



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

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

La restauration des terrains en montagne (RTM)

Mise en œuvre de la politique de prévention des risques par les services RTM

Rapport CGEDD n° 010240-01, CGAAER n° 15061
établi par

Brigitte ARNOULD, Christian DEMOLIS, Pascal DOUARD et Xavier MEIGNIEN

Janvier 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Sommaire

Résumé	3
Liste hiérarchisée des recommandations	5
Recommandations de niveau 1.....	5
Recommandations de niveau 2.....	6
Introduction : contexte et déroulement de la mission	8
Des services dédiés à la prévention des risques en montagne dans onze départements	8
Une mission confiée conjointement au CGEDD et au CGAAER.....	8
Des commanditaires recherchant principalement des améliorations dans la gouvernance et la visibilité des interventions.....	8
Une démarche synchrone avec le renouvellement du contrat d'objectifs et de performance de l'ONF.....	10
1. Un service de restauration des terrains en montagne très apprécié	11
1.1. La réponse à une problématique particulière.....	11
1.2. Des compétences techniques reconnues en matière de risques.....	12
1.3. Un service opérationnel et proche des territoires.....	13
1.4. Une disponibilité permanente malgré l'absence d'astreinte.....	14
1.5. Un service à l'identité forte, qui n'est toujours pas spontanément assimilé à l'ONF par les tiers.....	14
2. Améliorer la programmation et les conditions de réalisation des travaux. 15	15
2.1. Développer des outils pour améliorer la programmation.....	15
2.1.1. <i>Les études de bassin de risque</i>	15
2.1.2. <i>La base de données ouvrages</i>	16
2.1.3. <i>La programmation quinquennale</i>	17
2.2. Confier la responsabilité de la programmation annuelle au responsable du département risques naturels de l'ONF.....	18
2.3. Réserver une part de crédits aux travaux de sylviculture dans les forêts de protection.....	19
2.4. Simplifier les procédures relatives au recours à l'ONF comme entrepreneur de travaux.....	21
2.5. Transférer la maîtrise d'ouvrage des travaux à l'ONF ?.....	22
3. Mieux cadrer les missions des services RTM	24
3.1. Améliorer le pilotage des services RTM.....	24
3.1.1. <i>Fixer davantage d'objectifs dans les contrats de gestion</i>	24
3.1.2. <i>Prendre en compte l'avis du préfet, du DDT, ainsi que celui du chef de département risques naturels de l'ONF, dans l'évaluation du chef de service RTM</i> . 25	25
3.1.3. <i>Développer la mutualisation entre services RTM</i>	26
3.1.4. <i>Préciser les règles déontologiques en matière d'ingénierie</i>	26
3.2. Ajuster au plan technique et financier les missions réalisées au titre de la MIG « prévention des risques ».....	27

3.2.1. Revoir la liste des couloirs suivis au titre de l'enquête permanente sur les avalanches (EPA).....	27
3.2.2. Prévoir une plus grande implication des SRTM dans l'appréciation des aléas à prendre en compte dans les PPR.....	29
3.2.3. Préciser par convention les relations entre DDT et service RTM.....	29
3.2.4. Programmer l'appui au préfet, à ses services et aux collectivités locales.....	30
3.3. Élaborer une stratégie nationale de prévention des risques en montagne.....	31
3.4. Publier plus largement les travaux et les comptes rendus d'activité des SRTM.....	33
4. Préciser la responsabilité de l'État et de l'ONF du fait des ouvrages et terrains domaniaux RTM.....	34
4.1. La notion d'aléa de référence utilisée pour les PPR n'a pas de lien avec la construction et l'entretien des ouvrages RTM.....	35
4.2. Le mode d'acquisition des terrains ne joue pas sur la responsabilité de l'État.....	36
4.3. La responsabilité du fait des ouvrages peut être invoquée en cas de défaut de conception, de réalisation ou d'entretien.....	36
4.4. L'obligation de réaliser des travaux pour prévenir des aléas identifiés est appréciée de plusieurs façons.....	37
4.4.1. L'obligation de réaliser des parades proportionnées aux moyens disponibles.....	37
4.4.2. Responsabilité du propriétaire des terrains RTM versus responsabilité du maître de l'ouvrage protégé par les ouvrages RTM.....	38
4.4.3. La notion de force majeure.....	39
Conclusion.....	42
Annexes.....	44
1. Lettre de mission.....	45
2. Liste des personnes rencontrées.....	48
3. Bibliographie.....	52
4. Ventilation des MIG RTM en journées (année 2012).....	55
5. Analyse de la mission d'intérêt général « Prévention des risques ».....	56
6. Analyse de la mission d'intérêt général « forêt ».....	62
7. Indicateurs techniques et financiers.....	65
8. Glossaire des sigles et acronymes.....	67

Résumé

La politique de restauration des terrains en montagne (RTM) consiste à boiser des terrains et réaliser des ouvrages destinés à prévenir érosion, inondations, avalanches et mouvements de terrain. Elle est mise en œuvre par l'Office national des forêts (ONF), principalement par ses services territoriaux spécialisés RTM présents dans onze départements. L'activité de ces services inclut aujourd'hui la caractérisation et l'expertise des risques. Elle est financée par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), chargé de la prévention des risques, et par celui de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), chargé de la forêt.

La mission sur la restauration des terrains en montagne fait suite à une demande conjointe du MEDDE et du MAAF. Parmi les points qu'il était demandé d'investiguer figurent les modalités de programmation des travaux de RTM, le bilan des missions d'intérêt général (MIG) confiées par le MEDDE et le MAAF à l'ONF, la gouvernance des services RTM, enfin des éléments sur la responsabilité de l'État par rapport aux ouvrages RTM.

Les rapporteurs ont pu mesurer lors de leurs rencontres avec les parties prenantes intervenant pour la prévention et la gestion du risque en montagne combien les services RTM sont appréciés. Ces services ont conservé une compétence technique opérationnelle. Les administrations déconcentrées et les collectivités sont sensibles à leur proximité et à leur disponibilité dans les onze départements métropolitains dans lesquels ils sont implantés. Les rapporteurs ont limité le champ d'investigation de la mission à ce périmètre.

La programmation des travaux sur les ouvrages et dans les forêts de protection est apparue perfectible. La réalisation des études de bassin de risques, mettant en perspective enjeux et efficacité des ouvrages de prévention, devrait être accélérée pour améliorer la programmation quinquennale qui sert de base à la programmation annuelle. Les travaux sylvicoles dans les forêts de protection méritent qu'un pourcentage des crédits leur soit réservé ; des études complémentaires devraient permettre d'en ajuster la valeur. Quant à la définition et à la réalisation de ces travaux, la poursuite du dialogue entre forestiers de diverses origines doit permettre de les optimiser.

Les administrations impliquées dans la programmation des travaux n'ont pas actuellement les éléments nécessaires pour effectuer les choix qui leur incombent. Les rapporteurs recommandent que la présentation des travaux proposés soit mieux documentée et que l'ONF ait des responsabilités plus importantes dans l'établissement des priorités. De même, ils préconisent de revoir les modalités permettant de faire intervenir l'ONF pour réaliser les travaux. Ils recommandent en particulier de confier la maîtrise d'ouvrage de ces programmes d'investissements à l'ONF.

Les rapporteurs se sont intéressés à la gouvernance des services RTM. Il leur apparaît préférable que le directeur territorial de l'ONF fixe au chef du service départemental RTM des objectifs de résultats de préférence à des objectifs de moyens, en tenant compte des indications fournies par le département risques de l'ONF et des priorités départementales exprimées par le préfet. Les rapporteurs recommandent une publication et une présentation des rapports d'activité des services RTM pour susciter l'expression des besoins locaux. Ils préconisent une plus grande mutualisation entre

les services départementaux pour améliorer leur niveau d'expertise global et pouvoir faire face à des événements catastrophiques affectant un département. S'agissant de leur activité, ils recommandent d'étudier une actualisation des couloirs d'avalanche à observer, suggèrent une plus grande implication des services dans la détermination de l'aléa pris en compte pour réaliser les plans de prévention des risques, souhaitent que des règles déontologiques encadrent mieux leur activité au bénéfice des collectivités territoriales dans un cadre concurrentiel. Ils recommandent que la déclinaison d'orientations nationales en un plan d'action départemental puisse aider à cadrer l'action des services RTM, de même qu'une détermination des priorités en matière d'appui aux administrations et aux collectivités, et qu'une convention puisse être systématiquement conclue entre services RTM et directions départementales des territoires pour préciser leurs interfaces.

Les rapporteurs ont enfin travaillé sur les divers aspects de la responsabilité de l'État en lien avec les terrains acquis par lui au titre de la politique de RTM et les ouvrages RTM domaniaux. Ils concluent que la notion d'aléa de référence utilisée pour caractériser les phénomènes pris en compte dans l'élaboration des plans de prévention des risques n'a pas à être transposée telle quelle pour dimensionner et gérer les ouvrages RTM. Ils n'observent pas de différence dans la responsabilité de l'État propriétaire selon que les terrains constituant les séries domaniales RTM ont été acquis à la suite d'une déclaration d'utilité publique (DUP) ou sans avoir recours à cette procédure. En revanche, sa responsabilité de puissance publique peut être recherchée pour absence ou insuffisance de mise en œuvre de travaux de RTM ou défaut d'entretien sur les terrains où ceux-ci ont été déclarés d'utilité publique. Les rapporteurs ne constatent pas jusqu'à présent une mise en cause de la responsabilité de l'État pour un tel motif. Les questions juridiques les plus complexes ont trait aux événements causés par des phénomènes dont l'origine se trouve dans des séries RTM, y compris ceux acquis sans DUP. En cas de force majeure, l'État peut être au moins partiellement exonéré de ses responsabilités de « gardien de la chose », mais le caractère imprévisible et irrésistible des phénomènes doit être soigneusement argumenté.

Les rapporteurs concluent à l'intérêt de maintenir des services RTM au sein de l'ONF à l'heure où les changements climatiques renforcent la nécessité de la prévention des risques en montagne, mais estiment que des améliorations sont possibles dans le fonctionnement de ces services, en particulier pour mieux articuler leur action avec celle des autres parties prenantes.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

1 Recommandation au MAAF et à l'ONF : Accélérer la réalisation des études de bassin de risque, en fixant des objectifs plus ambitieux aux services RTM, sur la base de critères de priorisation définis par le département risques naturels de l'ONF.	16
2 Recommandation à l'ONF : Étayer les propositions de programmation (plans, notices, ...).	19
3 Recommandation au MAAF : Confier un plus grand rôle au département risques naturels de l'ONF dans la programmation des interventions sur les ouvrages.	19
5 Recommandation à l'ONF : Poursuivre le travail d'optimisation technique et économique des travaux sylvicoles dans les forêts à forts enjeux de protection, par exemple au travers de chantiers pilotes, afin de faire partager la doctrine et les bonnes pratiques par les personnels de terrain.	21
7 Recommandation au MAAF et à l'ONF : Étudier avec les services juridiques la possibilité de confier la maîtrise d'ouvrage des programmes d'investissement relatifs aux travaux RTM à l'ONF, celui-ci remettant ensuite à l'État les ouvrages réalisés.	23
10 Recommandation à l'ONF : Rédiger une note de cadrage fixant la fréquence de visite des ouvrages selon les contextes et le type de visite à réaliser.	25
12 Recommandation à l'ONF : Améliorer la mutualisation des moyens humains entre les services RTM, pour un meilleur fonctionnement des réseaux techniques nationaux et la mise en place rapide de renforts lors de crises graves.	26
14 Recommandation à l'ONF et au MEDDE : Revoir, en liaison avec les principaux utilisateurs de ces données, la liste des couloirs suivis au titre de l'enquête permanente sur les avalanches.	28
15 Recommandation à l'ONF et au MEDDE : Prévoir un rôle plus actif des services RTM dans la détermination des aléas pris en compte dans les PPR.	29
17 Recommandation au MEDDE : Demander aux préfets de programmer à l'échelon départemental la mission d'appui des services RTM pour aider à la cibler sur les priorités.	31
21 Recommandation à l'ONF : Présenter systématiquement les études de bassins de risque aux DDT et aux communes et sous-préfets concernés.	33

23 Recommandation au MAAF et au MEDDE : Examiner l'opportunité et la possibilité de préciser la notion de cas de force majeure pour éviter que la responsabilité des propriétaires privés ou publics soit recherchée de façon trop systématique. 40

Recommandations de niveau 2

4 Recommandation au MAAF : Réserver dans la programmation 5 % des crédits pour des travaux sylvicoles dans les forêts de protection ayant un rôle de protection important et réviser ce chiffre dans cinq ans au vu des réalisations. 21

6 Recommandation au MAAF et à l'ONF : Après avis des services juridiques, intégrer la convention relative à l'exécution des travaux d'entretien des ouvrages domaniaux RTM dans la convention cadre relative à la mission d'intérêt général « forêt ». 22

8 Recommandation à l'ONF : Privilégier des objectifs de résultats, inspirés par la feuille de route du département risques naturels de l'ONF, et les faire figurer dans les contrats de gestion fixant les priorités du service RTM. 25

9 Recommandation à l'ONF : Mieux détailler les sept rubriques relatives à la gestion des dispositifs RTM dans la comptabilité analytique. 25

11 Recommandation à l'ONF : Rendre systématique, dans l'évaluation des chefs de service RTM, le recueil par les directeurs territoriaux de l'ONF des avis du préfet, du DDT et du responsable du département risques naturels de l'ONF. 26

13 Recommandation à l'ONF : Rédiger une note de doctrine permettant de guider les services RTM quant à l'opportunité de répondre favorablement à une demande de maîtrise d'œuvre. 27

16 Recommandation aux DDT, préfectures et à l'ONF : Préciser au travers d'une convention le rôle respectif et les modalités de coordination et d'intervention des différents services (SRTM, DDT, préfecture) impliqués dans la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels en montagne. 30

18 Recommandation au MEDDE : Élaborer une stratégie nationale de prévention des risques en montagne, afin de faciliter la rédaction de notes stratégiques par massif ou région, puis des plans d'actions par département. 32

19 Recommandation au MEDDE et aux services RTM : Tenir compte des conséquences du changement climatique et des orientations du plan national d'adaptation au changement climatique pour définir les stratégies et plans d'actions. 32

20 Recommandation à l'ONF et aux DDT : Demander aux services RTM de communiquer davantage sur leurs activités et sur la politique de RTM de l'État, à l'occasion par exemple de la production de leur rapport annuel d'activités.	33
22 Recommandation à l'ONF : Inciter les maîtres d'ouvrage d'infrastructures routières à implanter en tant que de besoin des dispositifs de protection sur les terrains RTM dans le cadre d'une convention.	38

Introduction : contexte et déroulement de la mission

Des services dédiés à la prévention des risques en montagne dans onze départements

Les services de restauration des terrains en montagne (SRTM) sont nés dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, pour mettre en œuvre une politique de reboisement visant à prévenir les risques d'érosion, de crues, d'avalanches et de mouvements de terrain. Intégrés à l'Office national des forêts (ONF) à sa création en 1966, ils comprennent aujourd'hui 121 agents¹, et sont présents dans onze départements de montagne des Alpes et des Pyrénées. Ils interviennent à la demande des ministères chargés de la prévention des risques et des forêts pour maintenir en état les ouvrages et les peuplements destinés à prévenir l'apparition de phénomènes dommageables. Leurs missions sont aujourd'hui étendues à l'ensemble des thématiques relatives à la prévention des risques en montagne.

Les deux ministères précités ont souhaité une réflexion sur les évolutions envisageables d'un service au demeurant apprécié (cf. partie 1).

Une mission confiée conjointement au CGEDD et au CGAAER

La mission sur la restauration des terrains en montagne (RTM), répondant à la lettre de commande du 14 avril 2015 cosignée des directeurs des cabinets des ministères de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), jointe en annexe 1, a été confiée conjointement à deux membres du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et deux membres du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER).

Elle s'est déroulée au second semestre 2015. Les entretiens de terrain ont été conduits principalement du 20 au 28 juillet, puis dans la période du 22 septembre au 1^{er} octobre, dans les Pyrénées puis les Alpes du Nord et du Sud. À la demande des cabinets des ministres faisant suite à la saisine du préfet de la Haute-Garonne, le site de Castelvieil a fait l'objet d'une visite de terrain particulière les 16 et 17 novembre. Cette seconde saisine fera l'objet d'un rendu particulier sous forme d'une note complémentaire.

