

la lettre

LETTRE D'INFORMATION DES TECHNICIENS TERRITORIAUX DE FRANCE



Prenez note !

ASSISES NATIONALES - NANTES
3 ET 4 OCTOBRE 2012

ACTES DU 43^E CONGRÈS
NATIONAL DE L'ATTF
(1^{RE} PARTIE)

attf

www.attf.asso.fr

© A. KORN - LAURELY - FOTOLIA.COM

AOÛT - SEPT
2011
N°16
ISSN : 2101-4655



43^E CONGRÈS NATIONAL DE L'ATTF

L'ATTF adresse ses plus vifs remerciements à tous ceux qui ont permis, de près ou de loin, la réussite de ces journées, et en particulier aux animateurs et intervenants.

Dominique MICHEL et Jean Paul TRUFFY



ATTF

De gauche à droite, étaient présents au colloque AMF/ATTF : Jean-François Hesse, Roland Darrouzès, Sarah Pierrard, Claude Collin, Luc Brunet et Bruno Leprat.

Prévention et gestion des risques naturels

Ouverture des travaux

M. Jacques Pélissard n'ayant pu se libérer, il a délégué M. Rolland Darrouzès pour l'excuser, le représenter et souligner l'intérêt de ce partenariat.

M^{me} la ministre Nathalie Kosciusko-Morizet, invitée par l'ATTF, n'ayant pu se libérer, a délégué M. Laurent Neyer pour l'excuser, la représenter et adresser ses encouragements pour l'action locale sur le thème abordé.

Les échanges ont été animés par Bruno Leprat, journaliste.

Dominique Michel
Président de l'ATTF

La réglementation française afférente aux risques naturels est suffisamment contraignante pour permettre de gérer correctement ces derniers. Néanmoins, l'existant pose problème, puisque certaines habitations sont construites au sein de zones potentiellement inondables.

Le couple technicien/élu se doit de composer avec les nombreuses demandes des administrés et l'existence de risques par nature impré-

sibles. En conséquence, l'État, les collectivités territoriales et les administrés doivent trouver un consensus.

Roland Darrouzès
Président UM 13

La prévention et la gestion des risques naturels sont l'affaire de tous. Jusqu'à ce qu'un accident survienne en effet, elles sont souvent sous-estimées. Aussi est-il nécessaire que les élus, les techniciens territoriaux, les administratifs et les membres de la préfecture prennent la mesure des risques, en s'imprégnant d'une véritable culture en la matière.

Laurent Neyer
Directeur adjoint DREAL

L'implication des élus et des techniciens est un élément fondamental en matière de prévention des risques. Les risques naturels appellent à l'humilité. Leur caractère inattendu, de fait, laisse souvent les victimes à la fois surprises et démunies. En conséquence, il est primordial de travailler sur les sept axes liés à la prévention des risques :

- la connaissance des risques associés à un territoire ;
- la surveillance des différents phénomènes, en vue de leur prévision et de leur anticipation ;

- la diffusion d'une culture des risques auprès des citoyens ;
- la réglementation, et plus particulièrement la maîtrise de l'urbanisme ;
- la protection des territoires et du bâti ;
- la préparation des actions à engager en cas de crise ;
- la réalisation de retours d'expérience.

Au plan réglementaire, la dernière mouture du Programme d'action et de prévention contre les inondations (PAPI), outil de contractualisation entre l'État et des porteurs de projets, vise le déploiement d'une politique de protection vis-à-vis des risques, dans une unité géographique pertinente (bassins versants). S'y ajoutent les plans de submersions rapides (PSR), centrés sur des ouvrages de protection.

Avant même d'installer des éléments de protection, il est essentiel de poursuivre les démarches engagées, en matière de maîtrise de l'urbanisme. Enfin, l'anticipation, la participation et la préparation des crises relèvent d'un impondérable, exigeant notamment l'articulation des plans communaux de sauvegarde (PCS) et des documents d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM).

