

CENTRE DE GESTION
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DES LANDES

**REDACTEUR TERRITORIAL
CONCOURS EXTERNE OUVERT
AU TITRE DE L'ANNEE 2011**

Mercredi 14 septembre 2011

Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur des notions générales relatives aux missions, compétences et moyens d'action des collectivités territoriales.

Spécialité Administration générale

(Durée : 3 heures - Coefficient : 3)

Le présent dossier comprend **37 pages** y compris celle-ci.

AVERTISSEMENT

- Seul l'usage d'un stylo noir ou bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- En cas d'erreur, le blanc correcteur peut être utilisé.
- Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.
- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.
- Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne,...) autre que celle figurant, le cas échéant, sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Le Maire de la ville de Y où vous êtes rédacteur territorial, préoccupé par les inondations désastreuses qui ont affecté les communes voisines, souhaite sensibiliser ses collègues du conseil municipal à ce grave problème.

Il vous demande de lui préparer, exclusivement à partir des documents joints, une note de synthèse faisant apparaître la place et le rôle des élus locaux dans la prévention des risques naturels.

- DOCUMENT 1 :** Charte de l'environnement de 2004, intégrée à la Constitution française en 2005. (1 page)
- DOCUMENT 2 :** Code général des collectivités territoriales (CGCT) : articles L2212-1; L2212-2, L2212-2-1, L2212-3, L2212-4, L2212-5 (2 pages)
- DOCUMENT 3 :** Code de l'environnement : articles L125-2, L125-5, L211-12, L561-1, L561-2, L562-1, L562-5, L563-2, L563-3, L563-5, L563-6, L 566-1, L566-2, L 566-3, articles R563-11, R125-1, R125-11. (8 pages)
- DOCUMENT 4 :** Code de l'urbanisme : articles L111-3, L121-1, L126-1, L480-4, articles R111-2, R111-3. (2 pages)
- DOCUMENT 5 :** Projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Rapport fait par Yves Détraigne. Sénat - Session ordinaire - Séance du 29 janvier 2003 (4 pages)
- DOCUMENT 6 :** « Xynthia, les chantiers après la tempête »
Le Courrier des maires n°234 – Avril 2010 (2 pages)
- DOCUMENT 7 :** Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement : articles 220 et 221 (3 pages)
- DOCUMENT 8 :** « Grandville (50). Une porte à marée contre les inondations »
Le Courrier des maires. Novembre 2010 (1 page)
- DOCUMENT 9 :** « La culture du risque fait encore défaut – Inventer des solutions nouvelles – Elus et riverains en quête de procédure ». *Le Courrier des maires n°241 – Décembre 2010* (3 pages)
- DOCUMENT 10 :** « Il faut enseigner le risque »
Journal Sud-Ouest – 27 février 2011 (2 pages)
- DOCUMENT 11 :** « Mieux cartographier les risques naturels »
La Gazette – 28 février 2011 (3 pages)
- DOCUMENT 12 :** « Les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia »
Extrait du rapport de la mission d'information sur les dégâts provoqués par la tempête Xynthia
Cahier détaché n°2 – La Gazette 21 février 2011 (4 pages)

La Constitution - Charte de l'environnement de 2004

Le peuple français,

Considérant :

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,

Proclame :

Article 1er. - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Article 2. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Article 3. - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

Article 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Article 5. - Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Article 6. - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Article 7. - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Article 8. - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

Article 9. - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Article 10. - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.

Code général des collectivités territoriales

Article L2212-1

Créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs.

Article L2212-2

Modifié par LOI n°2008-1350 du 19 décembre 2008 - art. 21

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

- 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées ;
- 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;
- 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;
- 4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente ;
- 5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;
- 6° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les personnes atteintes de troubles mentaux dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;
- 7° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;
- 8° Le soin de réglementer la fermeture annuelle des boulangeries, lorsque cette fermeture est rendue nécessaire pour l'application de la législation sur les congés payés, après consultation des organisations patronales et ouvrières, de manière à assurer le ravitaillement de la population.

Article L2212-2-1

Créé par Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 - art. 11 JORF 7 mars 2007

Lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques, le maire ou son représentant désigné dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 peut procéder verbalement à l'endroit de leur auteur au rappel des dispositions qui s'imposent à celui-ci pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publics, le cas échéant en le convoquant en mairie.

Le rappel à l'ordre d'un mineur intervient, sauf impossibilité, en présence de ses parents, de ses représentants légaux ou, à défaut, d'une personne exerçant une responsabilité éducative à l'égard de ce mineur.

Article L2212-3

Créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

La police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux.

Article L2212-4

Créé par Loi 96-142 1996-02-21 jorf 24 février 1996

En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances.

Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites.

Article L2212-5

Modifié par LOI n°2009-526 du 12 mai 2009 - art. 119 (V)

Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Ils sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés. Sans préjudice des compétences qui leur sont dévolues par des lois spéciales, ils constatent également par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat ainsi que les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquêtes et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.

Ils peuvent également constater par rapport le délit prévu par l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation.

Ils exercent leurs fonctions sur le territoire communal, dans les conditions prévues au 2° de l'article 21 du code de procédure pénale.

A la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, celui-ci peut recruter, après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes. Leur nomination en qualité de fonctionnaires stagiaires ne fait pas obstacle à leur mise à disposition.

Les agents de police municipale ainsi recrutés exercent, sur le territoire de chaque commune où ils sont affectés, les compétences mentionnées ci-dessus, sans préjudice des compétences de police judiciaire qui leur sont dévolues par le code de procédure pénale et par les lois pénales spéciales. Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du maire de cette commune.

Code de l'environnement

Article L125-2

Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 247

Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles.

Dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, ainsi que sur les garanties prévues à l'article L. 125-1 du code des assurances. Cette information est délivrée avec l'assistance des services de l'Etat compétents, à partir des éléments portés à la connaissance du maire par le représentant de l'Etat dans le département, lorsqu'elle est notamment relative aux mesures prises en application de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et ne porte pas sur les mesures mises en oeuvre par le maire en application de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions d'exercice de ce droit. Il détermine notamment les modalités selon lesquelles les mesures de sauvegarde sont portées à la connaissance du public ainsi que les catégories de locaux dans lesquels les informations sont affichées.

L'exploitant est tenu de participer à l'information générale du public sur les mesures prises aux abords des ouvrages ou installations faisant l'objet d'un plan particulier d'intervention.

Le préfet crée la commission mentionnée à l'article L. 125-2-1 pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8. Elle est dotée par l'Etat des moyens de remplir sa mission. Les conditions d'application du présent alinéa sont fixées par décret.

Article L125-5

Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 1

I.-Les acquéreurs ou locataires de biens immobiliers situés dans des zones couvertes par un plan de prévention des risques technologiques ou par un plan de prévention des risques naturels prévisibles, prescrit ou approuvé, ou dans des zones de sismicité définies par décret en Conseil d'Etat, sont informés par le vendeur ou le bailleur de l'existence des risques visés par ce plan ou ce décret.

A cet effet, un état des risques naturels et technologiques est établi à partir des informations mises à disposition par le préfet. En cas de mise en vente de l'immeuble, l'état est produit dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles L. 271-4 et L. 271-5 du code de la construction et de l'habitation.

II.-En cas de mise en location de l'immeuble, l'état des risques naturels et technologiques est fourni au nouveau locataire dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 3-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

L'état des risques naturels et technologiques, fourni par le bailleur, est joint aux baux commerciaux mentionnés aux articles L. 145-1 et L. 145-2 du code de commerce.

III.-Le préfet arrête la liste des communes dans lesquelles les dispositions du I et du II sont applicables ainsi que, pour chaque commune concernée, la liste des risques et des documents à prendre en compte.

IV.-Lorsqu'un immeuble bâti a subi un sinistre ayant donné lieu au versement d'une indemnité en application de l'article L. 125-2 ou de l'article L. 128-2 du code des assurances, le vendeur ou le bailleur de l'immeuble est tenu d'informer par écrit l'acquéreur ou le locataire de tout sinistre survenu pendant la période où il a été propriétaire de l'immeuble ou dont il a été lui-même informé en application des présentes dispositions. En cas de vente de l'immeuble, cette information est mentionnée dans l'acte authentique constatant la réalisation de la vente.

V.-En cas de non-respect des dispositions du présent article, l'acquéreur ou le locataire peut poursuivre la résolution du contrat ou demander au juge une diminution du prix.

VI.-Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.

Code de l'environnement

Article L211-12

Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 240

Modifié par LOI n°2010-874 du 27 juillet 2010 - art. 26

I.-Des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements sur des terrains riverains d'un cours d'eau ou de la dérivation d'un cours d'eau, ou situés dans leur bassin versant, ou dans une zone estuarienne.

II.-Ces servitudes peuvent avoir un ou plusieurs des objets suivants :

1° Créer des zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, par des aménagements permettant d'accroître artificiellement leur capacité de stockage de ces eaux, afin de réduire les crues ou les ruissellements dans des secteurs situés en aval ;

2° Créer ou restaurer des zones de mobilité du lit mineur d'un cours d'eau en amont des zones urbanisées dans des zones dites " zones de mobilité d'un cours d'eau ", afin de préserver ou de restaurer ses caractères hydrologiques et géomorphologiques essentiels ;

3° Préserver ou restaurer des zones humides dites " zones stratégiques pour la gestion de l'eau " délimitées en application de l'article L. 212-5-1.

III.-Les zones soumises aux servitudes visées aux 1° et 2° du II sont délimitées par arrêté préfectoral. Celui-ci est pris après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du présent code menée conformément au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les zones soumises aux servitudes visées au 3° du II sont délimitées conformément à l'article L. 212-5-1.

IV.-Dans les zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement mentionnées au 1° du II, l'arrêté préfectoral peut obliger les propriétaires et les exploitants à s'abstenir de tout acte de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages destinés à permettre l'inondation de la zone. A cet effet, l'arrêté préfectoral peut soumettre à déclaration préalable, auprès des autorités compétentes en matière d'urbanisme, les travaux qui, en raison de leur nature, de leur importance ou de leur localisation, sont susceptibles de faire obstacle au stockage ou à l'écoulement des eaux et n'entrent pas dans le champ d'application des autorisations ou déclarations instituées par le code de l'urbanisme.

L'arrêté préfectoral peut également soumettre à déclaration préalable les ouvrages qui, en raison de leur nature, de leur importance ou de leur localisation, sont susceptibles de faire obstacle au stockage ou à l'écoulement des eaux et n'entrent pas dans le champ d'application des autorisations ou déclarations instituées par le code de l'urbanisme. Le préfet peut, par décision motivée, dans un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration, s'opposer à la réalisation de ces ouvrages ou prescrire les travaux nécessaires. Les travaux de réalisation de ces ouvrages ne peuvent commencer avant l'expiration de ce délai.

Pour les travaux visés au premier alinéa du présent IV, ainsi que pour les travaux et ouvrages soumis à une autorisation ou à une déclaration instituée par le code de l'urbanisme et qui sont susceptibles, en raison de leur nature, de leur importance ou de leur localisation, de faire obstacle au stockage ou à l'écoulement des eaux, l'autorité compétente pour statuer en matière d'urbanisme recueille l'accord du préfet qui dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration ou de la demande d'autorisation pour s'opposer à l'exécution des travaux ou prescrire les modifications nécessaires. Les travaux ne peuvent commencer avant l'expiration de ce délai.

En outre, l'arrêté préfectoral fixe les dispositions nécessaires dans un délai déterminé pour évacuer tout engin mobile pouvant provoquer ou subir des dommages.

Code de l'environnement

Article L561-1

Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 222

Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux cavités souterraines d'origine naturelle ou humaine résultant de l'exploitation passée ou en cours d'une mine.

La procédure prévue par les articles L. 15-6 à L. 15-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de mesures de sauvegarde.

Toutefois, pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens expropriés, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque. Les indemnités perçues en application du quatrième alinéa de l'article L. 125-2 du code des assurances viennent en déduction des indemnités d'expropriation, lorsque les travaux de réparation liés au sinistre n'ont pas été réalisés et la valeur du bien a été estimée sans tenir compte des dommages subis.

Article L561-2

Sans préjudice des dispositions de l'article L. 13-14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, les acquisitions d'immeubles peuvent ne donner lieu à aucune indemnité ou qu'à une indemnité réduite si, en raison de l'époque à laquelle elles ont eu lieu, il apparaît qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité supérieure au prix d'achat.

Sont présumées faites dans ce but, sauf preuve contraire, les acquisitions postérieures à l'ouverture de l'enquête publique préalable à l'approbation d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles rendant inconstructible la zone concernée ou, en l'absence d'un tel plan, postérieures à l'ouverture de l'enquête publique préalable à l'expropriation.

Code de l'environnement

Article L562-1

Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 221

Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 222

I. - L'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.

II. - Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

1° De délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;

2° De délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° ;

3° De définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;

4° De définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

III. - La réalisation des mesures prévues aux 3° et 4° du II peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence. A défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le préfet peut, après mise en demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur.

IV. - Les mesures de prévention prévues aux 3° et 4° du II, concernant les terrains boisés, lorsqu'elles imposent des règles de gestion et d'exploitation forestière ou la réalisation de travaux de prévention concernant les espaces boisés mis à la charge des propriétaires et exploitants forestiers, publics ou privés, sont prises conformément aux dispositions du titre II du livre III et du livre IV du code forestier.

V. - Les travaux de prévention imposés en application du 4° du II à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités.

VI. — Les plans de prévention des risques d'inondation sont compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation défini à l'article L. 566-7.

VII. — Des décrets en Conseil d'Etat définissent en tant que de besoin les modalités de qualification des aléas et des risques, les règles générales d'interdiction, de limitation et d'encadrement des constructions, de prescription de travaux de réduction de la vulnérabilité, ainsi que d'information des populations, dans les zones exposées aux risques définies par les plans de prévention des risques naturels prévisibles.

Les projets de décret sont mis à la disposition du public par voie électronique, pendant une durée d'un mois avant le recueil de l'avis du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs.

Code de l'environnement

Article L562-5

Modifié par Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 - art. 34 JORF 9 décembre 2005 en vigueur le 1er octobre 2007

I. - Le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation prescrites par ce plan est puni des peines prévues à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme.

II. - Les dispositions des articles L. 460-1, L. 480-1, L. 480-2, L. 480-3, L. 480-5 à L. 480-9, L. 480-12 et L. 480-14 du code de l'urbanisme sont également applicables aux infractions visées au I du présent article, sous la seule réserve des conditions suivantes :

1° Les infractions sont constatées, en outre, par les fonctionnaires et agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative compétente et assermentés ;

2° Pour l'application de l'article L. 480-5 du code de l'urbanisme, le tribunal statue au vu des observations écrites ou après audition du maire ou du fonctionnaire compétent, même en l'absence d'avis de ces derniers, soit sur la mise en conformité des lieux ou des ouvrages avec les dispositions du plan, soit sur leur rétablissement dans l'état antérieur ;

3° Le droit de visite prévu à l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme est ouvert aux représentants de l'autorité administrative compétente.

4° Le tribunal de grande instance peut également être saisi en application de l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme par le préfet.

Article L563-2

Modifié par Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 - art. 34 JORF 9 décembre 2005 en vigueur le 1er octobre 2007

Dans les zones de montagne, en l'absence de plan de prévention des risques naturels prévisibles, les documents d'urbanisme ainsi que les projets de travaux, constructions ou installations soumis à une demande d'autorisation ou à une décision de prise en considération tiennent compte des risques naturels spécifiques à ces zones, qu'il s'agisse de risques préexistants connus ou de ceux qui pourraient résulter des modifications de milieu envisagées.