Avant leurs déplacements les rapporteurs ont rencontré des représentants de la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du MEDDE, de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du MAAF, ainsi que de l'ONF avec lesquels ils ont ensuite eu des échanges à diverses reprises et qui ont contribué à leur fournir la base documentaire rappelée en annexe 3.

Des commanditaires recherchant principalement des améliorations dans la gouvernance et la visibilité des interventions

La lettre de mission, compilant les souhaits d'investigation des deux principaux commanditaires, DGPR et DGPE, comporte un grand nombre de points à examiner. Y figurent ainsi les aspects financiers liés aux deux missions d'intérêt général² (MIG) « prévention des risques » et « forêt », le bilan des actions ainsi supportées, le contenu

¹ Au 31 décembre 2014, d'après le rapport d'activité du service.

des deux MIG. L'appui du SRTM aux services déconcentrés de l'État et aux collectivités, sa gouvernance et la définition de ses priorités d'action, ses responsabilités au regard de la problématique des risques sont également mentionnés.

Tout en se plaçant dans une logique de continuité en termes d'objectifs et de moyens pour le SRTM, les deux directions générales sont en attente de clarifications sur son rôle et de suggestions d'améliorations.

La DGPR a exprimé un désir d'amélioration de l'utilisation et de la lisibilité des crédits de la MIG « prévention des risques naturels ». Elle estime avoir notamment une mauvaise perception de l'emploi des fonds consacrés à la connaissance des couloirs d'avalanches et aux prestations d'appui aux administrations et aux collectivités. Ces interrogations la conduisent à s'intéresser à l'information contenue dans les documents comptables de l'ONF, aux barèmes de référence, aux modalités de facturation du service, aux circuits et procédures entre les services de l'État. La DGPR s'interroge aussi sur les conditions de la modernisation et d'évolution de la base de données relative aux événements. Elle réfléchit à une déclinaison de la politique de prévention des risques à l'échelle des massifs et des vallées. Les intercommunalités pourraient élaborer des programmes ou plans d'actions et de prévention des aléas en montagne (PAPAM) à l'instar des programmes d'actions de prévention contre les inondations.

La DGPE souhaite être en mesure d'améliorer la programmation technique et budgétaire relative aux travaux. Les critères de choix entre les opérations, la répartition entre les ouvrages de génie civil prioritaires et les travaux sylvicoles dans les forêts de protection de ce fait moins dotés, et enfin les modalités d'arbitrage entre départements ne sont pas aujourd'hui bien définis. Cette préoccupation rejoint celle des services déconcentrés aux niveaux départemental et régional, direction départementale des territoires (DDT) et direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF), qui ont le sentiment d'être des « boîtes aux lettres ». La conduite du dialogue de gestion est dès lors difficile, d'autant que la DGPE ne semble pas disposer, pour cet exercice, d'un bilan de l'emploi antérieur des crédits. Elle compte sur la réflexion de la mission pour actualiser l'instruction technique relative à la restauration et à la conservation des terrains en montagne et à la régularisation du régime des eaux (circulaire de la direction des forêts n° 4507 du 11 février 1969, instructions des 28 juin 1971 et 25 janvier 1980). Cette réflexion devrait également porter sur l'examen des dispositions conventionnelles relatives aux travaux et des pratiques concernant leurs conditions de réalisation : nombre de jours de travail, mobilisation des effectifs, coûts, marchés, indicateurs.

En situation de crise, le SRTM intervient en appui au préfet du département concerné à la demande de celui-ci. C'est pourquoi les rapporteurs se sont aussi entretenus avec des représentants de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) au ministère de l'intérieur. Le ministère de l'intérieur se considère comme « un acteur très périphérique ». Il se déclare satisfait du système actuel, auquel il ne participe pas financièrement, ne disposant pas d'une ligne budgétaire dédiée aux expertises, très utiles en temps de crise. Il n'a pas toutefois de retours quantitatifs ni qualitatifs des interventions du SRTM. Le ministère de l'intérieur souhaite avoir une meilleure visibilité sur le potentiel d'expertise du SRTM, l'impact financier de ses interventions et la contribution de l'ONF aux demandes des préfetures.

² Deux MIG contribuent à l'action des services RTM, la MIG « prévention des risques », financée par les crédits du programme 181 gérés par la DGPR et la MIG « forêt », financée par les crédits du programme 149 gérés par la DGPE.

De son côté la direction générale de l'ONF, attachée au maintien des MIG, met principalement l'accent sur deux besoins. D'une part, elle estime fondamental de pouvoir disposer de moyens correspondant aux missions du SRTM, tant pour les effectifs³ que pour les crédits d'intervention. Elle souligne le besoin d'une visibilité de l'activité RTM sur les années à venir, dans la mesure où l'investissement en formation est lourd et où les stratégies de réduction des aléas à la source se déploient sur les moyen et long termes. D'autre part, elle ressent le besoin de sérier les priorités au regard des enjeux, dans un contexte budgétaire tendu, alors même que les pratiques de la RTM de ces dernières années ont conforté le choix d'intervenir majoritairement dans l'entretien des ouvrages, n'assurant plus guère le renouvellement des forêts de protection confrontées par ailleurs aux effets des changements climatiques.

C'est sur la base de ces attentes de l'ensemble des parties prenantes nationales et en s'appuyant sur les documents fournis que les missionnés ont conduit les entretiens, en s'efforçant d'appréhender la situation actuelle et les voies d'évolution possibles en fonction des impératifs de prévention des risques naturels et des besoins des territoires, des réalités budgétaires et des responsabilités des acteurs.

Une démarche synchrone avec le renouvellement du contrat d'objectifs et de performance de l'ONF

Le SRTM étant tributaire des crédits de deux MIG de l'ONF, financées par la DGPR et la DGPE, des crédits de la DGPE relatifs aux travaux de RTM et, de manière plus générale, des moyens de fonctionnement de l'ONF, il n'était pas sans intérêt de mettre en perspective la mission relative à ce service et l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance liant l'État, la fédération nationale des communes forestières et l'ONF pour la période 2016-2020, conduite au cours de l'année 2015. Ceci est d'autant plus pertinent que plusieurs éléments de contexte ont évolué depuis le précédent contrat d'objectifs.

Des exigences de prévention de plus en plus fortes de risques naturels amplifiés par le changement climatique plaident pour une intervention de l'État significative. Il s'y ajoute la perspective de contentieux mettant en cause la responsabilité de l'État en cas d'accidents (mouvements de terrains notamment) ayant pour origine des phénomènes survenant dans les terrains de montagne gérés par le SRTM. Enfin, l'association nationale des élus de la montagne (ANEM) se fait l'écho d'une forte demande d'appui des collectivités locales.

³ En quantité comme en termes de compétences à garantir en raison de leur grande spécificité, voire de leur rareté. L'ONF évoque la question de la nature fluctuante de l'activité (par exemple pour l'observation des avalanches ou la gestion de crise), qui n'est guère compatible avec une programmation trop rigide.

1. Un service de restauration des terrains en montagne très apprécié

Investi de la mise en œuvre d'une politique nationale dont les origines remontent à la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle et qui répond toujours à un besoin, le SRTM apparaît atypique dans le paysage des acteurs publics. Son périmètre d'intervention et l'objet de sa mission lui confèrent un positionnement particulier. Il dispose de compétences très spécialisées, fait preuve d'une bonne connaissance des territoires et d'une grande disponibilité, intervient à travers différents types d'actions pour lesquelles il est largement sollicité et unanimement apprécié.

1.1. La réponse à une problématique particulière

Les territoires de montagne sont particulièrement fragiles et vulnérables. Ils subissent plus que d'autres les effets du climat. Ils sont propices à plusieurs aléas potentiellement destructeurs, dont le relief accroît l'importance, principalement crues et laves torrentielles, glissements de terrain, chutes de blocs, avalanches. Les activités humaines ont selon les époques fragilisé les zones de montagne, livrées à l'exploitation de la forêt, des sols et de leur couvert (pâturage). Il s'en est alors suivi une intensification du risque pesant sur les personnes et les biens.

Les lois promulguées à la fin du XIX^{ème} siècle afin d'endiguer l'érosion des sols et de maîtriser ces phénomènes ont eu principalement pour objet le reboisement des versants et la régulation du régime des eaux. La loi du 4 avril 1882 sur la restauration et la conservation des terrains en montagne, consacrant « l'utilité publique des travaux de restauration rendus nécessaires par la dégradation du sol et des dangers nés et actuels », a introduit les périmètres d'intervention et prévu la prise en charge de travaux par l'administration, aux frais de l'État. Il s'agissait à la fois de faciliter le boisement et de réaliser des ouvrages de maçonnerie.

Dès cette époque les agents des services dédiés à la restauration des terrains en montagne sont intervenus, sur des terrains acquis à l'amiable ou par voie d'expropriation, d'abord dans la réalisation des travaux, puis dans leur entretien. La lutte contre l'érosion des sols et les crues torrentielles s'est traduite par la mise en défens, ou par le reboisement et la revégétalisation des terrains en montagne, ainsi que par des travaux de correction torrentielle pour stabiliser le lit des torrents. À côté de cette action principale, la restauration des terrains en montagne a aussi consisté à essayer de ralentir ou stabiliser les glissements de terrain par drainage, constitution de butées de pied (correction torrentielle provoquant des atterrissements en pied de versant), et de prévenir les avalanches par des boisements paravalanche. Ces travaux de correction active ont pu être complétés par des travaux dits de défense passive (plages de dépôts, tournes paravalanches, etc.).

Les agents du SRTM ont organisé la surveillance technique permanente des territoires concernés, les « séries RTM », que l'instruction ministérielle du 11 février 1969 précitée définit comme « la partie des terrains d'un même périmètre, située sur un même territoire communal ». L'implantation du SRTM a correspondu aux zones géographiques les plus exposées, soit 11 départements des Alpes et des Pyrénées⁴.

⁴ Alpes : Alpes de Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Isère, Savoie, Haute-Savoie.

De manière constante, le SRTM a aussi prodigué son appui aux communes. L'État a subventionné de nombreux travaux des collectivités, principalement en défense dite passive, mais il ne le fait presque plus, l'essentiel des crédits du BOP 149 en matière de RTM étant dédiés aux terrains et dispositifs de protection domaniaux.

1.2. Des compétences techniques reconnues en matière de risques

Le SRTM intervient, conformément à la mission qui lui a été dévolue dès l'origine, aux fins de prévenir les risques et d'assurer la protection des personnes et des biens, sur deux champs de compétences, l'ingénierie forestière et les travaux de génie civil. Il s'agit bien davantage aujourd'hui de surveiller et d'entretenir que d'entreprendre de nouveaux aménagements, ceux-ci étant réservés à des situations particulières, comme la dégradation spontanée du milieu naturel. Compte tenu du poids croissant des contraintes budgétaires et au vu des événements survenus ces dernières années, la priorité a été donnée aux ouvrages de génie civil dont le risque de ruine⁵ ne peut être accepté, ce qui laisse peser des interrogations quant à l'état et au rôle effectif des peuplements forestiers de protection, dont la régénération est coûteuse.

Durant les trois dernières décennies, la culture du risque s'est développée et l'État s'est doté du dispositif normatif et des outils permettant de mettre en œuvre des actions préventives dans le cadre de la politique publique conduite par la DGPR. Jamais remis en cause, le SRTM a ainsi vu ses missions élargies de gestionnaire d'ouvrages à expert de risques. Son association sur le terrain aux services des administrations déconcentrées et des collectivités locales a été confortée. Il s'est trouvé au cœur d'une démarche intégrée de gestion des risques naturels en montagne, intervenant sur la réduction des aléas à la source et sur les travaux de protection rapprochée. Il se retrouve expert sur l'appréciation des aléas et leur prise en compte dans l'aménagement du territoire (urbanisme notamment) et sur l'appui à la gestion des crises.

Ainsi le SRTM a développé son expertise dans des domaines qui requièrent la présence d'intervenants pointus mais qui restent peu nombreux (nivologues par exemple). Il a entrepris de réaliser les études d'aléas sur les versants exposés (par exemple cartographies, études de bassins de risques et suivis de couloirs d'avalanches), alimenté et géré les bases de données correspondantes et a été mis à contribution dans l'élaboration de plans de prévention des risques (PPR). Il a aussi fait preuve de sa capacité à intervenir sur des questions faisant l'objet de dispositions nouvelles, comme la gestion du risque de crue rapide dans les campings.

Cependant, pour éviter des conflits d'intérêt potentiels avec les autres rôles du service, la DGPR a souhaité que le SRTM ne se voie plus confier de rôle de bureau d'études dans l'élaboration des plans de prévention des risques (PPR), nonobstant sa connaissance du terrain, des aléas et des enjeux, et l'intérêt que présente une conception du zonage assise sur la bonne connaissance et l'expérience.

Plus ponctuellement, en dehors de ses activités courantes, l'expertise du SRTM est mobilisée en situation de crise. Agissant de concert et de manière complémentaire, parfois même supplétive, avec les services déconcentrés de l'État, les agents du SRTM sont consultés pour éclairer les décideurs sur la survenance et l'importance des phénomènes. Le SRTM de Foix apporte ainsi régulièrement son concours à la direction interdépartementale des routes du Sud-Ouest dans la gestion de la RN 20, lorsqu'il y a risque d'avalanche. De manière générale, dans les Pyrénées et dans les

Pyrénées : Ariège, Haute-Garonne, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales.

⁵ Destruction de l'ouvrage sous l'effet des agents naturels

Alpes, les services de l'État, comme les collectivités, font aussi souvent appel au SRTM lorsque survient un éboulement ou un glissement de terrain. Son appui dans ces circonstances est attendu et apprécié de l'ensemble des partenaires.

Les membres de la mission estiment que l'aura du SRTM s'explique notamment par sa capacité à apporter des réponses adaptées, proportionnées aux aléas et aux enjeux, sans se réfugier dans une facilité conduisant à prendre des marges de sécurité excessives. Cette compétence peut être illustrée par trois constats des rapporteurs : l'appréciation des avalanches menaçant Chamonix, faite par le SRTM, est, selon le préfet de la Haute-Savoie, ressortie confortée d'une comparaison avec celle des plus grands experts européens dans ce domaine ; il n'a pas été relevé de reproches à l'égard d'avis ou d'expertises du SRTM qui auraient pu conduire à des décisions manifestement erronées ; les éléments de jurisprudence relative à des contentieux liés à des événements graves qui ont pu être portés à la connaissance des rapporteurs ne témoignent pas de faute ou de carence du SRTM.

1.3. Un service opérationnel et proche des territoires

S'il est apprécié de par ses compétences, le SRTM l'est aussi parce qu'il se distingue aujourd'hui des services déconcentrés et des établissements publics de l'État présents dans les territoires par le maintien de son rôle opérationnel allié à une bonne connaissance du terrain, des enjeux et des ouvrages qui nourrit son expertise.

Alors que d'autres services comme les DDT ont vu leurs missions recentrées, n'assurant plus l'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et n'instruisant plus la majeure partie des autorisations d'urbanisme au titre de l'application du droit des sols (ADS), le SRTM conserve une fonction de proximité et d'appui auprès des communes. Il en est d'autant plus apprécié, comblant en quelque sorte un vide qui n'a pas toujours été rempli par les bureaux d'études privés, s'agissant de territoires de montagne où la faible densité de population et le cloisonnement géographique ne permettent pas toujours la mise en place de structures techniques étoffées au niveau intercommunal pertinent.

Son rôle opérationnel s'exerce principalement dans l'entretien des ouvrages de génie civil situés dans les séries domaniales, qui peuvent parfois se trouver gravement endommagés dans des zones où les enjeux sont importants. Le SRTM intervient en qualité de maître d'œuvre des travaux, confiés à des entreprises ou à l'agence travaux de l'ONF. Il intervient également en tant que conseil et maître d'œuvre à la demande des communes au titre de la prévention des risques ; ses prestations effectuées dans ce cadre ont représenté plus de 2 M€ en 2014, soit environ 20 % de leur activité. Dans de nombreux cas, s'agissant de petites études, d'un montant peu élevé, il est seul à proposer une intervention, les bureaux d'études privés ne trouvent pas d'intérêt à venir se positionner sur de tels marchés, et il échappe de fait à la concurrence.

Le SRTM assure également la maîtrise d'œuvre des travaux sylvicoles dans les divisions RTM, qui regroupent les séries RTM, mais ces travaux sont aujourd'hui assez rares. Il participe donc plutôt, dans le domaine du génie biologique, au renouvellement des aménagements des forêts exerçant une fonction de protection. Il fait appel, en tant que de besoin, au personnel forestier des agences travaux de l'ONF pour réaliser des travaux qui sont ensuite facturés à l'État.

