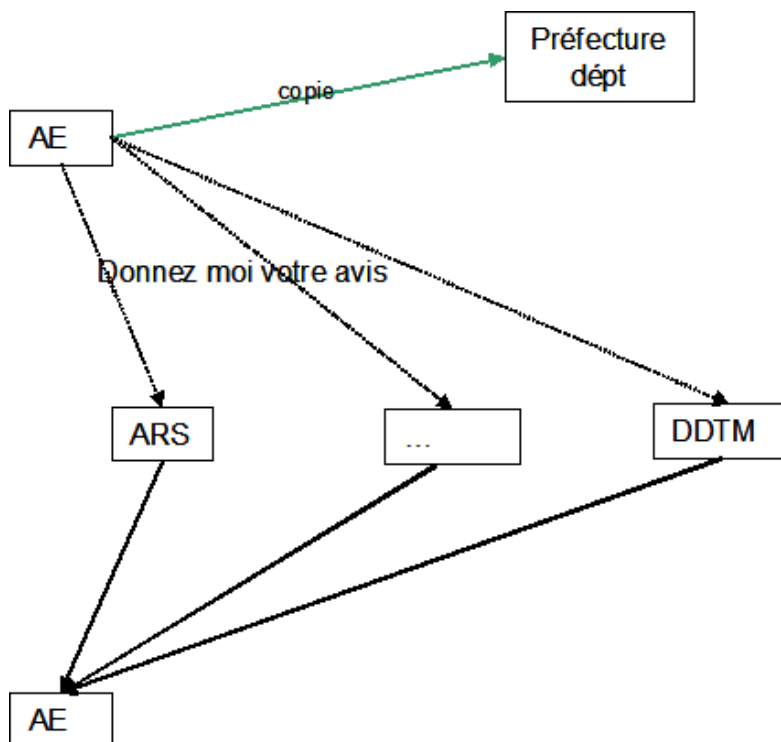
Une première simplification du circuit advient lorsque la préfecture donne à la DREAL une délégation d'autosaisine.



L'ordinogramme devient alors :



Enfin, lorsque la Préfecture donne à la DREAL délégation d'instruction, l'ordinogramme devient :



Recommandation :

**42.** Simplifier le circuit d'instruction des DDAE dans les départements pour pouvoir être accéléré, et que, à cette fin, la DREAL ait dans tous les départements de la Région délégation d'autosaisine et délégation d'instruction.

#### 5.2.2.2. La deuxième piste concerne les modalités de saisine des autres services par le service instructeur de la DREAL

Aujourd'hui, dans la plupart des départements de la Région PACA, la DREAL pratique seule l'instruction de pré-recevabilité, et ne saisit pour avis les autres services de l'État que lors de la phase d'instruction formelle.

Saisir les autres services au niveau de l'instruction de pré-recevabilité, comme cela semble se faire dans d'autres régions, peut permettre de gagner du temps sur la phase d'instruction ultérieure, si cela ne se traduit pas par un allongement exagéré de la phase de pré-recevabilité.

Recommandation : en matière de DDAE

**43.** Prévoir une phase systématique d'information/consultation des services lors de la phase de recevabilité des DDAE ; encadrer à cette occasion les délais amont (indiquer aux services consultés le temps dont ils disposent pour répondre, et avoir autant que possible cadré préalablement le principe général correspondant) ; mettre les Préfectures en copie de cette saisine amont officielle et demander aux services de mettre les Préfectures en copie de la réponse, afin que l'information circule lors de la saisine officielle .

On notera que cette consultation des services en amont de la recevabilité constitue la procédure identifiée récemment dans le cadre des projets de textes relatifs à l'expérimentation sur le « permis unique » ICPE.

**5.2.2.3. La troisième piste concerne l'organisation interne à chaque service, et tout particulièrement au sein de la DREAL et au sein des préfectures**

La DREAL a signalé que les délais et les exigences du SBEP pour les dossiers sur lesquels son avis est sollicité ont fortement augmenté ces dernières années<sup>100</sup>. Elle a souligné à cet égard que des progrès sont encore possibles dans la définition des dossiers sans enjeux et sur le niveau d'exigence dans la qualité des DDAE.

Elle a souligné, dans le même contexte, que l'effort de réduction des délais se situe aussi largement en Préfecture et nécessite de maîtriser le délai de signature et réduire les délais d'enquête.

Suggestion :

*Au sein de la DREAL, en matière de DDAE, que (i) le SBEP et le SPR définissent en commun les modalités utiles pour que : les inspecteurs, si nécessaire, intègrent mieux, en amont, les questions de biodiversité ; (ii) le SBEP définisse sur ces bases des « grilles d'exclusion » qui lui permettent de se dispenser d'avis sur certaines catégories de dossiers (ou de s'appuyer sur un avis type)*

**5.2.3. Les risques plus diffus et/ou multisources**

La DREAL s'était fixée en 2013 deux objectifs prioritaires relatifs aux installations P2 ou P3 : faire remonter le nombre d'inspections par ETPt de 16 à 17,5 (la cible est 20); revenir au plan pluriannuel de contrôle, en ayant une action particulière sur les Établissements P3.

La mission a noté que la DREAL s'est remise dans une dynamique de progrès conforme aux objectifs qu'elle s'était donnés pour 2013.

Les P1 (installations à visiter chaque année) étaient déjà tenues lors de l'audit.

Les P2 (installations à visiter au moins une fois tous les trois ans) étaient proches de la cible (plus de 80 % de réalisation).

L'écart essentiel se situait au niveau des P3 (700 installations à visiter au moins une fois tous les sept ans, telles que stations-services, boulangeries industrielles). Cela serait dû notamment au fait qu'en pratique, les P1 en PACA nécessitent plus d'une visite par an.

La mission note que la DREAL s'est donné comme objectif d'atteindre la norme au plus tard en juin 2014. Une opération coup de poing a eu lieu sur les P3 cet été.

À fin 2013, 93% des P1, 87% des P2 et 93% des P3 étaient dans une situation conforme au PSI (inspectés au moins une fois tous les 1/3/7 ans).

<sup>100</sup> Note de préparation de la bilatérale DGPR-Dreal PACA de juin 2013.

#### **5.2.4. Les modalités d'application des règlements REACH, SEVESO et CLP aux industriels du parfum, le cas particulier de la règle des « 2% »**

La mission a estimé utile de retranscrire dans son audit les informations qui lui sont remontées des industriels du parfum. Les industries correspondantes sont en effet un élément essentiel de l'industrie de la région de Nice, elles correspondent, par leur profil, aux « ETI » que les Pouvoirs Publics souhaitent voir se développer, et certaines des situations qu'elles décrivent paraissent heurter le bon sens et ouvrir, à cet égard, des possibilités d'amélioration.

La réglementation applicable aux sociétés du secteur des arômes a beaucoup évolué, à l'image de ce qui s'est produit, globalement, dans le secteur chimique.

Le passage de SEVESO II à SEVESO III a ainsi abaissé de 500 à 200t le seuil « haut » pour les essences de citron. 200t, ce sont douze conteneurs ce qui représente moins que la consommation annuelle de la principale société du secteur. Or, les produits naturels sont produits une fois par an et, pour certains d'entre eux, il est nécessaire d'avoir des stocks de sécurité couvrant plus d'une année, afin de pouvoir faire face aux conséquences d'aléas sur les récoltes.

L'activité des entreprises de parfum est couverte par les réglementations SEVESO, REACH et CLP

La réglementation CLP conduit chaque profession à étiqueter en fonction de la connaissance qu'elle a de ses produits.

L'industrie de première transformation étiquette ainsi l'essence d'orange comme 'non dangereux', en tant qu'extrait de fruits.

Les producteurs de parfum, qui disposent de laboratoires d'analyse, doivent l'étiqueter en fonction de ce qu'ils savent de son contenu, dont le principal constituant est le limonène, classé « très toxique pour l'environnement ».

La réglementation encourage donc, en quelque sorte, à stocker les produits en amont, dans les conditions de sécurité réduite des entrepôts logistiques, plutôt que dans les usines de fabrication d'arômes. Ceci va en l'encontre du but recherché en termes de sécurité, dans la mesure où les conditions de stockage dans les usines d'arômes sont beaucoup plus strictes. Nous sommes à cet égard face à un paradoxe réglementaire.

La profession des parfums et arômes vient d'envoyer une requête à l'ECHA pour que la classification du limonène ne soit plus 'très toxique' mais 'toxique' (on rappelle que l'extraction de l'huile essentielle d'orange se fait sans utilisation de produits chimiques, et que le limonène est présent dans les oranges et dans la quasi-totalité des agrumes<sup>101</sup>).

Dans le monde, 55 000t d'huile essentielle d'oranges et, globalement, 200 000t d'huiles essentielles de citrus (catégorie dont fait partie l'orange) sont produits chaque année. Cela représente moins de volume qu'un tanker de pétrole.

---

<sup>101</sup> Wikipédia : « Le limonène tire son nom du [citron](#) qui, comme les autres agrumes, contient des quantités considérables de ce composé chimique, responsable en grande partie de leur parfum. »

Les usines de fabrication du parfum ne réalisent aucune réaction chimique. Elles mélangent des produits, issus d'assez petits contenants et pour l'essentiel naturels.

Dans le département du Var, l'essentiel des COV est produit par les forêts et correspond au même type de COV que les usines de parfum sont susceptibles d'émettre (précisément parce que les produits qu'elles manipulent sont naturels).

On arrive à la situation, qui semble paradoxale, où des concurrents abandonnent les produits naturels pour passer à des arômes artificiels parce qu'il est plus facile de respecter une réglementation chimique avec des produits chimiques qu'avec des produits naturels.

L'entreprise MANE, principale entreprise du secteur, manipule 4 500 produits de base différents. Elle a un portefeuille de 300 000 formules, dont 20 000 actives. La production annuelle est issue de 12 000 formules (certaines formules 'actives' ne sont pas produites tous les ans). Les recherches de nouvelles formules correspondent à plusieurs milliers de tentatives par an.

**SEVESO et la 'règle des 2 %'** : la réglementation SEVESO prévoit que les quantités stockées dans des contenants représentant moins de 2 % du seuil SEVESO seuil haut ne sont pas prises en compte dans le calcul du seuil, dès lors que leur localisation et leurs conditions de stockage dans l'Établissement sont telles qu'elles ne peuvent pas provoquer d'accident majeur en dehors de l'Établissement. L'État français n'a jusqu'à présent pas transposé cette règle. Il est envisagé qu'il le fasse dans le cadre de Seveso III. Cette transposition simplifierait considérablement la situation des entreprises françaises, les mettrait à égalité de concurrence avec leurs concurrentes UK, RFA et NL, et conduirait, par ailleurs, à une meilleure proportionnalité entre la réglementation et le risque .

L'entreprise MANE emploie deux personnes à temps plein pour la réglementation **REACH**. Ils ont pré-enregistré 800 substances.

- Pour une consommation annuelle de 1 à 10t (sur l'ensemble de l'Europe, tous consommateurs confondus), une étude REACH représente 20 à 30k€ de coût d'études + 3 à 5k€ de frais d'enregistrement ;
- pour une consommation de 10 à 100t, une étude REACH représente plus de 300k€.
- Un scénario d'exposition REACH, c'est 250 pages.
- L'application de la réglementation REACH devrait conduire l'entreprise à réaliser des scénarios d'exposition pour chacun des 12 000 à 20 000 mélanges qu'elle réalise par an, à mettre sur les étiquettes de produits la référence à ces scénarios d'exposition, et à les déposer aux centres antipoison.

## 5.3. Les PPRT

### 5.3.1. Une dynamique locale relancée

On peut tout d'abord rappeler que la maîtrise de l'urbanisme dans les sites industriels à risque a un passé certain en Région PACA, et tout particulièrement autour de l'étang de Berre. Peu après sa création, il y a quarante ans, le SPPPI a ainsi été mandaté pour contribuer à la maîtrise de l'urbanisation autour des sites à risques. Cette initiative



a à l'époque soulevé des objections, notamment parce qu'une partie des responsables politiques et syndicaux locaux y voyaient une volonté patronale d'éloigner les cités ouvrières des usines afin de réduire la portée des mouvements sociaux. Ce passé n'a pas joué de rôle explicite dans l'hostilité aux PPRT, mais la conviction, souvent affirmée par les riverains, selon laquelle ils considéraient le risque comme connu et maîtrisé peut en partie avoir trouvé ses racines dans ce passé.

27 PPRT ont été prescrits dans la région (NB les « PPRT militaires » n'ont pas été examinés)

En 2003, l'option a été prise localement de commencer l'étude des PPRT par ceux qui présentaient le plus d'impacts (au plan technique, avec des PPRT multi-entreprise), ce qui a eu pour effet que la DREAL a été absorbée par les dossiers qui ne pouvaient pas déboucher rapidement. Par ailleurs, les services ont cherché à négocier à l'amont les mesures les plus fortes possibles pour réduire le risque à la source avant d'ouvrir la concertation avec le public et avec les « personnes et organismes associés » (POA) à l'élaboration du PPRT. Cela permettait certainement de ne pas créer d'inquiétude chez des habitants qui ne seront pas concernés in fine, mais cette méthode a pu donner la sensation qu'il n'y avait plus rien à négocier et que la concertation était vide de sens.

