

L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations

PRESENTATION

Le nombre et l'ampleur des catastrophes naturelles ainsi que leurs conséquences économiques et sociales s'accroissent à l'échelle mondiale, de même que la sensibilité de la société face à des risques qui menacent la sécurité des personnes et l'environnement.

Les perspectives de changement climatique liées à l'accroissement des gaz à effet de serre devraient augmenter la probabilité et l'intensité de ces catastrophes. Dans un contexte de dynamisme démographique, de vieillissement de la population et de concentration de la richesse économique, l'urbanisation devrait se poursuivre en France, renforçant la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et leurs conséquences financières.

Parmi les risques naturels, les feux de forêt et les inondations sont en métropole²⁵⁸ deux des risques les plus sensibles, en particulier en zone méditerranéenne²⁵⁹. Ces régions ont connu depuis une décennie plusieurs catastrophes, en particulier les feux de forêt de l'été 2003 et les

258) Les risques sismique et cyclonique, bien plus présents outre-mer, feront l'objet d'une enquête ultérieure de la Cour.

259) En 2007, sur 7 600 ha de forêt brûlés, 6 400 ha, soit 84 % l'ont été dans les départements méditerranéens, et en 2003 68 900 ha sur un total de 73 300, soit 94 %. S'agissant des inondations, exprimé en nombre de communes déclarées sinistrées par arrêté de reconnaissance de catastrophe naturelle, le rang de la région méditerranéenne (au sens des départements inclus dans la zone de défense Sud) est variable : en 2006, 122 communes sinistrées dans les départements méditerranéens sur un total de 729 en métropole, soit 17 % ; en 2005, 386 sur 674, soit 57 % ; en 2002, 480 sur 894, soit 54 %. Cependant, comme développé *infra*, une répétition de phénomènes violents, étendus et meurtriers singularise la région méditerranéenne depuis deux décennies, faisant notamment 36 victimes en novembre 1999 et 24 victimes en septembre 2002.

inondations en Languedoc-Roussillon en 2002, 2003 et 2005. Bien que ces deux risques soient différents, la Cour a décidé d'examiner ensemble les actions publiques visant à les prévenir, lutter quand ils adviennent, indemniser et réparer leurs dégâts.

L'efficacité des actions visant à protéger les personnes et les biens est une question d'importance croissante. La sécurité civile est une compétence partagée entre, d'une part, l'Etat, représenté dans les régions et les départements par le préfet, et, d'autre part, les collectivités territoriales, surtout départements et communes. Face à des événements de grande ampleur, le rôle de l'Etat demeure primordial pour édicter des normes de prévention, conformément à sa mission de garant du long terme et de l'intérêt général, organiser le système de lutte et de secours, enfin garantir l'intervention d'un mécanisme d'assurance.

La volonté du législateur d'améliorer le système de sécurité civile et de gestion des risques (lois du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages et du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile) doit donc s'accompagner d'un souci constant de veiller à l'efficacité et à la maîtrise des dépenses qui atteignent près de 800 M€ par an pour l'ensemble des risques, dont près de 300 M€ pour les feux de forêt et les inondations.

I - Les moyens budgétaires et administratifs

Plusieurs acteurs publics interviennent vis-à-vis de ces risques naturels. Les communes, responsables de l'urbanisme, informent et protègent les populations. De nombreuses structures intercommunales interviennent pour financer des équipements ou des travaux. Les conseils généraux financent et gèrent les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Les régions interviennent au titre du développement économique et de l'aménagement du territoire.

D'autres acteurs s'y ajoutent :

- l'Union européenne qui a par exemple fortement contribué au financement des dépenses de réparation des dégâts des inondations de 2002 et de 2003 en Languedoc-Roussillon ;

- les agences de l'eau²⁶⁰ qui peuvent financer des réparations à la suite d'inondations et, depuis la loi sur l'eau de 2006, des actions de prévention ;

- d'autres organismes, financés à des degrés divers par des fonds publics, comme l'office national des forêts (ONF), l'office national de la chasse et de la faune sauvage, le SAMU, la Croix Rouge, les associations départementales de la protection civile et plusieurs grandes entreprises publiques comme Réseau ferré de France (RFF) et Electricité de France (EDF).

Par ailleurs, le renforcement de la contribution des forces armées en appui des autorités civiles dans la lutte contre les catastrophes naturelles fait actuellement l'objet de nouvelles directives.

Dans ce contexte, l'Etat, qui ne peut se départir de sa responsabilité régaliennne, doit particulièrement veiller à la cohérence et à la coordination de ses interventions ainsi qu'à la clarté et à l'efficacité de ses procédures budgétaires et d'évaluation. Ce n'est pas toujours le cas.

A - Une coordination et un suivi par les services de l'Etat encore insuffisants

1 - Un dispositif mal coordonné

Plusieurs directions d'administration centrale sont compétentes, au premier rang desquelles la direction de la sécurité civile (DSC – ex direction de la défense et de la sécurité civiles) au sein du ministère de l'intérieur, ainsi que plusieurs « opérateurs ».

A l'échelon déconcentré, le préfet est en première ligne : préfet de zone²⁶¹, assisté dans la zone Sud par un état-major et un centre d'opérations de zone ; préfet de région, gérant les subventions destinés à la prévention ou à la réparation des dommages ; préfet de département,

260) Les agences de l'eau sont des établissements publics de l'Etat, financés par des redevances payés par les usagers, en vertu du principe « pollueur-payeur ». Il y en a six en métropole, une pour chaque bassin des quatre grands fleuves, une pour l'Artois Picardie, l'autre pour les bassins du Rhin et de la Meuse.

261) Depuis 1950, le territoire national est partagé en « zones de défense » ; en métropole, il y en a sept depuis 2000. Ces zones sont en particulier l'échelon territorial de coordination des moyens de la sécurité civile. Chaque zone de défense est dirigée en métropole par un préfet de zone de défense, qui est le préfet de région du siège de la zone. Toutefois, pour la zone de défense de Paris, dont le ressort est la région Ile-de-France, le préfet de zone est le préfet de police de Paris.

notamment chargé du contrôle de légalité des actes d'urbanisme, et responsable de la préparation et de la gestion des crises.

En matière de feux de forêt, la forêt méditerranéenne fait l'objet d'une organisation spécifique constituée d'une délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM), directement rattachée au préfet de la zone de défense Sud, mais ce service a des moyens limités et ne centralise pas tous les crédits mobilisés. En outre, il ne coordonne qu'imparfaitement l'action des services déconcentrés de l'Etat, en particulier pour la prévention²⁶². Le conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne n'a pas été réuni pendant quatre ans, de 2004 à 2008. L'Entente interdépartementale pour la protection de la forêt contre l'incendie a été érigée en établissement public par la loi du 13 août 2004, mais celui-ci n'a été formellement créé que le 5 juin 2008.

En matière d'inondations, l'éparpillement des responsabilités est préjudiciable à la coordination des actions. La fusion, dans le cadre de la réorganisation du ministère chargé de l'écologie, des directions de la prévention des risques et de l'eau est une première réponse utile. Dans les régions Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA), la création d'une instance spécifique serait justifiée du fait de l'importance et des caractéristiques des crues torrentielles.

2 - Un suivi insuffisant des leçons des catastrophes

Le suivi des mesures préconisées à la suite des catastrophes de la dernière décennie présente d'importantes lacunes.

Le « retour d'expérience » réalisé par des inspections générales à la suite des feux de forêt de 2003 comportait une cinquantaine de recommandations. Plusieurs actions ont certes été engagées depuis, par exemple l'instauration de servitudes sur les infrastructures de défense de la forêt contre l'incendie et la mise en chantier de « plans de massifs ».

Mais des préconisations importantes n'ont été suivies d'aucune réalisation significative, ou avec un grand retard. Ainsi, la circulaire de 1987 sur la prévention des feux de forêt n'a été actualisée qu'en 2007 ; la recommandation d'un moratoire sur les constructions en forêt dans l'attente de l'approbation des plans de prévention des risques d'incendies de forêt n'a été que partiellement appliquée ; le financement de la prévention n'a pas été remis à niveau.

262) La direction de la sécurité civile envisage d'y remédier en nommant le préfet des Bouches-du-Rhône préfet coordonnateur chargé d'une mission interdépartementale de protection de la forêt.

S'agissant des inondations, à la suite du rapport public de la Cour sur ce sujet en 1999 et des rapports de retour d'expérience des évènements catastrophiques de 2002, 2003 et 2005, de multiples décisions ont été prises pour corriger les insuffisances : circulaire du 30 avril 2002 ; dispositions dans la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, puis dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 ; refonte du dispositif de prévision des crues.

Pendant, les recommandations formulées dans les retours d'expérience ne sont pas systématiquement suivies. Aucune administration ni aucun haut fonctionnaire n'a le statut de « référent national » chargé d'animer la politique de l'Etat vis-à-vis des risques, dans toutes ses composantes, prévention, gestion de la crise et réparation, et doté de prérogatives de coordination²⁶³.

B - Des moyens budgétaires mal connus et mal évalués

Les dépenses de l'Etat pour les deux risques examinés sont imputées sur des budgets²⁶⁴ relevant des ministres chargés de l'intérieur, de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ainsi que de l'agriculture.

Selon le recensement fait par la Cour, le total des dépenses budgétaires consacrées à l'ensemble des risques de catastrophes naturelles a été d'environ 648 M€ en 2006, dont 392 M€ pour la mission *Sécurité civile*²⁶⁵. En ajoutant à ces dépenses budgétaires celles du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) affectées à ces risques, le total atteint 759 M€. La part des dépenses de l'Etat consacrées spécifiquement aux deux risques examinés a été d'environ 130 M€ pour les feux de forêt et 135 M€ pour les inondations.

263) Le décret du 2008-680 du 9 juillet 2008 confie à la DGPR la coordination interministérielle des politiques de prévention des risques majeurs (article 8), tandis que le décret n° 2008-682 du même jour confie à la DSC la préparation, la coordination et la mise en œuvre des mesures de protection des populations, de la prévention des risques civils de toute nature, de la planification des mesures de sécurité civile (article 6).

264) « Missions » du budget général.

265) L'instruction de la Cour a permis d'obtenir des administrations des données complètes par risque, pour 2006. Les services concernés n'ont pas reconduit ce travail en 2008 pour les dépenses de 2007. Il conviendrait qu'il soit régulièrement effectué à l'avenir ; il pourrait être placé sous la responsabilité des « référents », par risque, dont la Cour préconise l'instauration.

1 - Des procédures budgétaires complexes et confuses

La partition de la mission *Sécurité civile* en deux programmes (*Intervention des services opérationnels* et *Coordination des moyens de secours*) fortement imbriqués et concourant aux mêmes objectifs rigidifie inutilement la gestion de crédits, laquelle devrait être au contraire souple et réactive en cas de crise grave affectant la sécurité des populations.

Le FPRNM est financé par un prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles et non par des crédits de l'Etat. Ce fonds n'intervient pas pour les feux de forêt, même si depuis 2006 son cadre juridique l'y autorise. Son intervention est en revanche croissante dans la prévention des inondations. Pour la période 2003-2008, les coûts des plans d'actions de prévention et des inondations (PAPI), prévus au total pour 495 M€ sont financés par le budget de l'Etat (84 M€) et par le FPRNM (97 M€).

La diversité des financements est source de complexité ; celle-ci est aggravée au niveau local par la pluralité des organismes autorisés à engager les dépenses ainsi financées.