Qu'il s'agisse de travaux ou d'autres types d'actions, le SRTM apparaît très proche des collectivités locales et des services administratifs pouvant intervenir sur le terrain. Ses

diverses implications lui valent, à travers les chantiers et les réunions, d'aborder la chaîne des actions dans sa totalité, de l'amont à l'aval, du conseil au contrôle, ce qui permet d'apporter de manière efficiente des réponses de gestion intégrée des risques, voire de lever des blocages. Il valorise ainsi pleinement sa présence.

1.4. Une disponibilité permanente malgré l'absence d'astreinte

Dans ses différentes postures (conseil, expertise, travaux, développement des outils de prévention, participation à la gestion de crise, ...) et quels que soient ses partenaires (préfets et services administratifs départementaux, représentants de collectivités), le SRTM est unanimement reconnu comme compétent et disponible.

Bien que l'ONF n'ait pas mis en place de mécanisme d'astreinte, les agents du SRTM répondent toujours à la sollicitation des préfets et des communes en cas de besoin, y compris la nuit et durant les périodes de congés hebdomadaires ou annuels, ce qui est fréquent au moment des congés d'hiver (risques d'avalanches et de blocages de routes). Les préfets disposent de la liste des agents assortie de leurs coordonnées téléphoniques privées et trouvent toujours un interlocuteur, du fait de la grande motivation du personnel du SRTM. Sous réserve de quelques précautions, ce manque de formalisme ne paraît pas préjudiciable à une réponse adéquate du SRTM. Le système fonctionne et gagne peut-être ainsi en souplesse. Les agents récupèrent le temps passé sur leurs congés. Les responsabilités (en cas d'accident et quant à la validité des actes) sont couvertes par la demande formulée par l'autorité préfectorale. Néanmoins, la mobilisation de ressources humaines rares doit rester raisonnable. Il convient d'éviter les cas de surcharge de travail, et de veiller à ce que le chef du SRTM du département soit effectivement informé de la contribution de son agent, au moins par un message électronique de l'autorité requérante, à défaut par un message de l'agent signalant son départ sur les lieux.

1.5. Un service à l'identité forte, qui n'est toujours pas spontanément assimilé à l'ONF par les tiers

Sa vocation spécifique confère au SRTM une identité forte. Son ancrage et ses interventions sur le terrain font qu'il est perçu comme un service à part entière et non comme le service local ou déconcentré d'un établissement public, placé sous une autorité administrative hiérarchisée.

Le plus souvent hébergé dans les locaux de l'agence territoriale de l'ONF⁶, avec laquelle il mutualise les moyens matériels et les supports administratifs, il s'en distingue cependant toujours. Les organigrammes demeurent séparés et les sites internet de l'ONF et du SRTM témoignent de cette dichotomie de même que les rubriques, distinctes, de présentation des services dans les départements.

Les services RTM (bi)-départementaux sont placés sous l'autorité hiérarchique des directeurs territoriaux de l'ONF. Une coordination technique fonctionnelle est assurée par le chef du département risques naturels de l'Office.

⁶ Depuis 1966 le service RTM est un service de l'ONF.

2. Améliorer la programmation et les conditions de réalisation des travaux

À l'occasion du lancement de cette mission, la DGPE a exprimé son attente de propositions d'amélioration du processus de programmation des travaux RTM. À travers leurs contacts avec les services, les rapporteurs ont noté que les outils existants permettraient d'améliorer la programmation pluriannuelle quinquennale existante. Ils estiment perfectibles les modalités de programmation actuelles : il est demandé à des services de faire des choix de programmation alors qu'ils ne disposent pas des éléments leur permettant d'arbitrer entre plusieurs options. Les rapporteurs sont amenés à proposer également des améliorations dans les modalités d'intervention de l'ONF en tant qu'entrepreneur de travaux. Enfin, ils s'interrogent sur l'exercice de la maîtrise d'ouvrage des travaux RTM, et recommandent d'étudier l'option consistant à confier la maîtrise d'ouvrage des travaux d'investissement à l'ONF.

2.1. Développer des outils pour améliorer la programmation

La programmation des travaux n'est pas seulement une préoccupation de la DGPE. C'est aussi un souci du responsable du département risques de l'ONF qui cherche à en améliorer l'efficacité, dans un cadre contraint.

Le MAAF et le MEDDE financent les travaux d'un thésard⁷ qui réfléchit aux méthodes d'appréciation de l'utilité des ouvrages. Le département risques naturels de l'ONF insiste pour que les résultats de cette thèse puissent déboucher sur des méthodes opérationnelles et projette à cette fin de recruter le futur thésard.

Dans l'attente de nouveaux outils qui pourraient être développés, les rapporteurs estiment que les études de bassin de risque entreprises depuis quelques années et la refonte de la base ouvrages peuvent contribuer à l'amélioration de la programmation.

2.1.1. Les études de bassin de risque

Les études de bassin de risque (EBR) ont démarré en 2012. Elles ont pour but de décrire les enjeux, les risques, et la capacité des ouvrages à limiter leur survenance. Leur méthodologie a été cadrée par la département risques naturels de l'ONF. Une EBR nécessite selon le chef du service RTM des Alpes de Haute-Provence (04) environ 35 homme-jours.

Ces documents sont toujours structurés de la même façon :

- données historiques sur les travaux réalisés, coût actualisé ;
- description des ouvrages, photos ;
- enjeux actuels, réalités de l'aléa basé éventuellement sur une nouvelle modélisation de l'événement, efficacité des ouvrages ;

⁷Hébergé à Grenoble au sein de la division érosion torrentielle, neige et avalanches (ETNA) de l'institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA).

- politique de gestion à moyen terme des ouvrages, pouvant aller jusqu'à l'abandon pour certains.

L'EBR répond au souhait du MEDDE et du MAAF de mieux appréhender les enjeux qu'avec un simple état des lieux cartographique. Elle permet de prendre du recul, de réfléchir à la bonne adéquation et à l'imbrication cohérente des ouvrages dans leur ensemble, y compris les ouvrages communaux. Elle peut aboutir à l'abandon de certains ouvrages dont l'intérêt est estimé dépassé.

L'EBR ne va pas jusqu'à réaliser une analyse coût/bénéfice, elle reste dans le dire d'experts. L'EBR repose largement sur la connaissance de terrain du chef du service RTM (CSRTM), qui apparaît comme le mieux à même de pouvoir croiser les aléas et les enjeux en l'absence d'autres moyens à sa disposition.

Fin 2015, 70 EBR auront été effectuées, alors qu'il existe 1 100 bassins de risques (qui certes ne sont pas tous majeurs ni prioritaires ; les plus prioritaires pourraient être ceux pour lesquels se posent des questions sur l'utilité actuelle des ouvrages au regard des enjeux et de l'état du bassin). Le responsable du département risques naturels de l'ONF reconnaît que c'est encore peu, mais indique que cela induit déjà un changement d'état d'esprit en obligeant à s'intéresser aux objectifs poursuivis, à la finalité des ouvrages et aux enjeux de protection.

Les rapporteurs sont convaincus de l'intérêt de ces démarches pour l'amélioration de la programmation pluriannuelle. Ils estiment possible d'accélérer la réalisation de ces études, en mobilisant notamment une partie des ressources « appui aux collectivités et aux services de l'État ».

1. Recommandation au MAAF et à l'ONF : Accélérer la réalisation des études de bassin de risque, en fixant des objectifs plus ambitieux aux services RTM, sur la base de critères de priorisation définis par le département risques naturels de l'ONF.

2.1.2. La base de données ouvrages

La refonte de la base de données ouvrages a commencé en 2012 et devrait s'achever d'ici fin 2015. Ce travail représente un coût total d'un peu plus de 300 000 €.

Le service RTM a fait le choix d'un système d'information géographique (SIG) partageable et performant permettant aux agents de consigner et répertorier :

- les phénomènes naturels et les événements associés ;
- les 19 000 ouvrages de protection domaniaux regroupés en 2 400 dispositifs de protection et le suivi de leur état ;
- le détail des interventions et travaux sur ces ouvrages.

Avec le concours de l'institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), une typologie des défaillances possibles par nature de phénomène et catégorie d'ouvrage a été définie. Les diverses grilles d'analyses associées facilitent l'établissement de diagnostics homogènes.

La base de données ouvrages permettra d'aider à la programmation des travaux en facilitant le recensement des ouvrages en mauvais état et celui des dispositifs non entretenus depuis longtemps.

2.1.3. La programmation quinquennale

La direction nationale RTM a initié une programmation pluriannuelle des ouvrages il y a plusieurs années.

L'enquête dite « Charry⁸ » de 1998-1999 liait les ouvrages répartis en 64 grands bassins versants à la protection de 15 000 habitations, 360 services (établissements scolaires, zones d'activités, campings, ...) et 540 points potentiels d'interruption de voies de communication.

C'est en tenant compte de cette enquête qu'une première programmation 2000-2009 a été établie en retenant deux niveaux de priorités. Un bilan à mi-parcours, en 2004, a permis un ajustement de cette programmation pour la période 2005-2009. Les financements 2010 et 2011, sur un rythme équivalent aux années moyennes du programme, l'ont prolongée.

Une seconde programmation quinquennale a été établie en 2012, au début du contrat d'objectif de l'ONF, selon des modalités précisées par une note de service de l'ONF datée du 20 juin 2011, demandant notamment d'actualiser les enjeux, de tenir compte des exercices précédents et des réalisations intervenues, et de classer les projets en deux niveaux de priorité (éventuellement trois).

Cette dernière programmation quinquennale court jusqu'en 2016. Elle a été établie sur la base des propositions des services départementaux et a été validée après une réunion avec les DRAAF et DDT. Elle est réactualisée lors de la programmation annuelle, en fonction des événements survenus entre temps. Les interventions sur les ouvrages ont été hiérarchisées avec plusieurs degrés de priorité. Ces priorités tiennent compte des enjeux. En revanche, dans le recensement initial, l'horizon temporel semble avoir fluctué entre les départements, certains ayant raisonné à dix ans et d'autres à cinq ans.

Cette programmation privilégie les ouvrages existants. Les extensions de dispositifs de protection domaniaux représentent 20 % d'une enveloppe de demandes initiale qui s'élève à 60,9 M€.

La prochaine programmation pluriannuelle sera établie en 2016. Le département risques naturels de l'ONF devra soigneusement cadrer l'exercice pour assurer une homogénéité des approches en ce qui concerne l'horizon temporel à retenir, la considération des enjeux, l'exploitation de la base de données ouvrage et la prise en compte du changement climatique. Ce dernier point peut se traduire par une réflexion sur les évolutions des aléas : les glaciers rocheux⁹ connaissent par exemple des mutations non observées dans le passé et ce sujet a commencé à être pris en charge.

Cette programmation devrait être un moment privilégié pour associer DDT et DRAAF à la sélection des ouvrages, en raisonnant bien en fonction des aléas et des enjeux sur

⁸ Du nom du délégué national RTM J.-C. Charry, en poste de 1994 à 2000.

⁹ Glaciers rocheux : masse de débris rocheux mélangée à de la glace se déplaçant très lentement sur un versant ; le réchauffement climatique provoque dans certains cas une accélération de ce mouvement, voire des chutes de blocs se détachant de la masse suite à la fusion de la glace.

la base d'analyses explicites. Ces services peuvent apporter un regard complémentaire utile, notamment grâce à leur connaissance d'éventuels projets hydrauliques, ou plus généralement de projets d'aménagement des territoires.

2.2. Confier la responsabilité de la programmation annuelle au responsable du département risques naturels de l'ONF

La préparation de la programmation annuelle des travaux relatifs aux ouvrages RTM, financés sur le BOP 149, donne lieu chaque année à une démarche qui peut se résumer ainsi :

- automne de l'année n-1 : établissement d'un programme de travaux par le service départemental RTM (SDRTM) sur la base de la programmation glissante quinquennale et des événements survenus au cours de l'année n-1 ;
- automne de l'année n-1 : avis de la DDT sur ce programme. Plusieurs DDT interrogées par la mission ont indiqué ne pas être au courant de cet avis. Les DDT ont fort peu d'éléments pour donner un avis sur une liste de travaux qui n'est accompagnée ni de plans de situation, ni d'une note succincte en présentant le contenu et l'opportunité. Elles transmettent cette proposition à la DRAAF ;
- les DRAAF réalisent de leur mieux, en fonction de leurs propres connaissances, une première homogénéisation des demandes présentées. Elles s'appuient éventuellement sur le chef de service RTM « référent » au niveau régional pour faire cet exercice (cas des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes). Elles transmettent ensuite ces demandes à la DGPE ;
- la DGPE doit arbitrer entre les demandes des DRAAF, en tenant compte de l'enveloppe globale de crédits disponible. Elle a peu d'éléments pour ce faire. Elle n'associe pas les DRAAF à la décision. Elle s'appuie, généralement dans un délai très contraint, sur le département risques naturels de l'ONF qui propose une répartition au vu de ce qu'il connaît des sites concernés et du fondement des priorités. Lors du dialogue de gestion 2015, il a été décidé de réserver une enveloppe pour la sylviculture des peuplements de protection. Il a été également décidé de prendre en compte non seulement les opérations prioritaires, mais aussi le taux de réalisation de la programmation quinquennale pour ventiler les crédits par région ;
- les dotations arbitrées sont notifiées aux DRAAF en mars de l'année n. Les DRAAF répartissent les dotations entre les départements, en liaison avec les chefs de SRTM référents, pour les Pyrénées, les Alpes du nord et les Alpes du sud ;
- des ajustements sont nécessaires en cours d'année, pour tenir compte d'événements imprévus ou de l'impossibilité de réaliser certains travaux programmés.

La valeur ajoutée des DDT et des DRAAF dans ce processus n'est pas évidente. Il leur est demandé de choisir entre les opérations ou de les cautionner. Or ces services n'ont ni carte pour repérer les ouvrages, ni note explicative. Très rares sont les cas où sont présentées des options qui pourraient prêter à discussion. Parfois, la programmation est présentée lors d'une réunion entre service RTM et DDT, mais l'équipe de direction

de la DDT n'y participe pas toujours, ce qui est regrettable au regard de la cohérence de l'action locale de l'État. À ces facteurs auxquels il serait facile de remédier s'ajoute le fait que les personnes en charge de ces dossiers ont conscience de n'avoir ni la compétence technique, ni la connaissance du terrain nécessaire pour juger réellement les propositions qui leur sont faites¹⁰. Deux pistes d'amélioration complémentaires sont dès lors envisageables :

- donner davantage d'éléments d'appréciation à la DDT et à la DRAAF, au minimum un plan de localisation des ouvrages et une notice explicative précisant les enjeux protégés, la stratégie et les travaux préconisés. Ces éléments devraient d'ailleurs être disponibles dans le cadre de la sélection interne des opérations effectuée par le SRTM. Il n'est toutefois pas évident, s'agissant souvent d'interventions relativement ponctuelles sur des ouvrages que les administrations départementales et régionales ne connaissent pas, qu'elles soient en mesure de bien choisir même en disposant de ces éléments ;
- confier le soin d'établir la programmation des travaux sur les ouvrages au département risques naturels de l'ONF, qui est le service le mieux à même de la préparer. Dans ce processus, les directions des DDT et les DRAAF devraient être saisies des propositions du SDRTM et donner un avis. Mais l'arbitrage final reviendrait au département risques naturels de l'ONF, à l'intérieur d'une enveloppe attribuée par la DGPE. Dans les faits, c'est actuellement ce qui se produit.

2. Recommandation à l'ONF : Étayer les propositions de programmation (plans, notices, ...).

3. Recommandation au MAAF : Confier un plus grand rôle au département risques naturels de l'ONF dans la programmation des interventions sur les ouvrages.

2.3. Réserver une part de crédits aux travaux de sylviculture dans les forêts de protection

L'équilibre entre les travaux de génie civil sur les ouvrages de protection et les travaux de sylviculture dans les forêts à fort enjeu de protection est une question récurrente dans un contexte où les crédits sont limités. En l'absence de crédits réservés¹¹, les travaux de génie civil sont toujours considérés plus prioritaires que les travaux de sylviculture dont les gestionnaires estiment qu'ils peuvent attendre l'année suivante alors que le risque de ruine d'un ouvrage n'est pas acceptable (sauf expertise concluant le contraire). Ceci est vrai tant que les reports réitérés d'année en année des interventions sylvicoles ne conduisent pas à une situation ingérable du fait du vieillissement des peuplements. Or un tel enchaînement devient probable dans un contexte de pénurie budgétaire qui ne permet plus que les travaux les plus urgents.