Le tableau en annexe 4.3 fournissant le planning prévisionnel d'approbation des PPRT, montre que la dynamique est désormais engagée (37% des PPRT approuvés fin 2013), et que le pronostic est favorable pour 2015 (93%) compte tenu du fait que le dialogue de gestion 2014 a permis d'obtenir une partie des renforts demandés par le préfet (1 DREAL, 1 DDTM 13)

### **5.3.2. Du PPRT aux travaux de protection effectivement réalisés**

Néanmoins, on doit considérer que l'objectif de protection ne sera véritablement atteint que lorsque les protections chez les riverains et les entreprises seront réalisées. Au-delà des oppositions de principe, les riverains ne s'engagent pas spontanément à réaliser les travaux, à la fois parce que leur contenu technique appelle à des savoirs particuliers pour être certain qu'ils apportent la bonne réponse aux prescriptions et parce que jusqu'à une période récente, la seule aide financière disponible était une disposition fiscale (crédit d'impôt, qui par ailleurs ne concerne pas les activités industrielles ou de service).

Ces difficultés sont si grandes qu'elles sont considérées comme un facteur d'explication décisif dans les retards pour l'aboutissement des PPRT<sup>102</sup>.

La loi du 2 juillet 2013 a apporté des éclaircissements sur les contributions des acteurs publics et privés à la prise en charge des travaux chez les riverains. Pour aller à l'essentiel, les riverains sont désormais largement « solvabilisés »<sup>103</sup>. Il reste au maximum 10% à la charge du propriétaire (du moins pour un ménage) mais il subsiste

---

<sup>102</sup> Ce diagnostic a conduit la ministre de l'égalité des territoires et du logement et la ministre de l'écologie, du développement durable, et de l'énergie à confier au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) le 14 novembre 2012 une mission d'appui sur la mise en œuvre opérationnelle des PPRT en caractérisant les voies et moyens d'un accompagnement des riverains auxquels lesdits plans prescrivent ou recommandent des interventions sur le bâti. Le CGEDD a rendu ses conclusions en juillet 2013 (rapport CGEDD n°9007-01)

<sup>103</sup> L'intégralité du montant de la dépense (coût des travaux prescrits – qui ne peuvent dépasser ni 20.000 €/logement ni 10% de la valeur vénale du bien – et frais de diagnostic) est financée à parts égales à hauteur d'au moins 25% par l'industriel et par les collectivités territoriales (la part des collectivités étant proportionnée à la CET dont elles ont le bénéfice) et à hauteur de 40% par le crédit d'impôt.

un certain nombre de difficultés signalées dans le récent rapport du CGEDD (rapport n°9007-01 juillet 2013) étant ajouté que c'est bien au niveau local que des dispositions organisationnelles et financières pertinentes peuvent être adoptées<sup>104</sup>.

Les auteurs du rapport voyaient un intérêt à mettre en place des opérations groupées pour proposer aux riverains à la fois les travaux prescrits par le PPRT et à leur demande d'autres travaux d'amélioration du logement. Ils avançaient aussi que certains grands territoires industriels sur lesquels ont été prescrits de nombreux PPRT devaient faire l'objet d'une approche coordonnée et d'un soutien spécifique. Le territoire de l'étang de Berre est assurément une hypothèse de ce genre.

Concomitamment, la DGPR a lancé une expérimentation à grande échelle pour explorer de telles dispositions organisationnelles (le PARI : programme d'accompagnement risque industriel), le site de Marseille ARKEMA en fait partie.

## **1. Vers une « stratégie » locale de l'État liant PPRT et « Post PPRT »**

### Le lien aménagement/PPRT

Le PPRT n'est pas un outil d'aménagement du territoire, mais l'aménagement du territoire peut être un cadre d'action favorable au « post PPRT ». Dans la Région, ce lien présente des caractéristiques.

Jusqu'à présent, la mobilisation des acteurs « supra-communaux » est en général restée faible dans la région pour accompagner la mise en œuvre des PPRT. Il en va ainsi des conseils généraux et du conseil régional. En témoigne le fait qu'à ce jour, le conseil régional hésite à participer financièrement aux travaux pour le PARI « Arkema »

A l'échelle du bassin de vie que constitue pourtant l'étang de Berre, on ne voit s'exprimer aucune volonté de prise en charge commune des problématiques PPRT. Il est vrai que la gouvernance est fragmentée : il existe quatre SCOT autour de l'étang (dont 2 non approuvés) portés par des intercommunalités parmi lesquelles seule « Marseille Provence Métropole » (MPM) dispose de l'ensemble des compétences, notamment celle de l'habitat (avec la délégation des aides à la pierre) qui est en l'espèce stratégique<sup>105</sup>.

L'échelle communale est restée assez déterminante. Ce n'est pas tant le fait que souvent, les distances d'effet des phénomènes y soient contenues qui a une importance, ce qui prédomine c'est que la lisibilité des opérations et leur appropriation par les maires sont dépendantes du stade d'avancement des PPRT (lié au dialogue avec l'industriel). Le tableau supra montre les différences de temporalité pour les PPRT

---

<sup>104</sup> Le rapport CGEDD a produit des recommandations. Certaines sont destinées à améliorer l'environnement national réglementaire et administratif. Deux points sensibles sont signalés l'effacement des problèmes de trésorerie rencontrés par les propriétaires privés (préfinancement du crédit d'impôt par exemple) l'éventuelle participation de l'État au suivi animation (l'expérimentation « PARI » n'ayant pas vocation à se transformer en dispositif pérenne). D'autres recommandations sont relatives à la conduite locale des opérations. Les points sensibles à traiter au niveau local sont: la prise en charge des 10% restant pour les riverains, la performance de l'ingénierie locale pour les accompagner et pour assurer une gestion unifiée des fonds, la possibilité de trouver au cas par cas des solutions pour aider les activités industrielles, commerciales ou de service à mettre en œuvre les obligations du PPRT, qu'il s'agisse de travaux sur place ou de relocalisations.

<sup>105</sup> Un EPCI « aguerri » sur la politique de l'habitat est en effet plus en mesure de piloter les dispositifs prévus qui comportent des analogies avec les mécanismes du renouvellement urbain et ceux des opérations programmées de l'ANAH.

non encore approuvés. Cette observation n'exclue pas le fait que le SPPPI puisse continuer à jouer un rôle à l'amont (il l'a fait en organisant des ateliers permettant aux parties de bien identifier les caractéristiques de la démarche), mais les acteurs locaux n'attendent pas cet organisme sur une phase plus opérationnelle.

Dans ces conditions, il n'existe pas d'argument qui soit particulièrement en faveur d'une coordination générale du « Post PPRT » à l'échelle de l'étang de Berre<sup>106</sup>.

En revanche, une « coordination dans le temps » paraît souhaitable. L'avancement actuel des PPRT donne des informations précieuses pour éclairer le contenu d'une « stratégie » de l'État fondée sur une anticipation du soutien qu'il peut apporter aux collectivités qui auront la charge de porter le « post PPRT ».

#### L'avancement des (principaux) PPRT à doter de « post PPRT »

- Le PPRT « Arkema Marseille » (approuvé, site pilote « PARI »).

Les collectivités (Ville, MPM, Conseil Général) ont délibéré favorablement sur le financement, la position du Conseil Régional restant en suspens comme indiqué plus haut.

Le schéma de financement est ici spécifique et ne peut probablement pas « faire école » : l'État assume la prise en charge de l'ingénierie à 100% (PARI), le crédit d'impôt n'est pas mobilisé, les travaux seront pris en charge en totalité par l'industriel et les collectivités. En l'état actuel des dispositions prévues, les riverains n'auront pas à faire l'avance des dépenses, la caisse des dépôts et consignations assurant la fonction de guichet unique. Les acteurs locaux n'ont pas prévu de dispositif pour combiner la mise en œuvre des mesures constructives du PPRT et la réalisation de travaux d'une autre nature sur le logement (opération groupée), mais ils n'excluent pas de traiter au cas par cas de tels dossiers. L'organisme assurant le suivi animation a été recruté après appel d'offres. Même si cette opération reste limitée, on peut être confiant sur son avancement et noter que les partenaires auront acquis une première expérience collective.

- Le Post PPRT du site de « Total La Mede », (enquête publique terminée).

Il semble acquis qu'une des deux intercommunalités concernées (MPM, Communauté d'agglomération du Pays d'Artigues) puisse jouer le rôle de chef de file.

L'opérateur du suivi animation ne procéderait pas lui-même aux diagnostics nécessaires à la définition technique précise des travaux dans les logements mais conseillerait les riverains qui feront appel à des professionnels spécialisés. Un tel périmètre du suivi-animation correspond à un accompagnement moins aidant pour le riverain que dans le cas d'Arkema. Les responsables y ont cependant vu le moyen d'alléger le budget spécialement dédié au suivi animation, étant observé qu'il restera élevé compte tenu du nombre de logements.

Il est à noter que la DGPR a été interrogée le 8 février 2014 pour savoir dans quelle mesure l'État pourrait participer au financement de ce suivi-animation.

- Les autres PPRT de l'étang de Berre à priori concernés par un accompagnement « Post PPRT » sont ceux de « Martigues Lavera » (où les mécanismes portant

---

<sup>106</sup> Sans naturellement exclure quelques mutualisations qui apparaîtraient pertinentes au fil du temps (notamment pour les délocalisations des activités).

sur l'accompagnement des activités notamment en cas de relocalisation restent à élucider), « Fos Est », « Marignane », « Berre-L'Etang (le moment venu).

En dehors de Berre, la DREAL signale une intention de « post PPRT » dans le département du Var. La commune de Puget sur Argens et l'exploitant souhaitent qu'un opérateur logement soit recruté pour gérer les travaux obligatoires.

Les recommandations :

**44.***En ce qui concerne l'accompagnement des PPRT, veiller à systématiser trois modalités de mobilisation : (i) la mise en place d'une équipe projet au sein des services de l'État est à pérenniser, chacun (DREAL, DDTM, DDPP, Sous-Préfecture) apportant sa « compétence ». Ce sont ces équipes qui se sont mises jusqu'à présent en « force de proposition » auprès des collectivités ; (ii) développer des contacts privilégiés approfondis avec les élus locaux, dont les maires, la posture technique de la DREAL étant par ailleurs perçue positivement ; (iii) enfin, le corps préfectoral est attendu pour continuer à piloter fortement, comme dans le cas du secteur de l'étang de Berre.*

Ces conditions étant remplies, il semble réaliste de miser sur une « gestion du temps », au titre de laquelle les solutions trouvées sur un site permettent d'aborder les autres sites dans des conditions favorables, étant ajouté que d'autres expériences en France contribueront également à donner une lisibilité sur les actions possibles. *Dans cette gestion du temps, le point délicat est celui de positionner le lancement du « post PPRT » avant que le PPRT lui-même ne soit stabilisé.* Comme cela a été indiqué, une anticipation est encore plus nécessaire si on envisage une opération groupée, car il faut disposer d'un diagnostic Habitat préalable aux engagements possibles de l'ANAH (cf chapitre 5.1 connaissance). Il faut donc une véritable anticipation des démarches, des initiatives de chacun et une communication en rapport.

Pour conforter, initier, un tel processus de type « effet tache d'huile », il semblerait judicieux que l'État soit en mesure de donner une suite favorable à une demande de contribution au financement de l'ingénierie pour le dossier de TOTAL La Mede. Certes, on peut redouter les « inconvénients du précédent », mais le « signal positif » qui serait donné présente probablement un avantage décisif.

Suggestions aux services locaux :

*Organiser et planifier dans le temps et vis-à-vis des collectivités la « proposition de l'État » pour accompagner les acteurs locaux susceptibles de s'engager dans une opération « Post PPRT ». À l'occasion de ce travail, et compte tenu des renforcements obtenus pour 2014, le projet de pôle interdépartemental basé sur l'expérience de la DDTM 13 qui n'avait pu être conduit pourrait se concrétiser progressivement.*

*Dans la mesure des contraintes sur les budgets disponibles, soutenir ce programme d'action local des PPRT de l'Étang de Berre, par une participation au financement de l'ingénierie « Post PPRT » pour le site Total de La Mede.*

## La concertation et les incertitudes sur les PPRT

S'il est vrai qu'une véritable stratégie et une lisibilité sur le post PPRT sont de bon pronostic pour d'aboutissement des PPRT et la concrétisation des protections, la conduite de l'élaboration du plan doit faire l'objet de toutes les attentions en Région.

- les riverains

Les dossiers en cours montrent clairement que la prise en charge des travaux prescrits n'est pas toujours l'élément déterminant de l'acceptabilité du PPRT.

La mission a auditionné les associations s'opposant aux PPRT. Pour les dossiers évoqués, les associations ont déploré un « *manque de transparence de l'industriel* » : « *quel a été le niveau d'investissement sur le site effectivement dédié à la sécurité* » ? « *Quel est le volontarisme par rapport à la figure imposée* » ? Dès lors, elles auraient souhaité participer à une phase technique se situant en amont de la communication des prescriptions du PPRT.

Les autres éléments d'opposition constituent une remise en cause des principes posés par la réglementation. Les associations contestent le fait que l'industriel puisse porter ses efforts « plutôt » sur la réduction de la probabilité que sur celle de la dangerosité. Elles estiment que, dans ces conditions, les travaux imposés aux riverains correspondent plus à un déficit de prise en charge des risques par l'industriel, qu'à la couverture d'un risque résiduel. La remise en cause la plus fondamentale est celle de la notion même d'« économiquement acceptable » qu'intègrent les mesures de maîtrise des risques, celle-ci étant de surcroît jugée comme précisément de nature encourager l'industriel à investir sur la réduction du risque plutôt que de l'aléa.