Depuis 2002, pratiquement tous les ans de nouvelles décisions du législateur ont élargi le champ des opérations susceptibles d'être financées par le FPRNM. Ceci nuit à la cohérence et à la clarté de ses interventions. Ces inconvénients ont été amplifiés par une disponibilité aléatoire des crédits, une absence de programmation pluriannuelle et de suivi au niveau départemental, et de soumission aux objectifs de performance tels qu'institués par la LOLF pour les dépenses de l'Etat.

2 - Les limites de la connaissance complète et détaillée des dépenses publiques

Les dépenses de l'Etat consacrées à ces deux risques (265 M€ en 2006) sont réparties différemment : très concentrées sur la prévention pour les inondations, partagées entre la prévention et la gestion des crises pour les feux de forêt.

S'agissant des feux de forêt, les données disponibles sur la dernière décennie font apparaître une stagnation en euros constants des crédits consacrés à la prévention, alors que les crédits affectés à la sécurité civile, donc à la gestion de crise, ont fortement augmenté.

L'administration n'est pas en mesure de présenter un tableau d'ensemble, à la fois complet et détaillé, des dépenses publiques ni même de celles de l'Etat. Le document de politique transversale (DPT) annexé aux projets de lois de finances consacré à la sécurité civile comporte de

nombreuses insuffisances dans l'identification des dépenses et leur allocation aux risques. Son périmètre est incomplet. En outre, il n'y a pas d'objectifs ultimes, clairs et précis, assignés aux dépenses mentionnées dans ce document. L'interprétation de certains indicateurs est malaisée. Par conséquent, ce document, qui améliore notablement l'information du Parlement et du public en général, n'est encore que peu utilisable pour apprécier la cohérence de l'allocation des moyens budgétaires consacrés à ces deux risques.

3 - L'absence d'une mesure complète des conséquences socio-économiques par risques

Le recensement, l'identification et l'estimation des coûts induits par les catastrophes naturelles présentent d'importantes lacunes. L'évaluation des coûts écologiques des inondations et des feux de forêt reste inexistante.

Ainsi les conséquences économiques à court et moyen terme des feux de forêt sont presque totalement ignorées, à l'exception de celles sur les récoltes de bois en Aquitaine. Les conséquences financières directes des crues exceptionnelles sont mesurées mais l'évaluation de leurs conséquences économiques et des risques futurs reste trop limitée. Quant aux dépenses budgétaires, leur évaluation *a posteriori* n'est pas systématique et, lorsqu'elle est faite, certaines dépenses sont parfois omises comme celles de fonctionnement associées aux opérations de reconstruction.

Les coûts de gestion de crise rattachables aux inondations et aux feux de forêt ne sont pas récapitulés, alors que la diffusion de telles données permettrait d'accroître la responsabilisation des différents acteurs.

L'administration ne s'est pas donné les moyens de définir des orientations de politiques publiques selon une analyse par risque, en termes de coûts et d'avantages, à cause principalement de la segmentation et de la complexité des procédures budgétaires et de l'insuffisance, voire de l'absence, des évaluations budgétaires et économiques *a posteriori*.

Faute d'informations suffisantes, les choix de l'Etat ne peuvent être faits de manière rationnelle. Or l'allocation des crédits et le choix des modes d'intervention devraient résulter d'un arbitrage entre deux stratégies : un effort soutenu de prévention visant à réduire les conséquences des catastrophes naturelles et, dans une certaine mesure, leur occurrence, ou bien la prévention réduite à quelques diligences indispensables avec pour contrepartie la probabilité de dépenses publiques massives en cas de crise exceptionnelle.

II - La prévention

A - Les limites des interventions en amont des risques

Certaines politiques agricoles, comme celles visant à valoriser la forêt, ou bien les règles d'utilisation des sols peuvent induire des effets sur la prévention.

La surface de la forêt méditerranéenne représente 9 % de celle de métropole, mais les prélèvements y stagnent à 2 % de la récolte nationale, alors que la filière bois connaît un regain. La production moyenne est chaque année est de 1,2 m³/ha, contre 10 m³/ha dans les Landes. Les conditions d'exploitation difficiles de la forêt méditerranéenne (relief, densité du couvert végétal) expliquent sans doute pour partie cet écart considérable. Pourtant, le défaut d'exploitation, donc d'entretien, accroît la vulnérabilité de la forêt méditerranéenne aux incendies.

La multiplicité des parcelles privées n'y facilite pas l'application de règles de gestion : sur les 913 000 ha de forêt privée en région PACA, seuls 272 000 sont soumis à un plan simple de gestion (PSG), obligatoire pour les exploitations de plus de 25 hectares, et 102 000 ha seulement ont un PSG agréé. Il conviendrait donc de rechercher à mieux valoriser la forêt méditerranéenne.

Les incendies de l'été 2003 ont mis en évidence l'utilité des coupures agricoles dans la maîtrise de la propagation du feu. Or, si le code forestier prévoit l'implantation de coupures de combustible, il ne peut imposer une activité agricole au propriétaire. Seule la maîtrise foncière permet de prescrire un usage agricole dès qu'un exploitant entend s'installer ou étendre son activité, ce qui suppose une attitude particulièrement volontariste vis-à-vis des agriculteurs et probablement aussi des moyens incitatifs. Des dispositifs contractuels ont été mis en place à cette fin, dans le département du Gard et celui des Pyrénées orientales, soutenus par des crédits d'Etat et européens²⁶⁶. Ces actions, initiées depuis environ deux ans, restent à étendre.

Les mesures de politique agricole réduisant l'imperméabilisation des sols restent peu efficaces en cas de crues exceptionnelles ou à cinétique rapide, comme en Languedoc-Roussillon. Elles peuvent en revanche contribuer à prévenir les effets des crues à cinétique lente (place des parcelles, rôle des talus, des haies, des zones humides, des surfaces imperméabilisées). La loi du 30 juillet 2003 précitée a prévu l'extension

266) Fonds européen agricole pour le développement rural.

des zones de rétention temporaire des eaux de crues. Mais dans plusieurs départements de la région Languedoc-Roussillon par exemple, cette politique est entravée par l'intérêt du maintien des activités agricoles, souvent à haute valeur ajoutée (cultures maraîchères, vignes) que la restauration des champs d'expansion des crues en plaine mettrait en cause.

B - Les retards et les insuffisances des règles d'utilisation des sols

La loi du 2 février 1995 impose, dans les communes soumises aux risques naturels, l'élaboration de plans de prévention des risques naturels (PPRN). Ces PPRN se déclinent en plans de prévention des risques d'incendies de forêt (PPRIF) et plans de prévention des risques d'inondation (PPRI). En 1998, l'Etat s'est donné pour objectif de doter d'un PPRN à l'horizon 2005 les 5 000 communes les plus exposées. Fin 2006, 5 436 communes étaient dotées d'un PPRN approuvé. Ce bilan quantitatif est donc satisfaisant, mais des insuffisances demeurent.

1 - S'agissant des feux de forêt

Les PPRIF ne visent pas à enrayer l'urbanisation, mais à minimiser les risques d'implantation de nouvelles constructions dispersées dans les espaces boisés et favoriser l'aménagement de dispositifs de protection des constructions existantes, en particulier en lisière de forêt.

En 2000-2001, la DFPM évaluait à environ 1 200 le nombre de PPRIF à adopter. Au 1^{er} février 2008, seuls 173 PPRIF avaient été prescrits par les préfets dans les 13 départements qui justifient de cette procédure en zone Sud : dans la région Languedoc-Roussillon, 36 seulement ont été prescrits ou approuvés, alors que 1 317 communes sont recensées à risque dans cette région. Dans le département du Var, si 17 PPRIF y ont été prescrits dès novembre 2003, seuls deux ont été approuvés depuis ; pour certains PPRIF, la procédure de concertation avec le public n'a pas encore été engagée cinq ans après ; il n'est pas envisagé de prescrire un PPRIF dans d'autres communes, pourtant elles aussi exposées.

Le faible déploiement de ces plans a plusieurs causes :

- des difficultés de méthode (détermination homogène de l'aléa de feu de forêt) et l'insuffisance des moyens en personnel dans les services déconcentrés de l'Etat chargés de piloter les PPRIF ;

- les réticences des propriétaires et des collectivités à des contraintes limitant les droits à construire et altérant la valeur vénale des terrains, alors que des constructions étaient auparavant autorisées dans des zones soumises à un fort aléa ;
- la faiblesse des ressources budgétaires que certaines communes forestières peuvent consacrer à des travaux d'intérêt général prévus par les PPRIF (élargissements de voirie, points d'eaux, traitement des zones de contact entre la forêt et les habitations dites « interfaces », pouvant conditionner la constructibilité de certaines zones) et, partant, la difficulté à solliciter des subventions de l'Etat et de la région, faute d'un apport financier suffisant des communes en cause.

Aucune décision significative n'a été prise depuis 2003 pour régler cette question. La circulaire du 23 avril 2007 relative au financement par le FPRNM des mesures de prévention rend certes possible l'utilisation du fonds pour financer ces travaux communaux, mais elle est dans les faits difficile à appliquer à cause de problèmes de définition des travaux éligibles et des faibles montants disponibles au regard de l'ampleur des travaux à réaliser.

Il convient enfin de relever l'absence de plan départemental de protection des forêts contre les incendies (PDPFCI) dans quatre des quinze départements de la façade méditerranéenne, parmi les plus exposés (Alpes-Maritimes, Bouches du Rhône, Var, Vaucluse). La procédure est néanmoins engagée pour ces derniers avec pour objectif une approbation en 2009.

2 - S'agissant des inondations

Les PPRI valent servitude d'utilité publique et sont donc opposables aux décisions des communes en matière de droit des sols, notamment de délivrance de permis de construire. Les PPRI de Languedoc-Roussillon sont établis selon la doctrine technique la plus restrictive en application sur le territoire national, ce qui manifeste la forte implication des services de l'Etat. Néanmoins le taux d'approbation de PPRI dans les communes à risque est inférieur à 50 % dans pratiquement tous les départements de cette région. Ce taux est particulièrement faible dans le Gard, dont le territoire est pourtant particulièrement exposé.

Si les crédits destinés à l'élaboration des PPRI ont été suffisants, en particulier grâce aux compléments apportés par le FPRNM, la faiblesse des moyens en personnels dans les services déconcentrés n'a pas facilité l'approbation des plans. Par ailleurs, les services de l'Etat ont

privilegié le partenariat avec les collectivités locales, ces dernières pouvant faire obstacle à l'avancement des procédures. La Cour doit pourtant souligner que l'avis des communes n'est que consultatif ; que l'Etat dispose en dernier ressort du pouvoir de décision ; que sa responsabilité peut être recherchée en cas de carence.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que le bilan de l'évolution des constructions en zone inondable soit mitigé, comme le montre le cas du Gard. En 1999, 30% des zones urbanisées étaient situées en zone inondable, soit 37% de la population (232 400 habitants). La population du Gard habitant dans les lits majeurs des cours d'eau a augmenté de 6,5 % de 2000 à 2005, l'accroissement de la population en zone inondable étant comparable à celle hors zone inondable (+10,1 % contre 11,9 %) ²⁶⁷. La vulnérabilité potentielle des habitants du Gard face aux inondations a donc continué à augmenter dans la dernière décennie.