Pourtant, l'inclusion des travaux de sylviculture relatifs aux travaux de protection dans l'enveloppe des travaux RTM finançable sur le BOP 149 est prévue dans une circulaire de 2007 du ministère chargé de l'agriculture (DGFAR/SDFB/C2007-5058 du 10

¹⁰ La mission signale cependant qu'une DDT a refusé l'inscription d'une opération au programme de travaux proposé par le SRTM, considérant que la protection de l'enjeu concerné relevait de la collectivité et non de l'État.

¹¹ Ce qui a été le cas jusqu'en 2014 inclus : ce n'est qu'en 2015 qu'un pourcentage des travaux a été réservé à des travaux de sylviculture.

octobre 2007), en complément des travaux ordinaires¹² que l'ONF assure dans toute forêt domaniale.

Le contrat d'objectif de l'ONF, signé en 2012, demande à l'établissement de travailler sur cette question : « L'État assurera ainsi, avec l'appui du service RTM, une programmation refondée des travaux (financés hors contrat) dans les terrains domaniaux, incluant notamment des premières interventions en faveur du renouvellement des peuplements forestiers jouant un rôle de protection avéré. ». En fait, le département risques naturels de l'ONF estime qu'il vaudrait mieux parler « d'interventions sylvicoles », terme plus général et approprié que « renouvellement des peuplements ».

L'ONF a entrepris, entre 2007 et 2011, de recenser toutes les forêts ayant un rôle de protection important, ce qui a abouti au dénombrement de 31 302 ha de forêts domaniales RTM situées dans des secteurs à risques forts¹³. À ces surfaces il faudrait ajouter sans doute les surfaces qui contribuent, en retenant une partie des précipitations, à prévenir les dommages dus aux crues torrentielles. Mais compte tenu de l'effet des diverses formes de couvert végétal sur le ruissellement des différents épisodes pluvieux possibles, il n'est pas évident que cet objectif général de protection débouche sur la préconisation d'interventions lourdes dépassant le cadre de la gestion normale des forêts en montagne.

Pour aller plus loin, il est nécessaire de qualifier la capacité de la forêt à protéger effectivement des aléas. L'indice de maîtrise de l'aléa (IMA) est évalué lors de la révision des plans de gestion des massifs forestiers¹⁴.

La direction nationale RTM n'a pas aujourd'hui une vision précise des IMA sur les 31 302 ha de forêts de protection à risques forts. Il faudra attendre pour cela que tous les plans de gestion soient révisés, ce qui demandera une vingtaine d'années. Il est donc difficile d'estimer les sommes nécessaires. L'approche en termes de coûts unitaires est un peu meilleure, une fourchette de coûts¹⁵ comprise entre 20 et 70 €/ha/an, hors vente éventuelle des bois, a été déterminée au sein du SRTM.

La somme optimale à consacrer aux travaux sylvicoles dans les forêts de protection est donc difficile à déterminer. Un coût moyen de 50 €/ha/an appliqué sur les 31 302 ha donne une valeur de 1,5M€. Le responsable du département risques naturels de l'ONF avance un chiffre supérieur compris entre 1,7M€ et 5,8 M€ dans une note récente¹⁶ : il prend en compte des coûts moyens un peu supérieurs, mais surtout les espaces boisés utiles à la protection contre l'érosion, ce qui accroît les surfaces concernées.

Quoi qu'il en soit, les demandes spontanées émanant des SDRTM sont loin d'atteindre la somme indiquée. Ces services ont des difficultés à identifier des sites où les enjeux de protection justifieraient des travaux sylvicoles. Lors de l'exercice de programmation 2012-2016, le renouvellement des peuplements de protection (RPP) représentait 1 %

¹² La notion de travaux ordinaires correspond à la gestion normale d'une forêt domaniale et comprend notamment la gestion du domaine (contrôle des limites; suivi des servitudes et concessions; ...) et l'élaboration et le suivi d'un aménagement.

¹³ Renouvellement des peuplements de protection (RPP) Phase 1 : la cartographie aléas/enjeux et sa prise en compte dans les aménagements forestiers.

¹⁴ Les forestiers parlent « d'aménagements forestiers ».

¹⁵ Sans prendre en compte les ventes de bois.

¹⁶ Note sur le confortement du rôle de protection des forêts domaniales RTM – Évaluation des coûts.

des travaux envisagés¹⁷. Les SDRTM interrogés par la mission ne font pas encore aujourd'hui état de besoins importants. En 2015, les 450 000 € introduits dans la convention travaux au titre du RPP correspondent à l'ensemble des projets prêts ou pouvant être rapidement finalisés.

Dans ces conditions, la décision a été prise par le département risques naturels de l'ONF et la DGPE de réserver une part des crédits aux travaux de sylviculture dans les forêts de protection exposées aux risques forts et dont les IMA pouvaient être améliorés par des interventions sylvicoles. Les rapporteurs approuvent cette approche et recommandent de retenir aujourd'hui le chiffre de 5 % au vu des dossiers éligibles connus, en suggérant à la direction nationale RTM de poursuivre ses travaux sur l'optimisation technique et économique de ces interventions.

La réalisation de chantiers pilotes devra aider à définir une doctrine et un corps de bonnes pratiques partagés entre les agents de l'ONF, en particulier les forestiers, et entre agents de l'ONF, des DDT et des DRAAF.

4. Recommandation au MAAF : Réserver dans la programmation 5 % des crédits pour des travaux sylvicoles dans les forêts de protection ayant un rôle de protection important et réviser ce chiffre dans cinq ans au vu des réalisations.

5. Recommandation à l'ONF : Poursuivre le travail d'optimisation technique et économique des travaux sylvicoles dans les forêts à forts enjeux de protection, par exemple au travers de chantiers pilotes, afin de faire partager la doctrine et les bonnes pratiques par les personnels de terrain.

2.4. Simplifier les procédures relatives au recours à l'ONF comme entrepreneur de travaux

L'ONF réalise certains travaux sur les ouvrages RTM par le biais de ses agences travaux. On parle alors d'Office entrepreneur de travaux (OET). Dans ce cas, le chef du SRTM passe commande à l'agence travaux, et assure la réception des travaux.

Typiquement, les agences travaux interviennent de manière privilégiée pour les travaux d'un faible montant et/ou faisant appel à des techniques particulières. Il s'agit essentiellement de travaux de génie biologique, d'entretien courant de la végétation en vue d'améliorer la lutte contre l'érosion des versants, d'entretien des drains ou d'interventions simples sur certains ouvrages de génie civil. Le montant des travaux RTM confiés aux agences travaux de l'ONF en 2014 s'élève à 3 189 700 €. Cette somme représente 31 % du montant des travaux RTM réalisés en 2014 dans les terrains domaniaux sur financement de l'État.

Cette somme correspond à 35 équivalents temps plein (ETP) d'ouvriers pour l'ensemble des départements concernés, ce qui relativise l'importance de l'enjeu au regard des questions de concurrence, sans même qu'il soit nécessaire de considérer la spécificité des chantiers. Elle permet d'assurer le maintien des équipes, dont la pérennité se verrait mise en cause si elles étaient confrontées à des variations inter-annuelles d'activité trop importantes.

¹⁷ 0,75M€ à ramener à un total de 60,9 M€ de travaux de priorités 1 et 2. Cf. Mise en œuvre des travaux de protection dans les terrains domaniaux RTM – Enquête 2011 – Inventaire des travaux envisagés sur la période 2012-2016.

Les chefs de service RTM interrogés ont déclaré veiller à ce que :

- les coûts restent égaux ou inférieurs à ceux que des entreprises privées pratiqueraient (lorsque la comparaison est possible) ;
- les devis correspondent au temps réellement nécessaire ;
- le souci du plein emploi d'équipes calibrées sur la base de besoins à moyen terme ne se fasse pas au détriment d'interventions prioritaires.

Pour que les agences travaux puissent intervenir comme elles le font actuellement, une convention OET est établie chaque année, visée par le contrôleur général économique et financier de l'ONF et par le contrôleur budgétaire et comptable du MAAF. Elle dispose que la DDT commande les travaux, que ceux-ci sont exécutés, suivis, réceptionnés et contrôlés par le chef du service RTM sous l'autorité du DDT, et que l'ONF émet un titre de remboursement à ordonnancer par le service RTM. Aucune liste de travaux n'est jointe à la convention. Il est indiqué que celle-ci prend effet au 1^{er} janvier, mais elle est signée le plus souvent à mi-année¹⁸.

Pour éviter une fragilité due à la signature d'un texte qui arrive tardivement dans l'année, alors que certains travaux sont susceptibles d'avoir commencé, plusieurs parties prenantes ont évoqué une convention pluriannuelle comme celle qui était en vigueur jusqu'en 2009. Il a été suggéré d'en faire état dans la convention cadre pluriannuelle de la MIG « forêt », qui prévoit déjà l'intervention du SRTM en tant que maître d'œuvre de ces travaux.

Les rapporteurs considèrent que cette première évolution constituerait un progrès, mais n'excluent pas une solution plus ambitieuse¹⁹ (Cf. Infra). Intégrer à la MIG « forêt » un montant fixe de travaux en OET alors que le montant des travaux qui devront réellement être effectués par l'ONF n'est connu que de façon approximative suppose par ailleurs que l'ONF puisse en sous-traiter une partie au secteur privé.

6. Recommandation au MAAF et à l'ONF : Après avis des services juridiques, intégrer la convention relative à l'exécution des travaux d'entretien des ouvrages domaniaux RTM dans la convention cadre relative à la mission d'intérêt général « forêt ».

2.5. Transférer la maîtrise d'ouvrage des travaux à l'ONF ?

L'exercice de la maîtrise d'ouvrage des travaux RTM est une question difficile.

La DDT est aujourd'hui maître d'ouvrage, elle doit donc assurer le règlement des travaux. Les services comptables des DDT ne sont pas particulièrement demandeurs

¹⁸ Le 18 juin pour l'année 2014.

¹⁹ Le 1-2° de l'article 17 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 (quasi-régie) permet aux pouvoirs adjudicateurs de ne pas recourir aux procédures prévues au code des marchés publics lorsque : (i) Le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et (ii) La personne morale contrôlée réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle ou par d'autres personnes morales qu'il contrôle. Pour l'ONF, sont aussi considérées comme activités engendrées par des missions confiées à l'ONF par l'État les activités relevant de l'application du régime forestier dans les forêts des collectivités. Ce régime résulte de dispositions législatives, donc de l'État, si on ne réduit pas celui-ci à l'Exécutif. Reste à déterminer si le pouvoir adjudicateur est en l'espèce la DDT ou le MAAF.

d'une telle tâche pour laquelle ils ne reçoivent aucune dotation en effectifs. Ils ont l'impression de servir de « boîte à lettres » sans apporter de réelle valeur ajoutée. En outre, la différence des systèmes comptables entre l'ONF et les administrations déconcentrées de l'État oblige apparemment à saisir deux fois certaines opérations et à y consacrer plus de temps. Un chef de service départemental RTM a indiqué que la gestion des crédits mobilisait 5 % du temps des équipes.

Les services des DDT n'ont par ailleurs généralement pas les compétences pour assurer correctement la maîtrise d'ouvrage de travaux dans des domaines qu'ils maîtrisent mal, pour des ouvrages qu'ils ne connaissent pas, dont ils ont des difficultés à définir la nécessité, et qu'ils n'ont pas le temps d'aller réceptionner.

Une autre possibilité est de confier la maîtrise d'ouvrage de la réalisation des programmes de travaux à l'ONF des opérations programmées. Cette disposition est prévue dans la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique modifiée en 2004 qui dispose : « Lorsque l'État confie à l'un de ses établissements publics la réalisation d'ouvrages ou de programmes d'investissement²⁰, il peut décider que cet établissement exercera la totalité des attributions de la maîtrise d'ouvrage²¹ ». Le texte de présentation de l'ordonnance modificative de la loi initiale précise bien que ce cas ne correspond pas à celui d'un mandat qui exclurait que le même organisme soit maître d'ouvrage, maître d'œuvre et entrepreneur de travaux.

L'ONF exprime des réticences à prendre la maîtrise d'ouvrage de travaux RTM, craignant de devoir financer l'entretien futur de ces ouvrages même en l'absence d'aide de l'État et de devoir assumer la responsabilité liée aux ouvrages RTM. Sous réserve d'une analyse juridique plus poussée, il apparaît aux rapporteurs que confier la réalisation d'un programme de travaux à l'ONF n'entraîne pas ces conséquences.

Une autre objection peut être une certaine confusion des rôles à l'intérieur de l'ONF si l'État lui transférait la maîtrise d'ouvrage. La convention confiant la réalisation du programme de travaux à l'office devrait bien préciser qui exercerait le rôle de maîtrise d'ouvrage (le chef du SRTM de préférence), et rappeler le rôle de maîtrise d'œuvre qui revient au SRTM dans le cadre de la MIG « forêts ». Elle devrait aussi préciser dans quelles conditions l'agence travaux pourrait être sollicitée en tant qu'entrepreneur interne. La DDT, qui assure localement le suivi des MIG RTM, devrait pouvoir dans ce cadre fournir un avis sur la mise en œuvre du programme. Quelques dispositions internes, comme le rappel de l'obligation de consultation au-delà d'un certain montant de travaux, pourraient également constituer des garde-fous.

Confier la maîtrise d'ouvrage des travaux à l'ONF apporterait en revanche une simplification appréciable dans leur suivi administratif, ainsi qu'une meilleure sécurité juridique vis-à-vis du code des marchés publics. Les rapporteurs n'ont pas été en mesure d'étudier toutes les implications juridiques et administratives de cette proposition, mais recommandent que son examen soit poursuivi par les services juridiques et budgétaires des ministères chargés de l'agriculture et des finances.

7. Recommandation au MAAF et à l'ONF : Étudier avec les services juridiques la possibilité de confier la maîtrise d'ouvrage des programmes d'investissement relatifs aux travaux RTM à l'ONF, celui-ci remettant ensuite à l'État les ouvrages réalisés.

²⁰ Investissement doit être compris ici au sens de travaux d'entretien et travaux neufs

²¹ [Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 - art. 2 \(V\)](#)

3. Mieux cadrer les missions des services RTM

3.1. Améliorer le pilotage des services RTM

3.1.1. Fixer davantage d'objectifs dans les contrats de gestion

Les commandes annuelles du MAAF et du MEDDE en matière de risques naturels en montagne sont explicitées dans deux conventions annuelles. Celles-ci précisent, domaine par domaine, les montants prévisionnels consacrés à chaque action.

Le responsable du département risques naturels de l'ONF, supérieur fonctionnel, convertit ces montants en journées, en utilisant depuis peu un barème propre au service RTM, issu de la comptabilité analytique des derniers exercices. Il ventile ensuite ces journées entre les SRTM²². Le temps à consacrer aux différentes activités est parfois peu précis ; c'est le cas notamment de la « gestion des dispositifs RTM » regroupant pas moins de sept actions. D'autres documents annexes en détaillent certains points (par exemple, la liste des EBR à réaliser). Cet exercice permet de s'assurer de la capacité des services à réaliser les activités prévues. C'est cet ensemble de documents, non signés, qui tient lieu de feuille de route interne au service RTM.

Le contrat de gestion signé entre le chef du service RTM (CSRTM) et le directeur territorial de l'ONF (DT-ONF), qui est le véritable supérieur hiérarchique du CSRTM, vaut contrat d'objectifs. Il est très succinct. Il reprend les chiffres évoqués dans le paragraphe précédent, mais dans leur globalité, sous forme d'une ligne unique intitulée « produits des MIG nationales et locales » ; s'y rajoutent un objectif sur l'activité conventionnelle et des informations sur les moyens mis à disposition, tant en termes d'effectifs que de moyens financiers.

Il est vrai qu'un certain nombre d'actions ne peuvent donner lieu à des objectifs plus précis. C'est notamment le cas pour l'observation de phénomènes naturels, souvent imprévisibles. Un constat identique peut être fait pour l'appui au préfet et aux communes, même si des progrès sont possibles en identifiant des priorités pour cette action, comme évoqué ci-après dans cette partie.

Dans ces conditions, l'évaluation de l'activité du service en fin d'année ne repose en grande part que sur le temps consacré à chaque action, collecté de façon déclarative, complété par les résultats plus concrets figurant dans les compte-rendus.