Cette prise en compte s'apprécie en fonction des informations dont peut disposer l'autorité compétente.

Sans préjudice des dispositions des deux alinéas ci-dessus, les représentants de l'Etat visés à l'article L. 145-11 du code de l'urbanisme pour les unités touristiques nouvelles et aux articles L. 472-1 à L. 472-5 du même code pour les remontées mécaniques tiennent compte des risques naturels pour la délivrance des autorisations correspondantes.

Article L563-3

Créé par Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 - art. 42 JORF 31 juillet 2003

I. - Dans les zones exposées au risque d'inondations, le maire, avec l'assistance des services de l'Etat compétents, procède à l'inventaire des repères de crues existant sur le territoire communal et établit les repères correspondant aux crues historiques, aux nouvelles crues exceptionnelles ou aux submersions marines. La commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent matérialisent, entretiennent et protègent ces repères.

II. - Les dispositions de la loi n° 43-374 du 6 juillet 1943 relative à l'exécution des travaux géodésiques et cadastraux et à la conservation des signaux, bornes et repères sont applicables.

III. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article (voir nota).

Article L563-5

Créé par Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 - art. 78 JORF 31 juillet 2003

I. - Sur demande des collectivités territoriales ou de leurs groupements motivée par la sécurité des personnes et des biens sur les territoires de leur compétence, l'Etat et ses établissements publics communiquent à cette seule fin gratuitement à ces collectivités et à leurs groupements les données dont ils disposent. Toutefois, ils peuvent mettre à la charge des demandeurs les frais de reproduction et de transmission de ces données.

II. - Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités de mise en oeuvre du présent article. Ce décret précise notamment les informations produites par l'Etat ou par ses établissements publics qui peuvent être accessibles gratuitement par les collectivités territoriales.

Article L563-6

Créé par Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 - art. 43 JORF 31 juillet 2003

I. - Les communes ou leurs groupements compétents en matière de documents d'urbanisme élaborent, en tant que de besoin, des cartes délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines et des marnières susceptibles de provoquer l'effondrement du sol.

II. - Toute personne qui a connaissance de l'existence d'une cavité souterraine ou d'une marnière dont l'effondrement est susceptible de porter atteinte aux personnes ou aux biens, ou d'un indice susceptible de révéler cette existence, en informe le maire, qui communique, sans délai, au représentant de l'Etat dans le département et au président du conseil général les éléments dont il dispose à ce sujet.

La diffusion d'informations manifestement erronées, mensongères ou résultant d'une intention dolosive relatives à l'existence d'une cavité souterraine ou d'une marnière est punie d'une amende de 30 000 euros.

III. - Le représentant de l'Etat dans le département publie et met à jour, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, la liste des communes pour lesquelles il a été informé par le maire de l'existence d'une cavité souterraine ou d'une marnière et de celles où il existe une présomption réelle et sérieuse de l'existence d'une telle cavité.

Code de l'environnement

Article L566-1

Créé par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 221

I. — Au titre du présent chapitre, une inondation est une submersion temporaire par l'eau de terres émergées, quelle qu'en soit l'origine, à l'exclusion des inondations dues aux réseaux de collecte des eaux usées, y compris les réseaux unitaires.

Sur le littoral, l'inondation par submersion marine s'étend au-delà des limites du rivage de la mer définies à l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

II. — Le risque d'inondation est la combinaison de la probabilité de survenue d'une inondation et de ses conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l'environnement, les biens, dont le patrimoine culturel, et l'activité économique.

Article L566-2

Créé par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 221

I. — L'évaluation et la gestion des risques d'inondation visent à réduire les conséquences négatives potentielles associées aux inondations pour les intérêts définis à l'article L. 566-1 dans les conditions fixées par le présent chapitre, conformément à la directive 2007 / 60 / CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation dans un objectif de compétitivité, d'attractivité et d'aménagement durable des territoires exposés à l'inondation.

II. — L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, par leurs actions communes ou complémentaires, concourent à la gestion des risques d'inondation.

Article L566-3

Créé par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 221

L'autorité administrative réalise une évaluation préliminaire des risques d'inondation pour chaque bassin ou groupement de bassins délimité en application du I de l'article L. 212-1, avant le 22 décembre 2011, selon les règles d'évaluation fixées au plan national. Une évaluation préliminaire des risques d'inondation est effectuée nationalement, à partir des évaluations produites dans chaque bassin ou groupement de bassins, après consultation du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, désignant en particulier des événements d'un impact national, voire européen. Ces évaluations sont mises à jour une première fois avant le 22 décembre 2018 puis, par la suite, tous les six ans.

Code de l'environnement

▶ Partie réglementaire

▶ Livre V : Prévention des pollutions, des risques et des nuisances

▶ Titre VI : Prévention des risques naturels

▶ Chapitre III : Autres mesures de prévention

▶ Section 4 : Prévention du risque d'inondation

Article R563-11

Les zones exposées au risque d'inondation doivent comporter un nombre de repères de crues qui tient compte de la configuration des lieux, de la fréquence et de l'ampleur des inondations et de l'importance de la population fréquentant la zone.

Code de l'environnement

Article R125-1

Les prescriptions de la présente sous-section s'appliquent aux déchets visés aux articles L. 541-11, L. 541-13 et L. 541-14.

Ne sont pas soumises à l'obligation d'être portées à la connaissance du public les indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale, de faciliter la réalisation d'actes pouvant porter atteinte à la santé, la sécurité ou la salubrité publique, de porter atteinte au secret en matière industrielle ou commerciale.

Article R125-11

Modifié par Décret n°2007-397 du 22 mars 2007 - art. 9 JORF 23 mars 2007

I. - L'information donnée au public sur les risques majeurs comprend la description des risques et de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que l'exposé des mesures de prévention et de sauvegarde prévues pour limiter leurs effets.

Cette information est consignée dans un dossier départemental sur les risques majeurs établi par le préfet, ainsi que dans un document d'information communal sur les risques majeurs établi par le maire. Sont exclues de ces dossier et document les indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou aux secrets en matière commerciale et industrielle.

II. - Le dossier départemental sur les risques majeurs comprend la liste de l'ensemble des communes mentionnées à l'article R. 125-10 avec l'énumération et la description des risques majeurs auxquels chacune de ces communes est exposée, l'énoncé de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement, la chronologie des événements et des accidents connus et significatifs de l'existence de ces risques et l'exposé des mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde prévues par les autorités publiques dans le département pour en limiter les effets.

Le préfet transmet aux maires des communes intéressées le dossier départemental sur les risques majeurs.

Le dossier départemental sur les risques majeurs est disponible à la préfecture et à la mairie. Il est mis à jour, en tant que de besoin, dans un délai qui ne peut excéder cinq ans.

La liste des communes mentionnées à l'article R. 125-10 est mise à jour chaque année et publiée au Recueil des actes administratifs. Elle est accessible sur les sites Internet des préfectures de département, lorsqu'ils existent, et sur le site Internet du ministère chargé de la prévention des risques majeurs.

Le préfet adresse aux maires des communes intéressées les informations contenues dans les documents mentionnés à l'article R. 125-10 intéressant le territoire de chacune d'elles, les cartographies existantes des zones exposées ainsi que la liste des arrêtés portant constatation de l'état de catastrophe naturelle.

III. - Le document d'information communal sur les risques majeurs reprend les informations transmises par le préfet. Il indique les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde répondant aux risques majeurs susceptibles d'affecter la commune. Ces mesures comprennent, en tant que de besoin, les consignes de sécurité devant être mises en oeuvre en cas de réalisation du risque.

Les cartes délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines ou des marnières susceptibles de provoquer l'effondrement du sol élaborées en application du I de l'article L. 563-6 sont incluses dans le document d'information communal sur les risques majeurs.

Le maire fait connaître au public l'existence du document d'information communal sur les risques majeurs par un avis affiché à la mairie pendant deux mois au moins.

Le document d'information communal sur les risques majeurs et les documents mentionnés à l'article R. 125-10 sont consultables sans frais à la mairie.

Code de l'urbanisme

Article L111-3

Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 222

La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié.

Peut également être autorisée, sauf dispositions contraires des documents d'urbanisme et sous réserve des dispositions de l'article L. 421-5, la restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs lorsque son intérêt architectural ou patrimonial en justifie le maintien et sous réserve de respecter les principales caractéristiques de ce bâtiment.

Article L121-1

Modifié par LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 14

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural ;
- b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Article L126-1

Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 202 JORF 14 décembre 2000

Les plans locaux d'urbanisme doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat.

Le représentant de l'Etat est tenu de mettre le maire ou le président de l'établissement public compétent en demeure d'annexer au plan local d'urbanisme les servitudes mentionnées à l'alinéa précédent. Si cette formalité n'a pas été effectuée dans le délai de trois mois, le représentant de l'Etat y procède d'office.

Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan, soit, s'il s'agit d'une servitude nouvelle, de son institution, seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Dans le cas où le plan a été approuvé ou la servitude, instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste visée à l'alinéa premier, le délai d'un an court à compter de cette publication.

Article L480-4

Modifié par Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 - art. 15 JORF 9 décembre 2005 en vigueur le 1er octobre 2007

Modifié par Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 - art. 17 JORF 9 décembre 2005 en vigueur le 1er octobre 2007

Le fait d'exécuter des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable est puni d'une amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6000 euros par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L. 430-2, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros. En cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie un emprisonnement de six mois pourra être prononcé.

Les peines prévues à l'alinéa précédent peuvent être prononcées contre les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou autres personnes responsables de l'exécution desdits travaux.

Ces peines sont également applicables :

1. En cas d'inexécution, dans les délais prescrits, de tous travaux d'aménagement ou de démolition imposés par les autorisations visées au premier alinéa ;

2. En cas d'inobservation, par les bénéficiaires d'autorisations accordées pour une durée limitée ou à titre précaire, des délais impartis pour le rétablissement des lieux dans leur état antérieur ou la réaffectation du sol à son ancien usage.

En cas de méconnaissance des obligations imposées par l'article L. 451-3, le tribunal ordonne en outre, en cas de perte ou de destruction de la plaque commémorative au cours des travaux, à la charge du maître d'ouvrage, la gravure et l'installation d'une nouvelle plaque apposée dans les conditions du deuxième alinéa dudit article.

Toute association telle que définie à l'article 2-4 du code de procédure pénale peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction à l'article L. 451-3 et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elle a pour objet de défendre.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux infractions relatives à l'affichage des permis ou des déclarations préalables.

Article *R111-2

Modifié par Décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 - art. 1 JORF 6 janvier 2007 en vigueur le 1er octobre 2007

Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.

Article *R111-3

Créé par Décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 - art. 1 JORF 6 janvier 2007 en vigueur le 1er octobre 2007

Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est susceptible, en raison de sa localisation, d'être exposé à des nuisances graves, dues notamment au bruit.

Projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 janvier 2003

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi relatif à la *prévention des risques technologiques et naturels* et à la *réparation des dommages*,

Par M. Yves DÉTRAIGNE,

Sénateur.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner, en première lecture, le projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Ce projet de loi a pour objectif d'améliorer l'information des citoyens, tant en matière de risques technologiques que naturels afin de développer une véritable conscience du risque au sein de la population.

Votre commission tient à souligner l'approche innovante de ce texte qui récuse l'idée -certes réconfortante, mais totalement irréaliste, voire néfaste- du risque zéro. Il faut prendre en compte la part de risque indispensable à l'innovation et au progrès.

La réduction du risque doit être recherchée et la mise en jeu du principe de précaution, loin d'imposer l'inertie et d'interdire toute décision créatrice, exige tout au contraire d'agir selon une grille de choix raisonnés et adaptés au risque identifié. Cette démarche passe nécessairement par la responsabilisation de tous les acteurs concernés, entreprises, collectivités et citoyens.

Votre commission a examiné ce projet de loi avec le souci de ne pas alourdir à l'excès les contraintes réglementaires et les charges financières qui en résulteront, tant pour les acteurs économiques que pour les collectivités territoriales. S'agissant des collectivités territoriales, une réflexion doit s'engager sur la nécessaire mutualisation de la mise en oeuvre des responsabilités qui leur incombent en matière de prévention des risques.

Ainsi, notre pays se doit d'encourager un secteur industriel dynamique et créateur d'emplois mais aussi la profession agricole, qui est un partenaire incontournable dans la mise en oeuvre des mesures proposées pour prévenir l'érosion des sols.

Tel a été l'esprit dans lequel votre commission a conduit ses travaux. Elle vous propose donc, dans cette perspective, d'adopter ce projet de loi amendé dans des conditions qui vous sont présentées dans le présent rapport.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

[---]

II. LES ENJEUX LIÉS AUX RISQUES NATURELS

A. UNE NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DES RISQUES NATURELS

1. Des risques répartis sur tout le territoire national

La France est soumise à l'ensemble des risques naturels qui existent sur la planète. Leur intensité est plus forte dans les départements d'outre-mer qu'en métropole, les risques d'origine climatique étant plus forts sous les climats tropicaux que sous les climats tempérés ou méditerranéens, et la situation des Antilles à proximité d'un chevauchement de plaques induisant un risque sismique et un risque volcanique importants.

L'ensemble des dossiers départementaux des risques majeurs établis par les préfets permet de dresser un panorama de la répartition des risques naturels sur le territoire national.

Aujourd'hui, avec des gravités très variables, 23 500 communes sont exposées à un ou plusieurs risques naturels : cyclones et tempêtes, inondations sous ses différentes formes (de plaine, torrentielle, par remontées des nappes ou submersion), avalanches, mouvements de terrain (glissement, chute de blocs, cavités souterraines et marnières, retrait-gonflement des argiles), tremblements de terre, éruptions volcaniques, feux de forêt.

Le risque le plus fréquent est le risque d'inondation avec 15 700 communes exposées à des degrés divers. Viennent ensuite le risque de glissements de terrains (5 932 communes), de tremblements de terre (5 100 communes), le risque sismique (1 400 communes) et le risque d'avalanches (400).

En France, les inondations du Gard de septembre 2002 ont représenté un coût estimé de 1,2 milliard d'euros, dont 700 millions d'euros sont des coûts assurés. Les reste des catastrophes relevant du régime catastrophes naturelles peut être estimé, en l'état actuel de nos informations, à 300 millions d'euros dont environ la moitié seront indemnisés dans le cadre de la procédure d'indemnisation des biens assurés suite à une catastrophe naturelle. Il faudrait y ajouter les dommages dus aux tempêtes pour lesquels nous n'avons pas aujourd'hui d'estimation.

2. Le coût des catastrophes naturelles dans le monde

Les dégâts provoqués par les catastrophes naturelles dans le monde ont atteint, en 2002, 55 milliards d'euros notamment en raison des crues en Europe, selon Munich Re. Cela représente une progression de 57 % par rapport à 2001, selon les calculs du groupe allemand. En revanche, le montant des dommages couverts par les compagnies d'assurance est resté inchangé cette année à 11,5 milliards de dollars. Un grand nombre de riverains affectés par les inondations de l'été en Europe, et principalement en Allemagne, n'était pas couvert.

Le bilan humain s'élève à environ 11 000 morts en 2001, après 25 000 en 2001, année marquée par des tremblements de terre dévastateurs dans le nord-ouest de l'Inde et au Salvador.

En 2002, le coût des dommages relatif aux catastrophes naturelles serait également de l'ordre de 10 milliards de dollars (11,5 milliards selon Munich Re). Les événements les plus marquants sont les deux vagues d'inondations qui ont touché l'Europe en juillet et en août (3,2 milliards de dollars) et en septembre la France (440 millions de dollars). Aux États-Unis, ce sont les tornades qui ont causé les dommages les plus importants.