Les PPRI doivent intégrer des actions pour prendre en compte l'exposition au risque des implantations existantes, par des mesures de sauvegarde ou de protection opposables à la collectivité ou aux propriétaires. Cette intégration, bien qu'utile, rend complexe l'élaboration des plans, compte tenu du nombre de maîtres d'ouvrage susceptibles de diligenter des travaux et de l'articulation imparfaite des PPRI avec les programmes d'action de prévention des risques liés aux inondations (PAPI) qui associent l'Etat et les collectivités dans des démarches intégrées par bassins versants ²⁶⁸.

C - Les lenteurs des travaux de prévention

1 - S'agissant des inondations

L'avancement des programmes d'action de prévention des risques liés aux inondations qui programment des investissements de prévention ne va pas sans difficultés. Si 48 d'entre eux étaient actifs en septembre 2007, avec des financements des actions s'élevant à 737 M€, dont 247 M€ apportés par l'Etat et par le FPRNM, les projets les plus avancés sont souvent des études et des projets techniquement simples, les travaux lourds accusant en revanche des retards.

267) Etudes réalisées par la direction interrégionale de l'environnement du Languedoc-Roussillon et l' « observatoire départemental des risques » du département du Gard.

268) A la différence des PPRI qui définissent sur un ressort communal des mesures de protection et une cartographie des risques valant servitude d'urbanisme, les PAPI sont des documents de planification associant des financements d'Etat et des collectivités dans des démarches intégrées de prévention par bassin versant.

Les engagements en matière de réduction de la vulnérabilité restent encore très modestes, les actions de ralentissement dynamique des crues étant retardées au regard des actions de protection, de pilotage ou de délocalisation. La consommation des crédits, moins rapide qu'attendu, a entraîné pour les premiers programmes un étalement des engagements de crédits jusqu'à 2009 (au lieu de 2008). Ainsi les taux d'exécution de deux de ces plans dans le Gard (bassins versants du Gardon et du Vidourle) n'étaient fin 2007 que de 52 % et 25 %.

Les digues du delta du Rhône présentent des faiblesses et leur consolidation connaît des retards, ainsi que l'a relevé en 2004 une mission d'inspection²⁶⁹ qui relevait : la résistance très hétérogène aux crues ; la dispersion des gestionnaires ; l'insuffisance des contrôles ; le défaut de surveillance. Pour remédier à cette situation critique, l'Etat a signé le 21 mars 2007 un « contrat de projets interrégional Plan Rhône » pour la période 2007-2013. Il est regrettable qu'un tel plan, dont la réalisation doit nécessairement s'étendre sur plusieurs années, commence seulement à être mis en œuvre, faute d'avoir été prévu plus tôt.

L'Etat ne s'est préoccupé que récemment du contrôle systématique des digues et des barrages. Dans le Gard, l'inventaire des digues n'est réalisé et disponible que depuis 2006 et la police des digues et des barrages n'est assurée que par deux agents, dont un à temps partiel.

Dans certains cas, l'Etat ne prend pas les mesures appropriées face aux insuffisances des aménagements hydrauliques entrepris par les collectivités locales, alors qu'il en a juridiquement la maîtrise via les plans de prévention des risques. Cela a été le cas par exemple pour des communes du Vaucluse dont le schéma d'aménagement hydraulique ne porte que sur une des deux rives du fleuve.

2 - S'agissant des feux de forêt

Les dépenses du conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM)²⁷⁰ ont progressivement diminué, diminution ralentie depuis 2004. Dans ce contexte, ses dépenses ont été concentrées sur les actions de court terme, par exemple la surveillance des massifs et le contrôle des obligations réglementaires de débroussaillage (paiement par l'Etat de journées d'agents assermentés à l'ONF), au détriment de projets plus

269) « La sécurité des digues du delta du Rhône ; politique de constructibilité derrière les digues », rapport CGPC-CGGREF-IGE, 20 octobre 2004

270) Le CFM n'est pas un organisme ; c'est le nom donné à une enveloppe de crédits du budget de l'Etat destinés à la prévention des feux des forêts méditerranéennes.

structurants à plus long terme (par exemple de formation et de sensibilisation du grand public).

Le montant du financement des investissements de défense de la forêt contre les incendies dans les dépenses du CFM s'élève à 3,5 M€ en 2006 et est relativement stable depuis 2004. Comme le constatait déjà la Cour en 1999, les retours d'expérience et diagnostics partiels témoignent d'une dégradation de ces équipements, alors que leur pérennité nécessite des travaux réguliers de maintien en condition opérationnelle des ouvrages. Les conseils généraux appliquent imparfaitement les mesures d'élargissement des pistes, d'aménagement d'aires de retournement et de croisement des véhicules, de débroussaillage profond de sécurité, de caractéristiques techniques des points d'eau, de signalétique. Ces travaux dont le coût devrait s'accroître sont financés par les collectivités locales (département et région) sans aucune aide de l'Etat.

Le respect des obligations de débroussaillage est encore mal contrôlé. L'article L. 322-3 du code forestier prescrit aux propriétaires une obligation de débroussaillage autour des constructions. Si les intéressés n'exécutent pas ces travaux, la commune y pourvoit d'office aux frais du propriétaire. En cas de carence du maire, le préfet se substitue à la commune. L'Etat a pris des mesures d'accompagnement de cette réglementation : information des propriétaires, appui à l'exercice des missions de contrôle, répression des infractions coordonnée entre les préfets et les procureurs de la République dans certains départements. Un meilleur contrôle du débroussaillage doit être recherché en s'appuyant sur les communes, par exemple en leur transférant la responsabilité des travaux, qui seraient à financer par les ressources communales, avec le concours éventuel des conseils généraux.

En application du code forestier, les préfets doivent fixer les largeurs de débroussaillage aux abords des principales infrastructures d'équipement du territoire. Le coût de ce débroussaillage est à la charge du propriétaire de l'ouvrage.

III - La gestion de crise à parfaire

Le dispositif de gestion de crise s'est sensiblement amélioré de façon continue depuis quelques années. Il a d'ailleurs fait preuve d'une grande efficacité dans la gestion des catastrophes, contrairement à ce qui a pu se passer récemment dans d'autres pays européens ou outre-Atlantique. Il reste cependant des imperfections qui peuvent être corrigées.

A - Des moyens financiers en forte augmentation

Les dépenses de la mission *Sécurité civile*, dont l'essentiel est consacré à la gestion des crises, ont augmenté fortement de 2001 à 2004 et se sont stabilisés depuis (244 M€ en 2001, 393 M€ en 2007). Le montant annuel moyen des dépenses 2005-2007 est ainsi supérieur de 55% à celui de l'année 2001.

Les crédits consacrés aux feux de forêt au sein de cette mission sont passés de 62 M€ en 2005 à 103 M€ en 2007 (99 M€ en 2006). Ces évolutions contrastent avec la stabilisation des montants de crédits observée pour la prévention des feux de forêt dans d'autres missions du budget général.

Les moyens nationaux sont composés des formations militaires de la sécurité civile (FORMISC) et surtout d'une flotte d'avions et d'hélicoptères.

Pour les inondations, 325 agents des FORMISC sont en permanence d'astreinte afin d'intervenir dans un délai de une à trois heures lors des catastrophes majeures. Ces unités peuvent être appuyées par deux détachements de renfort national, disposant de capacités dans les domaines de la navigation, de la protection, de l'isolement, de l'assistance et du pompage (pour un coût annuel d'investissement de 1,6 M€). Les équipements lourds des établissements de soutien opérationnel et logistique de la sécurité civile sont utilisés pour le pompage de grande capacité, le traitement de l'eau et la protection de points sensibles contre les crues.

Au total, en 2006-2008, les investissements spécifiques s'élèvent à 2,5 M€ et les coûts de fonctionnement liés à au risque d'inondations à 5 M€. Les dépenses spécifiques de gestion de crise sont d'environ 2,5 M€ en moyenne annuelle.

B - Une stratégie nécessaire pour les moyens aériens

1 - La composition de la flotte

La composition de la flotte d'avions de la DSC (25 avions entièrement dédiés à la lutte contre les feux de forêt et 40 hélicoptères) appelle plusieurs remarques.

- Elle n’a pas fait l’objet d’une analyse globale depuis 2001. Les décisions d’investissement, et notamment de remplacement des appareils, ne s’appuient pas sur une stratégie pluriannuelle et sur une démarche de coordination avec les politiques d’achat ou de location des collectivités locales.
- La recherche de flexibilité dans l’utilisation et le financement de la flotte est insuffisante, alors que les nouveaux modes de financement, crédit-bail, location avec option d’achat ou partenariat public/privé pourraient permettre de rapprocher la composition de la flotte de celle répondant aux besoins d’une année de feu moyenne.
- Dans le cadre du marché d’acquisition de deux avions bombardiers d’eau polyvalents de type *Dash* (d’un montant unitaire de près de 19 M€ HT), l’Etat n’a pas renégocié le prix, alors qu’un des appareils, qui ne respecte pas le cahier des charges, ne peut être utilisé en zone accidentée à cause de sa moindre maniabilité.
- La coopération internationale pour l’utilisation des flottes aériennes est insuffisante, le dispositif d’intervention rapide initié par l’Union européenne ayant eu un développement modeste. Or la mobilisation simultanée des flottes de plusieurs Etats membres serait utile compte tenu de la répétition d’incendies de forêt majeurs auxquels les pays touchés peuvent difficilement répondre seuls (France en 2003, Portugal et Grèce plus récemment).

S’agissant de la flotte d’hélicoptères, la DSC ne dispose que d’un seul appareil bombardier d’eau à forte capacité, considéré comme très efficace en zone montagneuse, bien que cette limitation ait été critiquée dès 2003 dans le rapport de retour d’expérience des feux de forêt.

2 - L’utilisation de la flotte

Dans un contexte d’accroissement ces dernières années des accidents d’aéronefs de la sécurité civile, les conditions de la gestion opérationnelle des personnels et de pilotage des missions aériennes appellent plusieurs critiques : fonctions d’état-major en sous-effectifs ; documents et consignes souvent incomplets et peu utilisés ; difficulté d’influence de la direction de la base aérienne de la sécurité civile face aux représentants du personnel et à l’administration centrale ; fort individualisme des personnels, avec une absence fréquente de vrais « briefing-débriefing » ; défaut de sanctions en cas de non respect des consignes.

Le recrutement des pilotes d'avion, pour la plupart des militaires retraités, est peu diversifié. Bien que la DSC ait récemment engagé des réformes visant à améliorer les procédures et l'entraînement des pilotes, les inconvénients de l'organisation actuelle appellent l'étude de l'opportunité d'une structure à caractère militaire.

Les mesures prises pour optimiser l'utilisation des hélicoptères ont été tardives et insuffisantes, en ce qui concerne : la programmation de l'achat d'un entraîneur de vol au sol ; le contrôle du nombre d'heures de vol, défaut corrigé par la DSC depuis les premières observations de la Cour ; la rigueur de la doctrine d'emploi des appareils, qui est insuffisante ; la rationalisation de la carte d'implantation des hélicoptères du service public, qui reste à accomplir.

Pour les activités de transport aérien de la DSC, la Cour a constaté une forte augmentation du nombre des missions de transport de passagers de 2001 à 2005, avec des procédures de décision, de facturation et d'assurance peu rigoureuses. De fait, plusieurs transports de personnes privées et des voyages à finalité touristique ont eu lieu au cours de cette période sans aucun rapport avec la lutte contre les feux de forêt, voire sans lien direct avec une mission de service public. Ce constat nécessitait une refonte complète du dispositif. La DSC l'a réalisé en 2007. Le moment venu, le bilan de cette refonte sera à dresser.