Il est regrettable que le contrat de gestion ne privilégie pas davantage les objectifs de « résultats » de préférence aux objectifs de « moyens », notamment pour les actions jugées prioritaires le permettant. À titre d'exemple, pour la surveillance des ouvrages, la feuille de route précise simplement : réaliser les visites « selon le planning défini par le service ». Mieux vaudrait énumérer les ouvrages à visiter sur le temps imparti, en application d'une note de cadrage (à rédiger) fixant la fréquence de visite selon les contextes (type d'ouvrage, enjeux menacés, événement récent, ...) et le type de visite à réaliser (générale, ou approfondie sur un point particulier).

Le contrat de gestion fixant les priorités du SRTM demande à être beaucoup plus précis qu'il ne l'est actuellement. Il doit reprendre à son compte la feuille de route établie par le département risques naturels de l'ONF, laquelle doit être plus détaillée

²² Cf. Annexe 4

sur le contenu de la rubrique « gestion des dispositifs RTM », ainsi que sur des objectifs de « résultats » lorsque cela est possible (par exemple liste des ouvrages à visiter, retards à rattraper sur les BD-ouvrages ou BD-événements). De façon complémentaire, les sept rubriques traitant de la gestion des dispositifs RTM relevant de la MIG MAAF, dont elles représentent 75 % du montant, méritent aussi d'être mieux détaillées dans la comptabilité analytique de l'ONF, comme c'est le cas pour la plupart des missions de la MIG-MEDDE.

Enfin, ce contrat de gestion devra être mis en conformité avec le plan d'actions départemental, lorsque ce dernier sera rédigé.

8. Recommandation à l'ONF : Privilégier des objectifs de résultats, inspirés par la feuille de route du département risques naturels de l'ONF, et les faire figurer dans les contrats de gestion fixant les priorités du service RTM.

9. Recommandation à l'ONF : Mieux détailler les sept rubriques relatives à la gestion des dispositifs RTM dans la comptabilité analytique.

10. Recommandation à l'ONF : Rédiger une note de cadrage fixant la fréquence de visite des ouvrages selon les contextes et le type de visite à réaliser.

3.1.2. Prendre en compte l'avis du préfet, du DDT, ainsi que celui du chef du département risques naturels de l'ONF, dans l'évaluation du chef de service RTM

Le supérieur hiérarchique du CSRTM est le DT-ONF. C'est donc lui qui l'évalue tous les ans, le note, propose une prime de résultats et conseille sur la progression de carrière. Or, il ne détient qu'une partie des informations permettant de réaliser correctement cette évaluation (le département risques naturels adresse simplement aux DT-ONF une note indiquant le taux de réalisation des MIG par SRTM).

En effet, comme souligné ci-dessus, les objectifs fixés au CSRTM et à son service sont trop généraux et par nature forcément trop partiels pour pouvoir servir de base d'appréciation quant à la manière de servir. La plupart du temps, le service a rempli les missions qui lui étaient assignées, bien souvent dans le temps imparti (sur la base de ses propres déclarations). La fixation d'objectifs plus précis, comme préconisé ci-dessus, ne pourrait qu'améliorer cette évaluation.

Pour l'heure, le DT-ONF ne peut porter un jugement que sur le management pratiqué par le CSRTM, et encore pour la partie qu'il est en mesure d'apprécier, c'est-à-dire hors management technique.

Dans la mesure où le SRTM consacre une part importante de son temps à l'appui au préfet et aux communes, il conviendrait que les DT-ONF recueillent l'avis du préfet ou/et du DDT avant d'évaluer le travail du CSRTM. Le même avis devrait être sollicité auprès du responsable du département risques naturels de l'ONF qui peut porter un jugement sur l'activité technique des SRTM, qu'il s'agisse des chefs de services ou des autres agents à qui des fonctions de niveau national ont été confiées.

11.Recommandation à l'ONF : Rendre systématique, dans l'évaluation des chefs de service RTM, le recueil par les directeurs territoriaux de l'ONF des avis du préfet, du DDT et du responsable du département risques naturels de l'ONF.

3.1.3. Développer la mutualisation entre services RTM

La géographie des territoires de montagne explique pour partie des fonctionnements des SRTM privilégiant le cadre d'action départemental, voire bi-départemental dans les Pyrénées. Or, s'agissant de services à faible effectif, requérant des spécialistes de haut niveau dans la plupart des domaines de leur compétence, la mutualisation des moyens humains pourrait être davantage pratiquée qu'elle ne l'est actuellement.

Certes il arrive que des experts travaillent sur deux SRTM ; mais c'est uniquement parce que l'organigramme le prévoit, les deux services concernés pouvant les mobiliser. De façon moins fréquente, un expert national peut être appelé pour un appui de deuxième niveau sur les projets les plus complexes. Pour être utilisée plus fréquemment, il est toutefois apparu aux rapporteurs que cette procédure gagnerait à être mieux encadrée selon la gravité et la complexité des situations.

Des réseaux techniques nationaux regroupent périodiquement les spécialistes de chaque domaine. La fréquence de leurs échanges dépend étroitement de l'implication de la tête du réseau, laquelle fait souvent passer en priorité ses missions locales (bien que l'animation du réseau ou la participation à ce réseau figure explicitement dans les objectifs des services). Ces groupes restreints connaissent donc des succès mitigés. Par ailleurs, la diffusion à l'intérieur des services des connaissances partagées en leur sein est perfectible.

Le pilotage de ces réseaux est assuré par un comité national. Malheureusement, celui-ci ne s'est pas réuni en 2014.

En période de crise grave, comme en 2013 dans les Pyrénées, chaque service a tendance à gérer ses urgences avec ses propres ressources, sans demander d'aide à l'échelon régional, voire national. Dans de telles circonstances, le chef du département risques devrait avoir la mission d'organiser un tel soutien quand il l'estime nécessaire, sans attendre la demande du service (bi)départemental, à l'instar de ce que fait la direction générale de l'ONF lors des crises « chablis »²³.

Le fait de mettre les SRTM sous l'autorité du DT-ONF, et non plus du chef du département risques naturels, n'a pas été de nature à améliorer la situation, car cela complique encore les possibilités de renfort entre DT.

12.Recommandation à l'ONF : Améliorer la mutualisation des moyens humains entre les services RTM, pour un meilleur fonctionnement des réseaux techniques nationaux et la mise en place rapide de renforts lors de crises graves.

3.1.4. Préciser les règles déontologiques en matière d'ingénierie

Reconnus et appréciés des élus des communes de montagne, les SRTM jouissent d'une aura méritée pour leur réactivité, leur technicité et leur disponibilité en toutes circonstances.

²³ Bois déracinés ou cassés lors des grandes tempêtes.

Dans le cadre de la mission d'appui des SRTM auprès des communes, les personnels sont donc fréquemment sollicités pour donner des avis aux communes, en période de crise, mais surtout en dehors de celles-ci. À ce titre, ils sont effectivement très bien placés pour analyser la situation à l'égard des risques encourus et pour délivrer un premier diagnostic. Assez souvent, il leur arrive de conseiller la réalisation de travaux de protection.

La réalisation de ces travaux et leur suivi par un maître d'œuvre sont d'une toute autre nature, et font pleinement partie du champ concurrentiel. Les SRTM, comme tout bureau d'études, sont en droit de répondre à ces appels d'offre, ou aux sollicitations directes des communes en dessous du seuil des marchés.

La frontière entre les missions régaliennes d'appui et de conseil et l'activité du secteur concurrentiel donne lieu à toutes sortes de supputations, notamment sur le fait que les coûts de maîtrise d'œuvre seraient minimisés, car en partie compris dans la mission de conseil financée par la MIG. Cette pratique constituerait alors une concurrence déloyale avec le secteur privé.

Sur le plan déontologique, il importe que le SRTM ne soit pas en même temps juge et partie. Or, le fait d'assurer une mission d'appui et de conseil auprès des communes peut s'assimiler à de l'assistance à maître d'ouvrage. En théorie, le SRTM devrait donc éviter d'être à la fois assistant à maître d'ouvrage et maître d'œuvre des mêmes travaux.

Dans les faits, le SRTM étant mandaté pour apporter un appui gratuit auprès des communes, c'est à lui qu'est confiée quasi-systématiquement l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Si, par ailleurs, il est estimé souhaitable que le SRTM continue de pratiquer de la maîtrise d'œuvre pour maintenir un bon niveau de technicité, il faut admettre que l'on ne puisse appliquer à la lettre la règle excluant la double fonction d'assistant à maître d'ouvrage et maître d'œuvre, d'autant plus que bon nombre de petits chantiers n'intéressent pas les bureaux d'études privés.

Dans ces conditions, il conviendrait d'aider les SRTM à faire des choix plus conformes à la déontologie, en précisant quelques règles de principe, par exemple recueillir l'avis du département risques naturels de l'ONF au-delà d'un certain montant.

13.Recommandation à l'ONF : Rédiger une note de doctrine permettant de guider les services RTM quant à l'opportunité de répondre favorablement à une demande de maîtrise d'œuvre.

3.2. Ajuster au plan technique et financier les missions réalisées au titre de la MIG « prévention des risques »

3.2.1. Revoir la liste des couloirs suivis au titre de l'enquête permanente sur les avalanches (EPA)

L'amélioration de la connaissance des avalanches porte essentiellement sur la mise à jour de l'EPA. Cette action fait l'objet d'un financement important (environ 700 000 €/an) sur la MIG « prévention des risques ».

Suite au toilettage entrepris par l'IRSTEA et l'ONF de 2002 à 2006, 3 950 couloirs sont désormais suivis. Entre 700 et 3 000 avalanches sont observées chaque année, selon les conditions météorologiques. Une dizaine de couloirs fait l'objet d'une mise à jour de

la carte de localisation des phénomènes d'avalanches (CLPA), suite à des dépassements d'emprise. Les autres valorisations de l'EPA sont aujourd'hui trop peu connues.

L'intérêt de l'EPA pour la compréhension du phénomène avalancheux ne fait guère débat. Toutefois, les rapporteurs constatent que l'utilisation qui est faite de cette base de données accessible à tous sur internet (www.avalanches.fr) est peu connue des services RTM. Ils s'interrogent sur l'intérêt de maintenir cette enquête dans sa configuration actuelle, au simple motif de poursuivre la série historique de données entamée depuis 1899.

Réduire le coût de l'observation en faisant appel à des techniques plus sophistiquées (photos aériennes, drones, ...) ne paraît guère réaliste selon les spécialistes de l'IRSTEA. Seule reste donc envisageable une nouvelle réduction du périmètre de l'enquête.

Le critère utilisé au début des années 2000 pour déterminer les couloirs à observer portait avant tout sur leur niveau d'activité²⁴. Or, ce critère ne semble pas suffisant. Une nouvelle détermination des couloirs à observer pourrait donc être opérée en retenant d'autres critères complémentaires. On pourrait ainsi ne retenir que les couloirs :

- menaçant des enjeux forts²⁵ ;
- hors domaines skiables (secteurs suivis finement par les stations auxquelles il pourrait être demandé de renseigner l'EPA) ;
- ayant un réel intérêt pour la compréhension des phénomènes des risques par les SRTM, dans le but de créer ou conforter des ouvrages ;
- ne mettant pas en danger les observateurs lors des relevés de terrain ;
- les plus intéressants pour un suivi scientifique de long terme.

Les rapporteurs estiment que la possibilité d'une actualisation du périmètre de l'EPA doit être examinée, afin d'en maîtriser les coûts, sans occulter les évolutions dues au réchauffement climatique²⁶. Cette analyse doit être menée en fonction de critères préalablement discutés avec le département risques naturels de l'ONF, la DGPR, l'IRSTEA et Météo-France qui pourrait être intéressé à participer au dispositif en échange de prestations spécifiques.

14.Recommandation à l'ONF et au MEDDE : Revoir, en liaison avec les principaux utilisateurs de ces données, la liste des couloirs suivis au titre de l'enquête permanente sur les avalanches.

²⁴ Un tel critère, apparemment bien fondé, risque de conduire à écarter des sites d'autant plus dangereux que seules de très importantes chutes ou accumulations de neige peuvent engendrer des avalanches, d'autant plus grosses qu'elles sont rares.

²⁵ À noter que ces sites sont les plus susceptibles d'être équipés de protection paravalanches, ce qui rendra alors inhomogènes les séries de données les concernant.

²⁶ Ces évolutions peuvent se traduire par des variations d'occurrences de phénomènes extrêmes.

3.2.2. Prévoir une plus grande implication des SRTM dans l'appréciation des aléas à prendre en compte dans les PPR

Dans les années 1980, les SRTM ont tout d'abord participé à la mise au point des plans d'exposition aux risques (PER), avant de réaliser des plans de prévention des risques naturels (PPRN).

En 2005, une note interne a précisé leur implication dans l'élaboration de ces PPRN : les SRTM ont la responsabilité de définir l'aléa à prendre en compte ; le bureau d'études retenu a pour sa part la charge d'en faire bon usage au regard des enjeux, et d'en déduire, sous contrôle de la DDT, les mesures réglementaires qui en découlent.

Le département risques naturels de l'ONF a aussi été très impliqué dans l'élaboration de documents méthodologiques sur les PPR applicables en zone de montagne, documents qui font référence actuellement.

Or, force est de constater qu'aujourd'hui la plupart des SRTM ne déterminent plus les phénomènes à prendre en compte (ne « disent plus l'aléa ») parce que les DDT ne leur demandent pas de le faire. Tout au plus ouvrent-ils leurs archives aux bureaux d'études qui sont appelés à réaliser ces PPRN. D'une façon générale, ils se sont largement désengagés de cette procédure.

Pourtant, la convention-cadre entre le MEDDE et l'ONF pour la période 2012-2016 prévoit bien la possibilité d'une assistance technique des SRTM aux préfets, maîtres d'ouvrages pour l'élaboration de ces PPR et les suivis d'études afférentes. À la demande du préfet, des expertises ponctuelles sont aujourd'hui réalisées par le SRTM, comme l'élaboration d'une carte d'aléas après événements exceptionnels, une tierce-expertise de carte d'aléas établie par un bureau d'études, ou encore un appui au contrôle de la qualité des expertises.

Il apparaît regrettable que les connaissances des SRTM ne soient pas mieux mises à profit dans l'élaboration des PPRN. Ceci mérite un rappel au niveau local. Par ailleurs, toujours dans le souci de maintien du niveau de compétences, il serait utile que les SRTM réalisent quelques zonages d'aléas, au titre de l'appui aux administrations ; dans ce cas, ils ne pourraient pas assurer la maîtrise d'œuvre de travaux de protection qui seraient éventuellement prescrits par le PPRN, pour éviter tout soupçon de conflit d'intérêt.

15.Recommandation à l'ONF et au MEDDE : Prévoir un rôle plus actif des services RTM dans la détermination des aléas pris en compte dans les PPR.

3.2.3. Préciser par convention les relations entre DDT et service RTM

Selon les départements, le rôle respectif de la DDT, du SRTM et de la préfecture dans les dossiers relatifs à la prévention des risques naturels en montagne est plus ou moins clairement établi.

Le SRTM apporte sa connaissance historique et ses compétences spécifiques aux risques naturels en montagne. Logiquement, il conviendrait donc de restreindre son périmètre d'action aux seules communes de montagne. Sa mobilisation pour établir des dossiers de reconnaissance de « catastrophes naturelles » en dehors des secteurs de montagne ne correspond pas à son utilisation optimale : il n'a pas de compétences particulières pour le faire et cette tâche pourrait être confiée à d'autres services.

La DDT, pour sa part, est le service instructeur de l'État, sous l'autorité du préfet, qui met en œuvre la politique de prévention des risques en montagne. Elle s'appuie sur l'expertise du SRTM et des bureaux d'études. Elle est par ailleurs chargée de la police des eaux. Enfin, elle est chargée de mettre en œuvre des politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Le préfet préside la commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM) qui est l'instance de validation du programme départemental d'actions en matière de risques. La préfecture est également en première ligne en période de crise ; c'est à elle que revient le rôle de pilotage interne et de communication externe.

Les rapporteurs ont pu constater l'intérêt de préciser le rôle des différents intervenants et leurs modes de relations pour éviter certains dysfonctionnements constatés, par exemple une insuffisante prise en compte par les services RTM de la loi sur l'eau ou des partis d'aménagement défendus par la DDT. Elle préconise, comme cela a été fait dans le département de l'Isère, de préciser les rapports entre SRTM, préfectures et DDT, au travers d'une convention.