3. Vers une prise de conscience au niveau de l'Union européenne

A la suite des inondations désastreuses qui ont eu lieu en août et septembre 2002 dans certains États membres ainsi que dans des pays candidats avec lesquels l'Union mène des négociations d'adhésion, l'Union européenne a décidé de créer un Fonds de solidarité de l'Union européenne, destiné à faire face aux catastrophes.

L'accord interinstitutionnel du 7 novembre 2002 permet la mobilisation du Fonds au moyen d'un mécanisme de flexibilité, le montant total mobilisé annuellement ne pouvant excéder un milliard d'euros. Les conditions d'éligibilité à ce Fonds sont détaillées dans le règlement du Conseil n°2012/2002 du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne. Sont aidés essentiellement des mesures de réparation rendues immédiatement nécessaires, lorsque les catastrophes atteignent une taille minimale. Ce règlement contient par ailleurs une disposition permettant la mobilisation rétroactive du Fonds pour des catastrophes survenues depuis le mois d'août de cette année.

Sur la base de demandes informelles à bénéficier du Fonds, émanant des pays affectés par les inondations survenues en août et septembre de cette année, les estimations des dommages s'élèvent au total à 9 151 millions d'euros en Allemagne, à 2 939 millions d'euros en Autriche, à 2 341 millions d'euros en République tchèque et à 834,5 millions d'euros en France.

Compte tenu notamment du montant maximal envisageable pour le soutien du Fonds, la Commission européenne a proposé le 13 novembre dernier une mobilisation du Fonds de solidarité à hauteur de 728 millions d'euros au titre de l'exercice 2002.

B. LE RÔLE DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS

Même si le maire dispose de pouvoirs de police importants dans le domaine de la sécurité et de l'environnement en application du nouvel article L. 2212-2 et suivants du Code général des collectivités territoriales, et qu'il est, en particulier, tenu d'intervenir pour « *prévenir, par des précautions convenables, et faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels les incendies, les inondations, les ruptures de digue...* » l'Etat joue un rôle central dans la prévention des risques naturels.

Ainsi la Délégation aux risques majeurs est chargée de définir au sein du ministère chargé de l'Environnement les axes de recherche et les études nécessaires en matière de prévention des risques et de favoriser des actions en ce domaine, dans le cadre des dotations dont elle dispose.

En outre, la sous-direction de la prévention des risques majeurs, créée en 1994, est chargée « *d'élaborer la politique de prévention des risques majeurs, de connaître, d'évaluer et de prévenir les risques naturels, de veiller à la prise en compte des risques naturels majeurs dans l'aménagement et l'urbanisme, de définir les conditions d'information de la population sur les risques majeurs* »

1. La prévision des crues

Même s'il n'est tenu à aucune obligation légale, l'Etat assure une alerte météorologique auprès des communes, sur la base des informations que lui communique Météo France.

Le réseau actuel des services d'annonce des crues mis en place à partir du XIX^e siècle est présent sur 16 000 kilomètres de rivières et 300 000 kilomètres de cours d'eau et il est défini par deux arrêtés du 27 février 1984 modifiés en 1997. Il se compose de 52 services qui ne couvrent pas la totalité du territoire, en se limitant aux principaux cours d'eau.

Dans les mois prochains, le ministère de l'écologie et du développement durable va engager une réorganisation complète des 52 services d'annonce des crues dont les performances sont très inégales. Ils seront remplacés par un nombre plus réduit de services de prévisions des crues plus étoffés en moyens humain et techniques, adossés à un service central d'hydrométéorologie qui s'installera à Toulouse à l'été 2003 à proximité des services scientifiques de Météo-France. Cette réorganisation permettra d'anticiper les alertes et surtout de fournir une information plus précise et mieux utilisable par les préfets et les maires.

Au-delà de cette nécessaire réorganisation, il convient de mettre fin à ce « vide juridique » qui laisse l'Etat organiser l'annonce des crues alors qu'il n'y est pas juridiquement tenu.

2. La prévention des risques

L'Etat dispose de deux types d'outils, auxquels il peut et doit recourir selon les risques concernés et les situations pour prendre en compte les risques dans l'aménagement :

- les moyens de droit commun du code de l'urbanisme

Ce sont le « porter à connaissance » ou la mise en place d'un projet d'intérêt général (PIG) dont l'objectif est la prise en compte des risques, sous la responsabilité des communes, dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les schémas de cohérence territoriale (SCOT). L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme permet également le contrôle des permis de construire au regard de la sécurité publique.

- les documents spécifiques aux risques naturels

Jusqu'en 1994, ce sont les plans d'exposition aux risques (PER), les plans de surfaces submersibles (PSS), les périmètres de risques au sens de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme, les plans de zones sensibles aux incendies de forêt (PZSIF). Depuis la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, ces documents ont été remplacés par les plans de prévention des risques (PPR).

Les plans de prévention des risques ont pour objectif la protection des personnes et des biens.

Dans les zones inondables, la politique à suivre en matière de cartographie est précisée par une circulaire du 24 janvier 1994, qui donne les objectifs à poursuivre et trois principes à appliquer :

- interdire toute nouvelle construction dans les zones d'aléas les plus forts ;
- contrôler strictement l'extension de l'urbanisation dans les zones d'expansion des crues ;
- éviter tout endiguement ou remblaiement nouveau sauf pour protéger des lieux fortement urbanisés.

Au 31 décembre 2002, 3 700 communes sont dotées d'un PPR approuvé (anciens plans de surface submersibles non compris). Pour près de 5 500 autres, un PPR a été prescrit mais n'est pas encore approuvé. Les PPR sont appliqués par anticipation pour 213 d'entre elles et ont été soumis récemment à enquête publique pour 250 d'entre elles.

Le risque inondation est pris en compte dans les PPR approuvés sur 3 234 communes soit dans 87 % des cas. Puis suivent les autres risques au premier rang desquels se trouvent les mouvements de terrain dans 28 % des cas.

Les plans de prévention des risques peuvent toutefois être multirisques, ainsi, dans les zones de montagne, le PPR doit souvent intégrer à la fois les phénomènes d'inondations, de mouvements de terrain mais aussi d'avalanches. Cette donnée justifie que dans le tableau qui suit, la somme du nombre de PPR approuvé par risque soit différente du chiffre de 3 700 qui correspond lui au nombre de communes couvertes par au moins un PPR qu'il soit « monorisque » ou multirisque.

**NOMBRE DE COMMUNES COUVERTES PAR UN PPR
(OU UN ANCIEN PER OU R111.3) PAR TYPE DE RISQUE**

	Inondation	Mouvement de terrain	Avalanche	Séisme	Littoral	Feux de forêt	Cyclone, tempête	Sécheresse
PPR approuvé	3 234	1 051	212	166	40	26	0	0
PPR prescrit	5 653	683	81	151	93	76	35	462

Source : base de données Corinte du ministère de l'écologie et du développement durable/DPPR.

XYNTHIA

LES CHANTIERS APRÈS LA TEMPÊTE

Les communes à risques devront être couvertes par un PPR d'ici trois ans.

Un plan digues est lancé avec les collectivités.

L'Etat veut imposer une meilleure maîtrise de l'urbanisme.

Cinquante-trois morts, des dégâts estimés à plus d'1,5 milliard d'euros et, pour la Vendée et la Charente-Maritime, 6000 maisons sinistrées et plus de 2600 personnes évacuées. Dans la nuit du 27 au 28 février, le passage de la tempête Xynthia a eu des conséquences dramatiques. Pour en tirer les leçons, plusieurs chantiers ont été lancés par le gouvernement. Le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'inspection générale de l'administration sont notamment à la tête d'une mission qui devra – en moins de 2 mois – élaborer des propositions pour éviter qu'un tel drame ne se reproduise.

Accélérer les PPR

Nicolas Sarkozy a annoncé sa volonté que, d'ici trois ans, toutes les communes situées dans des zones à risques soient couvertes par un plan de prévention des risques (PPR). « Sur 864 communes exposées au risque de submersion marine, 46 disposent d'un PPR approuvé », soulignait-il lors de son discours du 16 mars en Vendée. « Le président lance un énorme défi. Là où les plans de prévention des risques inondations (PPRI) n'ont pas été approuvés, c'est souvent par manque d'informations. Elles sont longues à acquérir et souvent, face aux modélisations, Etat et collectivités n'aboutissent pas à la même évaluation du risque ! Il ne faudrait pas que cet objectif aille à l'encontre de la concertation, car tout le monde serait perdant », analyse Nicolas-Gérard Camphuis, directeur du Centre européen de prévention du risque inondation (Cepri). Selon lui, les maires devraient accueillir ces PPR non comme un frein mais comme un sou-



Nicolas Sarkozy a annoncé, le 10 mars, une réforme du système d'assurance des catastrophes naturelles. Xynthia devrait coûter au moins 1,5 milliard d'euros aux assureurs.

En chiffres

1 à 2
millions d'euros par kilomètre de digues, c'est le coût moyen de renforcement des digues selon le Cepri.
www.cepri.net

Les aides débloquées

Nationales. Une enveloppe de trois milliards d'euros pour les sinistrés a été annoncée par le gouvernement. Pour les conchyliculteurs et pisciculteurs, un plan de soutien de 20 millions d'euros. Pour les agriculteurs, une première enveloppe de cinq millions a été mobilisée ainsi que le fonds national de garantie des calamités agricoles. Pour les entreprises au CA inférieur à un million d'euros HT, le FISAC offre une enveloppe de 10000 € maximum par entreprise. Territoriales. L'AMF versera 20000 euros aux associations de maires de Cha-

rente-Maritime et de Vendée. L'ARF apporte son soutien via des moyens techniques ou des versements financiers. La Poitou-Charentes et la Charente-Maritime ont annoncé 6 millions d'euros pour un fonds d'urgence destiné aux activités économiques. Européennes. Le fonds de solidarité de l'Union européenne soutiendra les régions touchées. Ce fonds ne peut indemniser les particuliers, mais aidera les collectivités à financer le nettoyage et la réparation des infrastructures.

rien dégageant leur responsabilité. Toutes les communes situées dans des zones à risque devront disposer d'un plan communal de sauvegarde destiné à anticiper la situation de crise. Une amélioration des systèmes d'alertes est prévue via l'intégration par Météo France dans ses procédures d'un dispositif de vigilance appelé « vague submersion ».

Plan digues

Le gouvernement a lancé un plan de reconstruction et de renforcement des digues et de prévention des submersions marines. La mission gouvernementale doit recenser les digues et les lieux menacés, déterminer les maîtres d'ouvrage et exploitants et la pertinence de la construction de digues en dehors des zones urbanisées. Elle établira d'ici juillet une proposition des réflexions prioritaires et un plan de financement sur cinq ans. L'Etat a annoncé une prise en charge exceptionnelle de 50% du montant des travaux de réparation des 150 kilomètres de digues touchés par Xynthia mais aussi des 7 000 km de digues fluviales et des 1 000 km de digues littorales ayant besoin d'être consolidées. « Il faudrait au moins trois fois plus que les 3 ou 4 milliards annoncés ! De plus, il reste toujours 50% à payer... Quand les collectivités sont propriétaires, dans moins de la moitié des cas, cela pose déjà problème. De surcroît, quand les digues appartiennent à des privés, le problème reste entier. Je ne vois pas comment les collectivités pourraient financer du domaine privé », souligne Nicolas-Gérard Camphuis pour qui l'objectif de cinq ans est extrêmement ambitieux compte tenu des « cinq années souvent nécessaires pour mener à bien une réflexion de digue ».

Maîtrise de l'urbanisation

« Dans les zones à risque élevé de submersion, il ne doit plus être possible de construire des logements derrière les digues », a insisté le président le 16 mars. Le gouvernement devrait communiquer, mi-avril, aux élus les « zones noires » qui seront rendues inconstructibles par l'Etat. Pour développer une culture de prévention efficace et commune à l'Etat et aux collectivités, Nicolas-Gérard Camphuis conseille de changer radicalement de méthode : « Au lieu de définir des parcelles "interdites ou pas", il faut mener des réflexions globales sur des projets de territoire intégrant les risques à l'échelle de 15 ou 20 ans. »

Emmanuelle Lesquel

MISSION SÉNATORIALE

● Le président du Sénat, Gérard Larcher, a installé, le 25 mars, une mission sénatoriale d'information « sur les conséquences de la tempête Xynthia ». Elle étudiera « le droit des sols, les règles des droits de l'urbanisme et de l'environnement, les mesures de prévention et de protection, les régimes d'indemnisation ». Elle présentera « un rapport d'étape mi-mai et son rapport définitif à l'été ».

PPR

● Créé par la loi du 2 février 1995, les PPR représentent une servitude d'utilité publique associée à des sanctions pénales en cas de non-respect et à des conséquences en termes d'indemnisation pour catastrophe naturelle. Réalisés par l'Etat, ils sont approuvés par un arrêté préfectoral après une phase d'études et de concertation avec les collectivités.

ALERTE

Dans un communiqué du 18 mars, l'AMRF dénonce les « insuffisances notables des systèmes d'alerte mis en place en direction des maires en cas de perturbations météorologiques ». Les maires ruraux demandent une amélioration des dispositifs.

PROJEC TEUR

« L'Etat doit aider les élus locaux à résister aux pressions »

► Christian Kert, député (UMP) des Bouches-du-Rhône*



Quels sont les chantiers amorcés par le gouvernement ?

Une étude est en cours sur les 7 000 à 10 000 digues maritimes : qui en sont les propriétaires, quel est leur état ? Des questions se posent en matière d'urbanisation : faut-il renforcer la réglementation, comment mieux encadrer les autorisations d'urbanisation en zones inondables ? Sous deux mois sera réalisé un zonage des endroits les plus sensibles au risque par rapport aux digues. Il devrait permettre de déterminer où il faudrait construire ou renforcer les digues et où il sera nécessaire de déplacer logements et équipements.

Que s'est-il passé avec les digues ?

La plupart ont été construites pour protéger des zones agricoles et non pas des habitations ! Des permis de construire ont été accordés parce que ces digues existaient mais elles n'ont pas été conçues pour cela. De plus, la multiplicité des maîtres d'ouvrage (particuliers, associations ou collectivités riveraines) ne favorise pas un bon suivi. L'état des lieux des digues maritimes permettra d'établir un plan de modernisation de l'endiguement du littoral. Un travail similaire, déjà effectué sur les digues fluviales, a permis d'obtenir de bons résultats. Le fait de désigner un propriétaire unique favorise grandement suivi et entretien.

D'autres réflexions sont-elles en cours ?

La problématique de l'alerte est à l'étude. Pourquoi les habitants n'ont-ils pas été évacués ? L'objectif est de définir le travail de prévention à mettre en place dans les cinq prochaines années sur les zones sensibles. Par exemple, quels dispositifs envisager pour aider les personnes âgées lors d'une alerte ? Il existe là un travail de prévention à réaliser en lien avec les élus locaux. Il faut aussi avancer sur les plans de prévention des risques, et pas seulement du risque inondation, et les faire appliquer. Par exemple pour le risque sismique,

« DÉSIGNER UN PROPRIÉTAIRE UNIQUE DES DIGUES FAVORISE LE SUIVI ET L'ENTRETIEN »

les plans de prévention sont adaptés mais pas toujours contrôlés. Ainsi, des constructions

qui devraient être aux normes parasismique ne le sont pas toujours, notamment chez les particuliers.

Faut-il transférer au département la responsabilité de la délivrance des permis de construire, comme le suggère Philippe de Villiers ?