C - Prévisions et alerte encore améliorables

1 - La qualité des prévisions

A la suite des observations de la Cour dans son rapport public de 2006, Météo France a amélioré les taux de non détection des risques d'inondation et de fausses alarmes à l'échelle nationale, mais non au niveau départemental. Or les alertes reflétant mal le niveau du danger, si elles sont trop fréquentes, peuvent engendrer une moindre vigilance de la population. Un nouveau modèle, opérationnel fin 2008, devrait selon Météo France réduire ces incertitudes.

Le réseau actuel de mesures spécifiquement dédié aux feux de forêt comporte certaines lacunes : son maillage est incomplet et le nombre de pannes est en augmentation.

Pour l'annonce des crues, le dispositif intégré à la prévision météorologique, achevé en 2007, constitue un progrès indéniable, bien que des insuffisances subsistent dans la couverture du territoire. Les découpages administratifs et opérationnels distincts des services de prévisions des crues et de Météo France entraînent une complexité inutile,

alors qu'ils dépendent tous les deux dorénavant du ministère chargé du développement durable. Des progrès restent enfin à réaliser afin de prévoir les phénomènes urbains de ruissellement, dont les conséquences peuvent être aussi dramatiques que celles des crues de cours d'eau.

2 - Les dispositifs d'alerte

Le dispositif d'alerte en matière de feux de forêt est hétérogène. Afin de ne pas favoriser les velléités incendiaires, les préfets ne sont pas tenus de diffuser les alertes au grand public, ce qui a le défaut d'entraîner une grande disparité de la communication de l'Etat dans ce domaine selon les départements.

S'agissant des crues, l'adaptation de l'alerte au contexte local est un problème encore mal résolu, notamment pour les communes qui ne disposent pas d'un système propre d'interprétation des données diffusées par le dispositif de vigilance intégré. L'utilisation de certains réseaux locaux d'information n'est pas suffisamment prévue et anticipée.

3 - Le déploiement des moyens humains sur le terrain

A la différence de l'alerte sur les inondations, largement automatisée, celle sur les feux de forêt appelle une présence humaine durant toute la saison des feux, pour surveiller, informer, contrôler et agir en première intervention. Le programme d'action est arrêté par le préfet de département au titre d'un ordre général d'opérations. Les personnels, placés sous l'autorité opérationnelle du préfet, sont constitués de patrouilles terrestres de surveillance gérées par l'ONF (pour partie affectés à des travaux de prévention en dehors des périodes à risque), de personnels des SDIS, de l'office national de la chasse et de la faune sauvage, de militaires, d'agents des collectivités locales, dont 900 agents départementaux, ainsi que de volontaires des « comités communaux feux de forêt ».

Bien qu'ils constituent l'ossature du dispositif, les agents gérés par l'ONF ont vu leur activité opérationnelle diminuer. Ainsi de 2003 à 2006, le nombre de patrouilles financées par l'Etat est passé de 11 266 à 8 992, période également marquée par une forte diminution du nombre des fonctionnaires assermentés de l'ONF dédiés à ces missions (de 4 476 à 3 311 patrouilles) et par l'extinction des patrouilles d'ouvriers forestiers rapatriés d'Afrique du Nord du fait du départ à la retraite de ces personnels (de 1 944 à 812 patrouilles). L'augmentation de la part consacrée aux patrouilles de l'ONF par le conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM), au détriment du soutien aux aménagements de prévention, n'a pas enrayé cette évolution. Bien que compensé en partie

par l'intervention des collectivités locales, ce désengagement est préoccupant, car il accroît le risque d'hétérogénéité dans la couverture du territoire et pourrait affaiblir l'acceptation du rôle de coordinateur de l'Etat.

IV - Les dispositifs d'indemnisation et de réparation

A - Un régime *CatNat* peu incitatif à la prévention

1 - Les caractéristiques du régime

Le régime de garantie des dommages causés par les catastrophes naturelles, dit *CatNat*, est géré par la caisse centrale de réassurance (CCR). Adossée sur une garantie illimitée de l'Etat, il vise à pallier les carences du marché de l'assurance²⁷¹. Celui-ci ne pourrait pas couvrir ces risques dans les mêmes conditions : les garanties offertes ne seraient pas illimitées ; la tarification serait plus différenciée, ce qui pourrait évincer certains assurés du bénéfice de la couverture.

Il est à cet égard conforme aux principes économiques de faire financer l'indemnisation et une partie de la prévention (via le prélèvement opéré par le FPRNM) des dommages liés aux inondations par les bénéficiaires potentiels du régime d'indemnisation. Ces dépenses de prévention, si elles sont bien affectées et utilisées, doivent en effet permettre une réduction du montant des indemnisations et donc, éventuellement, une diminution des primes finalement payées par les propriétaires de biens immobiliers menacés.

Les modalités du régime *CatNat* s'écartent de ce schéma. Tout propriétaire d'un bien immobilier souscrivant une assurance dommage acquitte la prime, même s'il n'est en aucun cas menacé par une catastrophe naturelle. Une mutualisation s'opère donc au niveau national entre tous les assurés. La prime s'assimile par conséquent à une contribution obligatoire de solidarité, sans modulation selon l'exposition au risque.

271) Cette procédure est complétée, pour les pertes d'exploitation agricoles, par une éventuelle mise en jeu du fonds national des calamités agricoles créé par la loi n° 64-706 du 10 juillet 1964.

Sur la période 1983-2004, l'Etat a encaissé davantage de primes, au titre de sa garantie illimitée, qu'il n'a décaissé d'indemnités, au titre de la mise en jeu de cette garantie : la différence entre encaissements et décaissements a été au total de 678,5 M€ en douze ans. Toutefois, les risques d'inondation et leurs conséquences financières s'accroissent sur moyenne période, tendance qui est masquée par l'absence de catastrophe majeure ces dernières années, et avec les risques financiers.

Le montant des indemnités versées par la CCR est en moyenne annuelle de 150 M€. Ses réserves ne lui permettraient pas de faire face seule à un événement exceptionnel ; le cas échéant, la garantie de l'Etat serait mise en jeu. Ainsi le coût potentiel d'une inondation centennale en région parisienne peut être estimé à 4,6 Md €, dont 3 Md € à charge de la CCR, alors que ses réserves, pour le risque *CatNat*, ne s'élevaient qu'à 2 Md € fin 2007.

2 - Un régime qui n'incite pas suffisamment à la prévention

Ce régime de prime unique n'incite pas les assurés à prendre conscience des risques naturels auxquels ils sont exposés, notamment les entreprises, dont les dommages sont potentiellement coûteux. Dans le cas d'une crue centennale en région parisienne, la moitié des dommages affecterait les activités économiques : plus de 170 000 entreprises seraient touchées²⁷². A titre de comparaison, 37% des dommages causés par les inondations de 2002 dans le Gard concernaient des commerces et des industries et 11% des particuliers.

Contrairement à la prime, la franchise exigible en cas de sinistre est modulée en fonction de l'existence d'un PPRI et de l'exposition du bien, déterminée par le nombre d'arrêtés de constatation de l'état de catastrophe naturelle. Cependant cette modulation est en pratique peu efficace, la confection et l'approbation des PPRI minorant la franchise ne dépendant en aucun cas des assurés, mais des élus locaux et des services de l'Etat. Elle pénalise donc des personnes privées qui sont pourtant les premières victimes d'inondations répétées.

De même les dispositions relatives aux constructions ne respectant pas les dispositions légales sont peu rigoureuses : les constructions en infraction aux prescriptions des PPRI et aux règles d'urbanisme demeurent éligibles à la garantie *CatNat*. La législation autorise les compagnies d'assurance à refuser de garantir des constructions illégales

272) Rapport de la commission de l'aménagement régional, de l'environnement, du tourisme et des transports intitulé « Entreprises et risques de crues à Paris et en petite couronne » paru en 1999 et actualisé en 2003.

au regard des prescriptions d'un PPRN, mais elles utilisent peu cette faculté. La disposition introduite par la loi du 30 juillet 2003, qui permet au préfet de saisir le bureau central de tarification lorsque les conditions dans lesquelles un bien ou une activité bénéficie de la garantie *CatNat* leur paraissent injustifiées, n'a jamais été appliquée.

Alors que la CCR dispose d'une expertise très utile à partir des données des compagnies d'assurance, son rôle est encore insuffisant en matière de connaissance des risques. Sollicitées par la CCR dans le but de disposer d'une base de données affinée, les compagnies d'assurance lui ont communiqué leurs données relatives aux sinistres ; toutefois celles-ci demeurent parfois imprécises. Elles ont été récemment mises en ligne de manière agrégée, ce qui permet d'identifier les communes et les quartiers les plus exposés. La diffusion de données plus fines s'opposerait au respect de la confidentialité, notamment lorsqu'elles sont établies à l'échelle de la parcelle de terrain. La disponibilité d'informations fiables et réservées aux décideurs serait pourtant d'intérêt public pour mieux orienter la prévention.

De fait, la finalité du régime *CatNat* est davantage budgétaire (accumuler un montant suffisant de réserves pour faire face à une catastrophe majeure, sans besoin d'appel au budget de l'Etat) et sociale (établir une solidarité entre tous les propriétaires de biens immobiliers, allégeant la charge de ceux particulièrement exposés au risque d'inondation) qu'incitative à des comportements de prévention de la part des assurés.

B - L'absence d'obligations liées à l'assurance incendie

Les superficies de forêt assurées sont restées stables depuis deux décennies, environ 500 000 ha, soit environ 2,5 % seulement du total et 5 % de la forêt privée, les forêts domaniales n'étant pas assurées. Le taux de la prime pour le seul risque incendie varie de 0,05% à 1% selon les régions, les espèces et les âges.

Le coût de l'assurance est donc à peine inférieur au revenu direct de la forêt constitué pour l'essentiel par les ventes de bois, ce qui explique que le recours à l'assurance soit si faible. Les assurances ne couvrent pas, en outre, la perte de revenus indirects tirés par exemple du tourisme, ou encore de la qualité des paysages et des écosystèmes.

Pour les compagnies, l'enjeu de l'assurance des biens exposés au risque de feux de forêt reste donc limité, du fait en particulier du nombre relativement réduit de véhicules ou de biens immobiliers susceptibles d'être endommagés ou détruits.

Instaurer une modulation des primes d'assurance en fonction du respect des prescriptions réglementaires par leurs clients serait peu efficace, la surprime éventuelle risquant d'être beaucoup plus faible que le coût du débroussaillage. Limiter les remboursements si le propriétaire de la construction incendiée ne peut justifier du débroussaillage réglementaire est difficile à envisager, car cela pénaliserait des personnes déjà gravement sinistrées.

Une disposition mériterait en revanche d'être étudiée. L'article 10 de la loi du 13 août 2004 autorise les assureurs à majorer la franchise jusqu'à 5 000 € supplémentaires en cas de non respect des obligations de débroussaillage par les propriétaires sinistrés. Cette disposition n'est pratiquement jamais appliquée car, comme il est malaisé d'apporter la preuve *a posteriori* d'un non respect de l'obligation de débroussaillage, les assureurs répugnent à s'engager dans des contentieux complexes et coûteux pour un bénéfice très réduit. C'est pourquoi la fourniture d'un certificat de débroussaillage pourrait être obligatoire pour tous les propriétaires soumis à cette obligation, son absence entraînant la majoration de la franchise en cas de sinistre.