ASSISES NATIONALES DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE MARSEILLE, LES 8, 9 ET 10 JUIN 2011



Rôle et responsabilités du maire

Luc Brunet
SMACL

La responsabilité d'un maire ou de sa commune peut être engagée dans les cas suivants :

- Une défaillance dans l'exercice du pouvoir de police
Celle-ci peut découler d'une carence dans l'alerte de la population, de l'absence de prise en compte d'une alerte météorologique, d'une défaillance des mesures de prévention des risques naturels, d'une défaillance dans l'organisation des secours ou de l'absence ou de l'insuffisance du PCS.
- L'implication d'un ouvrage public dans un accident
L'usager victime du problème lié à un ouvrage public doit en faire la démonstration, avant que la collectivité atteste du bon entretien du dit ouvrage.
- Un défaut de prise en compte des risques dans les autorisations d'urbanisme
L'attribution de permis de construire en zone inondable en est un exemple.
Le Sénat, le 11 mai, a adopté une proposition de loi en première lecture. Celle-ci prévoit :
 - la fin des permis tacites lorsqu'ils adressent une zone délimitée par un plan de prévention des risques (PPR) ;
 - le transfert des digues abandonnées à la collectivité, qui devra en assurer l'entretien, ce qui pourrait contraindre les personnes qu'elles protègent à participer au financement associé ;
 - l'organisation, tous les trois ans, d'exercices de préparation de la population à la survenue d'inondations.

Responsabilité civile

En matière de responsabilité civile, une distinction est faite entre la faute personnelle (indemnisation à la charge de

l'élu) et la faute dite de service (indemnisation à la charge de la collectivité). Le préfet dispose d'un pouvoir de mise en demeure en cas de carence du maire dans l'exercice de son pouvoir de police. Les clauses d'exonération peuvent être les suivantes :

- la faute de la victime, qui savait par exemple que son habitation se situait en zone inondable ;
- l'absence de recours, par le préfet, contre un permis de construire en zone inondable, ce qui concourt à la responsabilité partagée de l'État et de la commune ;
- la force majeure.

Responsabilité pénale

Les poursuites pour homicides et blessures involontaires peuvent être dirigées contre une commune (personne morale) et/ou le maire et un technicien (personne physique). En la matière, une distinction est faite entre les auteurs directs et indirects. En outre, la remise d'un permis de construire en zone à risques peut être considérée comme un cas de mise en danger délibérée de la vie d'autrui. En amont d'une catastrophe, des poursuites sont donc possibles à ce titre. Enfin, la prescription commence à courir non pas à partir du jour où l'élu prend une décision, mais à partir du jour où celle-ci a des conséquences dommageables.

Roland Darrouzès observe que certains documents d'alerte peuvent parvenir aux maires par fax le week-end et la nuit, suffisant à dédouaner ceux qui les ont émis, ce qui n'est pas acceptable.

En réponse aux questions posées, Luc Brunet indique qu'une zone n'étant pas identifiée comme à risque dans les documents de la préfecture ne peut, si elle pose problème par la suite, engager la responsabilité d'une commune. Enfin, l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme permet aux maires de justifier l'émission d'un refus d'octroi d'un permis de construire.

Jean-François Hesse (de la Fédération française des sociétés d'assurance), par ailleurs, souligne que la procédure dite des fonds Barnier a été mise en place pour financer les études et les travaux de prévention prescrits dans les PPR.



Contexte régional (typologie des risques, état des lieux, etc.)

Sarah Pierrard
Préfecture des Bouches-du-Rhône

La Direction de la protection des populations a été créée le 1^{er} janvier 2010. Elle regroupe l'ancienne Direction départementale de la répression des fraudes, l'ancienne Direction départementale des services vétérinaires, une partie de la Direction départementale des territoires et de la mer et les bureaux de la Prévention des risques et de la planification de la préfecture.

Le bureau de la prévention des risques se positionne avant et après la crise, par la prise en compte du retour d'expérience qui permet d'apporter des correctifs aux réflexions préalables.

Les documents institutionnels

Le dossier départemental des risques majeurs (DDRM), à l'initiative de l'État, a été élaboré en 2006 et s'assortit d'une durée d'exploitation de cinq ans. Aussi donnera-t-il lieu, en 2011, à une révision quinquennale. Il peut également être mis à jour périodiquement, en fonction de l'évolution des textes ou des risques.

Les acquéreurs et locataires entendant louer ou acquérir un bien dans une zone à risque doivent en être informés au moment de la signature du compromis de vente pour les premiers ou de la signature du bail pour les seconds. Pour cela, existe un document intitulé Information acquéreurs locataires (IAL), à l'initiative de l'État. S'y ajoutent des arrêtés préfectoraux réguliers qui définissent, risque par risque, la liste des communes concernées.