Non, il faut plutôt trouver des solutions pour que l'Etat épaulé mieux les élus locaux dans les cas dérogatoires. La réglementation est bonne, mais n'est pas toujours respectée, notamment en zones inondables. L'Etat doit pouvoir donner des conseils et servir de garde-fou. Par exemple, créer une commission de dérogation qui permettrait de donner aux élus l'autorité nécessaire pour refuser un permis via l'avis du préfet ou du ministère. Il serait également envisageable de confier aux départements la gestion des digues : ils possèdent la compétence eau et une bonne vision de tout ce peut poser problème.

Propos recueillis par E.L.

*Président de l'association de prévention des catastrophes naturelles et membre de l'OPÉCST

A LIRE. « Le maire face au risque inondation, agir en absence de PPR » (www.ceprl.net)

LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Article 220

Après l'article L. 562-8 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 562-8-1 ainsi rédigé :

« Art.L. 562-8-1.-Les ouvrages construits en vue de prévenir les Inondations et les submersions doivent satisfaire à des règles aptes à en assurer l'efficacité et la sûreté.

« La responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors qu'il a été conçu, exploité et entretenu dans les règles de l'art et conformément aux obligations légales et réglementaires.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les obligations de conception, d'entretien et d'exploitation auxquelles doivent répondre les ouvrages en fonction des enjeux concernés et des objectifs de protection visés. Il précise également le délai maximal au-delà duquel les ouvrages existants doivent être rendus conformes à ces obligations ou, à défaut, doivent être neutralisés. »

Article 221

I. — Le titre VI du livre V du même code est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :

« Chapitre VI

« Evaluation et gestion des risques d'inondation

« Art.L. 566-1.-I. — Au titre du présent chapitre, une inondation est une submersion temporaire par l'eau de terres émergées, quelle qu'en soit l'origine, à l'exclusion des inondations dues aux réseaux de collecte des eaux usées, y compris les réseaux unitaires.

« Sur le littoral, l'inondation par submersion marine s'étend au-delà des limites du rivage de la mer définies à l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

« II. — Le risque d'inondation est la combinaison de la probabilité de survenue d'une inondation et de ses conséquences négatives potentielles pour la santé humaine, l'environnement, les biens, dont le patrimoine culturel, et l'activité économique.

« Art.L. 566-2.-I. — L'évaluation et la gestion des risques d'inondation visent à réduire les conséquences négatives potentielles associées aux inondations pour les intérêts définis à l'article L. 566-1 dans les conditions fixées par le présent chapitre, conformément à la directive 2007 / 60 / CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation dans un objectif de compétitivité, d'attractivité et d'aménagement durable des territoires exposés à l'inondation.

« II. — L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, par leurs actions communes ou complémentaires, concourent à la gestion des risques d'inondation.

« Art.L. 566-3.-L'autorité administrative réalise une évaluation préliminaire des risques d'inondation pour chaque bassin ou groupement de bassins délimité en application du I de l'article L. 212-1, avant le 22 décembre 2011, selon les règles d'évaluation fixées au plan national. Une évaluation préliminaire des risques d'inondation est effectuée nationalement, à partir des évaluations produites dans chaque bassin ou groupement de bassins, après consultation du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, désignant en particulier des événements d'un impact national, voire européen. Ces évaluations sont mises à jour une première fois avant le 22 décembre 2018 puis, par la suite, tous les six ans.

« Art.L. 566-4.-L'Etat, en s'appuyant sur le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs et en concertation avec les parties prenantes concernées au niveau national, dont les associations nationales représentatives des collectivités territoriales, élabore une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation qui définit les grands objectifs de réduction des conséquences négatives potentielles associées aux inondations pour les intérêts définis à l'article L. 566-1, les orientations et le cadre d'action, et les critères nationaux de caractérisation de l'importance du risque d'inondation. Le projet de stratégie, en particulier ces critères, est soumis à l'avis du conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs. L'Etat arrête cette stratégie, dont les critères nationaux de caractérisation de l'importance du risque d'inondation, à l'issue de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation.

« Le Comité national de l'eau mentionné à l'article L. 213-1 donne son avis sur la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation avant son approbation par l'Etat.

« Art.L. 566-5.-I. — Sur la base de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation nationale et de la stratégie nationale, l'autorité administrative, associant le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs, identifie des territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important ayant des conséquences de portée nationale.

« II. — A l'échelon du bassin ou groupement de bassins, sur la base de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation et de la stratégie nationale, l'autorité administrative, associant les parties prenantes au premier rang desquelles les collectivités territoriales et leurs groupements chargés de l'aménagement du territoire, décline les critères nationaux pour sélectionner les territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important.

« Art.L. 566-6.-L'autorité administrative arrête pour les territoires mentionnés à l'article L. 566-5 les cartes

des surfaces inondables et les cartes des risques d'inondation, avant le 22 décembre 2013. Ces cartes sont mises à jour tous les six ans. Elles peuvent être modifiées autant que de besoin par l'autorité administrative.

« Art.L. 566-7.-L'autorité administrative arrête, avant le 22 décembre 2015, à l'échelon de chaque bassin ou groupement de bassins, un plan de gestion des risques d'inondation pour les territoires définis à l'article L. 566-5. Ce plan fixe les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation concernant le bassin ou groupement de bassins et les objectifs appropriés aux territoires mentionnés au même article L. 566-5. Ces objectifs doivent permettre d'atteindre les objectifs de la stratégie nationale mentionnée à l'article L. 566-4.

« Pour contribuer à la réalisation des objectifs du plan de gestion des risques d'inondation, des mesures sont identifiées à l'échelon du bassin ou groupement de bassins. Ces mesures sont intégrées au plan de gestion des risques d'inondation. Elles comprennent :

« 1° Les orientations fondamentales et dispositions présentées dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau en application de l'article L. 211-1 ;

« 2° Les dispositions concernant la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation, qui comprennent notamment le schéma directeur de prévision des crues prévu à l'article L. 564-2 ;

« 3° Les dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation, comprenant des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, notamment des mesures pour la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation, des mesures pour la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti et, le cas échéant, des mesures pour l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée ;

« 4° Des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque.

« Les objectifs du plan de gestion des risques d'inondation sont déclinés au sein de stratégies locales de gestion des risques d'inondation pour les territoires à risque d'inondation important mentionnés à l'article L. 566-5.

« Le plan de gestion des risques d'inondation comporte une synthèse de ces stratégies locales et des mesures mentionnées à l'article L. 566-8.

« Le plan de gestion des risques d'inondation peut identifier les travaux et mesures relatifs à la gestion des risques d'inondation qui doivent être qualifiés de projet d'intérêt général en application de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme, et fixer les délais de mise en œuvre des procédures correspondantes par l'autorité administrative compétente.

« Il est accompagné des dispositions afférentes aux risques d'inondation des plans ORSEC, applicables au périmètre concerné.

« Il est compatible avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application du IV de l'article L. 212-1 du présent code.

« Il est compatible avec les objectifs environnementaux que contiennent les plans d'action pour le milieu marin mentionnés à l'article L. 219-9.

« Le plan de gestion des risques d'inondation est mis à jour tous les six ans.

« Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des plans de gestion des risques d'inondation.

« Art.L. 566-8.-Des stratégies locales sont élaborées conjointement par les parties intéressées pour les territoires mentionnés à l'article L. 566-5, en conformité avec la stratégie nationale et en vue de concourir à sa réalisation ; elles conduisent à l'identification de mesures pour ces derniers.

« Art.L. 566-9.-Le plan visé à l'article L. 566-7 peut être modifié par l'autorité administrative, après avis du comité de bassin, si cette modification ne porte pas atteinte aux objectifs de ce plan. Le projet de modification fait l'objet d'une information et d'une consultation du public.

« Art.L. 566-10.-Les établissements publics territoriaux de bassin mentionnés à l'article L. 213-12 assurent à l'échelle du bassin ou sous-bassin hydrographique de leur compétence la cohérence des actions des collectivités territoriales et de leurs groupements visant à réduire les conséquences négatives des inondations sur les territoires mentionnés à l'article L. 566-5, par leur rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil pour des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations.

« Art.L. 566-11.-Les évaluations préliminaires des risques d'inondation, les cartes des surfaces inondables, les cartes des risques d'inondation et les plans de gestion du risque d'inondation sont élaborés et mis à jour avec les parties prenantes identifiées par l'autorité administrative, au premier rang desquelles les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace, ainsi que le comité de bassin et les établissements publics territoriaux de bassin et la collectivité territoriale de Corse pour ce qui la concerne.

« Art.L. 566-12.-I. — Les évaluations préliminaires des risques d'inondation, les cartes des surfaces inondables, les cartes des risques d'inondation et les plans de gestion des risques d'inondation sont mis à disposition du public, notamment des chambres consulaires, des commissions locales de l'eau, des conseils économiques et sociaux régionaux ainsi que, lorsqu'ils existent, des organes de gestion des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux et du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, en tant qu'ils les concernent, par l'autorité administrative.

« II. — L'autorité administrative recueille les observations du public sur les projets de plan de gestion des risques d'inondation. Elle soumet les projets de plan de gestion des risques d'inondation, éventuellement modifiés, à l'avis des parties prenantes au sens de l'article L. 566-11.

« Art.L. 566-13.-Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent chapitre. »

II. — Le premier alinéa de l'article L. 213-7 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En outre, il anime et coordonne la politique de l'Etat en matière d'évaluation et de gestion des risques d'inondation objet du chapitre VI du titre VI du livre V. »

III. — L'article L. 562-1 du même code est complété par un VI ainsi rédigé :

« VI. — Les plans de prévention des risques d'inondation sont compatibles ou rendus compatibles avec les

dispositions du plan de gestion des risques d'inondation défini à l'article L. 566-7. »

IV. — Après l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 122-1-13 ainsi rédigé :

« Art.L. 122-1-13. — Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation, mentionné à l'article L. 566-7 du code de l'environnement, est approuvé, les schémas de cohérence territoriale doivent être compatibles avec les objectifs de gestion des risques d'inondation et les orientations fondamentales définis par ce plan. Les schémas de cohérence territoriale doivent également être compatibles avec les dispositions des plans de gestion des risques d'inondation définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7.

« Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation est approuvé après l'approbation d'un schéma de cohérence territoriale, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans avec les éléments mentionnés au premier alinéa du présent article.

« Dans ce cas, et par dérogation aux dispositions de l'article L. 122-1-12 du présent code, les schémas de cohérence territoriale n'ont pas à être compatibles avec les orientations fondamentales relatives à la prévention des inondations définies par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement. »

V. — Après l'article L. 123-1-3 du même code, il est inséré un article L. 123-1-10 ainsi rédigé :

« Art.L. 123-1-10.-Le plan local d'urbanisme doit également, s'il y a lieu, être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation pris en application de l'article L. 566-7 du code de l'environnement, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions de ces plans définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7, lorsque ces plans sont approuvés.

« Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans avec les éléments mentionnés au premier alinéa du présent article.

« Dans ce cas, et par dérogation aux dispositions de l'article L. 123-1-9 du présent code, le plan local d'urbanisme n'a pas à être compatible avec les orientations fondamentales relatives à la prévention des inondations définies par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement. »

VI. — Le dernier alinéa de l'article L. 124-2 du même code est ainsi rédigé :

« Elles doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer, de la charte du parc naturel régional ou du parc national, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat. Elles doivent également, s'il y a lieu, être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, à l'exception des orientations fondamentales relatives à la prévention des inondations lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation, mentionné à l'article L. 566-7 du même code, est approuvé. Elles doivent également être compatibles avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-3 du même code, avec les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation en application de l'article L. 566-7 du même code, ainsi qu'avec les orientations fondamentales et les dispositions des plans de gestion des risques d'inondation définis en application des 1° et 3° du même article L. 566-7. Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'une carte communale, cette dernière doit, si nécessaire, être rendue compatible dans un délai de trois ans. »

VII. — Le quatrième alinéa de l'article L. 141-1 du même code est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation mentionné à l'article L. 566-7 du code de l'environnement est approuvé, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France doit également être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation, les orientations fondamentales et les dispositions de ce plan définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7. Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation est approuvé après l'approbation du schéma directeur de la région d'Ile-de-France, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans avec les éléments mentionnés à la phrase précédente. »

VIII. — Le dernier alinéa de l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation, mentionné à l'article L. 566-7 du code de l'environnement, est approuvé, le schéma d'aménagement régional doit également être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation, les orientations fondamentales et les dispositions de ce plan définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7. Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation est approuvé après l'approbation du schéma d'aménagement régional, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans avec les éléments mentionnés à la phrase précédente. »

GRANVILLE (50)

Une porte à marée contre les inondations

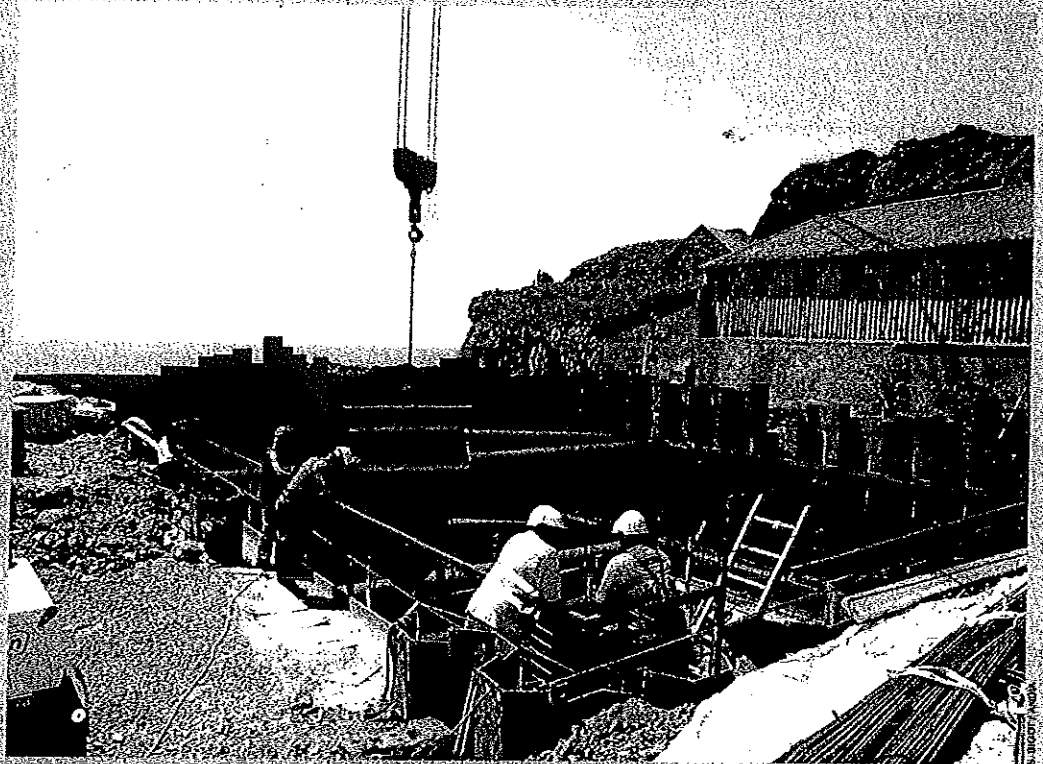
Lorsque les marées sont fortes et que les prévisions météorologiques ne sont pas clémentes, le centre de Granville est souvent envahi par 50 cm à 1 mètre d'eau. « En période de marée, la mer s'engouffre dans le Boscq, le ruisseau qui passe dans une canalisation sous le centre-ville », explique le maire, Daniel Caruhel. En amont, le débit du cours d'eau est accentué en cas de pluie. La capacité d'évacuation de la canalisation est dépassée et l'eau ressort par les égouts dans le centre-ville. »

Pas de PPRI prescrit

La montée de l'eau est lente, elle ne représente pas un danger mortel, mais les conséquences économiques sont lourdes pour le quartier commerçant. « Rien n'a été entrepris pour lutter contre les inondations depuis la destruction de la porte à marée pendant la seconde guerre mondiale », constate Daniel Caruhel. Aucun plan de prévention des risques inondations n'a été prescrit ni ne le sera. « Granville est une ville ancienne, les zones dites "inondables" sont toutes urbanisées depuis des siècles, il faut faire avec », souligne l' élu. Cependant, la commune a lancé en septembre 2008 le projet de construction d'une porte à marée à l'embouchure du Boscq, d'un poste de crues, et l'aménagement de bassins de stockage en amont de Granville. Un choix opéré sur la base des conclusions d'une enquête publique.