Il ne revient pas aux services locaux d'intégrer des oppositions qui remettent en cause les lois qu'ils sont chargés d'appliquer autrement que sous la forme de l'explication de ce qui les sous-tend. On peut à cet égard rappeler que la loi a établi un équilibre entre d'un côté les intérêts des riverains, qui s'accommoderaient parfois très bien de la disparition d'un site industriel, et de l'autre côté les intérêts des salariés du site, et plus globalement de l'économie régionale, qui tirent des ressources de l'existence et de l'activité du site.

En revanche, il leur est sans doute possible au plan de la méthode, de conforter la culture du risque et l'implication des acteurs dans la construction des prescriptions. On peut voir un lien entre cette possibilité et le fait qu'à l'occasion de la récente « bilatérale » DREAL DGPR de juin 2013, des questions ont été posées sur le maniement de la notion d'« économiquement acceptable » en suggérant la constitution de repères à l'instar des BREF(s) pour la mise en œuvre de la stratégie IED.

**45.** *Pour ceux des PPRT qui en sont encore à l'étude, renforcer la participation des partenaires en ouvrant un « espace de discussion » adapté avant que les mesures de réduction du risque à la source et les prescriptions ne soient totalement définies.*

- les industriels,

L'expérience acquise en PACA montre que l'élaboration des PPRT peut s'accompagner d'évolution de l'outil industriel lui-même. Un industriel a par exemple modifié l'organisation de son activité entre deux sites. Mais dans d'autres cas, ce sont

les incertitudes sur les sites industriels avec parfois des conséquences dans les rapports inter entreprises (Raffinerie à Berre, KEM ONE etc) qui peuvent avoir un impact sur le contenu et le déroulement des dossiers (études de réduction à la source) tant que les éclaircissements ne sont pas intervenus. La région est concernée par deux « plateformes » au sens de la circulaire du 25 juin 2013 sans que la mission puisse porter une appréciation sur sa mise en œuvre compte tenu de son caractère récent. On peut s'attendre à ce que la prise en compte de ces difficultés influence les priorités d'aboutissement.

## 2. la singularité du PPRT « Primagaz à Carros (Alpes Maritimes) »


### Le contexte

L'entreprise Primagaz dispose d'un « relais vrac »<sup>107</sup> au milieu de la plus grande zone d'activité économique du département des Alpes-Maritimes située sur la commune de CARROS, à proximité de l'aéroport de Nice, en jouxtant le débouché du Var.

### 5.3.3. la singularité du PPRT « Primagaz à Carros (Alpes Maritimes) »

#### – Le contexte

L'entreprise Primagaz dispose d'un « relais vrac »<sup>108</sup> au milieu de la plus grande zone d'activité économique du département des Alpes-Maritimes située sur la commune de CARROS, à proximité de l'aéroport de Nice, en jouxtant le débouché du Var.

 PPRT de CARROS (PRIMAGAZ)  
Enveloppes des aléas tous types d'effets confondus



Cette zone comporte 27 000 salariés dont 400 à 700 dans le périmètre du PPRT. Elle est dotée d'une organisation industrielle active<sup>109</sup>. Primagaz s'est installée (légalement) en 1996, mais postérieurement aux autres industriels.

Le PPRT a été prescrit le 16 octobre 2009. Le périmètre d'étude de 250 m fait porter les enjeux sur 75 constructions dont 14 ont le statut d'ERP (établissement recevant du public) : 18 maisons individuelles, la caserne des pompiers, les ateliers municipaux et des bâtiments d'activités économiques. Le coût des mesures foncières (expropriations et délaissement) atteindrait 23 M € suivant les options prises sur les bâtiments en zone de délaissement. Le coût des mesures constructives (adaptation du bâti aux risques) est encore incertain (une fourchette de 1,3 à 4,7 M € environ). Le coût d'un déménagement serait de l'ordre de 7M€.

### La délocalisation comme solution

Il est facile de comprendre la singularité de ce dossier de même que l'opposition qu'il suscite de la part des acteurs économiques de la zone. Le fait que le site générateur du risque se soit installé après ses voisins est en particulier un cas probablement unique : dans les autres PPRT, ce sont le plus souvent les voisins du site générant le risque qui sont arrivés après lui.

Ces derniers s'emploient en effet et avec constance à conserver le caractère industriel de la zone<sup>110</sup>. Des réalisations et projets ambitieux sont mis en avant pour promouvoir son attractivité dans l'esprit de l'« éco vallée » : plan de déplacement interentreprises, mutualisation du recyclage, projet de réseau de chaleur. Tout en ne satisfaisant pas aux critères d'une plate-forme industrielle au sens de la circulaire du 25 juin 2013, une logique inter-industrielle y est à l'œuvre.

Le PPRT est ressenti comme une menace sur la pérennité de l'activité industrielle à l'échelle du territoire métropolitain de Nice Côte d'Azur (NCA) et même du département parce qu'il génère des coûts jugés non supportables pour certaines entreprises ou de nature à fragiliser les implantations industrielles exposées à des concurrences internationales. Son impact social est illustré par le simple rapprochement entre l'intérêt que présente la conservation des deux postes de travail de Primagaz sur le site et l'éviction potentielle d'un très grand nombre d'emplois si le PPRT est mené à son terme.

On peut compléter ce « tableau menaçant » par le retour d'expérience des derniers exercices de gestion de crise. S'il survient un accident grave né de l'activité Primagaz, non seulement le site des services de secours et d'incendie est le premier détruit car il est implanté immédiatement à proximité, mais de plus le réseau routier permettrait difficilement une évacuation de la zone, réseau qui est par ailleurs inondable en cas de crue du Var simultanée.

Le scénario du déménagement<sup>111</sup> est donc une option sérieuse mais plusieurs facteurs de complexité font que le dossier ne se résume pas à trouver de quoi le financer.

---

<sup>109</sup> « L'association des co-lotis du lotissement industriel » qui assure la gestion du site (restauration, services communs), et « Cote d'Azur industries plaine du Var » qui représente les utilisateurs.

<sup>110</sup> Ils ont milité le maintien de cette vocation dans le PLU en demandant que les règles y écartent l'arrivée de commerces, arrivée qui en effet entraîne en général une augmentation du coût du foncier que les modèles économiques de l'industrie ont du mal à absorber.

<sup>111</sup> L'entreprise ne peut être expropriée, mais la délocalisation est envisageable aux termes d'un bilan avec les mesures foncières dans ce cas évitées.

- Primagaz peut décider qu'il ne stocke plus de bonbonnes sur le site. Il ne le fait plus actuellement mais n'a pas formulé officiellement une décision définitive. Si cette option était confirmée, l'établissement ne serait plus classé SEVESO Seuil haut, le PPRT ne serait plus nécessaire, mais la question du risque liée à l'approvisionnement des camions ne disparaîtrait pas pour autant.
- trouver un site alternatif n'est pas commode dans un territoire comme les Alpes Maritimes, en particulier sur la frange littorale compte tenu de l'accessibilité ou alors en raison d'autres aléas comme les feux de forêt. Les EPCI ont été sollicités, l'État de son côté pouvant s'engager à faire les diligences en vue de donner une prédictibilité sur les conditions de réimplantation
- les services locaux de l'État sont néanmoins obligés de développer une double approche : manifester leur compréhension vis-à-vis de la solution de déménagement tout en affichant la poursuite de la procédure du PPRT. Procédure qui au demeurant soulève un grand nombre de questions juridiques et techniques que la DDTM 06 a fournies aux auditeurs (elles figurent en annexe n° 4.2 car certaines des questions posées le seront probablement aussi à l'occasion d'autres PPRT de la région)

### Le PPRT n'est pas la seule problématique d'aménagement qui implique l'État dans la zone

La zone d'activité est concernée à la fois par le PPRT et le PPRI de la basse vallée du Var. Ce dernier affiche un aléa exceptionnel d'inondation par déversement au-dessus de la digue ou consécutive à une rupture. Le PPRI recommande de mettre hors d'eau les stocks, et si Primagaz n'est plus concernée, les autres activités de la zone le sont. Le risque de type « NaTech » reste un point à élucider en fonction du point de vue à porter parallèlement sur les dispositions mêmes du PPRI au regard de l'aléa, étant rappelé par ailleurs que des projets de développement d'activité sont envisagés<sup>112</sup>.

Au final, c'est bien du potentiel de cette zone dont il est question. Il est à noter que cette zone est contenue dans le périmètre de l'Opération d'Intérêt National Plaine du Var, gérée par l'établissement Public d'Aménagement de la Plaine du Var<sup>113</sup>.

Le PPRT « Primagaz » à Carros a un contenu singulier qui met à l'épreuve la convergence entre la politique des risques et celle en faveur du développement industriel dans un contexte où la réduction de la vulnérabilité doit dominer. Il est aussi un dossier emblématique dont le traitement constitue du point de vue de la mission un enjeu de premier plan, en raison des conséquences économiques et sociales possibles et sur le terrain de la crédibilité de l'action de l'État sur les RT.

La mission a le sentiment que des progrès significatifs ont été obtenus. Elle encourage les services locaux de l'État à poursuivre les initiatives qu'ils ont prises pour fédérer les acteurs dans l'aboutissement du PPRT en les situant dans une approche globale des contraintes liées aux risques naturels ainsi qu'anthropiques et des projets affectant la zone d'activité. Il s'agit bien d'une situation où c'est l'aménagement du territoire qui constitue une clé de la prise en compte des risques et il serait certainement utile de repérer s'il existe d'autres cas de ce type en Région même s'ils sont plus modestes.

<sup>112</sup> Ils conduiraient à densifier.

<sup>113</sup> <http://www.ecovallee-plaineduvar.fr/oin-eco-vallee>



## 6. Planification en matière de déchets

### 6.1. Déchets non dangereux

#### 6.1.1. Rappels concernant les plans

La planification concernant les déchets non dangereux (autrefois « déchets ménagers et assimilés »), réalisée par les services de l'État entre 1999 et 2004, est, depuis 2006, de la compétence des Conseils Généraux. Ces plans sont soumis à l'avis des préfets de départements et à une évaluation par l'autorité environnementale.

Les plans départementaux, élaborés en vue d'une gestion des déchets conforme à la réglementation (qui visent à coordonner les actions qui seront entreprises, tant par les pouvoirs publics que par des organismes privés), et approuvés par arrêtés préfectoraux, sont opposables aux personnes morales de droit public et à leurs concessionnaires : toutes les décisions ultérieures devront être compatibles avec les plans approuvés. Ce qui signifie notamment que toutes les installations qui collectent, regroupent, traitent ou stockent des déchets, et qui sont soumises à autorisation préfectorale, devront respecter ces dispositions.

Ils doivent décrire, au plan local, les moyens et solutions envisagés pour respecter les objectifs de la loi, en vue :

- de réduire la quantité et la toxicité des déchets produits,
- d'organiser le transport des déchets, en le limitant en distance et en volume (principe de proximité et de limitation des mouvements interdépartementaux),
- de valoriser les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir des matériaux réutilisables ou de l'énergie,
- de ne plus accueillir en décharge (depuis le 1er juillet 2002), que des déchets ultimes,
- d'assurer l'information du public.

Ces plans doivent aussi prendre en compte les déchets « compatibles » (susceptibles d'être traités dans les mêmes conditions) des entreprises et les déchets industriels banals, en particulier ceux collectés conjointement aux déchets des ménages. À l'inverse, les plans ne peuvent pas arrêter les localisations précises des unités de traitement envisagées, le choix des sites incombant aux maîtres d'ouvrage ayant la compétence, par bassin de population et de production.

Les échéances d'approbation / révision ont été fixées par le code de l'Environnement (Art. L 541-18) et la loi Grenelle 2 (12 juillet 2010) : les plans antérieurs à juillet 2005 auraient ainsi dû être révisés pour juillet 2012, et ceux postérieurs pour juillet 2013...

Force est de constater que ces deux échéances n'ont pas été totalement respectées en région PACA :

- 2 plans révisés ont été adoptés : Alpes-de-Haute-Provence (été 2010) – Alpes Maritimes (déc 2010),

- 4 sont en cours d'élaboration : Bouches-du-Rhône (annulation au TA des plans de 1999 et 2006), Hautes-Alpes (en phase de consultation), Var (qui débute sans grande mobilisation des élus) et Vaucluse (en cours d'élaboration).

L'avancement n'est donc globalement pas satisfaisant, même si un tel retard est généralisé en France...

## **6.1.2. Points significatifs par département**

### **6.1.2.1. Alpes de Haute-Provence (04)**

PDPGND approuvé en 2010. Argumentaire surprenant pour tout enfouir...

Il n'existe pas actuellement de lieu de suivi de la mise en œuvre du plan.

Un centre de stockage de classe 2 (Valensole / 60 000 t/an), 10 000 t/an de la partie septentrionale du département enfouis à Ventavon (05), un second centre de stockage de classe 2 en cours d'instruction.