Les DICRIM, à l'initiative des collectivités (communes ou intercommunalités), constituent la déclinaison locale, commune par commune, du DDRM. Actuellement, existent 53 DICRIM (pour 119 communes). Aussi, les efforts doivent-ils se poursuivre pour atteindre une couverture globale. Sur la base des DICRIM, il est obligatoire de réaliser des PCS, lesquels ont pour objectif d'assurer la sauvegarde des populations en coordination avec le Directeur des opérations de secours (DOS). À cette date, 66 des 119 communes concernées au sein des Bouches-du-Rhône disposent d'un PCS. Quoi qu'il en soit, il est indispensable, en la matière, de

faire preuve de bon sens, en définissant les responsabilités des uns et des autres, l'organisation des permanences, les risques potentiels, qu'ils soient directement liés à la commune ou induits par des communes avoisinantes, les actions à mettre en œuvre à travers l'identification de scénarios, la prise en compte des vents dominants, les moyens matériels et ressources disponibles.

Bruno Leprat s'interroge sur le temps nécessaire à l'élaboration d'un PCS.

Un intervenant répond que le recensement complet des aléas potentiels, l'analyse de leurs répercussions et la définition des moyens à mettre en regard prend du temps. Enfin, les PCS doivent être, par définition, élaborés de manière très spécifique, par chaque commune concernée.

Par ailleurs, Sarah Pierrard rappelle que le département des Bouches-du-Rhône accueille 75 campings, dont 46 sont exposés à un risque naturel et/ou technologique. Ces derniers sont soumis à l'égide de la sous-commission campings, qui analyse les prescriptions d'alerte et d'évacuation, lesquelles sont consignées dans les cahiers éponymes.

Les PPR, initiatives de l'État, sont des déclinaisons urbanistiques des risques pour les zones les plus touchées. Ils visent la préservation des vies humaines, la réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens et la réduction des dommages et des coûts. Ils permettent une connaissance plus affinée du risque avec des mesures plus contraignantes. Ils sont annexés aux documents d'urbanisme au titre de servitudes d'utilité publique et peuvent aboutir à des zonages qui permettront l'expropriation, le droit de délaissement ou le droit de préemption. Pour aider à ce travail informatif, trois organes sont constitués au sein de l'administration territoriale de l'État, à savoir le conseil départemental de sécurité civile, la commission départementale des risques majeurs et le comité départemental des risques miniers.

Les risques dans le département des Bouches-du-Rhône

Les Bouches-du-Rhône sont soumises à trois risques principaux, que sont les inondations et les submersions marines, les incendies de forêt et le risque technologique. S'y ajoutent :

- les mouvements de terrain ;
- le risque sismique, qui adresse presque l'ensemble du département suite au décret d'octobre 2010 ;
- les risques climatiques (orages et pluies diluviennes, vents violents, canicules et grands froids) ;
- les risques industriels (nucléaire, rupture de barrage, transport de matières dangereuses).

Bruno Leprat demande si l'État n'a pas tendance à considérer très facilement des communes comme étant à risque pour éviter tout problème ultérieur.

Sarah Pierrard répond que les zonages sont définis sur la base de critères objectifs. Lorsqu'un risque est identifié, les communes ne sont pas toutes concernées de la même manière, n'ayant pas systématiquement l'obligation de définir un PPR.

Claude Collin souligne que les PPR doivent être à la base d'une action « dynamique », dans le sens où ils peuvent servir à faire de la planification en fonction des risques identifiés.



Mécanisme d'indemnisation

Jean-François Hesse
FFSA/CDIA

Les inondations survenues dans le Var en 2010 ont mis en évidence le manque de communication entre les communes sinistrées. Au cours des deux dernières années, 91 décès et 4 milliards d'euros de dégâts ont découlé de risques naturels. Les récents événements survenus dans le Var ont généré 650 millions d'euros de dégâts, 35 000 déclarations de sinistres et 500 dossiers en litige. Plus de la moitié des professionnels du département n'étaient pas suffisamment bien assurés. Pour qu'un risque soit assurable, il doit remplir trois conditions. Le type et la gravité de l'événement doivent pouvoir être évalués, l'événement doit être aléatoire et il ne doit pas y avoir « d'anti-sélection » géographique.

Bruno Leprat demande s'il est aisé de porter une appréciation simple quant au rattachement au statut de catastrophe naturelle.

Jean-François Hesse répond que les victimes d'une catastrophe effectuent des déclarations, lesquelles sont transmises aux services préfectoraux par les maires. Charge ensuite au gouvernement de reconnaître l'événement comme une

catastrophe naturelle ou pas. Depuis le mois de juin 2006, les communes qui disposent d'un PPR ont pour obligation d'informer les acquéreurs et locataires sur les risques couverts par ce document et sur les sinistres survenus. Celles qui n'en ont pas leur doivent une information sur ces derniers. Enfin, la garantie obligatoire n'empêche aucune obligation d'assurance des biens détenus. À défaut néanmoins, il ne peut y avoir assurance contre les catastrophes naturelles.