Quatre pompes

« A la confluence du ruisseau et de la mer, une vanne automatisée empêche la marée de s'engouffrer dans la canalisation. Dans un poste de crue d'une profondeur de neuf mètres, quatre pompes refouleront l'eau superflue dans la mer. Cette station de relevage a une



Le chantier de la porte à marée. Livraison prévue fin 2010.

capacité totale de 8 m³/s, comme le débit décennal du Boscq », explique Yves Sévin, adjoint en charge des travaux et de l'urbanisme. Le bassin de stockage, ou « bassin d'orage », a une contenance de 11 000 m³. « Les communes du bassin versant du Boscq (11 communes sur 41 km²) doivent réaliser des ouvrages de retenue d'eau en amont », ajoute Daniel Caruhel. C'est en multipliant ces petites réalisations que le débit sera maîtrisé. « Ce chantier représente pour la commune un investissement d'environ 2,6 millions d'euros, dont une part sera subventionnée par l'Etat, la région Basse-Normandie et l'Union européenne. La livraison de l'ouvrage est prévue pour décembre 2010.

Pauline Petitot

CONTACT: Marie: 02.33.91.30.00

LE SYSTEME D'ALERTE AU RISQUE D'INONDATION

En octobre 2004, une inondation assortie de coulées de boue surprend les Granvillais. Le dispositif d'alerte est alors créé pour suppléer à l'absence d'ouvrages de protection et sensibiliser les habitants au risque. Les périodes de vigilances sont fonction du calendrier des marées. La cellule de crise, composée des élus, des services techniques, des sapeurs-pompiers, de la police nationale et du CCAS détermine le degré d'alerte (vert, orange ou rouge) dans les trois jours précédents le risque. Elle informe par téléphone chaque habitant de la zone menacée. Lorsque l'alerte est rouge, un système de rappel automatique contacte les habitants absents de leur résidence toutes les demi-heures, jusqu'à ce qu'ils décrochent. La commune peut aussi placer des poches de sable et des bâtons d'eau devant les portes des commerces et immeubles. Ce dispositif se veut préventif. « Personne ne peut nous reprocher de ne pas l'avoir prévu du risque », conclut Jean-Paul Bahu, directeur des services techniques de Granville. Ce système d'alerte est utilisé par d'autres municipalités, comme par exemple Quimper, via l'abonnement des habitants au service « Info-Crues ».

En chiffres

13 600 hab. • Budget de la ville: 20,8 millions d'euros (M€) • Coût de l'ouvrage: 2,6 M€

POUR LA COMMUNE, UN INVESTISSEMENT DE 2,6 MILLIONS D'EUROS

1 LA CULTURE DU RISQUE FAIT ENCORE DÉFAUT

Mobilisés. Et cependant dépassés. Dans les communes exposées à un ou plusieurs phénomènes naturels (deux sur trois), ou industriel (une sur trois), la plupart des élus se confrontent avec difficulté à une réglementation complexe. Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) ou des risques technologiques (PPRT), qui s'imposent aux documents d'urbanisme, sont censés les épauler dans l'établissement de mesures de réduction des risques. Mais ces outils pilotés par les préfetures ont du mal à se déployer.

Des freins

Début octobre, 34 % des PPR, dont la démarche a pourtant été initiée en 1995, étaient en attente d'approbation. Pour les PPRT, créés en 2003 suite à la catastrophe d'AZF, seuls 13 % d'entre eux étaient approuvés, soit 56 sur 420. La complexité de la procédure (études, consultations, enquêtes préalables, approbation administrative...) freine leur mise en place. Mais c'est surtout la concertation qui semble à l'origine des blocages. PPR et PPRT s'avèrent être moins un soutien qu'un corset peu adapté au terrain. Et malgré le coup d'accélérateur du gouvernement après la tempête Xynthia, le tandem Etat-collectivités peine à fonctionner. « Nous ne cessons d'interpeller les pouvoirs publics pour corriger les injustices et incohérences du dispositif des PPRT. Il faut prendre des mesures pour protéger les populations, mais il faut aussi en donner les moyens. Le revirement du gouvernement

sur les aides allouées aux riverains de sites Seveso pour aménager leur habitat (1) rend inapplicable la loi », s'insurge Yves Blein, président d'Amaris (2). « Parler de niche fiscale est une aberration : le dispositif ne prenait déjà pas en compte les locataires et les activités économiques. Au final, les travaux ne seront pas réalisés et ces zones se paupériseront. »

Pas d'approche intégrée

A la Faute-sur-Mer (85), fortement touchée par la tempête Xynthia, quatre projets de PPR avaient été préparés en neuf ans sans qu'aucun document n'ait pu être adopté. Comme le souligne le rapport du Sénat, les risques n'ont pas été ignorés mais négligés, notamment à cause d'une nébuleuse d'irresponsabilité collective liée à un manque de culture du risque. En matière d'urbanisme, l'absence d'approche intégrée des risques s'explique aussi par l'inexistence de liens entre la législation sur la prévention des risques et celle du droit des sols.

Conséquence : les élus ont l'impression de vivre des situations ubuesques alors que des mesures de bon sens ne sont pas prises.

Les PPR ont cependant le mérite d'interpeller les élus et de les faire réfléchir à l'heure où 14 000 communes sont soumises à des risques naturels importants, ou riveraines d'usines potentiellement dangereuses, sans pour autant être concernées par un PPR.

(1) Un amendement au projet de loi de finances pour 2011 fait passer le crédit d'impôt de 40 % à 15 %

(2) Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (lire aussi pp. 24-25)



Jacques Jesson, maire de Saint-Martin-sur-le-Pré (51)

« L'ETAT CONFOND SOUPLESSE ET FAIBLESSE »

Comment se déroule le déploiement des PPRI sur votre territoire ? Il est découpé par trois enquêtes publiques pour trois plans de prévention du risque inondation (PPRI). Or, des décisions à l'échelle de l'unité hydrogéographique auraient été plus cohérentes. L'Etat n'a pas souhaité que le Scot devienne partenaire, alors que 31 communes sur les 92 du Scot sont impactées par le PPRI. Pour lui, la concertation consiste à adopter une attitude de « sachant » envers les élus locaux. L'Etat confond souplesse et faiblesse et applique ses règles sans ajustement avec les réalités locales. Sur le terrain, ce sont les élus qui assument les mesures !

Quels problèmes rencontrez-vous ?

Il existe des situations déconcertantes. Une gare de triage ferroviaire de 150 hectares doit être gelée. Or, nous avons des crues lentes. Plutôt que de créer une friche et ponctionner ailleurs 100 hectares de terres agricoles, ne vaudrait-il pas mieux adapter les équipements ? Il faut voir tous les aspects d'une situation. Nous n'avons aucune évaluation des coûts et des impacts directs, indirects et induits. On ne peut tout résumer à une question de hauteur d'eau ! L'Etat n'a rien prévu pour ses propres infrastructures et les PPRI ne prennent pas en compte les ouvrages de protection ou les actions de prévention en amont des cours d'eau. Enfin, se pose la question du coût des mesures et du contrôle de leur application dans les documents d'urbanisme.

Vous avez tout de même voté une délibération en faveur du PPRI ?

Nous voulons l'adopter, avec certaines réserves, pour débloquer une situation en suspens depuis 8 ans, avec des règles qui évoluent tous les 6 mois. Une fois le PPRI adopté, il faudra l'adapter.

Grenelle 2 : financer la prévention

La loi Grenelle 2 prévoit un crédit d'impôt pour les propriétaires réalisant des travaux réduisant la vulnérabilité de leur habitation principale entre 2011 et 2013 et dans les quatre ans suivant l'approbation du PPRT. Pour les risques naturels, elle prévoit d'étendre le fonds Barnier à la submersion marine et au risque sismique dans les zones critiques, jusqu'au 31 décembre 2013, ainsi qu'un financement à 35 % des confortements de HLM. Enfin, elle augmente le taux maximal d'intervention à 40 % (contre 25 %) pour le financement de digues si le PPR est approuvé.

2 INVENTER DES SOLUTIONS NOUVELLES

« L'Etat sera ferme dans l'application de l'interdiction des constructions dans les zones inondables », affirmait le 21 juin, à Draguignan, le président de la République suite aux inondations du Var. Dans les zones à risques, n'existe-t-il pas d'autre solution que le gel de l'urbanisme et l'expulsion des habitants menacés ? Il est pourtant possible de mettre en œuvre des solutions nouvelles pour réduire le risque technologique à la source, comme à Jarrie, ou pour promouvoir un urbanisme résilient aux inondations, comme à Rennes (lire encadrés ci-contre). Nicolas Sarkozy lui-même envisageait cette possibilité le 29 avril 2009, lors de son discours sur le Grand Paris, il se prononçait en faveur de la possibilité de construire en zones inondables.

Aujourd'hui, c'est suivant cette stratégie de « résilience* à l'inondation » que sont conçus les quartiers ou futurs quartiers de Hambourg, Francfort et Mayence en Allemagne et que se profile la reconstruction de La Nouvelle-Orléans où plus de 200 000 maisons ont été détruites par l'ouragan Katrina. En France, face à la frilosité des collectivités sur ces questions d'urbanisme, trop souvent laissées aux mains de l'Etat via les PPRI, la démarche est peu avancée. Ainsi, dans la « cuvette » de La Faute-sur-Mer, à quelques mètres d'une dune faisant office de digue, ont été construites des maisons en rez-de-chaussée, sans refuge en cas d'inondation. Sur le secteur touché par Xynthia, seul le PLU de Châtelailon-Plage (17)

exige sur certaines zones que les planchers d'habitation soient surélevés pour limiter l'impact matériel d'une inondation. Cependant la réflexion progresse.

Gestion des eaux

C'est notamment le cas à Strasbourg. « Sur les 50 hectares du futur écoquartier des rives du Bohrie, en zone inondable, seule la moitié sera urbanisée, le solde étant réservé à des espaces naturels dédiés à la gestion des eaux. Ensuite, les rez-de-chaussée des 1 000 futurs logements seront calés pour être hors d'eau », détaille Stéphanie Strasser, chef du service projets urbains de Strasbourg. Une limite à ces types de projet : ils sont envisageables en cas de risque de courant fort. En outre, ils traitent mal la question des réseaux. Pourquoi ne pas imaginer des bâtiments et des infrastructures solidement amarrés et flottants ? Utopie ? C'est pourtant ce que réalise la société Batiflo qui construit un bâtiment témoin de 300 m² à Pau, sur une zone d'aléa inondation élevé. « Le parking et la route sont

également flottants et les réseaux sont conçus pour résister à l'inondation. Le tout est amarré à des colonnes en béton armé », explique Frédéric de Chérancé, PDG

de Batiflo. Ces solutions flottantes permettraient aussi de réduire le risque inondation pour les autres habitations. En effet, il est possible d'imaginer la création de bassins de rétention « habités ». L'installation de futurs bâtiments sur ces « ports à sec » financerait création et entretien des bassins.

* Résilience : savoir accueillir une situation traumatique pour mieux y résister et la surmonter

IL EST POSSIBLE
D'IMAGINER
LA CRÉATION
DE BASSINS
DE RÉTENTION
« HABITÉS »



Nicolas-Gérard Camphuis, directeur du CEPRI

« UNE ZONE INONDABLE SERA UN JOUR INONDÉE »

Des solutions alternatives au gel des parcelles sont-elles envisageables sur les zones inondables ?

Il faut réfléchir très en amont aux conséquences négatives des inondations, et en termes concrets. Il existe un manque de culture dans ce sens. Une zone inondable sera un jour inondée, c'est inéluctable. La meilleure solution est donc d'éviter de construire sur ces zones et de pouvoir raisonner l'aménagement à l'échelle d'un territoire via les Scot ou les Sradl, avec la mise en place d'une solidarité entre communes. Si les conséquences humaines et/ou économiques de l'inondation sur tel ou tel aménagement sont trop importantes, il ne faut pas le réaliser à cet endroit !

Certaines ne seraient-elles pas urbanisables avec des précautions ?

Si l'on veut construire une ville plus dense, plus durable, il faut être capable de reconverter les friches industrielles situées sur des zones inondables. L'enjeu est celui de la reconstruction de la ville sur elle-même, en la rendant la moins vulnérable possible.

Comment concevoir cet urbanisme adapté à l'inondation ?

Selon les architectes, il est facile d'intégrer cette problématique en amont dans la construction de logements collectifs. Il est aussi possible d'adapter des bâtiments existants, à condition qu'ils soient collectifs et d'accepter de geler les rez-de-chaussée. En outre, il s'agit de réfléchir à de nouvelles formes urbaines prenant en compte non seulement les bâtiments mais aussi les réseaux et voiries qui, endommagés, rendent les bâtiments inutilisables. Il faut se méfier du mirage du logement « zéro dommage » qui ne prendrait pas en compte ces problématiques de réseau. Notre rapport sur le logement zéro dommage, téléchargeable sur notre site, en détaille les aspects techniques, économiques et sociaux.

CONTACT. Centre européen de prévention du risque inondation (CEPRI) ; www.cepri.net

8% de la population en zone inondable

En 2006, on estimait qu'environ 3 millions de logements – 5,6 millions d'habitants, 8% de la population – étaient localisés dans les zones inondables (sur 16 320 communes). De 1999 à 2006, plus de 200 000 logements supplémentaires ont été comptabilisés dans ces territoires, qui ont contribué à densifier les zones urbanisées plutôt qu'à les étendre – seulement 2% des communes étudiées ayant alors accru leurs surfaces urbaines en zones inondables.

ELUS ET RIVERAINS EN QUÊTE DE PROCÉDURES

Bienvenu à Mardyck, dans le Nord : 372 habitants, 3 sites Seveso. Dans la petite salle de réunion de la mairie, deux grandes cartes épinglées au mur. La première matérialise les risques qui encerclent le village via la base de données risque majeur. La deuxième localise toutes les habitations des personnes « fragiles » avec l'ensemble des numéros à composer en cas d'accident. Entre la raffinerie, l'usine chimique, le plus gros stockage de GPL d'Europe et un gazoduc à 110 bars arrivant de Norvège, Mardyck est sur le qui-vive. « Je mène très souvent des réunions, les habitants sont informés régulièrement, le village a déjà été évacué entièrement lors d'un exercice », énumère le maire, Gérard Blanchard, qui connaît sur le bout des doigts les rouages des procédures d'alerte, d'évacuation ou de confinement et qui a mis en place un système d'appel automatique de la population.