Une unité de valorisation organique à Manosque et des unités locales « à la ferme » suivies par l'ADEME

### **6.1.2.2. Hautes-Alpes (05)**

Révision PDPGND approuvée en 2013 ; besoin d'unités de valorisation matière organique ; un centre de stockage de classe 2 ( Ventavon 75 000 t/an)

### **6.1.2.3. Alpes-Maritimes (06)**

PDPGND approuvé en 2010 ; pas d'obligation de révision avant 2014 ;

La fermeture, en 2009, pour cause de saturation, de la décharge dite « de la Glacière » (Villeneuve Loubet), est encore évoquée aujourd'hui et quasiment considérée responsable de tous les problèmes de gestion des DMA dans le département !

Manque de responsabilité et d'anticipation des élus puisqu'aujourd'hui, quatre ans plus tard, aucune solution tangible n'est en vue ! Les projets CVO de Cannes et CVT de Grasse sont loin d'être au stade de réalisation ;

Plus de 120 000 t de déchets du SIVADES (Cannes, Grasse) ont été envoyés en 2012 dans le 13, auxquelles il faut ajouter plus de 100 000 t de résidus de mâchefers ;

15 000 tonnes de déchets de Menton sont incinérés dans le Vaucluse (Vedène distante de 290 km, avec retour des camions à vide) !

Deux UIOM non saturées (Nice et Antibes) ;

Légère amélioration avec la mise en service d'une unité de TMB dans la commune du Broc (40 000 t / an) et de l'unité de tri-transit de la Lingostière (140 000 t/an)

#### **6.1.2.4. Bouches-du-Rhône (13)**

PDPGND en cours d'élaboration

Élus, voisinage et exploitants des ISDND soucieux de la gestion patrimoniale de leurs sites (échéances de comblement 2022): arrêt de l'acceptabilité des déchets des autres, 06 notamment (cf ci-dessus) pour PACA mais aussi Corse, Gard et Hérault (10 000 t/an pour ces deux derniers) ;

Comité départemental de suivi (créé par arrêté préfectoral du 10/10/2011) émet avis sur demandes externes (accueil par solidarité mais à titre exceptionnel sur les 4 ISDND) ;

Décision de limiter à 25% les déchets externes entrant dans chaque ISDND à compter du 01/01/2015 ;

#### **6.1.2.5. Var (83)**

Engagement procédure élaboration PDPGND en juillet 2013, approbation envisagée 2015 ; mais progression « très lente » ; rappel du préfet au président du CG le 24/07/2013 ; impression que « Le département fait semblant d'avancer... ».

Aucune proposition concrète n'a encore émergé des conférences territoriales consacrées aux déchets alors même que le Var connaît des problèmes très sérieux d'exutoires.

Centre de stockage (déchets non dangereux) de Bagnols en forêt (135 000 t/an) ne peut plus recevoir de déchets (problème de maîtrise foncière).

Centre de stockage (déchets non dangereux) dit de « Balançan » (Cannet des Maures / 225 000 t/an) l'arrêté préfectoral d'autorisation a été annulé par le Tribunal Administratif, et une nouvelle procédure d'autorisation est en cours d'instruction ; l'activité d'enfouissement n'a, cependant, pas été suspendue, le fonctionnement du site étant réglementé par des prescriptions provisoires imposées par arrêté préfectoral

UIOM de Toulon (capacité 250 000 t/an, valorisation chauffage urbain, vide de four de 30 000 t/an disponible hors période estivale.

Importants besoins en unités de tri valorisation pour déchets organiques et pour DIB.

#### **6.1.2.6. Vaucluse (84)**

Révision PDPGND en cours.

Pas de problème majeur / département globalement auto suffisant ;

Deux centres de stockage de classe 2 : Entraigues (site comprenant également une unité de tri valorisation et une unité de compostage) et Orange, ainsi qu'une unité de valorisation thermique (Vedène / site comprenant également une unité de tri valorisation).

### 6.1.3. Perspectives

- L'État doit veiller, lors des travaux des commissions chargées d'élaborer les plans, à la prise en compte effective des objectifs du Grenelle (réduction des flux de déchets, tri, recyclage).
- L'ADEME et la DREAL ont mis en place, depuis juillet 2011, des réunions semestrielles avec l'Observatoire régional et les responsables des services déchets des Conseils Généraux. Les informations fournies par l'Observatoire Régional permettront notamment d'alimenter l'élaboration des plans par les CG, mais aussi l'analyse par les collectivités locales (fiches de synthèse par syndicat permettant une comparaison des performances).
- Dans plusieurs plans en cours d'élaboration, aucune identification de nouveaux exutoires n'est réalisée. Compte tenu de la situation actuelle, l'État doit donc être particulièrement vigilant pour vérifier la présence de volets de réduction à la source, tri et valorisation, et la recherche effective de sites pour l'implantation de nouvelles installations.

Sans cette vigilance, les situations rencontrées actuellement de sites arrivant à saturation, ou en limite de leur autorisation administrative, sans que des solutions alternatives n'existent, se poursuivront, faisant perdurer des situations administratives et juridiques fragiles, dans lesquelles les collectivités défontent leur responsabilité sur les exploitants privés et sur l'État (ICPE, gestion « en flux tendu » des demandes « extraordinaires), et où des transferts de déchets à moyenne et longue distance perdurent...

## 6.2. Déchets inertes du BTP

La valorisation des déchets inertes est encore extrêmement limitée dans l'ensemble de la région, et très éloignée de l'objectif du Grenelle fixé à 70%, et beaucoup de dépôts illégaux sont malheureusement à déplorer: une des principales réponses réside donc dans la planification et la création d'unités de tri valorisation d'une part, et de sites de stockage « réguliers » d'autre part.

### 6.2.1. Rappels concernant les plans

La première génération de plans départementaux concernant les déchets du BTP (qui étaient plutôt des schémas d'orientation) avait été réalisée (DDE) dans tous les départements de PACA sous la responsabilité de l'État ; au regard de la nouvelle réglementation (loi Grenelle 2) qui en a transféré la responsabilité aux conseils généraux, tous les plans doivent être révisés ; à noter, en ce qui concerne le Var, qu'une « actualisation » du plan de gestion des déchets du BTP a été opérée en 2010, par l'État. Le plan doit néanmoins être révisé, comme dans les autres départements, selon une procédure comparable à celle ayant conduit à son approbation initiale. Après beaucoup de difficultés, les plans sont enfin en phase de démarrage et l'État (DREAL et DDT(M) participe aux réunions des comités de pilotage en insistant notamment sur les objectifs à viser (Grenelle « déchets »).

Comme pour les déchets ménagers, ces plans seront désormais « opposables ».

À noter également la « recommandation » réitérée de l'État tendant à ce que les maîtres d'ouvrage, notamment publics, réalisent, avant tout chantier y compris

opération démolition de bâtiment ou autre structure, un diagnostic préalable en vue d'une séparation des déchets inertes, éventuellement valorisables, de ceux pollués ou dangereux, relevant de filières adaptées.

## **6.2.2. Points significatifs par département**

### **6.2.2.1. Alpes de Hautes-Provence (04)**

Plan en cours d'élaboration ; besoin de nouvelles capacités de stockage de déchets inertes ;

### **6.2.2.2. Hautes-Alpes (05)**

Plan en cours d'élaboration ; capacités de stockage en ISDI satisfaisantes ;

### **6.2.2.3. Alpes-Maritimes (06)**

Quasiment pas de recyclage ; malgré 4 ISDI, capacités de stockage insuffisantes ;

Une quarantaine de sites illégaux recensés fin 2013 dans l'arrière pays ;

Besoin urgent d'unités de tri / valorisation et d'ISDI (cf grands chantiers à venir) ;

### **6.2.2.4. Bouches-du-Rhône (13)**

Plan en cours d'élaboration ; Besoin d'unités de tri /valorisation et d'ISDI ;

### **6.2.2.5. Var (83)**

Plan à peine engagé ;

Département très en retard pour recyclage valorisation

Malgré 12 sites existants autorisés et contrôlés (8 ISDI et 4 carrières ICPE) et 2 ISDI en projet pour 2014, capacités insuffisantes

Nombreuses pratiques illégales : propriétaires acceptant dépôts illicites de déchets de terrassement ou de déconstructions sur des terrains y compris en zones inondables ;

### **6.2.2.6. Vaucluse (84)**

Plan en cours d'élaboration ;situation ISDI correcte.

## **6.3. Boues de stations d'épuration d'eaux usées urbaines**

Si l'observatoire régional reconnaît des difficultés pour obtenir des données fiables, les données suivantes peuvent être retenues : plus de 100 000 tonnes (matière sèche) de boues annuellement produites par les 1 041 stations d'épuration urbaines (données

AERMC) font l'objet d'épandage agricole pour 13%, de compostage pour 50% (principalement 06 et 13), de valorisation énergétique pour 27% (06, 13 et 83) et d'enfouissement pour le reste ; ces données globales cachent néanmoins d'importantes nuances entre les différents départements.

#### **6.4. Véhicules hors d'usage / VHU**

Depuis trois ans, un programme de contrôle des sites (une vingtaine par an) ne disposant pas d'agrément au titre des ICPE a été engagé par la DREAL, en collaboration avec les forces de l'ordre: il en resterait une soixantaine sur la région, ne posant, à priori, pas de problème sur le plan environnemental.

#### **6.5. Transferts de déchets**

Les déchets correspondants doivent respecter une réglementation spécifique, prévoyant notamment que ceux présentant des risques sont soumis à procédure de notification. La région est essentiellement importatrice.

##### **6.5.1. Déchets « exportés » en dehors de la région PACA**

Il en existe deux catégories :

- ceux pour lesquels aucune filière de traitement n'existe : déchets à stocker en site de classe 1 (aucune en PACA : site de Bellegarde dans le Gard), déchets issus de traitements de surface (Chasse sur Rhône dans le Rhône) ou catalyseurs de pétrochimie (Allemagne ou pays anglosaxons)
- ceux pour lesquels, alors que, dans certains cas, des installations pouvant les traiter existent, une meilleure valorisation économique a été trouvée (c'est le cas par exemple des huiles usagées et des pneus), à laquelle on ne peut pas s'opposer. À noter que de l'ordre de 50 000 à 60 000 t/an de bois peints de déconstruction partent en Italie (transformation en aggloméré), faute de possibilité actuelle de traitement, un projet de modernisation de l'unité d'incinération de Gardanne devant permettre (deux chaudières dont une à lit fluidisé) d'accepter de tels produits.

##### **6.5.2. Déchets « importés »**

Il s'agit principalement de déchets à incinérer en provenance de pays moins bien équipés, tels notamment Espagne et Italie, et de déchets en provenance des DOM / TOM (hydrocarbures, fonds de cuves de balastage...).

#### **6.6. Gestion des déchets en cas de crise majeure**

Dans le prolongement du 4.10, et au regard des constats d'insuffisance..., la mission juge indispensable de recommander qu'une réflexion soit engagée au plus vite pour déterminer notamment les itinéraires possibles pour le transport et les sites de dépôt (y compris provisoires en vue d'un tri ultérieur) pour les déblais à évacuer qui résulteraient des destructions / effondrements de bâtiments et autres ouvrages.

## **6.7. Dépôts de déchets dans les cours d'eau**

Comme évoqué au paragraphe..., de nombreux dépôts illicites de déchets (principalement du BTP mais également épaves de véhicules...) sont également à déplorer dans les cours d'eau (lit majeur mais également lit mineur) au-delà de ceux, également très nombreux, sur la « terre ferme ». La mission formule des recommandations dans le paragraphe [4.7.1.](#)

## **6.8. La prise en compte des déchets dans les documents d'urbanisme**

À l'échelle des collectivités compétentes en matière de plans locaux d'urbanisme, la collecte et le traitement des déchets ménagers, ainsi que la problématique des déchets inertes du BTP, ne sont, à la connaissance de la mission, quasiment jamais pris en considération parmi les éléments susceptibles d'avoir une influence sur les zonages ou la réglementation correspondante.

En effet, si, au même titre que l'alimentation en eau potable et l'assainissement des eaux usées, la collecte et le traitement des déchets ménagers font l'objet d'annexes aux plans locaux d'urbanisme, les annexes concernant ces derniers se limitent quasiment toujours à mentionner les conditions administratives (EPCI compétent...) et techniques (incitation au tri, modalités de collecte...) dans lesquelles le service est assuré.

Il est vrai qu'à l'heure actuelle, la collecte et le traitement des déchets (tant ménagers qu'inertes du BTP) se réfléchissent, compte tenu notamment des contraintes liées aux caractéristiques des installations qui assureront leur gestion ultérieure (tri, traitement, stockage ultime), à des zones beaucoup plus importantes que celles correspondant aux PLU.

L'échelle des SCOT, par contre, paraît adaptée pour des réflexions de ce type, tant en ce qui concerne les déchets (ménagers et BTP) que pour ce qui est des matériaux nécessaires à la réalisation des projets d'aménagement.

Au vu des problèmes de traitement / recyclage / stockage des déchets du BTP rencontrés notamment dans le 83 et le 06, et sans interférer avec les plans, mais en cohérence avec les compétences et prérogatives des maîtres d'ouvrages compétents en matière de déchets, recommandation d'intégrer dans les différentes réflexions menées à l'occasion des SCOT, les problématiques déchets ménagers et du BTP.

## 7. les actions de prévention et de préparation de crise

### 7.1. La préparation à la crise

Les crises liées aux risques majeurs sont nombreuses en région PACA, mais s'insèrent cependant dans un contexte d'alerte quotidienne des préfectures sur de nombreux sujets concernant la sécurité publique.