C - Subventions publiques ou assurance pour les collectivités territoriales²⁷³ ?

Des subventions peuvent être imputées sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* du ministère de l'intérieur pour aider les collectivités locales à réparer les dommages subis par leur patrimoine non assuré. En pratique, il s'agit exclusivement de crédits d'équipement, destinés à la voirie, aux réseaux, ponts et stations d'épuration, dont la reconstruction ou la réhabilitation peut par ailleurs être soutenue par des subventions sectorielles.

La faiblesse du recours aux assurances pour ce type de biens fait question. Compte tenu de la part des biens non assurés dans le patrimoine des communes (canalisations, murs de soutènement, voiries, réseaux, ouvrages d'art, etc.), 60 à 80 % du montant des dommages restent

273) Le total des dépenses publiques (Etat et collectivités locales) consacré aux réparations après les inondations de 2002 dans le seul département du Gard s'est élevé quant à lui à 255 M€, soit près du double des dépenses faites chaque année, par l'Etat, pour la prévention des inondations dans toute la France.

aujourd'hui à la charge des collectivités après intervention des assureurs alors que la proportion n'est que d'environ 10 % pour les sinistres touchant les particuliers.

Trois facteurs limitent le recours des communes aux assurances, par exemple pour couvrir le risque d'inondation : pour plusieurs événements, la « profondeur statistique » est insuffisante pour évaluer correctement le risque, les primes devant être ajustées au fur et à mesure de la connaissance de l'aléa ; certaines communes sont surexposées (Arles par exemple) et ne sont plus assurables contre le risque d'inondation à cause de la probabilité élevée de sa réalisation ; enfin, la valeur de certains biens est très mal estimée par l'administration.

Néanmoins, une partie de ces biens, présumés non assurables, pourrait aujourd'hui l'être, à un tarif acceptable, dès lors que seraient définis, en concertation avec les compagnies d'assurance, soit des catégories de biens assurables, soit des critères de détermination du caractère assurable ou non d'un bien. Seuls relèveraient d'une prise en considération au titre de la solidarité locale ou nationale, les biens non susceptibles d'être assurés à un tarif normal, soit par nature, soit du fait d'une exposition trop importante à un risque donné.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

Bien que les caractéristiques des inondations et des feux de forêt soient différentes, la comparaison des interventions de la puissance publique montre les progrès restant à accomplir dans ces deux domaines.

L'ampleur et la portée des menaces sont fortes. L'absence de sinistre majeur depuis le milieu de la présente décennie ne saurait conduire l'Etat à relâcher l'effort de prévention des risques et de préparation aux crises, dont le coût est sans commune mesure avec celui d'une catastrophe naturelle majeure.

La Cour estime que l'efficacité des dépenses publiques consacrées à la gestion de ces risques pourrait être améliorée.

- Certaines réussites incontestables restent à parfaire, tel l'emploi des moyens aériens de lutte contre les feux de forêt ou le dispositif intégré de prévisions météorologiques et d'annonce des crues.

Cependant, subsistent plusieurs insuffisances auxquelles il conviendrait de remédier : le caractère incomplet et tardif de l'exploitation des « retours d'expérience » à la suite d'événements exceptionnels, le trop lent établissement des plans de prévention des risques naturels, le défaut de vigilance sur le respect de ces plans par les documents d'urbanisme, les modalités de diffusion de l'alerte.

- S'agissant des feux de forêt, les moyens nationaux de gestion de crise, qui concentrent une grande part de l'effort budgétaire, devraient être rendus plus flexibles.

- S'agissant des inondations, les crédits devraient être dépensés en priorité sur les actions les plus structurantes : aménagement coordonné des bassins versants, restauration des zones naturelles d'expansion des crues, voire moyens humains supplémentaires afin de contrôler plus rigoureusement l'application du droit des sols par les communes.

En outre, les dispositifs d'indemnisation et de réparation, que ce soit le régime « CatNat », les assurances ou les crédits de reconstruction, n'incitent pas suffisamment à la prévention.

Dans un contexte de vulnérabilité accrue à moyen terme, l'Etat doit faire des choix, éclairés et plus nets, en concentrant ses interventions sur les domaines aux plus forts enjeux et, sans doute, en privilégiant les actions de prévention. En permettant d'atténuer l'ampleur et le coût des événements exceptionnels qui risquent de se reproduire, de tels choix seraient les plus pertinents pour allouer l'argent public.

Ainsi la Cour émet les recommandations suivantes.

* Mieux mesurer les différents financements publics consacrés à la prévention, la gestion de crises, l'indemnisation et la réparation des dégâts, selon la nature des risques naturels et l'identité des contributeurs (Europe, Etat, collectivités territoriales) afin de pouvoir en apprécier l'efficacité.

* Tirer plus systématiquement les enseignements des catastrophes majeures et, en particulier, s'assurer de l'application des mesures préconisées dans les « rapports de retours d'expérience ».

* Accroître la cohérence des politiques publiques en instituant, pour les risques naturels, un référent national doté de prérogatives de coordination en matière de prévention ainsi qu'en matière de gestion des risques ;

* Davantage réprimer les contraventions aux prescriptions des documents de planification et d'urbanisme en matière de prévention des risques et procéder à une évaluation nationale de l'application des circulaires en matière de lutte contre les constructions illégales.

* Pour la prévention des feux de forêt

- Tirer un meilleur parti économique de la forêt méditerranéenne et y aménager davantage de coupures agricoles.

- Accélérer l'instruction et la publication des plans de prévention des risques d'incendie de forêt dans les communes les plus sensibles, ainsi que des plans départementaux de protection contre ces incendies.

- *Systématiser la diffusion par les préfets des cartes de danger normalisées.*

- *Mieux veiller au respect des obligations de débroussaillage par les propriétaires des infrastructures d'équipement et les personnes privées en infligeant des pénalités financières en cas de défaillance.*

- *Améliorer la couverture et la fiabilité du réseau d'observation des feux de forêt géré par Météo-France.*

** Pour la lutte contre les feux de forêt*

- *Mettre un terme au transport de passagers par les aéronefs (hélicoptères ou avions) de la direction de la défense et de la sécurité civile sans rapport avec ses missions fondamentales.*

- *Inscrire la stratégie de maîtrise des moyens aériens par cette direction dans une perspective pluri-annuelle en prenant en compte les autres moyens publics de même nature, ceux des services départementaux d'incendie et de secours en particulier.*

** Pour la prévention des inondations*

- *Clarifier la doctrine d'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs, renforcer le suivi de son emploi, coordonner ses interventions avec celles du budget de l'Etat, le soumettre à une programmation pluriannuelle et lui assigner des objectifs de performance*

- *Consacrer des moyens humains suffisants au contrôle des aménagements hydrauliques.*

- *Valoriser le rôle des réseaux d'informations locaux dans la prévention des inondations.*

- *Examiner le bien fondé de la vente aux communes de prévisions de crues par une société privée, au regard du principe d'égalité et de gratuité devant le service public.*

** Pour la lutte contre les inondations*

- *Mettre à profit la fusion prévue des directions départementales de l'agriculture et de l'équipement, pour clarifier et simplifier l'organisation locale en matière de lutte contre les inondations.*

** Pour la réparation des sinistres des inondations*

- *Accroître les réserves du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles afin de faire face à un éventuel sinistre majeur.*

- *Aménager la tarification de primes d'assurance afin de lui faire jouer un rôle incitatif à la prévention plus important.*

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE L'ÉCOLOGIE, DE
L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

L'insertion de la Cour des comptes « L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations » a été examiné avec attention dans le prolongement de la réponse que la direction générale de la prévention des risques (DGPR) a pu faire le 2 septembre 2008 aux présidents des quatrième et septième chambres de la Cour des Comptes. Je note avec satisfaction que cette réponse a bien été prise en compte dans le rapport en ce qui concerne notamment les observations sur l'organisation, le financement et les procédures à mettre en œuvre.

La situation de « l'Etat face à la gestion des risques » rapportée par ce projet montre toute la complexité de cette politique transversale de prévention des risques naturels. Celle-ci s'inscrit en effet comme un complément indispensable à la gestion des crises et à l'indemnisation des sinistrés dont les dispositifs relèvent d'autres ministères. Elle s'appuie aussi sur des procédures mises en œuvre par divers services déconcentrés de l'Etat dans les domaines de l'urbanisme, de la construction, de la gestion forestière ou de la protection de la biodiversité. La complexité des organisations a pu laisser paraître un éparpillement. La nouvelle organisation du ministère du développement durable et la réorganisation des services régionaux et départementaux en cours devraient y remédier en permettant comme le rapport le souligne, de rapprocher certains des services des DDE et des DDAF en charge de la prévention des risques naturels.

De même, la Cour des Comptes recommande la désignation d'un référent national. A cet égard, il faut signaler que dans le cadre du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008, la DGPR est chargée d'exercer la coordination interministérielle des politiques de prévention des risques majeurs et son directeur d'exercer les fonctions de délégué aux risques majeurs. Les administrations lui prêtent leur concours et lui communiquent toutes informations nécessaires. Le directeur général de la prévention des risques est ainsi le coordonnateur de la prévention des différents risques naturels.

La clarification de cette politique est donc bien engagée. La prévention des risques naturels est en effet une politique indispensable à la gestion de crise et à l'indemnisation des catastrophes naturelles. Elle se traduit par des règles d'urbanisme, de construction, de gestion et d'information.

1 - Les mesures de prévention et les mesures de protection des populations se réfèrent de plus en plus aux mêmes données et les procédures sont de plus en plus liées notamment dans l'information, la prévision, le contrôle et la préparation des territoires et des moyens à la gestion de crise : par exemple, les plans communaux de sauvegarde sont rendus obligatoires

lorsque la commune dispose d'un plan de prévention des risques naturels (PPRN).

2 - De même la prévention des risques naturels est une priorité du projet de réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles.

3 - Au niveau local, les procédures d'urbanisme ou de construction et celles de prévention s'articulent de plus en plus en fonction de la situation des lieux. Actuellement plus de 6800 communes sont dotées d'un PPRN approuvé et ceux ci sont prescrits sur 5000 autres communes. Ces PPRN, servitude d'utilité publique sont annexés aux plans locaux d'urbanisme (PLU) ou aux plans d'occupation des sols (POS).

Les PPRN documents de prévention sont ainsi mis en application par les documents d'urbanisme. L'existence de ces PPRN engage aussi des mesures obligatoires d'information comme celle qui concerne les acquéreurs ou les locataires (IAL) ou celle que les collectivités doivent faire auprès des populations tous les deux ans.

L'évaluation de l'application du respect des prescriptions des PPRN devra donc être conduite conjointement au respect des règles d'urbanisme définies par les PLU (ou ex POS).

Le chantier de la gestion des risques naturels est donc très important. Aussi, comme le rapport le recommande, dans un contexte de vulnérabilité accrue, l'Etat doit néanmoins faire des choix en privilégiant notamment les actions de prévention.

La DGPR s'attache ainsi à accélérer l'instruction et l'approbation des PPRN, tant des incendies de forêts que d'inondations en recherchant néanmoins la cohérence multirisque.