16.Recommandation aux DDT, préfectures et à l'ONF : Préciser au travers d'une convention le rôle respectif et les modalités de coordination et d'intervention des différents services (SRTM, DDT, préfecture) impliqués dans la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels en montagne.

3.2.4. Programmer l'appui au préfet, à ses services et aux collectivités locales

Les SRTM sont aussi appelés à apporter un appui au préfet, à ses services et aux collectivités, en situation de crise, mais pour l'essentiel hors situation de crise. Au titre des conventions pluriannuelles signées avec le MAAF et le MEDDE, les interventions de cette nature sont nombreuses. Elles peuvent concerner toutes les problématiques touchant à :

- l'expertise sur les événements naturels (zonages d'aléas hors PPRN par exemple) ;
- la gestion de l'eau (plans d'action de prévention des inondations, contrats de rivières ...) ;
- l'urbanisme (PPRN, porter à connaissance dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou les plans locaux d'urbanisme (PLU), unités touristiques nouvelles, remontées mécaniques, terrains de campings ou hébergements touristiques, ...) ;
- la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ;
- la mise en œuvre d'actions pédagogiques informatives.

Le coût de l'ensemble de ces actions est considérable (1,8 M€ sur les 9 M€ des deux MIG). Seul le département des Hautes-Alpes a aujourd'hui une programmation pour guider les SRTM dans le pilotage de leurs activités d'appui. C'est donc aux SRTM d'arbitrer, le cas échéant, les conflits d'agendas, de choisir les réunions auxquelles ils doivent assister et les actions qu'ils doivent privilégier.

Les rapporteurs considèrent que l'appui au préfet, à ses services et aux collectivités mériterait un minimum de programmation, par exemple dans le cadre de la CDRNM, afin d'aider le SRTM à dégager des priorités dans les divers domaines que recouvre cette action, en cohérence avec le plan d'action départemental (Cf. ci-après).

17.Recommandation au MEDDE : Demander aux préfets de programmer à l'échelon départemental la mission d'appui des services RTM pour aider à la cibler sur les priorités.

3.3. Élaborer une stratégie nationale de prévention des risques en montagne

La convention cadre MEDDE-ONF pour la période 2012-2016 consacre un long chapitre au positionnement stratégique de l'État en matière de prévention des risques naturels en montagne. Elle prévoit une note stratégique nationale (pour l'instant non disponible...) à décliner ensuite par massifs, régions, puis départements.

À l'heure actuelle, seules ont été rédigées les notes stratégiques régionales sur la prévention des risques naturels et hydrauliques. Mais force est de constater qu'elles concernent avant tout les risques hydrauliques, réduisant les autres risques naturels à la portion congrue.

À minima, par exemple en région Midi-Pyrénées, cette stratégie se limite à un partage des connaissances sur les risques naturels (événements, guides méthodologiques, documents de référence, formation des agents, ...), ainsi qu'à l'animation d'un réseau « risques ».

D'autres stratégies plus élaborées, par exemple en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), évoquent en outre l'urgence de réaliser des PPRN, avec la volonté de définir des critères de hiérarchisation et le besoin de renforcer l'information préventive pour développer la culture du risque. La lecture de la stratégie PACA révèle toutefois l'absence de référence aux chutes de blocs qui constituent pourtant un aléa important pour la région.

En Rhône-Alpes, la stratégie triennale se distingue des précédentes par l'évocation de programmes de recherche européens ou transfrontaliers dans le domaine des risques naturels. Elle comporte également des plans d'action départementaux, qui se limitent pour l'essentiel à la réalisation des PPRN.

D'une façon générale, le volet « risques naturels » de ces stratégies régionales est plus ou moins détaillé dans la partie consacrée à l'état des lieux ; par contre, il est relativement succinct dans la partie proprement stratégique. La référence aux SRTM est systématique dès qu'il est question de risques en montagne.

Les commissariats de massif sont peu impliqués dans ces démarches. Alors qu'ils se sont fortement investis dans d'autres réflexions stratégiques, par exemple en matière de tourisme, ils semblent peu concernés par la prévention des risques en montagne, considérant que la politique des risques y est plutôt bien menée et que leur intervention dans ce domaine n'est pas prioritaire. Le commissariat des Alpes a choisi de privilégier des opérations pilotes de gestion intégrée des territoires, alliant développement économique et baisse de la vulnérabilité.

En l'absence d'une stratégie nationale, qui devrait se nourrir des réflexions thématiques en cours auxquelles participe le département risques naturels de l'ONF²⁷, il sera difficile d'aller plus loin au niveau territorial. Il importe donc en premier lieu de produire ce document au plus vite. Il permettra, avec les ébauches de stratégie déjà élaborées par régions, de décliner des stratégies par massifs, en distinguant Alpes du nord et Alpes du sud, sous le pilotage des DREAL de massif.

Ce document devra tenir compte des évolutions liées aux changements climatiques, auxquelles les montagnes seront particulièrement confrontées. Au cours des entretiens, les rapporteurs ont observé que ce sujet n'était pas spontanément abordé. Or, les conséquences envisageables sur la base des scénarios retenus dans le plan national d'adaptation de la France aux effets du changement climatique (PNACC) nécessitent que le SRTM soit associé aux réflexions conduites par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) au niveau régional et au sein des commissariats de massif.

Les stratégies régionales, établies sous forme de notes, auront pour objectif de fixer les priorités d'actions pour, notamment :

- l'élaboration des EBR (en cohérence avec les notes de cadrage par types de risques établies au niveau national par l'ONF) ;
- la révision et l'élaboration des PPRN (en tenant compte des orientations méthodologiques de la DGPR) ;
- les travaux d'entretien sur les ouvrages (en favorisant le partage de la connaissance entre les services) ;
- le renouvellement des forêts de protection (en confortant les liens entre l'appréciation des enjeux et les aspects techniques) ;
- les actions informatives.

Il reviendra ensuite au préfet de département de définir un plan d'actions départemental annuel conforme à ces documents de portée plus générale, et validé en CDRNM. Les actions ainsi définies ont vocation à trouver leur place dans les contrats de gestion établis par le directeur territorial de l'ONF, afin de fixer aux services RTM des objectifs annuels en accord avec la politique départementale de prévention des risques.

18.Recommandation au MEDDE : Élaborer une stratégie nationale de prévention des risques en montagne, afin de faciliter la rédaction de notes stratégiques par massif ou région, puis des plans d'actions par département.

19.Recommandation au MEDDE et aux services RTM : Tenir compte des conséquences du changement climatique et des orientations du plan national d'adaptation au changement climatique pour définir les stratégies et plans d'actions.

²⁷ Dans le cadre de la MIG « Prévention des risques », le département risques naturels de l'ONF et les SRTM participent à de nombreux groupes de travail de niveaux national et régional.

3.4. Publier plus largement les travaux et les comptes rendus d'activité des SRTM

Si les actions des SRTM sont relativement bien connues dans leur ensemble, elles le sont moins dans le détail. C'est pourtant ce type d'information qui entretient la bonne réputation de ce service.

À ce titre, il est regrettable que le rapport annuel d'activité ne soit diffusé qu'au préfet et au DDT sans le plus souvent donner lieu à une présentation. Ce document est en effet susceptible d'intéresser les membres du CDRNM, ou de la mission inter-services risques lorsqu'elle existe, voire les collectivités territoriales ou les habitants du département. Il pourrait être présenté opportunément, lors d'une réunion du collège des chefs de service. Une publication pourrait en être faite, accompagnée d'une évocation par le représentant de l'État de la politique RTM.

Quant aux EBR, elles ne sont pas toujours communiquées en dehors des bureaux des SRTM. Or, ces études devraient être systématiquement présentées à la DDT, par exemple lors de la réunion annuelle qui traite la question de la programmation des travaux. Elles devraient, de même, être systématiquement fournies aux communes du bassin étudié.

20.Recommandation à l'ONF et aux DDT : Demander aux services RTM de communiquer davantage sur leurs activités et sur la politique de RTM de l'État, à l'occasion par exemple de la production de leur rapport annuel d'activités.

21.Recommandation à l'ONF : Présenter systématiquement les études de bassins de risque aux DDT et aux communes et sous-préfets concernés.

4. Préciser la responsabilité de l'État et de l'ONF du fait des ouvrages et terrains domaniaux RTM

A l'issue de rencontres avec plusieurs juristes du MAAF, de l'ONF et du MEDDE, et de l'étude de la jurisprudence, les questions soulevées par les rapporteurs n'ont pas toutes reçu de réponse. Aussi, ce qui suit ne peut se substituer à des analyses juridiques approfondies sur certains sujets pour lesquels, au regard de l'hétérogénéité des cas évoqués, la jurisprudence ne paraît pas pouvoir être qualifiée de « constante », ne permet pas de prévoir le sens des arrêts, et n'éclaire pas de manière évidente la question préalable de la compétence des juridictions.

L'État, ayant acquis des terrains pour y mettre en œuvre une politique publique de réduction à la source d'aléas qui y ont leur origine, peut voir sa responsabilité recherchée en cas de sinistre s'il n'a pas programmé et réalisé les travaux propres à réduire ces aléas. Les actions intentées contre l'État à ce titre sont jugées par la juridiction administrative. Le cas échéant l'ONF, chargé de proposer et mettre en œuvre la programmation, peut voir aussi sa responsabilité engagée. L'État est cependant seul responsable s'il n'a pas donné suite aux propositions de l'ONF.

S'ajoute à cela la question de la responsabilité civile, avec ou sans faute, de l'État (et/ou de l'ONF, qui gère le domaine), du simple fait de la possession des terrains où les phénomènes ont leur origine (responsabilité du gardien de la chose). Seuls la reconnaissance du cas de force majeure et/ou la faute de la victime peuvent exonérer le propriétaire, partiellement ou totalement, de cette responsabilité. Or, la jurisprudence montre que la caractérisation du cas de force majeure donne lieu à des interprétations au cas d'espèce. L'État et l'ONF ont jusqu'à présent fait ce qui était raisonnablement envisageable, ce qui devrait en principe conduire les juges à reconnaître la situation de force majeure en cas de plainte au civil. Les rapporteurs n'ont pas connaissance à ce jour d'une jurisprudence sur le fondement de la responsabilité sans faute du gardien de la chose concernant des terrains domaniaux RTM. On ne peut donc à ce stade qu'essayer d'analyser les attendus des jugements rendus sur des affaires concernant d'autres catégories de propriétaires. De plus l'applicabilité même de la notion de responsabilité du gardien de la chose dans le cas de terrains domaniaux RTM est contestée par certains, au motif que, s'il s'agit du domaine privé de l'État, les terrains sont affectés à la mise en œuvre d'une politique publique.

La responsabilité du fait des ouvrages relève d'une problématique différente puisqu'il s'agit d'ouvrages publics pour lesquels le code civil ne s'applique pas, ce qui exclut la responsabilité sans faute.

Ces sujets, ainsi que d'autres soulevés dans la lettre de saisine, sont développés ci-après. Les questions résultant de la responsabilité de la maîtrise d'œuvre ne sont pas abordées ici.

La lettre de saisine mentionne explicitement plusieurs points :

- « clarifier la responsabilité de l'État quant au niveau de protection assuré par les services RTM au regard de la réglementation actuelle sur l'aléa de référence à prendre en compte dans la protection des personnes et des biens » ;

- « analyser dans quelle mesure la responsabilité du ministère en charge des forêts au regard de la nature d'acquisition des terrains (avec ou sans déclaration d'utilité publique – DUP) peut modifier l'ordre des priorités techniques » ;
- « clarifier la responsabilité de l'État et/ou de l'ONF par rapport à un ouvrage RTM implanté sur un terrain, avec ou sans DUP ».

4.1. La notion d'aléa de référence utilisée pour les PPR n'a pas de lien avec la construction et l'entretien des ouvrages RTM

La notion d'aléa de référence la plus couramment utilisée est apparue lors de l'élaboration des PPRN. L'État a fixé par circulaire le niveau d'aléa à prendre en compte. Il ne peut cependant le faire que pour les types d'aléas pour lesquels des méthodes statistiques acceptables et des données suffisantes existent. Ainsi, pour les inondations, l'aléa de référence est la plus grande crue connue au moins centennale.

Historiquement, l'État a cherché à réduire les aléas en mettant en œuvre des moyens de prévention et de protection, sans toujours se fixer de niveau de protection, ce qui aurait été présomptueux. Ni les PPRN, ni la notion d'aléa de référence n'existaient alors.

L'État propriétaire de terrains au titre de la RTM n'est donc pas lié de façon rigide par la notion d'aléa de référence utilisée pour les PPR. A contrario, la responsabilité de l'État (et/ou de l'ONF) peut être recherchée à divers titres même pour un événement plus important que l'aléa de référence. En l'absence d'autres moyens les juges se réfèrent à la notion de mise en œuvre des mesures raisonnables propres à réduire l'aléa à un niveau acceptable, notion qui mériterait peut-être des précisions (Cf. infra).

En tout état de cause, lors du « porter à connaissance » (code de l'urbanisme), de la transmission d'informations aux maires et de l'élaboration des PPR (code de l'environnement), l'État puissance publique – et le service RTM qui conseille ses services – doivent rester prudents dans l'appréciation du niveau d'aléa résiduel dans les zones protégées par les dispositifs de RTM.

L'évolution climatique favorisera vraisemblablement l'apparition plus ou moins fréquente de phénomènes considérés jusqu'à un passé récent comme hautement improbables en raison de leur intensité, voire de leur nature. Ce risque a d'ailleurs commencé à se concrétiser avec, par exemple, la fonte de glaciers rocheux, la recrudescence d'écroulements rocheux en saison estivale, ou encore des pluies « cévenoles » hivernales à des altitudes relativement élevées provoquant des glissements de terrain inattendus. Sans verser dans le catastrophisme, il convient de prendre en compte la possibilité de tels événements et de s'assurer que les zonages et règlements des PPRN laissent la possibilité de solutions techniquement et économiquement réalisables de prévention de ces risques, s'ils venaient à se réaliser et à s'accroître.

À titre d'illustration, une disposition fréquemment adoptée consiste à pérenniser dans ces documents l'inconstructibilité d'une partie du cône de déjection d'un torrent pour conserver une zone d'épandage destinée à faire face à une possible aggravation du phénomène ou simplement au risque résiduel présent.

Bien entendu, l'État (et l'ONF, dont le service RTM est amené à donner des avis et à proposer la programmation de travaux) engagerait sa responsabilité encore davantage s'il délaissait les dispositifs de protection alors qu'il laisse augmenter le poids des enjeux protégés.

4.2. Le mode d'acquisition des terrains ne joue pas sur la responsabilité de l'État

D'après les informations recueillies par les rapporteurs, le fait que les terrains aient été acquis à l'amiable ou par expropriation à la suite d'une DUP n'influe pas sur la responsabilité de l'État. Le fait que l'État ait acquis des terrains au titre de la RTM pour y réaliser des travaux montre en revanche que l'État connaît l'aléa et qu'il a décidé de travailler à le maîtriser. Cet affichage peut être un facteur aggravant s'il ne fait rien ou si les travaux sont manifestement insuffisants au regard de ce qu'il est raisonnablement possible de faire. Le cas échéant, la responsabilité est appréciée différemment par le juge administratif selon que l'aléa est visé dans le dossier définissant le « périmètre RTM » ou non (par exemple aléa chutes de blocs, alors que le but poursuivi était la réduction des laves torrentielles²⁸).

4.3. La responsabilité du fait des ouvrages peut être invoquée en cas de défaut de conception, de réalisation ou d'entretien

Les ouvrages RTM sont des ouvrages publics inhérents à des travaux publics de sécurité publique. Les dispositions du code civil, relatives à la chose gardée, notamment son article 1384²⁹, ne s'appliquent pas dans ce cas.

S'il se produit un sinistre, l'État peut voir sa responsabilité recherchée, non pas en tant que propriétaire « gardien de la chose » mais en tant que puissance publique, pour défaut d'entretien normal d'ouvrage public ou défaillance d'ouvrage public. La responsabilité de l'ONF, prestataire agissant pour le compte de l'État, peut aussi être recherchée sur ces bases, sauf dans le cas où l'ONF a averti l'État de la situation des ouvrages et proposé un programme de travaux auquel l'État n'a pas donné suite.