Cette situation est de nature à conduire à une surfocalisation sur les incidents quotidiens, et un continuum tendu vers la réactivité, sans suffisante préparation aux crises de grandes ampleurs. La mission a pu mesurer cette difficulté des services sous pression que sont, par exemple, les SID PC quand, en réponse à sa demande de liste des événements majeurs les plus significatifs, l'un d'eux a transmis l'intégralité des incidents sur deux ans, depuis un renversement de camion sur autoroute, jusqu'à l'incendie d'une petite maison. De même, la mission a été surprise d'apprendre que l'état-major de zone de défense sécurité ne garde pas mémoire des événements majeurs ayant nécessité la mobilisation de moyens en renfort de départements vers un autre.

Les relations entre les services plus en amont sur la prévention, comme les DDT(M) et ceux plus en prise avec les crises, comme les SID PC et SDIS, sont essentielles. Les données des premiers sont indispensables pour la bonne gestion de la crise par les seconds. Le prépositionnement, par exemple, d'équipes de pompiers pour intervenir en crue peut évidemment être d'autant plus efficace qu'il s'appuie sur les cartes de l'alea inondation ou de l'alea feux de forêt établies par les DDT(M)<sup>114</sup>. La mise en place d'un système géographique commun est une base. Mais, il est clair que la pratique d'un travail en commun régulier est la base, comme le montre le pôle de compétence risques des Hautes Alpes ou la Mission d'Appui Opérationnelle du Var.

En somme, indépendamment de toute crise liée aux risques majeurs, la réunion régulière de tous les services, appelés en crise à participer au COD, est indispensable. Les exercices sont bien sûr un élément de plus. L'expérience des crises récurrentes dans le Var, depuis au moins 2003 (incendies de forêt) et 2010 (inondations) montre que les liens créés multiplient l'efficacité de l'État, tant avant que pendant la crise. L'association étroite du DMD et du DASEN ne peut que l'accroître encore plus.

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 mise 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. En effet, le travail sur la résilience des réseaux (infrastructures, énergie, télécommunications) n'est que rarement fait, et trop sectoriellement (comme l'excellente remise à niveau du plan électrosecours dans les Alpes Maritimes, récemment), alors qu'en crise, on se trouve face à des phénomènes systémiques :

<sup>114</sup> Et pourtant, le directeur du cabinet du préfet des Bouches du Rhône, fin 2012, n'en revenait pas d'avoir découvert que les cartes de prépositionnement du SDIS 13 étaient totalement différentes des cartes d'alea diffusées par la DDTM !



ainsi en 2010, dans le Var, les coupures d'électricité se sont vite traduites par la perte de toutes télécommunications (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 les Alpes Maritimes, que les grands opérateurs de télécommunication n'ont plus de représentants au niveau départemental).

L'association des collectivités territoriales (Conseils Généraux et institutions intercommunales dédiées) voire des bénévoles (que sont par exemple les comités communaux feux de forêts) ou des professionnels (comme les gestionnaires de camping<sup>115</sup>) ne peut que renforcer, si elle est bien organisée, la capacité de mobilisation en crise. Ce qui suppose, non seulement une pratique de travail, mais aussi des productions communes (par exemple des PCS de bassin de risque), et des moyens de télécommunication partagés. La préfecture du Var a, par exemple, suite aux crues de 2010, équipé des communes en téléphones satellitaires. Mais si ces outils ne sont pas testés et utilisés régulièrement (voire tout simplement maintenus en état de charge..), il y aura des difficultés le moment venu.

Dans le cas, nécessaire, ou d'autres partenaires, sont donc associés à la gestion de crise, il importe, matériellement, de prévoir une séparation nette ente la salle opérationnelle et une salle de travail permettant justement des réunions avec ses partenaires<sup>116</sup>.

Comme l'envisage la DDT des Hautes Alpes, ou comme le pratique la préfecture des Alpes de Haute Provence pour les contrôles des campings (voir ci-dessus 4.5 et annexe 2 C), une mobilisation sous l'animation des sous préfets, par arrondissement, ou mieux par bassin de risque, par massif forestier ou par vallée, peut être mieux adaptée, en s'appuyant sur des solidarités de proximité. L'approche de gestion intégrée du Pays Briançonnais montre que c'est une bonne échelle pour associer plus directement des citoyens eux-mêmes.

Recommandation :

***46. Les préfets peuvent renforcer l'efficacité de mobilisation des pouvoirs publics en cas de crise liée à un risque majeur en élargissant l'association des services de l'État au-delà des SID PC et SDIS, dans une pratique régulière de partage de données, des outils, de préparation de crise. Ils pourront dès lors s'appuyer plus largement sur les collectivités territoriales concernées voire les associations de bénévoles, dans l'objectif d'une mobilisation coordonnée de forces convergentes.***

Suggestion :

***Le plan de travail de préparation de crise peut inclure des exercices, mais aussi des scénarios, en particulier pour tester la résilience des réseaux (infrastructures, énergie, télécommunications) ainsi que les conditions de faisabilité de l'évacuation et/ou stockages provisoires des déblais issus des décombres, afin, dans un premier temps, d'accéder aux sites susceptibles de retenir des victimes et, dans un second temps, de***

<sup>115</sup> On peut citer l'excellente pratique dans les Hautes Alpes d'exercices annuels dans des campings (voir annexe 2 X)

<sup>116</sup> Le récent exercice RICHTER, en octobre 2013, dans les Alpes-de-Haute-Provence, a montré l'utilité de mettre en place ces deux lieux physique séparé.

*libérer des voies d'accès aux secours ou d'évacuation de victimes. Il peut être démultiplié et concrétisé dans une approche par arrondissement, par bassin de risque, par massif ou vallée*

Encore faut-il qu'en crise, tous les dispositifs de coordination des moyens, et de secours soient opérationnels. Quelques exemples vécus montrent que ce n'est malheureusement pas le cas : COD de la préfecture des Alpes-Maritimes inondé en 1993 (crue du Var), CODIS de Draguignan inondé en 2010. Hormis le travail du SDIS 06 (voir ci-dessus 4.10) qui en 2012 a étudié la vulnérabilité de ses locaux et sites face au risque sismique, force est de constater que la vérification reste à faire (par exemple en commençant par le CODIS des Alpes de Hautes Provence, installé en rive de Bléone, en zone inondable).

Recommandation :

***47. Dans tous les départements, engager un recensement des équipements et des bâtiments indispensables en crise, à commencer par les COD et CODIS, et de leurs vulnérabilités aux différents risques, puis mettre en place un programme de mise en sécurité, garantissant leur opérationnalité en situation de crise.***

Rares sont les risques vraiment prévisibles (quand tombera un bloc ? Quand se déclenchera un séisme ? Quand partira un feu ?). Le cas des inondations n'est lui-même pas simple. On a vu que si l'on peut approcher la survenance de crues de débordement (voir ci-dessus 3.1.5), il est plus complexe d'intégrer des éléments de ruissellement, de résurgence, etc.. La question de la veille se pose donc. Elle est bien connue et pratiquée en matière de feux de forêt, avec, en période propice, vigie, tournées, etc. Elle l'est aussi avec la mise en place d'instruments de suivi de glissements de terrain (comme dans les Alpes Maritimes) ou de sismographie. Mais, ce n'est pas une pratique courante en matière d'inondation. Et l'expérience a montré, par exemple, qu'en crue, les communes amont qui subissent l'événement n'ont pas le réflexe de prévenir l'aval, ce qui donnerait un temps précieux pour réagir.

On ne peut que préconiser dans le domaine des inondations la mise en place de pratiques de veille par bassin et vallée, mobilisant des acteurs, en coordination par la préfecture et le SDIS. On voit là tout un champ de progrès pour les communes et leurs intercommunalités dédiées (telles que renforcées par la récente loi « MAPAM », en ses articles 56, 57 et 58, avec notamment les EPTB et EPGAE). Le SYMADRHEM ou la commune de Tarrascon montrent l'exemple dans les Bouches du Rhône. Les récurrences des inondations dans le Var devrait permettre au préfet, en s'appuyant justement sur l'excellente pratique locale des CCFF, d'inciter à une mobilisation générale pour la veille contre les inondations. Les PCS pourraient alors intégrer les éléments de cadrage de ce dispositif de veille.

Suggestion :

***Organiser, dans chaque département, un dispositif de veille des inondations, en s'appuyant sur les communes et leurs intercommunalités dédiées (syndicats de rivières, ...), coordonnant un large réseau de professionnels et bénévoles, en périodes sensibles.***

Enfin, on ne reviendra pas assez sur l'importance de la fiabilité des télécommunications en crise (voir ci-dessus 3.1.4.). Mais la mission attire l'attention aussi sur les nouveaux usages des moyens de communications, que l'on peut résumer sous le vocable de « réseaux sociaux ». Rumeurs et paniques peuvent totalement déstabiliser un territoire, à la vitesse des réseaux sociaux. Ce fut le cas en 2011 à Draguignan lorsque l'intensité et la durée des pluies laissèrent présager, au moins dans une partie de la population une catastrophe de la même ampleur que celle de l'année précédente. Malgré de nombreux communiqués de presse « apaisants », informant sur la situation réelle, la rumeur s'est répandue, conduisant des parents à venir en urgence retirer leurs enfants des établissements scolaires (on a même rapporté à la mission que certains établissements avaient pris l'initiative de demander aux élèves de rentrer chez eux...), et provoquant des encombrements, le tout sous la pluie. On imagine les conséquences en cas de réelle événement grave.

A l'inverse, ces outils peuvent utilement être utilisés pour mieux informer ou mieux s'informer<sup>117</sup> (cf les informations remontées lors de l'incident de mercaptan en janvier 2013, ou les travaux CEMER dans les Alpes Maritimes, depuis 2012). D'ailleurs, lors des inondations de janvier 2014, la préfecture du Var a montré une bonne maîtrise des nouveaux outils de communication.

Recommandation :

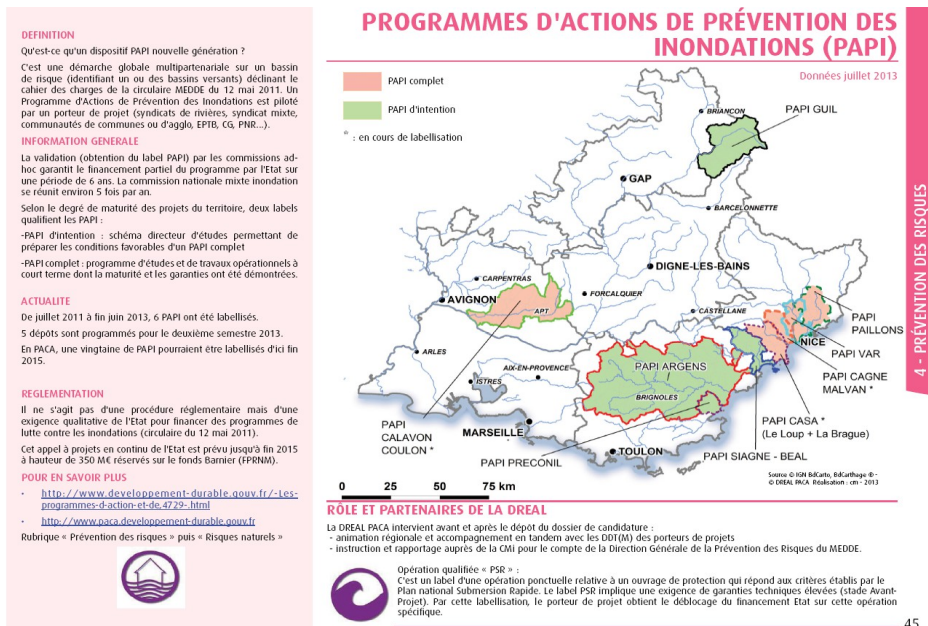
**48. Dans chaque département, engager une réflexion sur l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux en crise.**

Suggestion :

**Engager une étude de l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux en crise, en vue de donner des cadres d'action aux services, et de mener des formations adaptées.**

## 7.2. Les programmes contre les inondations (Plan Rhône, PAPI, ...)

Si, depuis longtemps, des investissements importants ont été engagés pour se protéger des crues du Rhône et, dans une moindre mesure, de la Durance, la mission est surprise de constater, dans cette région très soumise aux risques, le faible nombre de programmes d'investissements de lutte contre les inondations.



117 Voi  
201



Ainsi, hormis les Alpes Maritimes, le nombre de Programmes d'Actions de Prévention contre les Inondations (PAPI) réellement lancés est très réduit.

Le préfet du Var a soutenu avec vigueur la création récente de syndicats de rivières adaptés (voir ci-dessus 3.4.4), mais il faut poursuivre les efforts pour passer des intentions aux réalisations.

La mobilisation des DDT(M) aux cotés des préfets, avec l'appui de la DREAL est indispensable pour expliquer (pédagogie) et accompagner l'émergence de projets candidats à la labellisation PAPI, puis leur mise en œuvre (en particulier en termes de procédures). La désignation, en 2013, au sein de la DDTM des Bouches-du-Rhône, d'un chef de projet travaux du Plan Rhône, pour accompagner le SYMADRHEM dans ces diverses procédures d'autorisation, est un excellent exemple.