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs va permettre de plus en plus de donner les moyens à la réalisation des diverses actions de prévention telles que les plans de prévention des risques naturels mais aussi les délocalisations et les subventions aux programmes d'actions de prévention des collectivités territoriales. L'augmentation des moyens pour répondre à la demande impose nécessairement à la DGPR de renforcer le suivi de son emploi, coordonner ses interventions avec celles du budget de l'Etat, réaliser une programmation annuelle et définir des indicateurs de performance.

La DGPR s'attachera ainsi à répondre aux recommandations de la Cour des comptes qui la concernent.

Toutefois, les choix conduiront à étaler dans le temps la mise en place des retours d'expériences pour tirer les leçons des catastrophes naturelles et l'approfondissement de la connaissance complète et détaillée de l'ensemble des dépenses publiques. Ce sont des objectifs difficiles à atteindre et lourds à mettre en œuvre.

La DGPR va, dans un premier temps, privilégier les audits dans les régions et le suivi des événements dommageables qui permet de collecter et renseigner les événements d'une part et le renforcement de l'analyse coût-bénéfice dans les programmes globaux de prévention des risques comme cela est demandé notamment par la directive « inondation », d'autre part.

La DGPR va ainsi focaliser ses efforts de prévention sur les domaines à forts enjeux, ce qui suppose de savoir hiérarchiser les risques et mieux mesurer le risque acceptable par la société en veillant à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, de contribuer à leur sécurité notamment lorsque des menaces pèsent sur les vies humaines et à réduire les coûts des dommages prévisibles aux biens.

J'ajoute que la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) pilote actuellement un projet d'évaluation des coûts des effets futurs du changement climatique. Les données historiques en la matière étant très difficiles à réunir, il serait souhaitable, comme l'indique la Cour (en page 20 du rapport), que la caisse centrale de réassurance – qui possède sans doute la base d'information la plus complète – développe ses activités ou que cette tâche soit confiée à un organisme statistique compétent, qui pourrait également suivre de manière fine et pérenne les risques naturels et évaluer leur évolution en fonction du changement climatique.

Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire portera une attention particulière aux moyens de cette politique et au soutien à l'amélioration de sa cohérence. En toute circonstance, le ministère s'attachera à rendre compte des résultats obtenus dans l'application des recommandations de la Cour des Comptes dans le domaine de la prévention des risques naturels.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'insertion de la Cour des comptes « l'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêts et inondations » traite des aspects de la prévention des risques ainsi que des mesures de lutte et de protection des populations. Il importe de rappeler que les actions mises en œuvre dans le domaine de la prévention relèvent essentiellement du ministère de l'agriculture et du ministère de l'écologie. C'est donc principalement sur le volet gestion de crises que porteront les observations du ministère de l'intérieur.

I. Feux de forêt

D'une manière générale, il apparaît utile dans un premier temps de souligner la qualité des résultats obtenus par le dispositif de protection des forêts contre l'incendie qui confirme la pertinence de la démarche suivie en

matière de prévention et de lutte par les différents acteurs impliqués, qu'il s'agisse de l'Etat ou des Collectivités territoriales avec leurs établissements publics (SDIS).

Les principes fondamentaux appliqués dans ce domaine qui reposent sur une approche globale permettant à chacun des acteurs d'inscrire son intervention dans un cadre commun, coordonné et cohérent, et sur une démarche d'anticipation érigée en règle absolue afin de maîtriser plus efficacement les éventuels départs d'incendie sont partagés par tous les intervenants.

Avec une durée de retour d'une vingtaine d'années, ces principes ont démontré leur bien-fondé. En effet, depuis leur mise en œuvre, la superficie moyenne touchée annuellement par le feu est passée de 34.200 hectares à 17.100 hectares, le nombre des départs d'incendie de 2.980 à 2.420, le pourcentage de feux rapidement traités (parcourant 1 hectare ou moins) de 60% à 80%, alors que, dans le même temps, les surfaces naturelles sensibles s'accroissaient et les conditions climatiques tendaient à s'aggraver.

Il convient également de souligner que cette évolution favorable est plus marquée dans notre pays que dans les pays méridionaux de l'Union Européenne, la part des forêts méditerranéennes françaises touchées par le feu touchées dans le total des destructions recensées dans le sud de l'Europe passant de 6.5 % à 3.5%.

Ce constat ne signifie évidemment pas la fin du danger représenté par les incendies de forêts, mais souligne les effets positifs d'une politique volontariste en matière de prévention et de lutte qu'il serait dangereux de remettre en cause.

S'agissant de la coordination et du suivi par les services de l'Etat

La Cour estime que le dispositif de gestion des risques naturels est mal coordonné en raison de la multiplicité des administrations compétentes. La coordination des actions entreprises en matière de prévention et de lutte contre les incendies de forêts est une nécessité. Le rôle tenu par les préfets tant au plan départemental qu'au plan zonal permet de structurer efficacement le dispositif de protection des forêts à leur niveau de compétence respectif.

Au plan zonal, le préfet de zone Sud est chargé de coordonner les actions de prévention et de lutte contre les incendies de forêts dans les 15 départements méditerranéens. Il s'appuie dans ces domaines sur l'état-major de zone (lutte) et la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM) qui anime le réseau des acteurs contribuant à la prévention des incendies de forêts. La DPFM prépare la répartition des crédits du conservatoire de la forêt méditerranéenne. Ce dispositif pourrait, il est vrai, être encore consolidé en chargeant le préfet des Bouches-du-Rhône d'une mission interdépartementale de protection des forêts contre l'incendie en

application de l'article 69 du décret 2004-374 relatif aux pouvoirs des préfets, ce qui lui permettrait notamment de gérer plus directement les crédits affectés à la prévention des incendies de forêts, comme il le fait au plan zonal pour les moyens nationaux dédiés à la lutte.

La Cour estime par ailleurs que le suivi des mesures préconisées à la suite des catastrophes de la dernière décennie présente d'importantes lacunes.

Dans le domaine des incendies de forêts, des retours d'expérience sont organisés annuellement en liaison avec les services du préfet de la zone Sud à l'issue de chacune des campagnes feux de forêts. Des actions spécifiques sont également organisées à l'issue d'incendies particulièrement importants (feux de juin 2005 en Haute-Corse) ou après une campagne de grande intensité (mission des inspections conduites après les feux de 2003).

A ce titre, il convient d'insister sur le fait que les propositions de la mission d'inspection conduite au quatrième trimestre 2003 concernant le dispositif feux de forêts et relevant de la direction de la sécurité civile ont été retenues et mises en œuvre :

1. l'acquisition d'avions gros porteurs : les 2 appareils DASH 8 Q 400 commandés après l'été 2003 ont depuis montré leur utilité pour assurer la pose de " ligne d'appui au retardant ",
2. la location d'un hélicoptère bombardier d'eau de grande capacité mis en place en Corse où l'emploi des HBE est particulièrement adapté au contexte opérationnel,
3. le renforcement du suivi opérationnel des aéronefs par l'Etat-Major de zone : il est assuré par la mise en place durant l'été d'une cellule des opérations aériennes à laquelle contribue l'armée de l'air, ce qui permet de bénéficier d'un dispositif de suivi des aéronefs (OTARIS),
4. la mise en œuvre des colonnes de renfort de sapeurs-pompiers : il avait été jugé nécessaire de mieux anticiper leur engagement, en prépositionnant des moyens en cas de prévision de risques élevés, afin de leur permettre de renforcer les moyens locaux dès la phase de quadrillage préventif du terrain. Le financement de ces renforts est en application de la loi de modernisation de la sécurité civile à la charge du ministère de l'Intérieur,
5. la constitution d'une réserve territoriale en Corse : la mise en place en Corse d'une réserve de matériels correspondant à ceux d'une colonne de renfort permet de réduire les délais d'engagement d'un tel renfort lorsqu'il s'avère nécessaire malgré l'insularité,
6. l'emploi du feu tactique : la loi de modernisation de la sécurité civile a permis de consolider sur le plan législatif son emploi,

7. en matière de débroussaillage, même si cette action ne relève pas du strict domaine de compétence de la DSC, la loi de modernisation de la sécurité civile prévoit l'instauration d'une franchise limitant l'indemnisation de dommages subis par une installation en cas de non-respect des obligations légales de débroussaillage,
8. dans le domaine de la coopération internationale : afin de préparer l'intervention sur le terrain des différentes équipes, les cinq pays méridionaux de l'Union les plus concernés par les incendies de forêts ont développé un programme européen " EU FIRE 5 " qui s'inscrit dans le cadre du mécanisme européen de protection civile. Il a permis de définir des modules d'intervention cohérents, d'organiser des formations communes et des exercices aéroterrestres.

S'agissant des moyens aériens :

La Cour porte une appréciation négative sur la composition de la flotte d'aéronefs de la sécurité civile en indiquant que cette composition n'a pas fait l'objet d'analyse globale depuis 2001, qu'elle ne s'appuie pas sur une démarche de coordination avec les politiques d'achat ou de location des collectivités locales, et en mettant en cause les conditions d'acquisition des deux avions Dash 8. En outre, elle émet plusieurs critiques à l'encontre des conditions de gestion opérationnelle des personnels et de pilotage des missions aériennes, du recrutement des pilotes d'avions et de la tardiveté et de l'insuffisance de l'optimisation de l'utilisation des hélicoptères.

• La composition de la flotte d'avions bombardiers d'eau lui permet de conduire les différentes actions attendues grâce à la diversification des aéronefs la composant :

. 9 Tracker dont la mission principale est l'attaque des feux naissants à l'occasion du guet aérien armé (GAAR),

.12 Canadair permettant l'attaque directe des incendies,

. 2 Dash gros porteurs pouvant assurer la pose de lignes d'appui au retardant qui permettent de renforcer l'action des troupes au sol dans des secteurs stratégiques. Ils peuvent aussi compléter le dispositif de GAAR.

Les différents retours d'expériences conduits n'ont pas remis en cause la pertinence de cette répartition des missions. La mission des inspections conduite après les feux de 2003 insistant sur la nécessité de consolider la flotte des gros porteurs, ce qui a été fait.

Le contexte d'intervention n'ayant pas changé depuis 2001, le besoin de reconsidérer le formatage globale de la flotte ne s'est pas imposé. Des mesures ont été prises pour compenser l'attrition (acquisition de 3 Canadairs) ou la réforme de matériel obsolète (remplacement des 2 Fokker 27 par 2 DASH 8).

Des études ont été entreprises depuis 2004 pour appuyer le financement de la flotte sur une démarche pluriannuelle mais les accidents des années 2004 et 2005 ont nécessité de remplacer rapidement les aéronefs perdus, rendant caduques les études réalisées en matière de renouvellement de la flotte et d'étalement des dépenses d'acquisition.

- *10 des 15 départements méditerranéens se dotent en été de moyens aériens de 1^{ère} intervention (avions ou hélicoptères bombardiers d'eau légers, au nombre de 32 en 2008), efficaces pour faire face à des départs d'incendie lorsqu'ils sont mis en œuvre dans un cadre géographique restreint (correspondant aux limites départementales), du fait de leur capacité d'emport limitée et de leur vitesse de déplacement réduite. L'emploi de ces appareils est complémentaire de celui des aéronefs nationaux ayant vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire. Des formations et des procédures ont été arrêtées au plan national pour permettre l'emploi coordonné de ces différents vecteurs sur un même chantier.*

- *Le DASH est le seul avion bombardier d'eau de la flotte de la sécurité civile à avoir fait l'objet d'une évaluation opérationnelle en conditions réelles.*

Durant l'été 2006, l'évaluation du Dash a été confiée au préfet de la zone de défense Sud, autorité d'emploi de la flotte de bombardement d'eau pendant la campagne feux. Chacune des interventions sur feux des deux bombardiers Dash 8 fait l'objet d'un compte-rendu de l'officier de sapeurs-pompiers, commandant du dispositif aéroterrestre.