Bruno Leprat demande si les maires doivent essayer d'inciter leurs administrés à s'assurer.

Jean-François Hesse considère qu'ils peuvent le leur conseiller. La diffusion de l'information, quant à elle, est plutôt du ressort des différents organismes professionnels. Par ailleurs, la souscription d'un contrat d'assurance établit, de fait, une relation contractuelle. Dans ce cadre, les dommages immatériels ne sont pas forcément visés.

Les franchises sont fixées par l'État. Pour les biens professionnels, elle s'établit par exemple à 10 % du montant des dommages, avec un minimum de 1 140 euros. S'agissant de la sécheresse et de la réhydratation des sols, elle s'élève à 3 050 euros.

En l'absence de PPR et si des sinistres sont survenus suite à une catastrophe naturelle, est activé, dans un souci d'incitation des communes, un mécanisme de modulation de la franchise :

- 1^{er} et 2^e arrêtés : application de la franchise de base ;
- 3^e arrêté : doublement de la franchise de base ;
- 4^e arrêté : triplement de la franchise de base ;
- 5^e arrêté et suivants : quadruplement de la franchise de base.

La modulation de la franchise s'éteint suite à l'adoption d'un PPR. Enfin, 40 communes ont été touchées par les inondations du Var. À cette occasion, il convient de saluer l'élan de générosité dont les communes, environnantes ou pas, ont su faire preuve.





Évaluation, moyens de préparation et gestion de crise

Claude Collin
IPGR

L'appropriation du risque par les populations est un enjeu central. En conséquence, il est fondamental d'y veiller, afin d'éviter que les citoyens se retrouvent, lors d'un incendie, dépourvus. Ce n'est pas un hasard si un institut dédié à la culture du risque industriel a été créé suite à l'accident survenu à Toulouse il y a quelques années.

Le DICRIM décrit les actions de prévention mises en place par une municipalité pour réduire les effets d'un risque majeur pour les personnes et pour les biens. Il présente l'organisation des secours et apporte des informations sur les consignes de sécurité à respecter. L'essentiel est, dans ce cadre, de bien identifier, sur une carte, les limites des zonages à risque.

L'établissement d'une cartographie des risques permet d'engager des actions de prévention, afin de réduire la survenance et la gravité d'un aléa, à travers, par exemple, la construction de bassins de rétention en cas de risque d'inondation.

Au-delà de la prévention, un PCS fait référence à un enjeu central, à savoir la mise en place d'une véritable veille. Néanmoins, toutes les communes, ne serait-ce que du fait de leur taille, ne sont pas en capacité de financer les outils de veille organisationnels et technologiques. Cela étant, certains organismes ont été constitués, leur offrant accès à une prestation de veille.

L'IPGR, association loi 1901, a créé un groupe de travail dédié au risque pluvial. Il a défini une échelle de gravité, graduée de 1 à 3.

Enfin, il cite: « septembre 2000 à 15 heures, un épisode pluvieux s'approchait de Marseille, porté par les vents dominants. À 16 heures, l'alerte était déclenchée, invitant les services de secours, les services d'assainissement, la police municipale et la police nationale à se tenir prêts.

À 17 heures 15, les services météorologiques, contactés, estimaient que l'épisode serait achevé vers 18 heures 30. À 19 heures malheureusement, force était de constater qu'un nuage pluvieux stationnaire s'était formé au large. Il avait fallu attendre 21 h 30 pour que tout soit achevé. En un temps extrêmement bref, 211 mm d'eau s'étaient abattus sur la ville de Marseille. »

Roland Darrouzès a pour premier réflexe, chaque matin à 8 heures, de consulter la météo. À 12 heures, 18 heures et minuit, un nouveau coup d'œil est jeté à la météo, afin d'alerter qui de droit si nécessaire.

Bruno Leprat note que les préfetures adressent régulièrement aux maires des communes des informations sur d'éventuelles alertes orange.

Sarah Pierrard le confirme. En fonction des zones concernées par les épisodes météorologiques importants, le système d'alerte est soit local, soit départemental. Existe également un dispositif d'alerte national, décliné au plan local par les préfetures.