Suggestions :

*Prenant l'occasion de la préparation du prochain CPER 2014/2020, et en liaison avec le Conseil Régional, le préfet de région peut relancer une action coordonnée des services de l'État en vue de l'élaboration de dossiers de candidature PAPI, prioritairement dans le département du Var et sur la Durance.*

*Dans chaque département, le préfet, assisté de la DDT(M), doit pouvoir avancer vers la préparation puis, après labellisation, la mise en œuvre de PAPI, en priorité dans le Var et, pour la Durance, les Bouches du Rhône et le Vaucluse.*

### **7.3. Les solidarités nationales suite aux catastrophes naturelles**

Les nombreuses occurrences des risques dans cette région ont amené à de nombreuses reprises à faire appel à la solidarité nationale, soit via l'ensemble du dispositif « catastrophes naturelles », vis-à-vis des particuliers, soit via les dispositifs d'aide à la réparation des dégâts des collectivités territoriales.

Les fonds mobilisés sont d'origines diverses (voir ci après) et la mission n'a pas obtenu de visibilité claire sur les montants totaux engagés, qui semblent cependant très élevés ces dernières années.

#### **7.3.1. Le dispositif « catastrophes naturelles »**

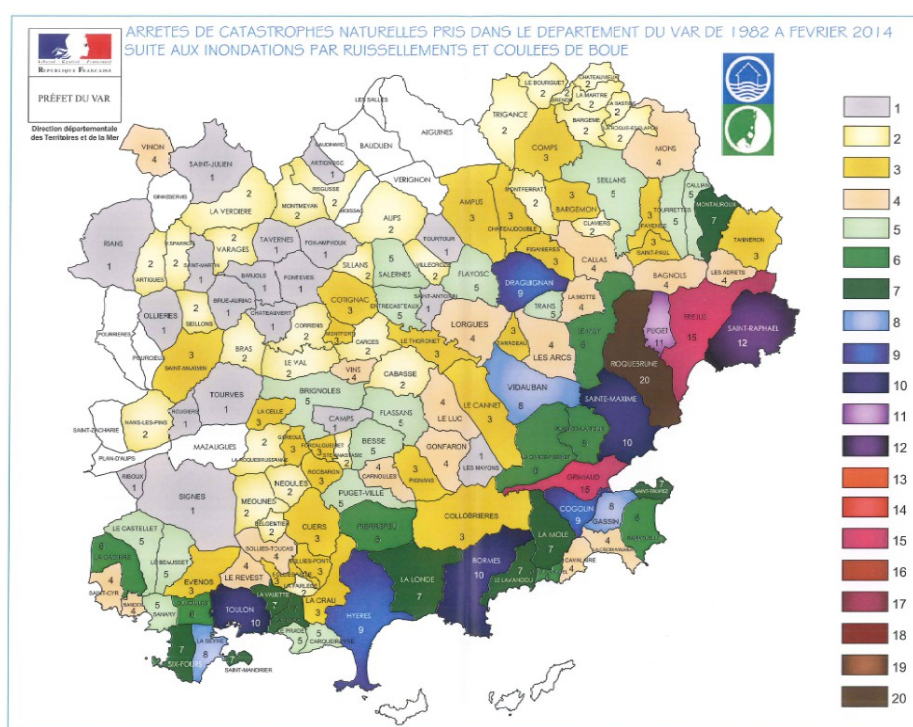
Ce dispositif « CatNat » est fondé sur les primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie « CatNat » figurant dans les contrats d'assurance. Il est mobilisé sous deux formes :

- la forme la plus connue du grand public, que sont les indemnisations par les compagnies d'assurance, après prise d'un arrêté ministériel de reconnaissance de catastrophe naturelle par commune ;
- la mobilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), souvent appelé « Fonds Barnier ». Une partie de ce fonds permet à l'État d'acquérir (ou de soutenir l'acquisition par une collectivité territoriale) des biens soumis à risque menaçant gravement des vies humaines (articles L561-1 à 5 et R561-1 et suivants du code de l'environnement).

Les indemnisations des biens détériorés des particuliers sont en continuelles augmentation, avec des cas d'indemnisations successives pour un même bien. Le dispositif est totalement déresponsabilisant. Et déjà de nombreuses voix s'élèvent<sup>118</sup> pour alerter sur le coût de ce dispositif, avec l'accroissement des catastrophes, dues éventuellement à des évolutions climatiques, mais plus certainement à un accroissement de la vulnérabilité, par urbanisation en zones à risques.

Au niveau national, le CGEDD, par la voie de son collègue risques, a récemment attiré l'attention du ministre, dans le cadre de la préparation de la nouvelle stratégie nationale de prévention contre les inondations, sur la nécessité de bien réexaminer la prospective financière.

La carte ci après montre l'exemple du nombre élevé d'arrêtés de reconnaissance de catastrophes naturelles dans le Var. On ne peut que le rapprocher de l'absence de PAPI, du retard de la constitution de syndicats de rivières, du retard d'approbation des PPRI du fait des oppositions des collectivités territoriales, etc.



La gestion du FPRNM pose diverses questions. La DREAL, dans une note aux préfets de février 2012, pointe les difficultés qu'engendre la gestion spécifique de ce fonds, non budgétaire, tant par ses circuits comptables spécifiques, que par le manque de traçabilité qui en résulte. Ceci l'a amené en particulier à mettre en place un processus qualité dédié.

<sup>118</sup> Voir notamment articles du journal Les Échos du 31 janvier 2014, dont un entretien avec le PDG d'une grande compagnie d'assurance.

*Une maison devant être acquise par le FPRNM, dont l'emprise avance dans le lit de la rivière (Taradeau, Var), toujours habitée et debout en 2014, quatre ans après les inondations de 2010.*



Quant à la mise en œuvre concrète sur le terrain, elle se heurte à une certaine lourdeur de procédure (avec deux étapes : la première avec large délégation au préfet : la validation des biens à acquérir, puis, la seconde, en cas de refus des propriétaires concernés, la validation du lancement de la procédure d'expropriation nécessitant une approbation interministérielle). La conséquence en est de grands retards à la mise en œuvre, avec des biens toujours exposés aux risques.

Suggestion :

*Mettre en place un dispositif de suivi transparent de l'utilisation du FPRNM et de son évolution, et en simplifier les procédures de mise en œuvre (notamment en donnant délégation aux préfets pour lancer les expropriations), pour garantir son efficacité de préservation des vies humaines.*

Il est à noter que le FPRNM est cependant un bon outil d'incitation, ses taux de soutien aux collectivités territoriales variant suivant l'existence ou non d'un PPRN (25 % en cas de PPRN prescrit, 40 % en cas de PPRN approuvé), de même pour le soutien aux travaux prescrits dans un PPRN (0% sans PPRN, jusqu'à 40 % en cas de PPRN approuvé).

### 7.3.2. L'aide aux collectivités territoriales pour les biens non assurés (non assurables)

Si l'on exclut la solidarité européenne (qui peut-être sollicitée en cas de catastrophe entraînant des dégâts d'un montant global supérieur à 3,5 milliards €<sup>119</sup>), la solidarité nationale peut être mobilisée, au-delà de l'urgence<sup>120</sup>, via :

- pour les dégâts éligibles d'un montant global sur une zone sinistrée de moins de 6 M€, le fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles (articles L1613-6 et R1613-3 et suivants du code général des collectivités territoriales), après avis du CGEDD ;
- pour les dégâts de plus de 6 M€, l'abondement en loi de finances rectificative du programme 122 « calamités publiques » (article L1613-7 du CGCL), après avis d'une mission interministérielle IGA/IGF/CGEDD.

Là encore, la mission constate une certaine récurrence du recours à cette solidarité par des collectivités ne prenant pas vraiment leurs responsabilités dans la prévention. A l'instar de la modulation prévue par le FPRNM (voir ci-dessus), la mission préconise d'examiner une modulation des taux de subvention<sup>121</sup>, en fonction du degré de mobilisation responsable des collectivités en amont.

Des surcoûts pourraient d'ailleurs être évités par des mesures préventives juste après sinistres, comme la mise en place, quand c'est possible, d'interdiction de circuler aux véhicules lourds, en attente du ressuyage (environ une semaine) des voiries (démarche similaire à celle des barrières de dégel).

Si l'État demande à ses services de contrôler la mobilisation de ces fonds, la mission a pu constater que les services locaux (en particulier les DDT(M)) ne disposent plus, ou ne vont plus disposer à très court terme, des compétences techniques nécessaires : voiries communales, réseaux d'assainissement et stations d'épuration, réseaux d'eau potable... De plus, souvent les collectivités de rang supérieur (métropole, Conseils Généraux, Conseils Régionaux) disposent de moyens budgétaires importants, qu'elles n'hésitent pas à mobiliser vite.

Le réexamen de la mise en œuvre d'un tel dispositif est incontestablement pertinent.

Recommandation :

**49. Réexaminer les dispositifs de solidarité nationale post catastrophe naturelle (CatNat, FPRNM, programme 122, fonds de solidarité), en vue d'une plus grande responsabilisation des acteurs, d'une traçabilité des fonds mobilisés, d'une vérification des capacités de contrôle de l'État et d'une association plus en amont des collectivités départementales et régionales**

<sup>119</sup> Fonds de Solidarité de l'Union Européenne

<sup>120</sup> Programme 161 (anciennement 128), géré par le ministère de l'Intérieur

<sup>121</sup> Les modulations prévues par la circulaire du 7 octobre 2011 s'entendent plus au regard des capacités budgétaires des collectivités concernées.

## 8. Avis de la mission sur les plans d'action proposés par les préfets

### 8.1. Région PACA

Le plan d'actions présenté par monsieur le préfet de région, sur proposition de la DREAL, est particulièrement ambitieux et large, bien hiérarchisé et avec des échéanciers clairs.

La mission attire toutefois l'attention sur quelques points importants :

- en matière de risques naturels, **le risque sismique** est particulièrement fort **dans les Alpes Maritimes**, avec une vulnérabilité à la hauteur de la conurbation millionnaire autour de Nice. Les secousses régulières ne peuvent qu'annoncer un séisme d'ampleur, bien qu'à une échéance non déterminable. Mais, l'exemple des destructions de l'Aquila il y a quelques années devraient amener à mieux se préparer. Si le préfet des Alpes Maritimes doit garder le pilotage de cette indispensable meilleure préparation, l'ampleur des dégâts éventuels est du ressort de niveau national, et une mobilisation des niveaux régional et zonal est à prévoir, et à organiser. Une action en tant que telle devrait donc être réfléchie et précisée ;
- Si la proposition d'élaborer une note de synthèse régionale sur **le traitement des campings en zones à risques**, est de nature à établir une réelle stratégie homogène pour l'ensemble de la région, le délai mentionné (mi 2015) semble, au regard des enjeux, trop « long » ;
- en matière d'ouvrages hydrauliques, la réponse est faite principalement au regard de la réglementation alors que la mission évoque les risques en général, qu'ils soient ou non couverts par la réglementation ; la mission comprend bien le choix des priorités, mais on ne peut pas faire comme si un ouvrage ne représentait pas un danger sérieux simplement parce qu'il ne relève pas de la réglementation actuelle ; celle-ci vise les digues de protection non pas en raison de leur fonction mais du sur-aléa que représente la ruine totale ou partielle d'un obstacle linéaire à l'expansion des crues, et en ce qui concerne **les ouvrages en zone de forte pente**, la mission rappelle que même de petits volumes peuvent avoir de graves conséquences (exemple du canal de Briançon, ayant provoqué une avalanche de terre et autres matériaux) ; enfin pour **les retenues et barrages d'altitude**, la réponse mentionne le risque d'avalanche et, pour l'avenir, le risque de lave, mais pas le risque sismique sur la tenue de la digue. La mission souligne que si une révision de la réglementation et du guide du BETCGB sont nécessaires, il n'y a pas lieu d'attendre ces révisions pour entreprendre avec les données facilement accessibles (SIG, cartes IGN, cartes de réseaux...) des inventaires qui permettraient de mesurer l'étendue des problèmes et notamment la situation des ouvrages et des enjeux (et de même pour les remblais linéaires). S'agissant des surclassements de retenues, la réponse ne cite que les exemples hauts-alpins, ce qui laisse pendante la question pour les autres départements ; il n'y a pas non plus de réponse sur la question sur la question de la fiabilité des PIDA (risque avalanche). Enfin, la mission rappelle l'importance des suites effectivement données aux constats des services de contrôle ;
- en matière de risques naturels et technologiques, concernant **la réduction des délais d'instruction des DDAE** : la DREAL a maintenant une délégation de



saisine de l'autorité environnementale dans tous les départements de la Région, et délégation pour saisir les services dans trois des six départements (bouches du Rhône, Alpes de haute Provence, hautes Alpes). Elle considère que dans les trois autres départements, les délégations qui lui ont déjà été attribuées lui permettent déjà de saisir les services en amont de la recevabilité pour connaître leur avis sur les dossiers. Selon cette analyse, le circuit d'instruction actuel y résulte plus de pratiques de la préfecture que de l'absence de délégation d'instruction. En accord avec le Préfet de Région, la DREAL prévoit donc de faire acter en pré-CAR le nouveau mode d'instruction, et d'y basculer sans changer les délégations. Ce schéma est moins formel que celui préconisé dans le rapport. S'il aboutit au même résultat, ce dont il sera souhaitable que la DGPR s'assure le moment venu, il est satisfaisant ;

- concernant **les associations Cyprès et SPPPI** : le rapport envisageait une « meilleure spécialisation » du Cyprès et du SPPPI respectivement sur les risques technologiques et sur les risques naturels, il n'envisageait pas une spécialisation « totale ». Le transfert des CSS au SPPPI irait dans ce sens. Plus fondamentalement, la mission note la volonté de la DREAL de poursuivre la clarification du rôle des deux organismes et des relations entre eux et entre le Cyprès et les collectivités : le SPPPI est une structure de concertation légère, avec une certaine proximité de l'administration. Le Cyprès est une structure qui travaille surtout au bénéfice des collectivités locales et des industriels, sous forme de projets subventionnés concourant aux politiques de l'État, ou de prestations spécifiques qui ne relèvent pas de la responsabilité de l'État. Les moyens financiers que l'Etat a historiquement alloués au Cyprès lorsque celui-ci avait une vocation plus ciblée se réduisent sans brutalité, en cohérence avec cette clarification et avec la baisse des moyens d'intervention de l'Etat. La DREAL ne s'interdit pas de mettre en contact le Cyprès et des collectivités locales, dans la mesure où ceci ne laisse pas penser que le Cyprès agit pour le compte de l'Etat. ;
- en matière de **risques « NATECH »** la réponse donne à penser que les risques naturels pris en compte sont ceux qui sont étudiés dans le cadre des PPRN ou de la directive inondation ; or cela correspond au risque (tri)centennal qui n'est pas forcément pertinent en la matière ;
- enfin, **en matière de déchets, la mission confirme l'importance d'une mobilisation au niveau régional**, en particulier de la DREAL, et précise que sa recommandation ne vise pas à la création d'un poste « à temps complet » à la DREAL, mais qu'il s'agit, pour un agent « déconnecté » de l'instruction quotidienne de dossiers concernant les déchets, mais disposant néanmoins de connaissances techniques et réglementaires affirmées ainsi que d'une vision régionale, d'assurer, une partie de son temps, en lien étroit avec le service correspondant de la DREAL, une « fonction » de conseil / appui aux préfets (région, départements).