Outre la pose de barrières de produits empêchant la progression du feu, facilitant l'action des intervenants au sol et protégeant les biens, les 2 bombardiers sont utilisés en appui aux bombardiers terrestres Tracker dans la mission d'attaque des feux naissants.

La centaine de rapports établis par les commandants des opérations de secours a mis en évidence la précision, l'efficacité et la qualité des largages des Dash. Leur intervention a été considérée comme décisive pour stopper la progression de certains feux. Lorsque ces avions ont été utilisés sur reliefs accidentés, leur action a été jugée le plus souvent positive. Leur vitesse élevée leur a permis d'intervenir dans des délais rapides à partir de leur base de Marignane.

Compte tenu de ces éléments, le préfet de la zone de défense Sud a préconisé, par lettre du 14 septembre 2006, l'intégration définitive des 2 Dash 8 dans la flotte de bombardement d'eau de la sécurité civile.

De plus, le DASH, à la différence des autres bombardiers d'eau, reste en activité opérationnelle toute l'année en assurant des missions de transport (64 passagers ou 9 tonnes de fret).

Sur les conditions de gestion opérationnelles des personnels et le pilotage des missions aériennes

• La base d'avions de la sécurité civile et le groupement d'hélicoptères de la sécurité civile ont fait l'objet de réformes importantes, visant à consolider ces deux unités opérationnelles : refonte des textes d'exploitation, renforcement des structures d'encadrement et de la chaîne de sécurité aérienne, mesures relatives à la standardisation des procédures et de l'entraînement des pilotes, ...

Les mesures de « bonne gouvernance » prises par l'administration centrale sont mises en œuvre progressivement sur la BASC.

Concernant les sanctions, un dispositif commun à l'ensemble des flottes aériennes de sécurité civile a été mis en place par la direction de la sécurité civile en 2007 et est entré en application.

• Les avis de recrutement sont notamment publiés dans la presse spécialisée de grande diffusion (Air et Cosmos). Cependant la spécificité des missions de sécurité civile, très proche de celles des missions militaires (notamment pour les interventions en milieu périlleux (pour les hélicoptères) et à très basse altitude (pour les avions) ainsi que l'absence de formation ab initio des pilotes par la sécurité civile, compte tenu du coût très élevé de la formation et de l'expérience requise pour exécuter ces missions, expliquent les raisons pour lesquelles le recrutement des pilotes de la DSC porte majoritairement sur une population d'anciens militaires.

En revanche, le recours à une structure militaire pour lequel la cour suggère qu'une réflexion soit menée ne paraît pas une garantie systématique d'efficacité accrue, comme en témoigne l'exemple grec, tant pour ce qui concerne les capacités des pilotes qu'en ce qui concerne la maintenance de la flotte. De plus, la durée des affectations du personnel militaire ne leur permettrait pas d'obtenir un niveau d'expertise équivalent à celui de nos équipages

Sur l'optimisation de l'utilisation de la flotte d'hélicoptères

Au delà des mesures d'organisation déjà prises par la Direction de la sécurité civile et constatées par la cour des comptes pour mieux maîtriser le potentiel d'heures de vol, des travaux sont en cours actuellement avec la Direction générale de la gendarmerie nationale dans le cadre de la RGPP, afin d'optimiser le schéma d'implantation des bases d'hélicoptères pour les rapprocher des théâtres des missions et pour mutualiser les infrastructures et les équipements, chaque fois que ce sera efficient au vu des missions à assurer. Les décisions qui seront arrêtées par le conseil de modernisation des politiques publiques dans le courant de l'année 2009 doivent aboutir à une meilleure maîtrise de l'utilisation des hélicoptères et à une réduction des coûts de fonctionnement des deux flottes.

Il convient, enfin, de signaler que l'entraîneur de vol, qui a été acquis dès que les crédits nécessaires ont pu être inscrits en loi de finances, sera opérationnel au printemps 2009.

Sur le déploiement des moyens humains sur le terrain :

Selon la Cour, le rôle de l'Etat et plus particulièrement du préfet de département en matière de coordination des différents acteurs de terrain chargés de la surveillance des forêts et de l'alerte, risque d'être mis à mal du fait de la réduction des effectifs de l'ONF dans le dispositif.

Il convient, à cet égard, de préciser que la réduction du nombre de journées de patrouille constatée par la Cour entre 2003 et 2006 s'explique, non par une politique de réduction des effectifs de l'ONF, mais par une diminution du niveau du danger par rapport à l'année de référence que constitue l'année 2003 qui fut une année de risques à la fois intenses et étendus. Or, le nombre de patrouilles mobilisées est fonction de l'intensité de l'aléa.

Par ailleurs, il faut noter que le ministère de l'Intérieur met également à disposition des préfets des moyens destinés à contribuer au quadrillage du terrain pour tenir compte des prévisions de danger.

Il s'agit de 250 militaires mobilisables en application d'un protocole conclu avec le ministère de la Défense, et de colonnes de sapeurs-pompiers pouvant être mobilisées à titre prévisionnel par le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC). Ces participations sont financées par la Direction de la sécurité civile.

II. Inondations

Il convient de rappeler que ce n'est que depuis une quinzaine d'années seulement que l'Etat impulse une politique d'appropriation de l'histoire et de l'enseignement des événements de sécurité civile.

Des progrès considérables ont été réalisés ces cinq dernières années dans les domaines de la prévision, de la planification, de la gestion de crise et en termes de moyens.

A l'instar du dispositif de vigilance météorologique, avec la réforme des services de prévision des crues, la direction de l'eau et la direction de la sécurité civile ont mis au point un dispositif de vigilance crues. Le retour d'expérience des inondations du Sud de la France en septembre 2005, confirmé par les événements du 4 mai 2007, a montré la nécessité d'améliorer la coordination entre la prévision météorologique et la prévision des crues. C'est ainsi qu'est apparu dans la dernière réforme liée à la vigilance météorologique l'item « pluie inondation » dispositif opérationnel depuis le 15 octobre 2007. En tant que représentant des acteurs de sécurité civile, la direction de la sécurité civile agissant en tant que maître d'ouvrage, a permis la fusion des expertises météorologiques et hydrologiques.

Ce nouveau dispositif, présenté à l'occasion d'un séminaire « Early Warning Systems », organisé par la direction de la sécurité civile dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne a été salué et proposé aux autres Etats-membres.

Cette volonté de rapprocher les cultures « acteurs du secours » et « experts météorologiques » s'est traduite, en 2007, par la signature d'une convention Direction de la sécurité civile / Météo France, laquelle prévoit, notamment, en situation de crise, l'ouverture de sites extranet zonaux d'appui à la gestion de crise afin de conforter l'expertise apportée aux centres opérationnels départementaux par les centres spécialisés de Météo France.

En matière de planification des secours, la loi du 13 août 2004 est venue renforcer le dispositif existant de prévention des inondations (PPRI) en créant l'obligation de Plans communaux de sauvegarde pour les communes faisant l'objet d'un PPRN approuvé, ce qui doit permettre au-delà de la maîtrise de l'urbanisation future et des mesures de protection et de sauvegarde imposées à la collectivité, de traiter des mesures opérationnelles de sauvegarde des populations. Ce plan communal de sauvegarde, selon la loi précitée et le décret 2005-1156 du 13 septembre 2005 définit l'organisation de la commune pour assurer l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population en cas d'événement. Il doit également intégrer les documents d'information élaborés au titre des actions de prévention.

Ainsi, dans ce cadre rénové, les actions des acteurs de l'Etat et des collectivités territoriales permettent, dans une continuité bien réelle, de traiter tant la distribution des secours que les mesures de soutien aux populations sinistrées.

Cette organisation nouvelle de la réponse, associée à un dispositif de vigilance performant, permet désormais d'anticiper les phénomènes climatiques et de dimensionner la réponse, notamment par le positionnement d'unités nationales de sécurité civile, lesquelles apportent des moyens complémentaires à ceux des sapeurs-pompiers territoriaux. Ces dispositions mises en œuvre en 2007, et tout récemment à l'occasion des inondations dans la Loire ont prouvé toute leur efficacité.

Ces mesures d'organisation ont été accompagnées dès 2004 d'un renforcement sensible des moyens nationaux d'intervention mis à disposition des unités militaires de la sécurité civile et des trois établissements de soutien opérationnel et logistique de la Direction de la sécurité civile. Ces moyens nouveaux intéressent principalement le pompage de grande capacité, le traitement de l'eau et la protection des points sensibles.

Par ailleurs, a été élaboré et mis en place le plan Neptune qui s'articule autour de deux détachements de renfort national constitués chacun de 60 militaires des formations de la sécurité civile et dotés de

capacités dans les domaines de la navigation, de la protection, de l'isolement, de l'assistance et du pompage.

Ainsi, la sécurité civile dispose aujourd'hui d'un corps de doctrine unique, qui lie de manière forte, la prévention, la prévision, la planification, la formation, l'alerte, la distribution des secours d'urgence, le soutien aux populations et le retour à la normale. C'est tout le sens de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 et de ses textes réglementaires d'application.

Toutefois, cette démarche nouvelle se doit d'être confrontée à la réalité des crises et des interventions : c'est l'objet de la politique du retour d'expériences mise en œuvre, laquelle permet de tirer les enseignements, tant des exercices que des situations réelles, afin de faire progresser la prévention, la prévision, la planification.... Initiée dans les années 95, cette démarche s'est professionnalisée par la production, en juillet 2006, d'un guide méthodologique relatif aux retours d'expérience.

Les actions entreprises ces dernières années ont permis l'ébauche d'une véritable culture du retour d'expérience, qui n'a été rendue obligatoire que depuis 2005 (article 5 du décret du 13 septembre 2005 relatifs au plan ORSEC, pris en application de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile).

III. La sécurité civile française, un modèle de référence

La sécurité civile française constitue un modèle de référence dans le monde depuis que les Etats ont progressivement pris conscience de l'importance de garantir la protection générale des populations face à la multiplication des risques de toute nature.

C'est la France qui, la première, a mis sur pied une véritable planification de la formation des acteurs de terrain, une politique ambitieuse d'exercices et développé des techniques adaptées de coordination opérationnelle grâce, notamment, au recours aux technologies avancées qu'offre par exemple le réseau de communication numérique Antares ou encore l'imagerie satellitaire comme outil d'aide à la décision.

Au-delà de ces pré-requis, la France a toujours assuré sa responsabilité de grande puissance dans l'aide humanitaire qu'elle apporte aux Etats touchés par des catastrophes. Récemment encore, les unités de sapeurs-pompiers sont intervenues à deux reprises à Haïti pour apporter leur aide aux populations en détresse.

Dans certains domaines, elle a élaboré des corps de doctrines liés à l'engagement opérationnel des moyens. C'est ainsi qu'en matière de lutte contre les feux de forêts, tous les pays concernés ont repris les principes d'emploi des moyens aériens et des dispositifs préventifs déployés dans les zones sensibles. D'ailleurs, la pertinence de cette méthodologie renforcée

par les retours d'expériences porte ses fruits : cette année encore, moins de 4000 hectares de forêts ont été brûlés.