Témoignage collectivité (exemple de PCS)

Roland Darrouzès
Maire de Lamanon,
Président de l'Union
des maires des Bouches-du-Rhône

Le village de Lamanon, qui compte 1 800 âmes, se trouve au pied d'une colline de 300 mètres de haut, au sommet de laquelle est installé un « cirque », sur l'ancien lit de la Durance. Il y a deux ans, un groupe se composant de quatre petits trisomiques et de leurs deux accompagnatrices s'y était rendu. L'un des premiers, échappant à toute surveillance, avait alors fait une chute mortelle. Or, la mairie n'avait pas signalé le risque de chute associé. Aussi Roland Darrouzès, en qualité de maire, avait-il alors été mis en examen en son nom propre, avant que la commune le soit, étant renvoyée devant le tribunal correctionnel. In fine, la commune a été relaxée et les deux accompagnatrices ont écopé de cinq années de prison avec sursis et mise à l'épreuve.

Il y a une dizaine d'années, la commune de Lamanon avait créé une cellule de crise à son échelle, comme une ébauche à un PCS. Elle a ensuite décidé de poursuivre dans cette voie avec l'IPGR, renforcée dans sa volonté suite aux tempêtes de 1999. Dès le lendemain des premières images, la municipalité faisait l'acquisition de bougies et d'allumettes à remettre à la population, pour prévenir une situation de coupure d'électricité et décidait de constituer des réserves d'eau.

Le PCS de Lamanon est régulièrement actualisé. S'y ajoute un dispositif communal de crise, dans lequel le conseil municipal et les agents techniques communaux sont investis. A également été élaborée une fiche individuelle de présentation des numéros à contacter en cas de problème.



Échanges avec la salle

Un intervenant rappelle que la loi Bachelot de 2003 porte obligation aux communes d'informer régulièrement leurs citoyens. Il sollicite des précisions sur le sujet.

Une intervenante répond que le DICRIM a notamment pour objectif d'informer les populations. Au-delà de 400000 habitants cela étant, l'information se complexifie. Enfin, le département du Var a profité d'un véritable élan de solidarité, ce qui a toutefois posé la question de la distribution des fonds reçus à cette occasion.

Claude Collin ajoute que l'acceptation du DICRIM, même si ce dernier est de qualité, n'est pas toujours aisée. En conséquence, il apparaît primordial de mobiliser les médias et les porteurs d'opinion sur les risques majeurs, car ils participent à l'information de la population.

Roland Darrouzès observe que l'information et la communication sont importantes. Leur compréhension et leur assimilation le sont tout autant. Trop souvent de fait, la déperdition est encore trop considérable. C'est la raison pour laquelle les médias jouent, en la matière, un rôle primordial. Il ferait sens qu'ils communiquent sur les risques avant leur survenue et qu'ils ne se contentent plus uniquement de les couvrir lorsqu'ils produisent leurs effets.

Un intervenant rappelle que 20 % des 10000 communes exposées à un risque majeur disposent d'un PCS, ce qui atteste d'un manque de culture du risque patent. Certaines communes développent un Plan familial de mise

en sûreté, rencontrant les habitants pour évoquer avec eux la conduite à observer en cas de matérialisation d'un risque.

Roland Darrouzès souligne que sa commune a agi de la sorte, rencontrant l'ensemble des habitants.

Un intervenant observe que la Martinique est confrontée à de nombreux risques naturels. Cependant, il est indispensable de trouver un juste milieu entre la culture du risque et le fatalisme, le risque n'étant pas forcément annonciateur d'une catastrophe.

Claude Collin répond que la culture du risque, en Martinique, est très importante, les risques y étant autrement plus prégnants qu'en Métropole.

Un intervenant a pris note de l'investissement des communes dans la maîtrise des risques. La prise de conscience et la responsabilisation des élus est en cours. En la matière néanmoins, l'État doit conserver un rôle et une responsabilité, tant sur le plan des procédures que sur le plan du financement.

Un intervenant indique par ailleurs que les maires de communes classées savent où signaler des risques par l'installation de panneaux. Les associations, et avec elles l'ABF, y sont opposées, car ils s'inscrivent alors dans le paysage.

Bruno Leprat demande si le préfet peut inciter des communes à établir un PCS.

Sarah Pierrard le confirme. Dès 2010 d'ailleurs, la préfecture des Bouches-du-Rhône a reçu des instructions nationales en ce sens, concernant les communes exposées à un risque.

POUR EN SAVOIR PLUS



<http://www.amf.asso.fr/>



<http://www.amf.asso.fr/Mairie2000>



<http://um13.free.fr/HomeUM.htm>



<http://www.paca.pref.gouv.fr/>



<http://www.smacl.com/>
et <http://www.observatoire-collectivites.org/>



<http://www.ipgr.fr/>



<http://www.ffsa.fr/>
et <http://www.assureo.fr/definition/cdia>