## 8.2. Alpes-de-Haute-Provence (04)

Le plan d'actions présentée par madame le préfet montre une réelle mobilisation de sa part et de tous ses services concernés, en premier lieu de la DDT. Il est précis, détaillé, réaliste, hiérarchisé, avec un échéancier précis. Des actions sont déjà engagées. La

mission attire toutefois l'attention sur l'intérêt d'accompagner la mise au point des PCS par bassin de risques, avec une approche nécessairement intercommunale.

### **8.3. Hautes-Alpes (05)**

La mobilisation des services de l'Etat dans les Hautes Alpes est ancienne. Le plan d'action présenté par le préfet, bien que succinct, vient conforter les efforts, mais ne précise pas les échéances prévues. La mission soutient l'idée d'une mission d'appui méthodologique sur les évolutions de statuts et d'utilisations du canal de Valserrès. Il manque toutefois une réponse sur la recommandation de recenser les équipements indispensables en cas de crise et sur leur vulnérabilité.

### **8.4. Alpes-Maritimes (06)**

Le plan d'action proposé par le préfet correspond plus à un programme cadre de mobilisation de la DDTM, voire du SID PC. Ainsi, concernant la problématique déchets, le préfet ne répond pas sur les déchets ménagers, pourtant une problématique majeure, avec des dysfonctionnements importants : la mission avait pourtant rencontré l'unité territoriale (UT) de la DREAL et évoqué le sujet avec monsieur le préfet.

Les huit actions proposées, non hiérarchisées, et sans échéancier de mise en œuvre, soit se bornent à citer des actions déjà menées, soit indiquent que les moyens ne permettent pas de les engager.

Ainsi, en matière de sécurisation des bâtiments et équipements nécessaire à la gestion de crise, il est simplement rappelé les cas du COD et du CODIS, faisant abstraction de tous les autres établissements, comme les services d'urgences, ou des infrastructures (comme les ouvrages de franchissements du Var. Et, aussi, en matière de risque sismique, après avoir indiqué que tout a été fait (plan ORSEC, etc.) le préfet indique que « cette démarche relève d'une expérimentation qui doit être pilotée et soutenue fortement par le niveau national et le niveau régional tant sur les plans méthodologique, humain que financier ». Si la mission considère en effet que l'ampleur du sujet nécessite une action nationale, zonale et régionale, il n'en reste pas moins qu'il appartient au préfet d'assurer le pilotage d'une démarche indispensable de meilleure préparation à la crise, même si elle s'avérera de très grande ampleur et nécessitera des moyens supra départementaux.

La mission ne peut qu'encourager le préfet et ses services à réexaminer ce plan, au regard des enjeux importants dans ce département.

Il faut cependant saluer la présentation du tableau annexé au courrier du préfet<sup>122</sup>, listant en regard des recommandations et suggestions de la mission, les propositions d'actions, les services pilotes et les commentaires, cela permet de voir de façon « uniforme » les suites que les services entendent donner. Dans le détail, on peut relever les points suivants :

- actions 2 et 4 il est question d'une « éventuelle » mise en place d'une CDRNM élargie, mais il n'est effectivement pas certain quelle ait lieu puisqu'il est précisé que ce serait une structure supplémentaire ;

---

<sup>122</sup> Compte-tenu de sa taille et de son format, le dit tableau, annexe du courrier du préfet, n'a pas pu être annexé au présent rapport

- il n'est pas évident que la fonction « TIM » nécessite un ETP, cela peut sans doute être une partie d'ETP ; il faut souligner que si l'aide aux collectivités pour les DICRIM et PCS est « facultative » quoique très utile, la transmission d'informations aux maires est obligatoire pour les services de l'État (et prévue par la loi) ; plus généralement, il convient de veiller à ce que le travail important qui est fait dans le domaine de la connaissance et du zonage réglementaire des risques ne soit pas perdu faute de transmission, porter à connaissance, annexion aux documents d'urbanisme, etc.
- il y a deux démarches distinctes à mener à la suite de l'approbation des PPR : (i) notification au maire et si nécessaire annexion d'office au PLU (ou POS), et (ii) révision du PLU à laquelle le maire ne peut être contraint (lacune de la réglementation actuelle : les règles applicables pendant la procédure de révision mériteraient aussi d'être revues) ;
- communication sur les services de Météo-France : il conviendra de s'assurer que cette communication est effectivement bien comprise ;
- sur l'écoulement des crues du Var dans sa partie aval, en intégrant la dynamique des sédiments, en cas d'élévation temporaire (vent, houle) ou définitive (changement climatique) du niveau de la mer : les commentaires dans le tableau donnent à penser que ce point sera étudié seulement à moyen terme, ce qui n'est pas une réponse adéquate ; la pression urbaine étant ce qu'elle est, la réévaluation de l'aléa doit être faite rapidement ;
- commentaire sur le débroussaillage dans les campings : l'ombre est plus procurée par des arbres que par des broussailles sous lesquelles il paraît difficile de planter une tente ; question de vocabulaire ?
- La suggestion de ne pas laisser se prolonger les situations de non-conformité des ouvrages hydrauliques relève du niveau départemental, pas de l'administration centrale.

## 8.5. Var (83)

Le préfet du Var propose un plan d'actions qui poursuit les importants efforts engagés ces dernières années. Il cible six champs de mobilisation. Mais la réponse mêle commentaires sur le rapport et pistes d'actions, sans d'ailleurs les hiérarchiser ni fixer d'échéancier. La mission ne peut que suggérer un exercice plus précis.

La réponse apportée par M. le préfet du Var en ce qui concerne le processus de balisage/protection des barrages est tout à fait convaincante de même que les dispositions prises en ce qui concerne la vidange du barrage des Bîmes ; les investigations envisagées pour les autres barrages (visites techniques et compléments nécessaires aux dossiers des ouvrages...) doivent cependant, selon la mission, être limitées au strict minimum pour permettre d'engager au plus vite, si leur utilité pour la DFCI est avérée, les discussions avec les instances locales (collectivités...) en vue du transfert des ouvrages, et, en cas de réponses négatives, de leur déconstruction, l'État n'ayant pas vocation à en être le maître d'ouvrage et gestionnaire.

Dans ce département touristique, la mission confirme qu'il paraît important de revoir de près la pertinence des implantations de campings en zones rouge de PPRI ou d'aléa fort. En l'absence de plan d'alerte et d'évacuation fiable en termes de connaissance et prévision des phénomènes, et de conditions et délais d'évacuation compatible avec la

cinétique des phénomènes (le confinement ayant montré ses limites), il est pour le moins hasardeux de laisser des établissements ouverts dans ces zones.

Sur les PPR multi-risques et plus généralement sur l'approche multi-risques, la réponse du préfet distingue bien la question de la lisibilité des PPRN et celle de l'affichage global des risques pour la planification de l'aménagement.

Enfin, la réponse apporte des éclaircissements sur la question de l'urbanisation derrière les digues de protection.

## **8.6. Vaucluse (84)**

En soulignant la nécessité de développer une « culture commune du risque » avec les collectivités et l'ensemble des acteurs, jusqu'aux citoyens eux-mêmes, et celle, concomitante, de finaliser les PPRn en cours d'élaboration et d'intégrer les prescriptions correspondantes dans les diverses composantes de l'aménagement du territoire (urbanisme, délivrance des permis de construire...), la réponse aux recommandations prend la forme d'un plan d'actions dont la mission relève qu'elles sont individuellement très détaillées avec, pour chacune d'elles, un calendrier, établi en regard des nécessaires priorités, en fonction des moyens dédiés à la mise en œuvre de cette politique.

## Conclusion

Hormis le volcanisme, tous les risques naturels sont présents, à des degrés divers, dans l'ensemble de la région Provence Alpes Côte d'Azur, très peuplée et très fréquentée. Les événements survenus depuis le début de l'année 2014 (inondations et glissements de terrains dans les Alpes Maritimes et le Var, séisme dans les alpes du sud) viennent le rappeler. Pourtant la conscience collective a tendance à sous estimer, voire à négliger les enjeux correspondants face à une pression immobilière importante et persistante, ceci conduisant à des décisions ayant potentiellement de lourdes conséquences en matière d'urbanisme.

Il est essentiel que les services de l'État précisent les enjeux en termes d'aléas par une cartographie complète à l'échelle départementale (au-delà des seuls atlas des zones inondables), transmise pour information aux maires, permettant ainsi d'utiliser, avec une meilleure sécurité juridique, l'article R 111-2 du code de l'urbanisme, les PPRN venant stabiliser les prescriptions dans les secteurs les plus dangereux.

La mission note, en particulier, que la grande vulnérabilité de la conurbation autour de Nice, eu égard aux nombreuses secousses telluriques depuis des années, et aux catastrophes survenues récemment dans une géographie proche (cf L'Aquila en Italie) nécessite une action nationale de préparation à la crise, avec un programme spécifique d'appui au préfet des Alpes Maritimes (à l'instar de ce qui a pu être engagé en Île-de-France en prévision d'un retour d'une crue de type 1910 à Paris) et d'investissements lourds.

Elle confirme aussi la nécessité dans cette région touristique de mieux coordonner les divers acteurs, dont le GIE Atout France, pour assurer la sécurité des campings, en particulier en réexaminant la pertinence de l'implantation de ceux en zones rouge aux PPRN ou en zone d'aléa fort.

Une stratégie régionale de prévention des risques naturels majeurs, partagée avec les collectivités territoriales, dont en priorité le Conseil Régional, est indispensable.

Pour les risques techniques, l'impératif des services de l'État est de s'assurer de la protection des personnes et de l'environnement tout en rendant possible le développement économique. La pression urbaine contribue à rendre indispensable l'activité économique, tout en participant à sa difficulté. Les évolutions d'organisation en cours doivent dans ce contexte permettre d'accélérer l'instruction des DDAE. Le bon aboutissement des PPRT apparaît maintenant engagé. Les services de l'État ont par ailleurs su gérer la situation des sites industriels à risque en difficulté économique en s'assurant de la sécurité des sites tout en s'associant à leur évolution.

Pour ce qui est des déchets, la région est globalement « en retard » au regard des objectifs du Grenelle de l'environnement et, notamment dans les départements côtiers, l'insuffisante prévision / planification de la part des collectivités compétentes a conduit à une situation inacceptable se traduisant par l'insuffisance du nombre d'installations de traitement / stockage et, par voie de conséquence, à des transferts de déchets sur de grandes distances vers des installations dont la gestion patrimoniale est menacée, au-delà du fait que localement, les déchets « extérieurs » sont de moins en moins acceptés.

Si les services de l'État sont, malgré les contraintes d'effectifs, pleinement investis dans tous ces domaines, plusieurs pistes pour améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques correspondantes semblent néanmoins possibles, ayant fait l'objet de recommandations formulées par la mission d'audit dans ce rapport.

Les réponses de Madame et Messieurs les préfets dans le cadre de la procédure contradictoire révèlent de leur part une importante mobilisation et une volonté affirmée d'engager leurs services dans des démarches de progrès, malgré les difficultés de maintien des compétences et le contexte de réduction des moyens, via des plans d'action dont la mission souligne ici la grande qualité et l'ambition, certains bien hiérarchisés, avec des échéanciers clairs, et ce au-delà de la poursuite, bien sûr, des missions régaliennes et obligatoires, telles que les zonages de risques, les porter à connaissance et transmission d'information aux maires, le contrôle des ouvrages relevant de la réglementation sur les ouvrages hydrauliques, les contrôle de légalité et police, ainsi que le contrôle des suites données à ces actions, telles que l'annexion des PPR aux PLU ou aux POS ou encore la réalisation des études de danger, des DICRIM et PCS, là où ils sont obligatoires.