La visite de surveillance des ouvrages et des autres dispositifs de protection est un élément essentiel de la prise en charge de cette responsabilité, préalable à la programmation des travaux d'entretien. Dans certains cas, l'évolution du milieu peut faire apparaître des ouvrages comme insuffisants, inutiles, voire dangereux. Les études de bassin de risque portant sur des bassins torrentiels où sont situés des ouvrages domaniaux prévoient d'ailleurs l'examen de ces possibilités et les mesures correctives à apporter dans ces cas de figure.

Dans la pratique, les rapporteurs n'ont pas eu connaissance de cas où soit l'État, soit l'ONF, auraient été condamnés pour défaut d'entretien normal d'ouvrage ou défaillance d'ouvrage.

En revanche, les contentieux initiés par des gestionnaires de voies routières, motivés par le reproche fait à l'État (et/ou à l'ONF) de ne pas avoir suffisamment agi pour

²⁸ Arrêt CAA de Marseille n° 12MA02287.

²⁹ Le premier alinéa de cet article dispose : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde. ».

maîtriser les aléas, semblent être plus fréquents si l'on en juge par le nombre encore réduit mais croissant de situations pré-contentieuses. Ce point est développé ci-après.

4.4. L'obligation de réaliser des travaux pour prévenir des aléas identifiés est appréciée de plusieurs façons

L'État (et/ou l'ONF) en tant que propriétaire de terrains est responsable des dommages qui peuvent y avoir leur origine, a fortiori s'il a connaissance des phénomènes, notamment ceux en raison desquels il a précisément acquis les terrains pour réaliser des travaux de protection, s'il n'a pas pris les mesures normales de prévention. Sa responsabilité (et/ou celle de l'ONF) peut être recherchée devant la juridiction administrative pour défaut de mise en œuvre d'une politique publique, ainsi que devant la juridiction civile du fait de la chose dont il a la garde, sauf cas de force majeure (Cf. 4.4.3.) reconnue par le tribunal qui exonère alors partiellement ou totalement le propriétaire.

4.4.1. L'obligation de réaliser des parades proportionnées aux moyens disponibles

Dans la pratique, les juges acceptent qu'il y ait une limite à ce qui est raisonnablement possible, mais pas que rien ne soit fait pour prévenir le risque. Les rapporteurs ont eu connaissance de quelques arrêts de juridictions administrative et civile dont il ressort que les juges comprennent très bien, par exemple, que les services RTM ne peuvent pas tout reboiser, ou encore qu'il y a une limite à l'intensité de la pluie pour laquelle il peut être raisonnablement envisagé de dimensionner le réseau d'eaux pluviales d'une commune. À l'inverse, une commune peut se voir reprocher de ne pas avoir entrepris de travaux de confortement d'une falaise de laquelle se détachent des blocs.

Comme indiqué supra, le juge administratif regarde si l'aléa était ou non visé dans la décision d'acquérir les terrains au titre de la RTM. Il regarde également si les enjeux menacés existaient ou non à l'époque de l'acquisition, ou encore si la décision d'acquisition mentionnait ou non la protection de ces enjeux dans la liste des objectifs.

En l'absence de jurisprudence connue des auditeurs, il est vraisemblable que l'obligation de réaliser des travaux nouveaux sur des secteurs déjà traités s'applique dans le cas où des phénomènes naturels ont rendu nécessaires de tels travaux, sous les réserves ci-dessus. C'est cette approche qui a prévalu par exemple dans le cas de la ravine de Castelvieu dont la dangerosité a été aggravée lors de la séquence météorologique exceptionnelle de juin 2013 : le service RTM a effectué une expertise et mis en œuvre un programme de travaux complémentaires ; en revanche, certains ouvrages détruits n'ont pas pu être reconstruits au motif qu'ils auraient créé un sur-aléa ou qu'ils n'étaient plus techniquement pertinents dans la nouvelle configuration des lieux.

En règle générale, les services faisant correctement leur travail et l'État ayant dégagé des moyens conséquents pendant plus d'un siècle, les plus gros risques juridiques ne concernent pas, jusqu'à présent, la responsabilité avec faute. Les contraintes budgétaires actuelles pourraient remettre en question cette situation, d'où l'importance des visites d'ouvrages et des études de bassin de risque.

4.4.2. Responsabilité du propriétaire des terrains RTM *versus* responsabilité du maître de l'ouvrage protégé par les ouvrages RTM

La responsabilité au moins partielle du maître d'ouvrage ou du gestionnaire de l'ouvrage menacé ou touché peut être également recherchée si celui-ci a aggravé les conséquences de l'événement, créé un sur-aléa et, a fortiori, s'il est la cause principale du sinistre. S'il a construit l'ouvrage après la constitution du périmètre RTM, il ne pouvait ignorer l'aléa, mais cela n'exonère pas le propriétaire des terrains de ne pas prendre les mesures normales pour contenir les aléas.

Un gestionnaire de route³⁰ a des obligations vis-à-vis de la sécurité des usagers. Sa responsabilité sans faute peut être engagée dans le cas d'un ouvrage exceptionnellement dangereux. La mission n'a connaissance que d'un cas dans la jurisprudence où une route a été considérée comme un ouvrage exceptionnellement dangereux³¹. Dans plusieurs arrêts, le Conseil d'État a refusé de reconnaître comme exceptionnellement dangereuses des routes soumises à des chutes de blocs en montagne. Cependant, les rapporteurs n'excluent pas qu'à l'avenir soient reconnues exceptionnellement dangereuses d'autres portions de voies où l'intensité et la fréquence des événements dépassent très fortement ce qui peut être considéré comme courant en montagne.

Les rapporteurs notent également que dans bon nombre de cas les ouvrages routiers de franchissement de torrent sont manifestement insuffisants et créent un obstacle à l'écoulement, de même que des déblais et remblais routiers réalisés sans les précautions nécessaires causent parfois des glissements de terrain ou les aggravent. Toutefois, les rapporteurs n'ont pas connaissance d'une jurisprudence sur ce point précis.

La recrudescence d'événements intenses amène à se pencher sur la notion de responsabilité, y compris sans faute, du fait de la « chose gardée ». Cette responsabilité risque de représenter à l'avenir un enjeu financier important, en particulier du fait de contentieux relatifs à des routes de montagne, parfois nationales, mais le plus souvent départementales et communales. Les maîtres d'ouvrages de ces infrastructures peuvent être d'autant plus enclins à mettre en cause la responsabilité de l'État qu'ils ont eux-mêmes des responsabilités de gestion (et de police pour le maire).

Le propriétaire ne peut s'exonérer de cette responsabilité qu'en invoquant à bon escient la force majeure, la responsabilité de l'utilisateur ou du maître d'ouvrage ou du gestionnaire des ouvrages menacés ainsi que la responsabilité du maire du fait de ses pouvoirs de police et de ses pouvoirs en matière d'urbanisme. Le droit n'interdit d'ailleurs pas au maître d'ouvrage de se voir accorder une autorisation d'occupation du domaine de l'État pour y implanter des dispositifs de protection de son ouvrage.

22.Recommandation à l'ONF : Inciter les maîtres d'ouvrage d'infrastructures routières à implanter en tant que de besoin des dispositifs de protection sur les terrains RTM dans le cadre d'une convention.

³⁰ Cf. en annexe la fiche pratique « gestion et entretien du domaine public routier » pour certains aspects.

³¹ Route du littoral sur l'île de La Réunion.

4.4.3. La notion de force majeure

L'État et ses services font en principe ce qu'il faut pour anticiper et maîtriser autant que possible la survenance de phénomènes intenses (mais pas « irrésistibles »). Il faut toutefois rappeler certains points qui ne vont pas de soi :

- la force majeure ne peut être invoquée que si trois conditions sont réunies : l'événement a une cause extérieure, il est imprévisible et irrésistible ;
- la jurisprudence a une appréciation restrictive de la force majeure.

Les exemples qui suivent illustrent cette appréciation restrictive de la notion de force majeure par la jurisprudence :

- un arrêté déclarant l'état de catastrophe naturelle n'implique pas automatiquement la reconnaissance de la force majeure, encore faut-il que le propriétaire ait fait son possible pour en limiter les conséquences ;
- l'imprévisibilité doit être soigneusement argumentée : par exemple il faut montrer que l'on a fait ce qui était possible à partir de l'alerte météo, le cas échéant, ou que le délai de l'alerte ne laissait pas le temps de faire quoi que ce soit. Les dégâts causés par la dérive d'une barge dont les propriétaires n'avaient pas renforcé les amarres alors que la tempête était annoncée depuis 24 h ne relèvent pas de la force majeure ;
- en revanche, le juge peut dans certains cas considérer que les parades n'étaient pas raisonnablement envisageables (cas déjà cité d'une pluie ayant occasionné un ruissellement pour lequel un réseau d'eaux pluviales évacuant l'ensemble des débits constatés ne pouvait être raisonnablement envisagé).

Dans tous les cas, il faut garder en mémoire que les juges ne sont pas tous des spécialistes des risques et que les faits doivent être argumentés soigneusement, pour qu'ils puissent apprécier notamment en quoi la réalité du terrain et le déroulement des événements impliquent une cause extérieure, imprévisible et irrésistible. La mauvaise qualité de l'argumentaire peut en effet suffire à prononcer une condamnation, sans pour autant éclairer la problématique.

Pour autant, il ne serait pas inutile d'étudier la possibilité de mieux cadrer l'appréciation de la force majeure, voire d'en redéfinir les attributs, en particulier pour ce qui est de la réunion des caractères à la fois imprévisible et irrésistible de l'événement. La jurisprudence ne donne pas l'impression qu'il y ait des critères nets pour apprécier le caractère imprévisible et irrésistible. L'imprévisibilité peut s'apprécier de diverses façons : ainsi, un épisode pluvieux exceptionnel peut être annoncé deux jours à l'avance, ce n'est pas pour autant qu'il était prévisible au moment de la définition des ouvrages de protection ni que ce délai laisse le temps de réaliser quelque chose d'utile. Ce n'est pas parce que les grosses avalanches sont probables sur certains sites qu'il est possible de les empêcher ; il y a dans ce cas une forme de prévisibilité sans qu'il soit possible de résister au phénomène. Les événements catastrophiques intervenus les 17 et 18 juin 2013 dans les Pyrénées n'étaient pas dus à des pluies exceptionnelles mais à une conjonction exceptionnelle de pluies importantes avec une fonte accélérée d'un manteau neigeux resté en place tardivement.

Le caractère irrésistible résulte soit d'une absence de solution technique, soit de la disproportion entre le coût des travaux et les moyens financiers de la personne

propriétaire. Ce dernier point est relativement facile à apprécier pour des personnes privées ou de petites collectivités. En revanche, une collectivité plus importante (État, département) a, en règle générale, les moyens de réaliser de coûteux travaux sur un site ; il n'en va pas de même si tous les sites soumis au même niveau d'aléa doivent être traités. Les rapporteurs n'ont pas connaissance d'éléments de jurisprudence ou de doctrine sur ce point.

La notion de cause extérieure mériterait aussi d'être précisée. Par exemple, dans le cas de la ravine de Castelvieil déjà cité, des circulations d'eau ont causé des glissements qui ont ensuite engendré des coulées boueuses ; l'eau est « *res nullius* », mais elle peut activer voire déclencher des glissements et engendrer des laves torrentielles à partir de matériaux qui sont sur le terrain.

23.Recommandation au MAAF et au MEDDE : Examiner l'opportunité et la possibilité de préciser la notion de cas de force majeure pour éviter que la responsabilité des propriétaires privés ou publics soit recherchée de façon trop systématique.

Conclusion

Les services RTM sont des services compétents et toujours très utiles, ce d'autant plus que les changements climatiques laissent présager des modifications et des aggravations de certains phénomènes à l'origine de risques en montagne.

Les rapporteurs ont formulé des recommandations sur la gouvernance et le pilotage de ces services. Leur proximité, appréciée par les acteurs de terrain, ne doit pas conduire à leur autonomie.

Les rapporteurs ont par ailleurs proposé une évolution de la programmation et de la gestion des ouvrages, en confiant un rôle plus important à l'ONF. La contrepartie en est la présentation d'un compte rendu des actions menées et l'établissement d'une programmation pluriannuelle qui permettent effectivement au MAAF et au MEDDE d'exercer un contrôle efficace des actions déléguées.

Brigitte Arnould

Christian Demolis

Pascal Douard

Xavier Meignien



Inspectrice de
l'administration du
développement
durable

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Conclusion

Les services RTM sont des services compétents et toujours très utiles, ce d'autant plus que les changements climatiques laissent présager des modifications et des aggravations de certains phénomènes à l'origine de risques en montagne.

Les rapporteurs ont formulé des recommandations sur la gouvernance et le pilotage de ces services. Leur proximité, appréciée par les acteurs de terrain, ne doit pas conduire à leur autonomie.

Les rapporteurs ont par ailleurs proposé une évolution de la programmation et de la gestion des ouvrages, en confiant un rôle plus important à l'ONF. La contrepartie en est la présentation d'un compte rendu des actions menées et l'établissement d'une programmation pluriannuelle qui permettent effectivement au MAAF et au MEDDE d'exercer un contrôle efficace des actions déléguées.

Brigitte Arnould



Christian Demolis



Pascal Douard



Xavier Meignien



Annexes

1. Lettre de mission

CGEDD n° 010240-01



16/2015

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

LA DIRECTRICE DU CABINET

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

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 14 AVR. 2015

N/Réf : TR 505169



Monsieur le Président du Conseil
Général de l'Environnement et du
développement Durable (CGEDD)
et

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de
l'Agriculture et des Espaces Ruraux
(CGAAER),

Objet : mission conjointe CGEDD/CGAAER sur la restauration des terrains en montagne.

La restauration des terrains en montagne (RTM) est financée par :

1. le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) à travers la mission d'intérêt général (MIG) « prévention des risques naturels » via des crédits du programme 181 (3,4 M€ en 2015) ;

2. le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) selon trois modalités :

- a) une mission d'intérêt général (MIG) « forêt » confiée à l'office national des forêts (ONF) (5,6 M€ par an sur un montant total de MIG de 22,3 M€ prévu en 2015), pour les forêts domaniales ;
- b) des crédits du programme 149, sans cofinancement communautaire pour les forêts des collectivités ;
- c) des crédits du programme 149, avec cofinancement communautaire pour les forêts des collectivités.

Compte tenu des évolutions climatiques susceptibles d'augmenter la fréquence et l'intensité des événements (chutes de blocs, avalanches, dépérissement des peuplements ayant un rôle de protection,...), il convient d'analyser l'affectation des crédits RTM, tant à l'ONF qu'aux services déconcentrés, et de s'assurer de la pertinence des financements décidés.

Nous souhaitons donc vous confier une mission relative aux travaux de RTM dans le but de :

- dresser un bilan de la MIG « forêt » et faire la synthèse de l'utilisation des crédits ventilés par régions, entre forêts domaniales et communales, entre ouvrages de génie civil et renouvellement des peuplements, entre État et ONF pour ce qui concerne les travaux de sylviculture en forêts domaniales ;
- proposer une définition de ce qui relève de la MIG « forêt » ;
- clarifier la responsabilité de l'État quant au niveau de protection assuré par les dispositifs RTM au regard de la réglementation actuelle sur l'aléa de référence à prendre en compte dans la protection des personnes et des biens ;
- étudier la possibilité d'intégrer dans la MIG « forêt », les travaux d'entretien des dispositifs et ouvrages RTM, implantés sur les terrains domaniaux classés « RTM », réalisés actuellement par la convention annuelle OET (office entrepreneur de travaux) ;
- dresser un bilan précis de la MIG « prévention des risques naturels » depuis 2012 sur les différents axes d'intervention. En particulier, l'appui aux préfets et leurs services et aux collectivités territoriales dans les 11 départements « RTM » sera détaillé. Une synthèse de l'utilisation des crédits du programme 181 sera effectuée ;
- analyser l'équilibre des missions RTM nécessaires, pour garantir le maintien d'une taille critique et d'un niveau de compétences suffisant (connaissance du terrain et réactivité en gestion de crise) ;
- proposer des indicateurs techniques et financiers de suivi de la politique publique ;
- proposer des pistes pour clarifier :
 - la gouvernance du service RTM et notamment le rôle de chaque échelon (critères pris en compte pour la répartition des crédits ; partage d'informations ; ingénierie de mise en œuvre et de surveillance des dispositifs de génie civil et de génie biologique et ses modalités de financement) . Il conviendra d'analyser dans quelle mesure la responsabilité du ministère en charge des forêts au regard de la nature d'acquisition des terrains (avec ou sans déclaration d'utilité publique) peut modifier l'ordre des priorités techniques ;
 - les différentes missions du service RTM (assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, expertise des ouvrages, Office entrepreneur de travaux) ;
 - la responsabilité de l'État et/ou de l'ONF par rapport à un ouvrage RTM implanté sur un terrain, avec ou sans, déclaration d'utilité publique.
- évaluer les moyens financiers nécessaires pour initier le renouvellement des boisements effectués début de siècle pour stabiliser les terrains ;

- fournir un logigramme d'affectation des crédits de RTM, basé sur des indicateurs simples et performants, permettant de justifier le fléchage des crédits en année normale, au regard des enjeux à protéger.