Qu'il s'agisse des catastrophes naturelles ou industrielles, la sécurité civile est à l'avant-garde des modes de répliques opérationnelles. La force de notre rayonnement dans le domaine de la formation en est la preuve. Chaque année, la direction de la sécurité civile assure plus de 450 formations dans le monde avec un ciblage particulier pour les pays du Maghreb et d'Afrique mais, aujourd'hui plus encore, à destination des nouveaux Etats membres de l'Union européenne qui souhaitent une mise à niveau de l'organisation et de leurs moyens..

C'est dans ce cadre, qu'à travers la présidence française de l'Union européenne, des initiatives fortes, qui traduisent la volonté de la France d'affirmer son rôle de chef de file en matière de sécurité civile, ont été engagées. Ainsi, le ministère de l'intérieur a proposé à ses partenaires européens le renforcement des capacités opérationnelles de l'Union sur la base d'un mécanisme d'assistance mutuelle, expression déterminée d'une véritable solidarité permanente entre les Etats pouvant répondre en toutes circonstances à tout type de crise.

C'est encore ce même ressort qui a conduit le ministère de l'intérieur à demander la création d'une mise en réseau des écoles de sécurité civile. D'ores et déjà, un comité de pilotage des directeurs d'écoles a été créé ainsi qu'un secrétariat permanent de cette nouvelle structure ; c'est, en l'espèce, une juste reconnaissance des efforts de normalisation entrepris par la France depuis de nombreuses années pour faciliter l'interopérabilité des moyens opérationnels des différents Etats-membres et l'harmonisation des cursus de formation.

Cette vocation internationale, la France l'affirme encore comme partenaire essentiel dans la mise sur pied d'un système d'alerte précoce des populations, notamment en cas de tsunamis en méditerranée, qui réunit la plupart des pays de l'Union pour la méditerranée face à un risque à forte occurrence, puisque 25% du risque tsunamique est concentré en méditerranée.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Je vous prie de trouver ci-après les observations que la lecture de l'insertion de la Cour des comptes « l'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêts et inondations » appelle de ma part.

S'agissant de la maquette budgétaire de la mission « Sécurité civile », je partage pour partie l'appréciation de la Cour selon laquelle la partition de la mission Sécurité civile en deux programmes (« Intervention des services opérationnels » et « Coordination des moyens de secours ») ne simplifie pas la gestion des crédits. Pour autant, la spécificité des actions de chacun des programmes, menée par des services bien distincts, peut justifier le maintien du découpage en deux programmes au sein d'une mission budgétaire de l'Etat. Alors que le programme « Coordination des moyens de secours » retrace la contribution du ministère de l'intérieur à la politique interministérielle de sécurité civile, le programme « intervention des services opérationnels » concentre les dépenses des services du ministère de l'Intérieur (direction de la sécurité civile) au titre de la protection des populations. A ce titre le ministère de l'intérieur souhaite le maintien de deux programmes distincts au sein d'une mission spécifique. Si les deux programmes étaient fusionnés, cela conduirait à supprimer la mission « Sécurité civile », devenue mono-programme.

Comme le relève la Cour, les crédits retracés dans la mission « Sécurité civile » n'épuisent pas l'ensemble des crédits de l'Etat consacrés à la politique de sécurité civile. C'est principalement l'objet du document de politique transversale « Sécurité civile », même si les programmes répondant principalement à d'autres préoccupations en sont exclus.

La Cour souligne que l'interprétation des indicateurs de performance relatifs à la politique de sécurité civile est parfois ardue. En effet, il s'agit d'indicateurs mesurant une action par nature liée à un imprévu qui ne dépend pas uniquement de l'activité des services (conditions météorologiques, etc.). Pour autant, ils sont éclairés de précisions méthodologiques qui figurent parmi les plus complètes des indicateurs des PAP du budget de l'Etat.

La qualité du document de politique transversale a par ailleurs été notablement augmentée grâce à l'article 129 de la loi de finances pour 2007 : le document inclut, depuis l'édition 2008, un état détaillé des dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des services départementaux d'incendie et de secours, ainsi qu'une vision de leur stratégie en matière de performance et de gestion.

Cela étant dit, des pistes d'améliorations du document sont encore à rechercher. Un dialogue sera ainsi entamé avec le ministère de l'Intérieur afin de mettre en perspective les moyens financiers consacrés à la politique

de sécurité civile, à l'instar de ce qu'il pratique pour le DPT « Prévention de la délinquance ». Par ailleurs, une des voies possible d'amélioration consisterait à présenter un tableau de consolidation des moyens nationaux et de ceux des collectivités territoriales, consacrés à cette politique. Les contributions de l'Union européenne, certes plus marginales, pourraient aussi être présentées.

Cependant, le document de politique transversale demeure un document d'information, comme le relève la Cour, et n'a pas vocation à être un document de pilotage financier en tant que tel, d'une politique que l'Etat ne finance d'ailleurs que très minoritairement, au regard des responsabilités des collectivités territoriales exercées via les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Pour ce qui relève directement de la responsabilité de l'Etat, il faut noter que la budgétisation triennale donne une meilleure visibilité aux gestionnaires. En outre, conformément aux conclusions du Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, un marché pluriannuel de maintenance des aéronefs a pu être passé qui permettra de générer des économies sur les prochaines années.

Enfin, s'agissant des remarques de la Cour relatives aux évolutions de la gouvernance du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, elles recouvrent en grande partie les recommandations émises depuis plusieurs années par mon ministère. Il est à noter qu'il a été décidé lors du dernier conseil de gestion du fonds du 21 octobre 2008 d'élaborer des indicateurs de performance afin de mesurer l'efficacité des dépenses ainsi que d'améliorer leur suivi. Ces indicateurs figureront en annexe du rapport annuel sur la gestion du Fonds, transmis au Parlement dans le cadre des débats sur le projet de loi de finances.

Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé devant les parlementaires à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances pour 2009, à faire figurer dans le rapport annuel de performance 2008 (programme « Protection de l'environnement et prévention des risques ») un bilan des opérations financées par le Fonds.

Il a été également demandé pour le prochain conseil de gestion (mars 2009) une programmation pluriannuelle des opérations financées sur la période 2007-2013, en cohérence avec les engagements pluriannuels du Fonds (CPER, Plan « Séisme aux Antilles »).

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE MÉTÉO FRANCE**

Vous trouverez ci-après les éléments de réponse de Météo-France relatifs à l'insertion de la Cour des comptes sur « L'Etat face à la gestion des risques naturels : feux de forêts et inondations ».

Ceux-ci portent sur quatre des points figurant dans le projet d'insertion.

1 – La qualité des prévisions météorologiques

L'insertion souligne à juste titre les conséquences négatives que peuvent avoir sur le niveau de vigilance de la population des alertes reflétant mal le niveau du danger. Cette question est bien une préoccupation constante et partagée de Météo-France, de la direction de la sécurité civile et des autres acteurs de la prévention des risques réunis au sein du comité d'évaluation de la procédure de vigilance.

Le constat fait par la Cour sur l'évolution des taux de non détection et de fausse alarme de la vigilance, correspond cependant à une réalité scientifique complexe. En effet, en dépit des progrès constants de la science météorologique, la prévisibilité de certains des phénomènes météorologiques annoncés par la vigilance - notamment les orages - reste limitée dans l'état de l'art actuel.

En conséquence, l'évolution du taux de non détection ou du taux de fausse alarme dépend fortement des conditions météorologiques elles-mêmes, si bien que les résultats correspondants ne peuvent être utilement analysés que par type de phénomène et sur plusieurs années pour disposer d'un échantillon statistiquement significatif.

Par ailleurs, le coût potentiel d'une non détection étant en moyenne plus élevé pour la société que celui d'une fausse alarme il n'est pas anormal, compte tenu des limites de l'état de l'art, de constater que le taux de fausse alarme dépasse celui de non détection.

Ceci étant, la réduction du taux de fausse alarme reste un objectif majeur pour Météo-France et ses partenaires du dispositif de vigilance et fait chaque année l'objet de discussions approfondies dans le cadre de l'évaluation de la vigilance, réalisée en commun selon une procédure unique en Europe basée sur l'analyse détaillée de toutes les situations significatives. Ces évaluations montrent d'ailleurs les progrès réalisés sur l'anticipation de la survenance des phénomènes dangereux, qui traduisent la capacité de Météo-France à réduire les incertitudes au fil du temps, et à alerter avant que le phénomène ne se déclare effectivement sur le département concerné. Ainsi le nombre de cas où la vigilance a été pertinente au niveau départemental, avec une anticipation d'au moins trois heures a évolué d'environ 60% en 2004 à 80% en 2007, et de 40 % à 67% pour une anticipation d'au moins sept heures.

Comme l'indique la Cour, c'est pour améliorer la performance du dispositif de vigilance que Météo-France a développé un nouveau modèle à mailles très fines, AROME, qui devrait réduire sensiblement les incertitudes sur la localisation et l'intensité des phénomènes difficiles à prévoir, comme les orages. L'impact de l'entrée en service opérationnel de ce modèle (fin 2008) sur les performances de la vigilance sera analysé dans le cadre du prochain contrat d'objectifs, sur la période 2009-2011.

2 – Le réseau de mesures spécifiquement dédié aux feux de forêt

Le soutien de Météo-France à la surveillance des feux de forêt est défini par la convention cadre avec la direction de la sécurité civile (DSC), dont le champ a été élargi fin 2007. Ce soutien s'appuie sur un réseau de stations spécifiques feux de forêts, financé par les collectivités territoriales et défini comme le complément opérationnel indispensable du réseau d'observation propre de Météo-France.

Pour permettre de compléter et d'optimiser la couverture de l'ensemble en fonction des moyens mobilisables, Météo-France a fourni à la DSC, dès 2004, des documents de référence permettant aux collectivités de définir et de planifier leurs contributions. Météo-France se félicite des progrès accomplis sur cette base depuis 2005, mais souscrit au constat de la Cour, en notant en particulier les défauts de couverture résiduels sur des zones vulnérables, notamment en Corse.

Concernant la question de l'augmentation des taux de panne, il peut être précisé que la direction interrégionale sud-est de Météo-France a mis en place un suivi et une classification de ces anomalies, conformément aux exigences ISO9001, et qu'une fraction significative d'entre elles ne peut pas être considérée comme des pannes.

En outre, le nombre de ces anomalies ne pénalise pas la fiabilité de la production d'information de prévention fournie au centre opérationnel de zone (COZ), dont le niveau est très élevé et supérieur aux exigences qualité (97%) que s'impose Météo-France pour ses missions propres. Ce niveau de fiabilité repose sur la capacité d'intervention rapide des services de maintenance de Météo-France, qui adopte, pendant toute la durée de la campagne feux de forêt, les mêmes exigences de délai d'intervention - moins de 72 heures – pour les stations spécifiques feux de forêts que pour celles de son propre réseau.

3 – Le ruissellement urbain

Les phénomènes de ruissellement urbain et les risques associés étant directement liés à la gestion des réseaux urbains, notamment d'assainissement, par les communes concernées, ce risque ne peut être apprécié et géré de façon optimale que par les communes elles-mêmes. Dans ce domaine, les progrès de la prévention nécessitent donc une approche pluridisciplinaire qui dépasse largement le domaine de compétences de Météo-France, mais à laquelle Météo-France serait naturellement prêt à contribuer.