Les axes majeurs de ces plans d'action sont les suivants :

- pour les risques naturels :
  - volonté d'implication plus grande des collectivités dans la mise en œuvre de la politique de prévention des risques et développement d'une démarche plus partenariale, pour une meilleure concertation / cohérence de l'État avec les territoires, et avec une vision et une animation à l'échelle régionale, et ce, en saisissant les opportunités tant par la directive européenne inondation que par la loi du 28 janvier 2014 en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations / GEMAPI ; ces actions de communication et d'animation peuvent paraître consommatrices de temps mais elles constituent des moyens de faciliter le travail des services dans leurs tâches obligatoires et d'améliorer l'efficacité globale de efforts consentis, par une recherche de la démultiplication des acteurs mobilisés, et donc un partage de ces efforts en faveur de la mise en œuvre des politiques publiques.
  - souhait d'améliorer la préparation à la gestion de crise, en particulier en termes de résilience des réseaux (infrastructures, énergie, télécommunication) y compris pour le risque résultant de l'aléa « séisme » quasiment non prévisible, et poursuite des actions de réduction de la vulnérabilité (en priorité des sites et locaux des services de gestion de crise, de secours et de soins / assistance aux victimes) ;
- Pour les risques hydrauliques :
  - Malgré une excellente réorganisation du contrôle et une mobilisation forte, ces risques hydrauliques restent encore partiellement « orphelins » : d'un côté les responsabilités de l'État (quand il est encore maître d'ouvrage et gestionnaire, situation qui devrait disparaître) sont bien actées dans les réponses des préfets concernés et, d'autre part, le travail d'inventaire et de classement pour les ouvrages ne relevant pas de l'État continue pour les ouvrages relevant de

la réglementation ; mais, dans ce dernier cas, la mise à niveau des maîtres d'ouvrage au regard de leurs obligations doit être poursuivie, en particulier pour les ouvrages (barrages, retenues et canaux) en montagne (et plus généralement en zone de fortes pentes), qui doivent être considérés au regard du danger qu'ils représentent et pas seulement au regard de la réglementation (qui, dans sa rédaction actuelle, ne traite pas complètement le problème de sécurité publique lié à ces ouvrages ; à ce stade la seule réponse effective hors ouvrages de l'État concerne l'inventaire des canaux de montagne des Alpes de Haute-Provence).

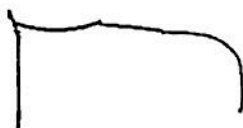
- pour les risques technologiques :
  - > des actions ont déjà été entreprises pour raccourcir les délais d'instruction des DDAE, afin d'améliorer les possibilités de développement économique du territoire, tout en assurant le meilleur degré de protection de l'environnement.
- pour les déchets : une volonté de mieux affirmer la stratégie de l'État.

**Alain BAUCHE**



Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Xavier MEIGNIEN**



Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Thierry MENAGER**



Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Gilles PIPIEN**



Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Serge CATOIRE**



Ingénieur en chef des mines





# **Annexes**

## **(documents séparés)**

### **1 – Mission**

- 1-1. Lettre de mission
- 1-2. Note de cadrage

### **2 – Documents : pratiques méritant attention**

- 2-1. 1ère rencontres régionales 2012
- 2-2. Aide CR PACA chargé de mission risques
- 2-3. Groupes de visites campings 04
- 2-4. Carte CIPTM 05
- 2-5. Pôle de compétence 05
- 2-6 . Exercices campings 05
- 2-7. Liste des événements importants 06
- 2-8. CDRMN 06
- 2-9. FORCE 06
- 2-10. MAO 83
- 2-11. Arrêté campings 83
- 2-12. Lettre Préfet 84 à Atout France
- 2-13. Note cartographie feux de forêt 84
- 2-14. Présentation de l'exercice objectifs SPR-UT en DREAL PACA  
(adéquation missions-moyens)
- 2-15. Message d'information sur accident ou incident
  - 2.15.1. Modèle de fiche
  - 2.15.2. Exemple
- 2-16. Rencontres annuelles installations classées
  - 2.16.1. Invitation 2014
  - 2.16.2. Invitation 2013
  - 2.16.3. Calendrier 2013
  - 2.16.4. Liste des participants

- 2-17. Numérisation et publication sur internet des périmètres d'emprise et des risque des installations classées soumises à autorisation
- 2-18. Publication sur internet des lettres de conclusion et fiches d'écart après visite des ICPE

### **3 – Suites données à des rapports de missions récents**

- 3-1. Audit RNH 84, 2008/Note DDT 84
- 3-2. Rex inondations 83, 2010/ Note DDTM 83
- 3-3. Mission Barbossi 06, 2012/ Notes DDTM 06 et DREAL

### **4- Risques technologiques : retour d'expérience**

- 4-1. Retour d'expérience: porter à connaissance (FOS)
- 4-2. PPRT de Carros, question DDTM 06

### **5 – Liste des personnes rencontrées**

- 5-1. Au niveau national et supra régional
- 5-2. Au niveau régional
- 5-3 Au niveau départemental
  - 5.3.1. 04
  - 5.3.2. 05
  - 5.3.3. 06
  - 5.3.4. 83
  - 5.3.5. 84

### **6 – Les réponses des Préfets en phase contradictoire / les plans d'action**

- 6-1. Région PACA
- 6-2. Alpes-de-Haute-Provence (04)
- 6-3. Hautes-Alpes (05)
- 6-4. Alpes-Maritimes (06)
- 6-5. Var (83)
- 6-6. Vaucluse (84)

## Glossaire des sigles et acronymes

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
ADS	Application du droit des sols
ANAH	Agence nationale d'amélioration de l'habitat
AP	Arrêtés préfectoraux
APIC	Avertissement aux pluies intenses à l'échelle des communes
ARS	Agence régionale de santé
AZI	Atlas des Zones Inondables
BARPI	Bureau d'analyse des risques et pollutions industriels (
BET	Bureau d'études techniques
BETCGB	Bureau d'Etude Technique et de Contrôle des Grands Barrages
BO	Bulletin officiel
BOP	Budget Opérationnel de Programme
BRGM	Bureau des Recherches Géologiques et Minières
BTP	Bâtiment et travaux publics,
C de l'Urb	Code de l'urbanisme
CAA	Cour administrative d'appel
CAR	Conférence Administrative Régionale
CCFF	Comités communaux feux de forêts
CDCI	Commission Départementale de la Coopération Intercommunale
CDRNM	Commission Départementale des Risques Naturels Majeurs
CE	Commission Européenne
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CEMAGREF	Centre national du machinisme agricole du génie rural, des eaux et des forêts (aujourd'hui : IRSTEA)
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CETE Méditerranée	Centre d'Études Techniques de l'Équipement Méditerranée (aujourd'hui intégré au CEREMA°)

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
CFM	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGCL	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGEJET	Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (aujourd'hui : CGE)
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIPTM	Cartographie Informatrice des Phénomènes Torrentiels et des Mouvements de Terrain
CLP	Classification, Labelling, Packaging
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COD	Centre opérationnel de défense départemental
CODIS	Centre Opérationnel de Défense contre les Incendies et Secours
COV	Composés organiques volatils
COZ	Centre Opérationnel de Zone
CPER	Contrat de Plan Etat/Région
CPS	Cahier de prescriptions de sécurité (dans les campings)
CRC	Contrôle de redondance cyclique
CRICR	Centre régional d'information et de coordination routières
CTPBOH	Comité technique permanent des barrages et ouvrages hydrauliques
CUMPM	Communauté urbaine Marseille Provence Métropole
CVO	Centre de Valorisation Organique
CVRH	Centres de Valorisation des Ressources Humaines
CVT	Consortium de Valorisation Thématique
DASEN	Direction académique des services départementaux de l'éducation nationale
DCE	Directive cadre sur l'eau
DCS	Direction du contrôle et de la sécurité
DDAE	Dossier de Demande d'Autorisation d'Exploiter
DDASS	Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
DDE	Direction départementale de l'Équipement (aujourd'hui intégrée aux DDT(M) )
DDI	Direction départementale interministérielle
DDPP	Direction Départementale de la Protection des Populations.
DDRM	Dossier départemental des risques majeurs
DDT(M)	Direction Départementale des Territoire (et de la Mer)
DFCI	Défense de la Forêt contre les Incendies
DGALN	Direction Générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGPR	Direction Générale de la Prévention de Risques
DGSCGC	Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise
DICRIM	Dossier d'information communal sur les risques majeurs
DIR MED	Direction interdépartementale des routes Méditerranée
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement (aujourd'hui intégrée à la DREAL)
DMA	Délégation ministérielle à l'accessibilité
DPFM	Délégation à la Protection de la Forêt Méditerranéenne
DRAAF	Directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
EDD	Éducation au Développement Durable
EDF	Electricité de France
EGR	Etude Globale Rhône
EMIZ	Etat-major interministériel de la zone de défense
EN	Education Nationale
ENSOSP	Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers
EPA	Etablissement public d'aménagement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPAGE	Etablissement public d'aménagement et de gestion des eaux
ETI	Entreprises de taille intermédiaire

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs
GALA	Gestion d'alertes locales automatisées
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GPMM	Grand Port Maritime de Marseille
GR	Grande randonnée
IAL	Information des acquéreurs et locataires de biens immobiliers sur les risques majeurs
ICPE	Installations Classées pour la Protection de l'Environnement
IED	directive relative aux émissions industrielles
IFFO-RME	Institut de formation de formateurs risques majeurs environnement
IGA	Inspection générale de l'administration
IGF	Inspection générale des finances
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INRA	Institut national de la recherche agronomique
IPPC	Prévention et réduction intégrées de la pollution
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
ISDI	Installation de stockage de déchets inertes
ISDND	Installation de Stockage de Déchets Non Dangereux
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LR	Languedoc-Roussillon
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MAP	Modernisation de l'action publique
MAPAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
MEDDTL	Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement
MIRNAT	Mission interservices risques naturels
MISEN	Mission Inter-Services de l'Eau et de la Nature
MPM	Marseille Provence Métropole
NB	Nota Bene
NGF	Nivellement général de la France
NL	Pays-Bas
NRBC	Nucléaire, radiologique, biologique et chimique
OGZD	Organisation territoriale interarmées de défense
OIN	Opération d'intérêt national
OIV	Opérateurs d'importance vitale
OLD	Obligations légales de débroussaillage
ONEMA	Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
ONF	Office National des Forêts
ONS	Observatoire national de la sécurité
ORRM	Observatoire Régional des risques majeurs
ORSEC	ORganisation des SECours
PAC	Porter à Connaissance
PACA	Provence Alpes Cotes d'Azur
PAOT	Plan d'actions opérationnel territorialisé
PAPI	Programme d'Action et de Prévention des Inondations
PARN	Pôle alpin risques naturels
PAV	Points d'apport volontaires
PCS	Plan communal de sauvegarde
PEPSE	Poverty Eradication and Planning of Sustainable Energies
PIG	Programme d'Intérêt Général
PLU	Plan local d'urbanisme
PMI	Petite et moyenne industrie

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
POA	Personnes et organismes associés
POI	Plan d'Opération Interne
POLMAR	Pollution maritime
PPMS	Plan Particulier de Mise en Sûreté
PPR	Plan de Prévention des Risques
PPRI	Plan de Prévention du Risque Inondation ou plan de prévention des risques d'inondation
PPRIF	Plan de Prévention des risques Naturels d'incendie de forêt
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
PPRS	Plan de prévention du risque sismique
PREDITT	Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres
PRQA	Plans régionaux de la qualité de l'air
PSR	Plan submersions rapides
RDC	Rez-de-chaussée
REACH	Enregistrement, évaluation et autorisation des produits chimiques (directive européenne)
RFA	République fédérale d'Allemagne
RFF	Réseau ferré de France
RMC	Rhône-Méditerranée et Corse
RNN	Réserve naturelle nationale
RNR	Réserve naturelle régionale
RNT	Risques naturels et technologiques
RSDE	Grand programme de recherche et de réduction des rejets de substances dangereuses dans l'eau
RTE	Réseau de transport d'électricité
RTM	Régie des transports Marseillais
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAMU	Service d'Aide Médicale d'Urgence
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SCP	Société du Canal de Provence
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux



<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SGAP	Secrétariat général pour l'administration de la police
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGZDS	Secrétaire général de zone de défense et de sécurité
SID	Service Interministériel de Défense
SIDPC	Service Interministériel de Défense et de Protection Civile
SIG	Système d'information géographique
SIR	Service d'inspection reconnus
SIRACEDPC	Service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile
SMAVD	Syndicat Mixte d'Aménagement du Val de Durance
SNCF	Société nationale des chemins de fer
SPC	Service prévision des crues
SPMPI	Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels
SPSE	Société du Pipeline Sud-Européen
SUP	Servitudes d'Utilité Publique
SVT	Sciences de la vie et de la Terre
THT	Très haute et haute tension
TIM	Transmission des Informations aux Maires
UH	Unités d'hydrométrie
UK	Royaume-Uni
UMR	Unité mixte de recherche
UT	Unités territoriales
VLE	Valeurs limites d'émission
VTA	Visite technique approfondie