Nantes : un seul numéro

À Nantes (44), si le risque est plus faible, la culture n'en est pas moins forte. « La question existentielle du risque, c'est l'enchevêtrement des compétences. L'agglomération a pris cette compétence et a créé des groupes de travail avec les maires. En 2007, nous avons décidé de créer un numéro d'appel unique dédié aux institutionnels et accessible 24h/24h », explique Ronan Dantec, vice-président de Nantes métropole en charge du développement durable. Depuis, le centre reçoit des dizaines d'appels par nuit : flaque d'huile sur la voirie, éclairage public ou canalisation défectueuse. « Dix personnes y travaillent à temps plein. Ce dis-



Un lotissement inondé à la périphérie de Nantes : 15 des 24 communes de l'agglomération ont établi à ce jour leur plan communal de sauvegarde.

positif a montré toute son efficacité lors de tempêtes », souligne Ronan Dantec. De plus, Nantes métropole aide ses 24 communes à prendre leurs responsabilités. Ainsi, toutes ont pu éditer leur document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim) et quinze ont déjà réalisé leur plan communal de sauvegarde (PCS) avec pour objectif qu'ils soient tous réalisés et testés prochainement.

Cependant, ce type de démarche reste l'exception. « Xynthia et les inondations du Var ont montré l'impréparation des collectivités dans les situations de crise : retard dans l'anticipation des menaces, difficultés d'appréciation de l'ampleur des vulnérabilités, compréhension incomplète de l'organisation des secours et de leur responsabilité, en particulier concernant les dispositifs d'alerte et d'information des populations », regrette François Giannoccaro, directeur de l'institut des risques majeurs (IRMA). La réalisation d'un PCS (obligatoire pour les communes soumises à un PPR) peut être un bon moyen d'antici-

per. Cependant, sur les quelque 12 000 communes contraintes, seules 20% en sont dotées.

« Souvent les maires ne prennent conscience du danger qu'une fois la catastrophe survenue », regrette Christophe Carol, chef du bureau de l'alerte à la direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC). De plus, les PCS ne représentent parfois qu'une « coquille vide ». « Si les communes font appel à un cabinet privé pour leur livrer le PCS clefs en main, il est probable qu'il a été oublié dans un coin. Quand la crise arrive, il est trop tard pour le lire », déplore Christophe Carol.

À Saint-Gervais-les-Bains, c'est « sous pression » que le maire a dû mettre en place un PCS contre le glacier qui menaçait d'« exploser » à tout moment. La mise en place des procédures a été douloureuse, mais désormais le village est prêt à affronter n'importe quelle crise. Enfin, pour réagir au mieux, il faut prévoir et donc, comme à Noirmoutier, coupler modélisation et surveillance des phénomènes avec alerte et gestion de crise.

CONTACT : Institut des risques majeurs (IRMA) www.irma-grenoble.com ; 04.76.47.73.73.

A SAINT-GERVAIS, LE MAIRE A MIS EN PLACE LE PCS SOUS PRESSION, MAIS LE VILLAGE EST PRÊT.

58% des PCS testés en Rhône-Alpes

Les plans communaux de sauvegarde (PCS) déjà réalisés en Rhône-Alpes sont au nombre de 47%, contre 20% sur le reste du territoire. Un centre de ressource chargé de la promotion et de la mise en œuvre opérationnelle de la culture du risque, l'Institut des risques majeurs (Irma), a permis d'augmenter significativement la prise de conscience des élus (1 600 formés en deux ans) et de les épauler dans la réalisation de leurs documents. En Isère, grâce à un accompagnement de l'Irma, 58% des PCS réalisés ont été testés.

« Il faut enseigner le risque »

**Benoît Hartmann, porte-parole de France Nature
Environnement**

« Sud Ouest ». Quel regard portez-vous sur la multiplication des plans de prévention du risque inondation ?

Benoît Hartmann. Cette multiplication est nécessaire. Mais il faut s'interroger sur l'efficacité de PPRI qui ne peuvent pas prescrire la démolition de constructions existantes dans les zones de sécurité, les fameuses « zones noires ». Élaborés en concertation entre l'État et les élus locaux, les PPRI sont trop souvent soumis à des exceptions inconsidérées. C'est une chaîne de responsabilités, qui commence avec la volonté de la population d'habiter dans des maisons avec vue sur l'eau. Des spéculateurs immobiliers répondent à cette demande, et l'élu local subit une pression importante pour rendre constructibles des endroits qui ne devraient pas l'être. En bout de chaîne, la préfecture manque de moyens pour instruire les permis de construire qu'elle doit valider.

Peut-être faudra-t-il un jour revenir en arrière sur la décentralisation et demander à l'État de prendre ses responsabilités quant à la mise en sécurité des biens et des personnes. Que l'État élabore le PPRI et trace les aléas avec l'aide des services techniques du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), au lieu de dessiner des aléas en taches de léopard pour ménager la chèvre et le chou. Il faudrait même accepter que, dans les zones à risques identifiées, les permis de construire ne soient plus délivrés par les collectivités mais par les préfets.

Comment contrer la spéculation immobilière ?

En mettant en place une fiscalité environnementale qui valoriserait la non-urbanisation. En urbanisant, un élu voit croître la population et le nombre d'électeurs potentiels. Sa commune perçoit des revenus supplémentaires par la taxe d'habitation... Cela ressemble à une « prime à urbanisation ». En revanche, rien ne rétribue celui qui renonce à urbaniser pour à la place créer des réserves naturelles.

Quid de la culture du risque ?

Il est absolument nécessaire de développer une véritable culture du risque. Je regrette qu'aucune mesure n'ait été prise concernant l'enseignement scolaire. On devrait, comme au Japon avec les tremblements de terre, enseigner aux enfants le type de risques auquel ils sont exposés localement et quelle attitude tenir en cas de danger. Et l'on sait que lorsque l'on enseigne ces choses-là aux enfants, ils l'apprennent à leurs parents.

De nouveaux plans de prévention à instaurer

La Charente-Maritime et l'Aquitaine sont les plus concernées par la mise en place de plans de prévention des risques.

L'État n'a pas mégoté. Le 18 février dernier, en expliquant qu'il y aurait un avant et un après-Xynthia, Nathalie Kosciusko-Morizet a surtout annoncé le bataillon de mesures censées garantir qu'en France on ne revivrait plus jamais un tel drame. Parmi les nombreuses dispositions, le renforcement des plans de prévention des risques inondation (PPRI) sur le littoral touche au premier chef la Charente-Maritime et l'Aquitaine (voir la carte et la liste ci-dessous).

C'est simple, ils sont multipliés par quatre en Poitou-Charentes et devront augmenter de moitié en Aquitaine. En Charente-Maritime, il va ainsi falloir revoir 19 plans et en créer 62. En Gironde, presque toutes les communes de l'agglomération de Bordeaux sont tenues de reprendre leur copie, comme sur le littoral du Médoc et le bassin d'Arcachon.

Quatre zones à risque

Cela promet des débats dans les 128 communes de notre région dont les maires ont obligation de lancer et d'achever pour 2014 le zonage et la définition de nouvelles règles d'urbanisme qu'encadreront ces PPRI post-Xynthia.

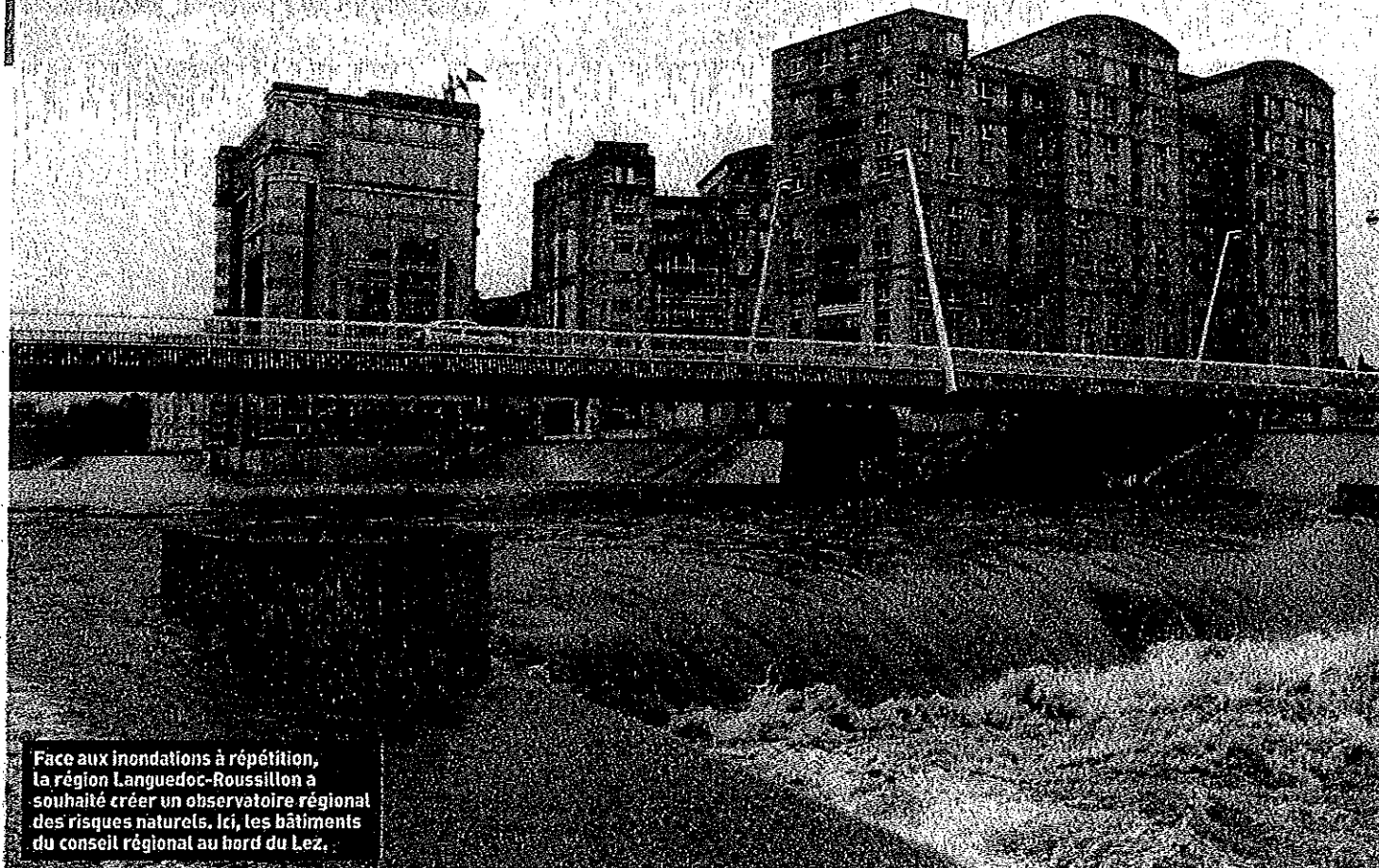
Destinés à renforcer la sécurité des personnes et à limiter les dommages aux biens et activités existants, les PPRI permettent de classer le territoire des communes en quatre zones en fonction de l'importance du risque qui les menace.

Dans les zones de risque fort, la construction peut être interdite. Dans d'autres, des contraintes sont imposées aux maires comme aux particuliers. Construction de maisons selon certaines règles, obligation de surélévation, installation des prises électriques à mi-hauteur dans les habitations, création de zones refuges, mise en place de plans de sauvegarde de la population pour permettre son évacuation en urgence, zones d'épandages de crues, etc.

Contraintes douloureuses

Dans les cas les plus extrêmes, les « zones noires » ou « zones de sécurité », l'État propose carrément le rachat des maisons qui seront ensuite détruites. En Vendée, des démolitions consécutives aux ravages de Xynthia ont débuté. En Charente-Maritime, le processus d'acquisitions à l'amiable n'est que partiellement achevé.

Reste que la mise en place de ces PPRI n'est pas sans provoquer des grincements de dents. Localement, pour ceux qui, d'un coup, voient leur maison classée en zone inondable, les contraintes ne sont pas indolores : ces habitants-là ne peuvent souvent plus agrandir leur bien ou y adjoindre un garage ; les propriétaires qui louent doivent mettre aux normes les logements exposés. Ils sont aussi tenus de signaler que leur maison se situe dans une zone à risque au moment de vendre leur bien. Cela déprécie la valeur de leur maison et décourage souvent les acquéreurs.



Face aux inondations à répétition, la région Languedoc-Roussillon a souhaité créer un observatoire régional des risques naturels. Ici, les bâtiments du conseil régional au bord du Lez.

SYSTEMES D'INFORMATION GEOGRAPHIQUE

Mieux cartographier les risques naturels

- La prévention nécessite de définir les zones à risque, en évaluant le degré d'exposition.
- Les cartes des aléas enregistrés ou prévisibles sont diffusées par des géoportails de plus en plus complets.

Inondations, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêts, tempêtes, cyclones, éruptions volcaniques ou séismes... Tels sont les risques naturels auxquels sont exposés les territoires de France métropolitaine ou d'outre-mer. Pour y faire face, la législation

dispose que « l'Etat élabore et met en application des plans de prévention des risques [PPR] naturels prévisibles ». Ces PPR délimitent les zones exposées directement ou indirectement aux risques. En fonction de la nature et de l'intensité des aléas naturels, ils peuvent soit interdire tout type de construction, d'ouvrage ou d'aménagement, soit prescrire des conditions spécifiques de réalisation ou d'exploitation.

Visualisation précise. L'arrêté préfectoral de prescription d'un PPR précise les risques majeurs qui affectent le territoire de chaque

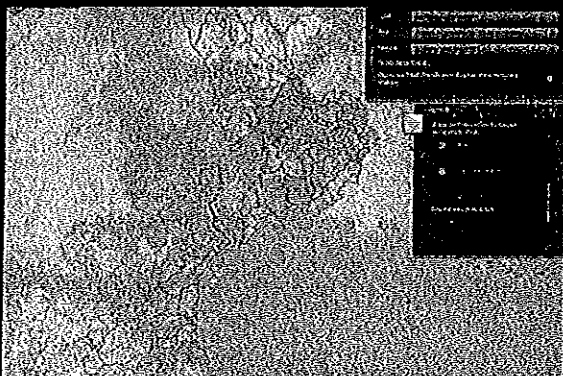
commune, données qui doivent être communiquées aux habitants. Le Code de l'environnement impose d'ailleurs une obligation d'information lors de l'acquisition ou de la location d'un bien immobilier qui a été touché par un sinistre relevant d'un arrêté de catastrophe naturelle ou technologique. En outre, dans les deux ans qui suivent l'approbation d'un PPR, il faut que la commune se dote d'un plan communal de sauvegarde (PCS) qui intègre le document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim). Publié par le ministère de l'Ecologie, le site internet cartorisque.prim.net

LANGUEDOC-ROUSSILLON

Mise en place d'une cartographie dynamique

Entre 1999 et 2005, la région Languedoc-Roussillon a subi des épisodes d'inondation répétitifs, lourds de conséquences, qui ont marqué les esprits. Elle a ainsi décidé, en 2006, d'instituer un observatoire des risques naturels en Languedoc-Roussillon (ORN-LR). Conçu comme un outil partenarial, l'ORN-LR s'appuie sur un comité de pilotage, auquel participent l'Etat et les cinq

conseils généraux, ainsi que sur des groupes de travail thématique. A ce jour, l'observatoire se concentre sur la problématique des inondations. Objectif: collecter et mutualiser l'information en vue de dresser un état des lieux. Son site internet diffuse notamment deux groupes d'indicateurs suivis: les uns décrivent l'état des risques, les autres évaluent les réponses en matière de prévention. «En 2010, nous avons développé une cartographie dynamique qui permet de faciliter la consultation des indicateurs, soulignent Carole Pomares et Philippe Bauchet, respectivement chargée de projet et chef de service "eau et prévention des risques naturels" au sein du conseil régional de Languedoc-Roussillon. Au fil des ans, les informations sont actualisées et complétées. Par exemple, il est aujourd'hui possible de connaître l'état d'avancement des plans communaux de sauvegarde.»



Le site internet diffuse deux groupes d'indicateurs, sur l'état des risques et sur les réponses en matière de prévention.

FICHE TECHNIQUE

- Logiciel: SIG ArcGIS 9.3.1 (Esri)
- Site internet: laregion-risquesnaturels.fr
- Risque analysé: les inondations concernent plus de 73% des communes de la région, tandis que 98% d'entre elles ont fait l'objet d'au moins un arrêté de catastrophe naturelle.

est conçu pour diffuser librement la cartographie des risques naturels sur l'ensemble du territoire national. Pour chaque commune, il offre des possibilités de visualisation de plus en plus précises par le biais de trois onglets: information préventive, information acquéreurs locaux et PPR détaillés.

Exploitation à distance. Les données concernent les inondations (partielles), les zones de sismicité, les phénomènes avalancheux et les arrêtés de catastrophe naturelle. Les cartes utilisent les fonds de plan de l'Institut géographique national: BD carto (description du territoire à l'échelle 1/50 000), scan25 (numérisation à l'échelle 1/25 000), BD ortho (photographies aériennes avec une résolution minimale de 50 cm). Par ailleurs, le site permet de télécharger les informations sous forme de fichiers MapInfo. Celles-ci peuvent aussi être exploitées à distance, par l'intermédiaire d'une liaison internet. Les données sont accessibles selon les spécifications

Web Map Service (WMS) et Web Feature Service (WFS) élaborées par l'Open Geospatial Consortium (OGC).

On trouve sur le portail cartorisque des informations utiles tant aux citoyens, qu'aux élus ou aux instances des collectivités locales, notamment sur la réglementation et les géoportails complémentaires. Il est ainsi fait référence au site

internet planseisme.fr qui détaille les dispositions à venir en matière de construction parasismique. Cette nouvelle législation, applicable à partir du 1^{er} mai 2011, divise le territoire en cinq zones de sismicité croissante définies selon une estimation de la probabilité d'occurrence d'un sinistre. Seule la zone 1, classée à risque «très faible», n'exige pas de précaution particulière. Les

autres nécessitent des prescriptions adaptées. La zone 5, au niveau d'aléa le plus élevé, recouvre uniquement les îles antillaises.

Inondation et sécheresse. De son côté, le site vigicrues.gouv.fr applique le principe de la vigilance météorologique exercée par Météo France. Alimentée par un réseau de surveillance locale, cette cartographie des crues est actualisée deux fois par jour, voire davantage en période de crise. Rappelons que les inondations constituent la première cause de sinistre naturel en France. Près de 10 000 communes et 5 millions de personnes sont concernées.

Paradoxalement, il s'avère que le manque d'eau occasionne aussi des dégâts matériels importants. Pour les assureurs, il s'agit d'ailleurs du deuxième poste d'indemnisation au titre des catastrophes naturelles. La sécheresse provoque, en effet, le retrait différentiel des sols argileux avec, lorsqu'aucune mesure de prévention n'a été adoptée,

AVIS D'EXPERT

Jean-Marc Trouillard, chef du service «systèmes et technologies de l'information» du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

« Il est possible de produire en ligne des géorapports localisés »

« Nous développons une série de sites internet dédiés aux divers risques naturels liés à la nature du sous-sol. Ils sont accessibles par l'intermédiaire de notre portail Infoterre qui est fondé sur des logiciels open source et respecte les normes d'interopérabilité géospatiale établies par l'Open Geospatial Consortium. Outil de consultation, il permet l'exploitation des données via des services web d'ores et déjà qualifiées selon les exigences de la directive européenne Inspire. Notre site donne même la possibilité de produire en ligne des géorapports localisés, en particulier à l'échelle communale. Ils constituent une compilation automatique de toutes nos sources, complétées par les éléments de la base Gaspar du ministère de l'Ecologie. Ces documents téléchargeables sont en grande partie gratuits. »

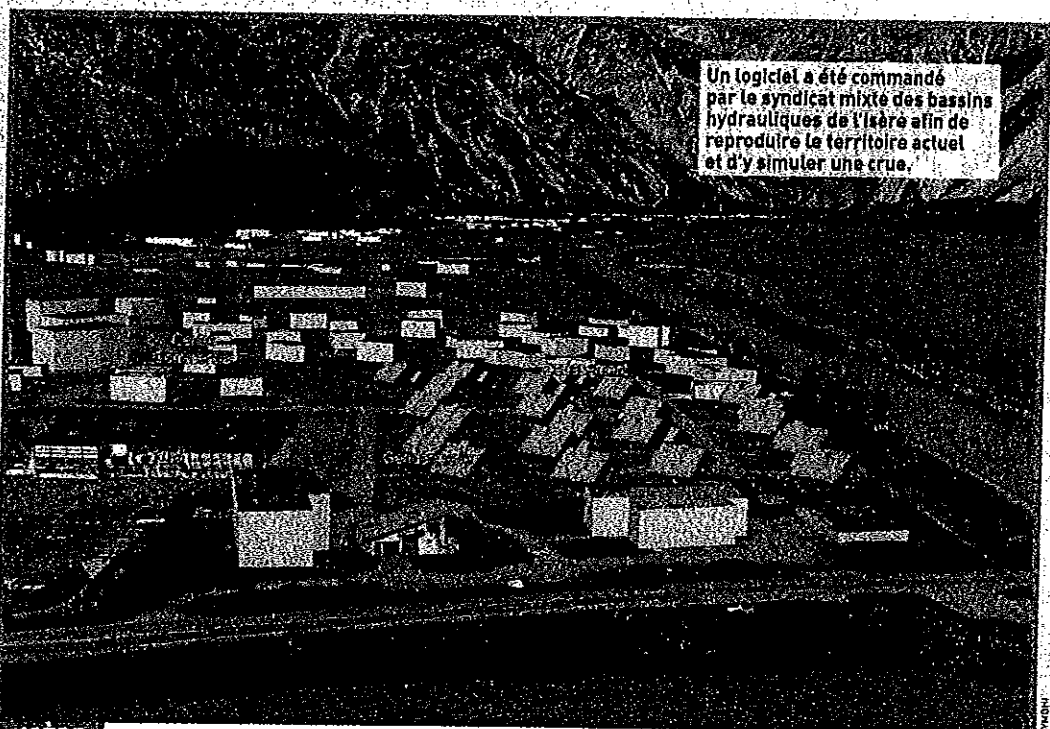
Nombre de sites sont dédiés aux différents types de risques

■ ■ ■ un déséquilibre au niveau des fondations et l'apparition de fissures dans le bâti. Le géoportail argiles.fr fournit pour chaque département la carte des zones sensibles au retrait-gonflement des argiles. Cet aléa a provoqué, depuis 1989, un état de catastrophe naturelle dans près de 8 000 communes issues de 90 départements métropolitains. Le site internet est géré par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) comme cinq autres relatifs aux risques du sol : bdcavite.net recense les cavités souterraines, bdmvt.net cartographie les mouvements de terrain, inondationsnappes.fr concerne les inondations par « remontée de nappe », tsunamis, fr.s-attache aux phénomènes de

Les dégâts occasionnés par le manque d'eau font également l'objet de relevés de données des zones sensibles.

vagues géantes et sisfrance.net décrit les séismes récents ou lointains dont les traces sont conservées dans l'histoire de la France.

Montagne. Par ailleurs, le Cemagref gère le site avalanches.fr qui diffuse des cartes de localisation des phénomènes d'avalanche (CLPA). Réalisées parallèlement aux enquêtes permanentes sur les avalanches, ces CLPA constituent les documents de base pour établir les plans de zones exposées, précurseurs des PPR. Enfin, les risques naturels en montagne font l'objet, depuis 2010, du géoportail risknat-alcoitra.org/fr/, avec navigation 3D grâce au logiciel



Un logiciel a été commandé par le syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère afin de reproduire le territoire actuel et d'y simuler une crue.

ISÈRE

Maquette 3D pour simuler crues et aménagements

Créé en 2004, le syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère (Symbhi) assure, pour le département, le suivi de la gestion de plusieurs grandes rivières : l'Isère, mais aussi le Drac et la Romanche. Conçu pour prévenir les crues, il est également chargé de l'aménagement concerté des espaces associés : développement équilibré des activités économiques et de loisirs, qualité de l'eau, préservation des milieux naturels, gestion des problématiques d'érosion, de transport de sable et de gravier, etc. Le syndicat a initié un projet sur le bassin versant de la Romanche. La zone étudiée s'étend sur une quinzaine de kilomètres et couvre près de 2 300 hectares, essentiellement dans la plaine du Bourg-d'Oisans. Objectif : organiser la concertation avec les collectivités, les administrations, les associations et les habitants : « Plusieurs scénarios vont être comparés »,

explique Thomas Linossier, chargé de mission. En 2010, une maquette 3D a été commandée auprès de la société IGO : elle reproduit le territoire actuel, avec son relief, sa végétation, ses routes, digues, ponts et bâtiments. Dynamique, elle permet de visualiser, heure par heure, la crue. On comprend ainsi comment la rivière inonde les différents points de la vallée avant de se retirer. Appelé à être mis en ligne sur le site internet du syndicat, cet outil 3D sera valorisé tout au long de la concertation. Le coût de l'acquisition des données et de la mise en œuvre du logiciel de visualisation représente environ 100 000 euros HT.

FICHE TECHNIQUE

- Logiciels : SIG MapInfo et outil 3D TerraExplorer
- Site internet : www.symbhi.fr
- Risque analysé : les crues de la rivière Romanche, avec des scénarios d'aménagement des rives pour une consultation auprès de la population.

TerraExplorer (équivalent de Google Earth). Mis en ligne par la Fondation montagne sûre de Courmayeur, ville de la vallée d'Aoste, il est développé par une équipe italienne dans le cadre d'un projet transfrontalier couvrant les Alpes occidentales, avec implication de la France

et de la Suisse. Plusieurs collectivités françaises y participent : les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, les départements de Savoie, Haute-Savoie et Alpes-Maritimes, avec le soutien du Pôle alpin d'études et de recherche pour la prévention des risques naturels,

une association liée à l'université qui fédère près de 170 chercheurs, enseignants, doctorants, ingénieurs et techniciens.

AJAIN SARRE

POUR EN SAVOIR PLUS

- <http://macommune.prim.net>
- www.brgm.fr
- <http://infoterre.brgm.fr/>

LES RAISONS DES DÉGÂTS PROVOQUÉS PAR LA TEMPÊTE XYNTHIA

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs, la France a été frappée les samedi 27 et dimanche 28 février 2010 par une violente tempête baptisée « Xynthia »¹ qui a plus particulièrement balayé une large bande du territoire de la Charente-Maritime aux Ardennes, provoquant au total la mort de 53 personnes (dont 29 pour le seul département de Vendée, plus particulièrement dans la commune de la Faute-sur-Mer) et des dégâts matériels très importants².

Cette tempête résulte d'une dépression au-dessus de l'Atlantique qui s'est intensifiée progressivement lors de son passage au niveau de l'île de Madère puis des côtes portugaises et de la concomitance d'une pleine mer de vives eaux et d'une surcote résultant de la force de la tempête. Selon l'analyse conjointement réalisée par Météo-France et le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) après la catastrophe, cette conjonction est à l'origine d'un phénomène exceptionnel tant dans ses conséquences historiquement rarissimes que d'un strict point de vue météorologique mais toujours possible à cette période de l'année³ : « Concomitance exceptionnelle d'une pleine mer de vives eaux et d'une surcote résultant d'une très forte tempête. D'un point de vue climatologique, la tempête Xynthia a eu lieu à une période de l'année classiquement agitée par des phénomènes de ce type. Bien qu'elle n'ait pas atteint le caractère exceptionnel des tempêtes Lothar et Martin de décembre 1999 et Klaus de janvier 2009, son impact sur l'élévation du niveau de la mer s'est trouvé amplifié par la concomitance de deux facteurs :

- d'une part, cette tempête est intervenue au moment des grandes marées des vives eaux d'équinoxe qui, sans être exceptionnelles, étaient néanmoins importantes, avec un coefficient de marée de 102 pour un maximum de 120 pour les plus hautes marées astronomiques. Ces marées de vives eaux se traduisent par des hauteurs d'eau de pleine mer importantes.

- d'autre part, la tempête, du fait de sa trajectoire et de sa chronologie a produit des surcotes maximales à l'heure de pleine mer sur le littoral de Vendée et de Charente-Maritime.

Cette concomitance a en effet conditionné en partie l'ampleur du phénomène : le paroxysme de la surcote météorologique s'est superposé au maximum de la marée prédite,

La mission d'information sur les raisons des dégâts provoqués par la tempête Xynthia est composée de : M. Maxime Bono, président ; MM. Dominique Caillaud, Didier Quentin, Philippe Plisson et Jean-Luc Préal, vice-présidents ; M. Jean-Louis Léonard, rapporteur ; MM. Jérôme Bignon, Louis Guédon, Frédéric Cu villier et Dominique Souche, secrétaires ; MM. Jacques Bascou, Jean-Claude Beaulieu, Mme Véronique Bessé, M. Philippe Boënnec, Mmes Marie-Odile Bouillé, Françoise Brangot, M. Jean-Michel Clément, Mme Claude Darciaux, MM. Jean-Pierre Decool, André Flajolet, Mme Pascale Got, MM. Michel Hunault, Christian Kert, Mme Marguerite Lamour, MM. Jean-Paul Le-coq, Jean-Marc Lefranc, Mme Jeanny Marc, MM. Jean-Marie Morisset, Christophe Priou, Jean Proriot, Mme Catherine Quéré, M. Jacques Remiller, Mme Marie-Line Reynaud et M. François de Rugy.

conduisant à des hauteurs d'eau de niveau exceptionnel, comme le montre l'analyse a posteriori des observations des marégraphes du SHOM.

Cette concomitance est en soi un événement très peu probable. En effet, il n'existe en moyenne que 25 jours par an pour lesquels les marées ont un coefficient supérieur à 100 et, pour chacune de ces marées, la hauteur d'eau prédite n'est proche de ou égale à la pleine mer que dans un créneau de l'ordre de 1 à 2 heures, et c'est dans l'un de ces créneaux qu'une tempête doit créer une surcote importante pour créer un risque de submersion.»

Lors de sa première audition devant la mission, M. Alain Ratier, directeur général adjoint de Météo France a toutefois indiqué qu'«... une telle manifestation se constate, en France, sur des périodes de cinq à dix ans». Cependant, la conjonction de tels phénomènes n'implique pas automatiquement des effets aussi dévastateurs que ceux constatés après le passage de Xynthia, un événement que d'aucuns considèrent centennal.

Si la tempête Xynthia n'a d'ailleurs pas atteint l'intensité des tempêtes de la fin du mois de décembre 1999 en termes de vitesse de vent, elle a engendré des phénomènes de submersion exceptionnels sur les côtes de la Charente-Maritime et de la Vendée, les deux départements les plus durement frappés et ce que révèle le nombre de victimes. Alors que les avis de Météo France ont été émis dans des délais acceptables (les premières prévisions de surcote au large ayant été formulées dès le vendredi 26 avril à 21h30), l'intensité et les probables localisations des submersions n'ont pu être suffisamment précisées. S'agissant du déclenchement de l'alerte, la mission d'information n'a pas constaté de faiblesses dans la mobilisation des acteurs, même s'il reste à améliorer sensiblement leur capacité à réceptionner et à interpréter les avis de prévision météorologique dont la rédaction reste perfectible pour adapter au mieux les dispositifs de prévention immédiate puis d'intervention.

La tempête Xynthia a également frappé les départements de la Gironde et de la Loire-Atlantique dont une partie des communes ont également été reconnues en état de catastrophe naturelle de même que des communes de la Manche, du Calvados, des Côtes-d'Armor et du Finistère, sans oublier des points hauts du massif pyrénéen qui ont subi les effets du déferlement de vents puissants.

Au cours de ses déplacements dans les deux départements les plus durement touchés où elle a rencontré les élus, les représentants des victimes, des responsables socio-économiques et les administrations concernées, la mission d'information a constaté la grande dignité des populations et le dévouement des élus qui ont pu compter sur une organisation efficace des secours. La brutalité de l'événement explique un bilan cependant très lourd, le plus élevé depuis la « tempête du siècle » de décembre 1999.

La mission a souhaité accomplir un travail de réflexion prospective. Elle a récusé toute mise en cause personnelle

au sein des pouvoirs publics comme des organismes ou institutions chargés de la prévention ou de la prévision. Ses membres ont parfaitement conscience de l'indécence dont relèverait tout esprit polémique sur un tel sujet. Il revient néanmoins à la mission d'information de tirer des conclusions au titre d'une indispensable analyse de retour d'expérience. La politique concernant les zones littorales du territoire dont l'attractivité se traduit par une croissance démographique soutenue mais en rapport avec un dynamisme économique et touristique, appelé un point d'étape et d'évaluation sur plusieurs thèmes essentiels. Plus de 25 ans après l'adoption de la loi « littoral » qui précisément cherchait à concilier la préservation des espaces naturels et la mise en valeur des zones côtières sans toutefois en tirer toutes les conséquences sur les impacts dans les arrière-pays, il reste à s'interroger sur des insuffisances de prise en compte de certaines orientations ou mesures qui, au regard d'événements climatiques majeurs, ne sont pas neutres quant à la sécurité des personnes et des biens. A titre d'exemple, la mission d'information a été amenée à s'interroger sur la pertinence de la gestion par les pouvoirs publics du dossier des digues. En effet, l'ensemble des ouvrages de défense contre la mer qui constitue un dispositif complexe, souvent hérité d'un lointain passé, fait l'objet d'un encadrement juridique et administratif confus qui explique sans doute des négligences ou des carences. Il apparaît nécessaire en considérant le respect dû aux victimes et aux familles, de ne pas éluder les conséquences du passage de Xynthia sur notre territoire. Un regard rétrospectif révèle que l'oubli a trop fréquemment suivi des catastrophes comparables dans un mélange de fatalisme et d'occultation des problèmes au long des années. Cette perte de mémoire collective avait d'ailleurs été déjà mentionnée par la Cour des comptes dans la partie de son rapport annuel de 1999 consacrée à la prévention des inondations en France. Dix ans plus tard, dans un développement de son rapport annuel de 2009 sur la gestion par l'Etat des risques naturels, la Cour de comptes constatait que de réels progrès restaient à accomplir notamment dans la politique de prévention des inondations, en partie du fait d'une organisation administrative résultant d'une multiplicité de textes (généralement réglementaires) peu suivis d'effets et du grand nombre d'acteurs impliqués à des degrés divers. Même si elle a porté plus spécialement son regard sur les risques liés aux inondations fluviales et non à la submersion des zones littorales, force est de constater que la Cour des comptes a été une des rares institutions à appeler de ses vœux et dans la durée, une clarification de la doctrine de prévention et d'action de l'Etat. La mission tenait à souligner ce fait. Sa réflexion reprend ou croise donc, pour partie, certaines des observations de la Cour. Elle a également tenu à considérer la question essentielle des moyens budgétaires dévolus à la prévention, c'est-à-dire leur montant à programmer à long terme mais aussi leur efficacité d'emploi

et plus particulièrement l'effet d'entraînement auprès des autres acteurs qu'il serait souhaitable de conférer à tout effort financier de l'Etat et des collectivités territoriales. Il convient aussi de ne pas oublier que les populations victimes de « Xynthia » ont connu un véritable traumatisme. La gestion post-catastrophe par les pouvoirs publics ne semble pas avoir tenu compte de ce choc en menant « au pas de charge » et de façon discutable une opération de délimitation des zones considérées comme présentant un danger extrême, quasi immédiatement après la catastrophe alors que les populations concernées et leurs élus se relevaient difficilement de l'épreuve. Une communication confuse et parfois même brutale sur les « zones noires » présentées comme exigeant le déplacement à court terme des habitants (l'administration emploie le terme de « délocalisation »), donc des destructions massives, a suscité le désarroi, l'angoisse et souvent la colère. Sur ce point, la mission d'information a considéré nécessaire de rectifier certains faits, en examinant la chronologie d'une telle opération, les critères d'appréciation et la méthode de travail des administrations impliquées. Ses déplacements en Charente-Maritime, les 27 et 28 mai, puis en Vendée, les 10 et 11 juin, lui permettent d'exprimer d'indispensables atténuations voire des remises en cause par rapport à des attitudes caractérisées par la précipitation et des approximations dans l'analyse de situations toutes particulières dans chacune des communes, ou plus exactement, des parties de communes concernées. En complément de ces déplacements, la mission a procédé à l'Assemblée nationale à 19 auditions pendant une durée de 10 semaines dans le souci de rendre dans les meilleurs délais ses conclusions et ses propositions.

[.....]

.../...

IV. L'EXIGENCE D'UNE AUTRE APPROCHE ET D'UNE AUTRE MÉTHODE

B. Améliorer l'alerte et les secours

1. Une amélioration à prévoir au niveau local...

a) le développement du recours aux nouvelles technologies

Celles-ci offrent toute une gamme de possibilités en matière d'alerte qui pourraient d'ores et déjà être mises en œuvre.

Le cell broadcast par exemple, devrait être répandu : ce système permet de lancer un message d'alerte par allumage automatique des postes de télévision, associé à un message sur tous les portables d'une zone déterminée. L'enjeu est de toucher rapidement un maximum de populations en activant simultanément plusieurs moyens d'alerte.

Dans le Gard, un abonnement souscrit auprès France Télécom permet d'avertir toute la population par SMS.

Les communes se sont parfois impliquées dans la mise en œuvre de systèmes d'alerte locaux spécifiques, ainsi que l'a rappelé M. Jean-Paul Lecoq, membre de la mission d'information. La ville de Gonfreville-l'Orcher, dont il est maire, a financé un dispositif spécifique l'«Alert box» et perçoit une redevance pour chaque boîtier vendu. Il existe également un système d'alerte particulier à Vaison-la-Romaine. Par ailleurs, plusieurs dispositifs, coûteux pour certains, permettent de relayer le GALA, le gestionnaire d'alerte locale automatisé.

Mais la situation est très inégale d'un endroit à l'autre. Le plus souvent, les moyens d'alerte sont mis en place dans des sites soumis à un plan particulier d'intervention afin de répondre à des risques technologiques bien identifiés, mais beaucoup moins à des risques naturels.

Les secours seront facilités par le développement d'Antares (adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours). Ce réseau de radiocommunications numériques terrestres, sécurisé, mis en œuvre par la loi de modernisation de la sécurité civile du 17 août 2004 est coûteux mais exceptionnel. Son homogénéité permet d'exploiter des services de communications utilisables sur l'ensemble du territoire³⁶ et de renforcer la solidarité entre les services d'urgence. Il permettra de disposer de toutes les informations médicales nécessaires aux opérations de sauvetage et de retransmettre immédiatement images et données dans les opérations de secours. Le territoire national sera couvert par ce réseau en 2014. La mission souhaite vivement qu'il soit achevé avec la plus grande diligence.

Proposition n°4

Généraliser le plus rapidement possible l'utilisation des nouvelles technologies afin que les préfetures puissent donner l'alerte aux maires à tout instant avec la plus grande efficacité.

Proposition n°5

Achever le développement du réseau « adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours » (ANTARES) avec la plus grande célérité.

b) la généralisation des documents sensibilisant la population aux risques

En ce qui concerne l'alerte, les maires sont tenus réglementairement de responsabiliser les citoyens exposés aux risques majeurs. Les communes concernées³⁷ doivent élaborer un dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM). Ce dossier, institué par le décret n°90-918 du 11 octobre 1990, a pour but d'informer la population sur les risques naturels et technologiques qui les concerne, sur les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde mise en œuvre, ainsi que sur les moyens d'alerte en cas de survenance d'un risque, ainsi que les consignes de sécurité individuelles à respecter. Une circulaire du 21 avril 1994 mettait l'accent sur la nécessité d'une campagne d'information, recommandation qui n'a pas été reprise dans la circulaire du 20 juin 2005, ce qui peut paraître regrettable, l'affichage à la mairie et la possibilité de consultation de ses locaux ne paraissant pas suffisants. Une enquête nationale lancée en septembre 2009 par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEEDM) a permis de rassembler 850 DICRIM sur les 15 000 communes concernées par l'obligation d'en réaliser un³⁸. Cette base de données pourra être source d'informations enrichissantes.

Les plans communaux de sauvegarde (PCS) doivent être développés. Les PCS ont l'avantage de ne pas être très coûteux, de motiver les pompiers et les services de secours et de permettre une vraie sensibilisation de la population³⁹ ; il est nécessaire de faire connaître ces plans à la population, et d'encourager la mobilisation sur le terrain, en prévoyant notamment un exercice annuel, comme l'avait prévu la loi de modernisation de 2004. Ils permettront d'améliorer, en outre, le dialogue entre les différents acteurs de l'alerte, municipalités et préfeture. La préfeture de la Charente-Maritime propose d'ailleurs de privilégier l'organisation par bassin de risque, avec la mise en place d'une programmation pluriannuelle. Des cartes de zones potentiellement submersibles ont déjà pu être diffusées aux maires. Pour une réelle efficacité, la mission souhaite que dans les zones touristiques, les locations de meublés doivent être subordonnées à la connaissance par les locataires des consignes du PCS. L'État devrait être maître d'ouvrage : la mission demande instamment qu'il ait les moyens d'en assurer le pilotage dans un délai raisonnable.

L'établissement d'un PCS ne devrait pas être lié à l'établissement d'un plan de prévention des risques ; la mission recommande d'imposer les PCS dès l'existence du porter à connaissance.

Proposition n°6

Imposer l'établissement d'un plan communal de sauvegarde (PCS) dès l'existence du porter à connaissance. Soutenir financièrement la mise en place d'un système d'alerte des populations adapté aux risques.

Proposition n° 7

Prévoir la possibilité que les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre puissent lui confier l'élaboration et la gestion de leurs plans communaux de sauvegarde.

Proposition n° 8

Tout propriétaire doit porter à la connaissance de son locataire les consignes du dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM).

2. ...comme au niveau national

Un nouveau Système national d'alerte et d'information aux populations, le SAIP, d'un coût de 80 millions d'euros, sera mis en service dans environ 5 ans.

Ce système est déclenché par satellite; il sera possible de diffuser des messages d'alerte par tous moyens (télévisions - qui pourront être allumées à distance - radio, Internet, réseaux mobiles) sur la conduite à tenir.

Une expérimentation de cet outil a eu lieu le 18 juin 2009, sur quatre bassins de risques implantés dans trois départements de la zone de défense sud-est: l'Ain, l'Allier et le Rhône. Le choix a été fait de simuler un accident industriel. Les sirènes implantées sur ces bassins ont émis le signal d'alerte; les panneaux à messages variables ont diffusé des messages d'information et les automates d'appel alertent les autorités ainsi que les populations d'une commune; deux écoles des communes concernées ont simulé une mise à l'abri des enfants. L'exercice a été piloté depuis l'état-major de zone, en lien avec les préfetures et les sapeurs pompiers des trois départements concernés. Les communes et les exploitants industriels concernés y ont également été associés, ainsi que la population, les réservistes de l'armée de l'air, des associations locales, le réseau régional de France Télécom, Radio France, et les radios locales. Mais la mise en œuvre d'un système d'alerte moderne et sophistiqué n'a d'intérêt que si les messages sont clairs et précis; le problème de la force de conviction des messages est essentiel, et celle-ci résultera du développement du dialogue. De surcroît, il est impératif de veiller à dispenser à la population une culture lui donnant les bons réflexes. Les apprentissages prévus par la loi de modernisation de la sécurité civile du 17 août 2004 doivent être dispensés sans retard et les messages doivent être facilement compréhensibles.

Comme le précise M. Alain Perret, directeur de la sécurité civile, dans une interview ⁴⁹, il convient d'«éduquer le citoyen de demain et lui apprendre à se protéger face aux risques».

Proposition n° 9

Accélérer la mise en œuvre du système national d'alerte et d'information aux populations (SAIP).

3. La mise à l'abri de la population doit pouvoir être envisagée

«On a la culture du confinement, pas de l'évacuation», a confié à la presse le Président de la mission, M. Maxime Bono.

L'accent ayant davantage été mis sur la violence du vent, il n'a pas été envisagé d'évacuation. Celle-ci pourrait cependant être possible, dans la mesure où l'alerte a eu lieu douze heures avant, - elle avait même été de 14 heures pour la tempête Klaus et où, en général, les préfetures sont contactées bien avant par des pré-alertes; évidemment, il est exclu d'évacuer pendant la tempête, comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs de la mission d'information. M. Alain Ratier a reconnu que «les conseils sur les comportements à adopter en cas de submersion restent à écrire». Ils le seront dans le nouveau système d'alerte «vague/submersion».

L'envoi du message d'évacuation est déjà prévu dans les plans communaux de sauvegarde, mais leur faible diffusion fait obstacle à cette opération.

Les avis entendus sur ce point par la mission peuvent diverger. Comme l'a indiqué M. Jean-Marc Sornin, président directeur général de CREOCEAN, compte tenu de la rareté d'un événement comme Xynthia, une évacuation «éviterait bien des dépenses liées aux destructions et aux délocalisations». En effet, «dans la zone de La Rochelle, il n'y aurait eu qu'une centaine de familles à prévenir douze heures avant et donc à évacuer tranquillement. Or, je crois qu'il est tout à fait réalisable de prévenir dans un tel délai et dans des zones assez précises».

En revanche, M. Fernand Verger, géographe, professeur à l'École normale supérieure, conseiller scientifique du Conseil national du littoral, également auditionné par la mission d'information, a estimé l'évacuation difficile, en raison d'un grand nombre de personnes concernées et parce que «nous ne savions pas que l'eau passerait dans la cuvette de La Faute-sur-Mer». Les autorités ne pouvaient pas lancer tardivement un ordre d'évacuation, mais auraient dû donner «un ordre de vigilance»: «si j'avais habité la région, je serais resté éveillé, tout habillé, avec des bottes, et j'aurais cherché un endroit où me réfugier en cas de problème».

Ce terme d'évacuation est d'ailleurs inapproprié, dans la mesure où il ne s'agirait pas d'exode de grande ampleur comme celui des habitants fuyant les cyclones aux États-Unis, mais plutôt d'une mise à l'abri, dans un endroit relativement proche, mais sûr, et pour quelques heures seulement. Certaines municipalités disposent d'un centre d'accueil qui aurait pu être utilisé. Des lieux de regroupement dans des zones sûres doivent être prévus dans chaque commune.

Proposition n° 10

Prévoir pour chaque commune soumise à des risques d'inondation des lieux de regroupement situés dans des zones sûres.