Pour cette mission, vous pourrez vous appuyer sur les services de la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (MAAF) et de la Direction générale de la prévention des risques (MEDDE). Vous pourrez également prendre l'attache de l'inspection générale de l'ONF.

Votre rapport devra nous être remis au plus tard dans les six mois après la date de la présente lettre.



Élisabeth BORNE



Philippe MAUGUIN

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
COURTRAY	Vincent	MEDDE/DGPR/SRNH/BRNT	Chef de bureau	23/06/2015
HUBERT	Thierry	MEDDE/DGPR/SRNH	Adjoint au chef du SNRH	23/06/2015
JACQUET	Marc	MEDDE/DGPR/SRNH	Chef de service	23/06/2015
MAILLET	Albert	Office National des Forêts (ONF)	Directeur forêts et risques naturels	30/06/2015
MARCO	Olivier	Office National des Forêts (ONF)	Chef du département risques naturels/directeur technique RTM	30/06/2015
SOULERES	Olivier	Office National des Forêts (ONF)	Directeur général de l'Office des forêts par intérim	30/06/2015
BORZEIX	Véronique	Ministère de l'agriculture / DGPE – Sous-direction Filières forêt-bois, cheval et bio-économie	Sous-directrice	03/07/2015
JOANNELLE	Philippe	Ministère de l'agriculture / DGPE/ Bureau gestion durable de la forêt et du bois		03/07/2015
VAN DE MAELE	Élisabeth	Ministère de l'agriculture / DGPE/ Bureau gestion durable de la forêt et du bois	Chef de bureau	03/07/2015
GUENON	Catherine	Ministère de l'Intérieur		16/07/2015
LE MOING-SURZUR	Philippe	Ministère de l'Intérieur	Sous-Directeur de la planification et de la gestion des crises	16/07/2015
DUBOIS	Pierre-Olivier	DDT de Haute-Garonne	Chef de service risques et gestion de crise	20/07/2015
KAHN	Philippe	DDT de Haute-Garonne	Directeur	20/07/2015
MORELLATO	David	DDT de Haute-Garonne	Chef de la mission Dignes et Barrages	20/07/2015
PELLOQUIN	Eric	DREAL Midi-Pyrénées	Chef du service risques naturels	20/07/2015
VIRELY	Didier	CEREMA		20/07/2015
WABINSKY	Jérôme	CEREMA	Directeur-adjoint de la direction territoriale sud-ouest	20/07/2015
FAVAREL	Hélène	Délégation territoriale sud-ouest du RTM	Déleguée territoriale	20/07/2015
CAZAL	Régine	Préfecture de l'Ariège	Cheffe du SIDPC	21/07/2015
NOVELLAS	Frédéric	DDT de l'Ariège	Directeur	21/07/2015
RUMEBE	Serge	RTM 09-31	Chef de service	21/07/2015

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MONTEUIL	Stéphanie	Préfecture des Hautes-Pyrénées	Directrice de cabinet	22/07/2015
SAGNARD	Jean-Luc	DDT des Hautes-Pyrénées	Directeur	22/07/2015
LASPLACES	Jean-Yves	RTM des Hautes-Pyrénées	Directeur	22/07/2015
SABATIER	David	RTM des Hautes-Pyrénées	Adjoint	22/07/2015
BROTTE	François	ANEM	Ancien président	27/07/2015 ³²
GIARD	Dominique	Commissariat de Massif des Alpes	Commissaire Adjoint	27/07/2015
LAILY	Bruno	RTM de l'Isère	Chef de service	27/07/2015
RICHARD	Didier	IRSTEA – Division ETNA	Directeur d'Unité	27/07/2015
TACNET	Jean-Marc	IRSTEA – Division ETNA		27/07/2015
BLANC	Jean-Marie	Conseil départemental de l'Isère	Service aménagement et eau (aide aux communes)	28/07/2015
GRENIER	Mathieu	Conseil départemental de l'Isère	Chef de projet Romanche	28/07/2015
LE BIDAN	Valentin	Conseil départemental de l'Isère		28/07/2015
BLIGNY	Clémentine	DDT de l'Isère	Chef du service environnement	28/07/2015
DESBONNETS	Annick	DDT de l'Isère	Chef du service risques	28/07/2015
JOSSO	Didier	DDT de l'Isère	Directeur-adjoint	28/07/2015
GOMINET	Sébastien	IRMA		28/07/2015
BONNETAIN	Jean-Paul	Préfecture de l'Isère	Préfet	28/07/2015
MARCO	Olivier	Office National des Forêts (ONF)	Chef du département risques naturels/directeur technique RTM	28/07/2015
BOUVET	Jean-Yves	Agence ONF 38		28/07/2015
LIAGRE	Jacques	ONF	Chef du département juridique	16/09/2015
NUSSBAUM	Roland	Mission risques naturels	Directeur	17/09/2015
GOLDENBERG	Jérôme	MEDDE/S. Général/Direction des Affaires juridiques	Adjoint au directeur	18/09/2015
BURGAU	Thomas	MEDDE/S. Général/Direction des Affaires juridiques	Adjoint au chef du bureau AJAG5	18/09/2015
FONTAN-MAUER	Chloé	MEDDE/S. Général/Direction des Affaires juridiques	Adjointe au chef du bureau AJEU4	18/09/2015
PAS	Olivier	MEDDE/S. Général/Direction des Affaires juridiques	Chargé d'études juridiques AJEU4	18/09/2015
RONDEPIERRE	Anne	MEDDE/S. Général/Direction des Affaires juridiques	Chef du bureau AJET2	18/09/2015
BOUVET	Philippe	Service RTM 05	Chef de service	18/09/2015 ³³

³² Entretien par téléphone

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ALEXANDRE	Thierry	DDT de la Haute-Savoie	Directeur	21/09/2015
LEGRET	Philippe	DDT de la Haute-Savoie	Chef de service aménagement et risques	21/09/2015
LHEUREUX	Isabelle	DDT de la Haute-Savoie	Chef de service eau et environnement	21/09/2015
LEBAHY	Claude	Agence ONF 74		21/09/2015
MEDJALDI	Ryad	Agence ONF 74		21/09/2015
ROUX	Xavier	Agence ONF 74		21/09/2015
CHARLES	Florent	SRTM de la Haute-Savoie	Chef de service	22/09/2015
LECLERC	Georges-François	Préfecture de Haute-Savoie	Préfet	22/09/2015
BATAVINO	Marie-Hélène	Nice métropole	Responsable programmation	29/09/2015
CHAUVEL	Julien	Nice métropole	Ouvrage Art	29/09/2015
DESCAMPS	Eric	Nice métropole	Géologue	29/09/2015
FABRON	J	Nice métropole	Responsable local	29/09/2015
FAVIER	Luc	Nice métropole	Directeur Infrastructures et circulation	29/09/2015
PITOUT	Thierry	Nice métropole	DGA en charge des routes	29/09/2015
CASTAN	Alain	Agence ONF 04	Directeur	29/09/2015
COUSIN	Pascaline	DDT des Alpes de Haute-Provence	Directrice adjointe	29/09/2015
GOTTARDI	Pierre	DDT des Alpes de Haute-Provence	Adjoint chef SER, chef pôle eau	29/09/2015
DUVAL	Catherine	Préfecture des Alpes de Haute-Provence	Directrice de cabinet	29/09/2015
WILLAERT	Patricia	Préfecture des Alpes de Haute-Provence	Préfète	29/09/2015
BOSSHARDT	Charles	Service RTM 04	Chef de service	29/09/2015
DEYMIER	Christian	Service RTM 04	Adjoint au chef de service	29/09/2015
BURTIN		ONF Agence de Nice	Directeur	30/09/2015
MARTIN CHARPENEL	Pierre	Ville de Barcelonnette	Maire	30/09/2015
SEGEL	Vincent	Service RTM des Alpes-Maritimes	Chef du service	30/09/2015
CARDELLI	Bernard	DDTM des Alpes-Maritimes	Chef de service eaux risques	01/10/2015
DEPETRIS	Walter	DDTM des Alpes-Maritimes	Chef de service économie agricole ruralité espaces naturels	01/10/2015

³³ Entretien par téléphone

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
FOREST	Sébastien	DDTM des Alpes-Maritimes	Directeur-adjoint	01/10/2015
RIBOLLET	Philippe	DDTM des Alpes-Maritimes	Chef du pôle risques naturels et technologique	01/10/2015
LAUCH	François-Xavier	Préfecture	Directeur de cabinet du préfet des Alpes-Maritimes	01/10/2015
MALLAVAU	Anne-Marie	Conseil départemental 06	Service routes	01/10/2015
MARRO	Cyril	Conseil départemental 06	Directeur environnement-risques	01/10/2015
BUTLEN	Jean-Baptiste	MEDDE/DGALN/DEB/SD Action territoriale	Adjoint à la S/D	07/10/2015
BARBIER	Max	Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)/Direction du développement des capacités des territoires	Chargé de mission ruralité	10/11/2015
PROUHEZE	Nathalie	Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)/Direction du développement des capacités des territoires	Chargée de mission	10/11/2015
SASSUS	François	RTM 09/31	Chef du service	16/11/2015
FRBEZAR	Pascal	RTM 09/31	Technicien responsable du secteur	16/11/2015
BASTIE	Jean-Pierre	Ville de Luchon	Premier adjoint	16/11/2015
LUPIAC	Claude	Ville de Luchon	Adjoint au maire	16/11/2015
ENOT	John	Ville de Luchon	Directeur général des services	16/11/2015
CLERC	Emmanuel	Société des eaux minérales de Luchon	Directeur	16/11/2015
KAHN	Philippe	DDT 31	Directeur	17/11/2015
DUBOIS	Pierre-Olivier	DDT 31	Service risques	17/11/2015
MORELLATTO	David	DDT 31	Ouvrages hydrauliques	17/11/2015
POMMET	Bernard	DDT 31	Directeur-adjoint	17/11/2015
DAGUIN	Stéphane	Préfecture 31	Secrétaire Général	17/11/2015
BROUILLOU	Jean-Luc	Préfecture 31	Sous Préfet de St-Gaudens	17/11/2015
DEL RUE	Laurent	Conseil départemental 31	Directeur général adjoint	17/11/2015
MASSIAS	Mathilde	DRAAF Rhône-Alpes	Cheffe du service régional de la forêt, du bois et des énergies	26/11/2015 ³⁴
CHARNAY	Laurent	DRAAF Rhône-Alpes	Chef du pôle forêt – gestion durable	26/11/2015 ³⁵

³⁴ Entretien par téléphone

³⁵ Entretien par téléphone

3. Bibliographie

Rapports consultés

Rapport de M. JP Amoudry, Sénateur, sur l'application de la politique de la montagne (2002)

Rapport du CGEDD, de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et du CGAAER sur le service de restauration des terrains de montagne (2011)

Rapports d'activité du service RTM et des services départementaux RTM visités

Rapport du « *Working group II (WGII) « Hazard and Disaster Risk Management in Mountain areas » of the Working Party on the Management of Mountain Watersheds (WPMMW) of the European Forestry Commission (EFC).* »

Rapport annuel de *l'Austrian service for torrent and avalanche control*

Circulaires, Instructions

Instruction de l'ONF INS-14-G-125 du 15 juillet 2014 sur l'organisation des directions de la direction générale

Note de l'ONF du 20 juin 2011 sur le Cadrage national pour l'établissement de la programmation 2012 – 2016 des travaux domaniaux RTM

Instruction de la DGPR du 22 février 2012 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2012-2013

Instruction du Gouvernement du 22 septembre 2014 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2014-2015

Circulaire DGPAAT C2010-3019 du 23 février 2010 sur les « Modalités d'intervention et de financement du Service de Restauration des terrains en montagne (RTM) de l'ONF dans la prévention des risques naturels spécifiques à la montagne »

Circulaire DGFAR C2007-5058 du 10 octobre 2007 sur les « Conditions de financement par des aides publiques (aides de l'État : programme 149, aides des collectivités locales et aides de l'Union européenne :PDRH – FEADER) des projets d'investissements forestiers ou d'actions forestières à caractère protecteur spécifiques aux zones de montagne »

Instruction du 25 janvier 1980

Instruction du 28 juin 1971

Circulaire de la direction des forêts n° 4507 du 11 février 1969

Contrats et Conventions

Contrat d'objectifs et de performance État – ONF – FNCOFOR 2012-2016

Bilan 2012-2014 du contrat d'objectifs et de performances État – ONF – FNCOFOR 2012-2016 (mars 2015)

Convention cadre DGPR/ONF relative à l'intervention de l'office national des forêts dans la prévention des risques naturels pour la période 2012-2016

Convention entre le MEDDE/DGPR et l'ONF ayant pour objet le programme d'actions 2014 relatif à deux domaines d'action ayant pour objet la connaissance et la prévention des risques naturels (idem 2012 et 2013)

Rapport final mars 2015 sur les missions d'intérêt général pour la prévention des risques naturels confiées à l'ONF par le MEDDE (idem 2012 et 2013)

Convention cadre pluriannuelle relative aux missions d'intérêt général confiées par le MAAF à l'ONF

Convention financière et technique 2014 des missions d'intérêt général confiées par la DGPAAT à l'ONF (idem 2012 et 2013)

Rapport final mars 2015 sur les missions d'intérêt général pour la prévention des risques naturels confiées à l'ONF par le MAAF (idem 2012 et 2013)

Convention relative à l'exécution en 2014 des travaux d'entretien des ouvrages domaniaux de restauration des terrains en montagne

Convention et protocole de travail DDT 38-RTM 38

Convention entre le RTM 09/31 et la DIRSO pour le suivi du risque d'avalanche menaçant la RN20, 22 et 320 en Ariège au sud d'Ax-les-Thermes

Documents techniques

Note stratégique régionale 2014-2016 sur la prévention des risques naturels et hydrauliques de la DREAL Midi-Pyrénées

Rapport du Préfet de la région Rhône-Alpes au CAR de mars 2014 relatif à la Stratégie Triennale Régionale de prévention des risques naturels et hydrauliques : bilan 2013 et objectifs 2014

Stratégie triennale régionale de prévention des risques naturels et hydrauliques – Plans d'action départementaux – DREAL Rhône-Alpes (2011)

Projet de stratégie régionale de prévention des risques naturels et hydrauliques pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur sur la période 2014-2017 – Préfecture de région (2014)

Inventaire des travaux envisagés sur la période 2012-2016 – Résultats de l'enquête 2011- ONF/DTRTM (2012)

Renouvellement des forêts de protection – La cartographie aléas/enjeux et sa prise en compte dans les aménagements forestiers – ONF (2012)

Note sur le confortement du rôle de protection des forêts domaniales RTM – Évaluation des coûts

Étude du risque torrentiel en bassin versant domanial – Ruisseau du Burat (31)

Jurisprudences et contentieux

Fiches « jurisprudences2013 » n° 47, 53 et 54 sur le volet « jurisprudence » du site prim.net

Arrêts :

CAA Marseille n°10MA03124 du 15/7/2013 Conseil général des Alpes de Haute-Provence c/ État

CAA Lyon n°11LY00157 du 03/5/2012 Commune de La Clusaz c/ copropriété des Hauts de Riffroids

TA Nice n° 0802838-5 du 13/10/2010 ESCOTA c/ commune de Peille

Conseil d'État n°115331 du 05/6/1992 et n° 63220 du 20/3/1987

Cour de Cassation, 2 ème chambre civile, 13 juillet 2006, M. et Mme X, n° 05-17199

Cour de Cassation, 2 ème chambre civile Audience publique du 17 mars 1993 N° de pourvoi : 91-18731

Cour d'appel de Toulouse 1 ère chambre 1 ère section arrêt n°418 du 18/10/2004

4. Ventilation des MIG RTM en journées (année 2012)³⁶

Tâche	Nombre d'ETP
Appui DGPR	4,3
Connaissance risque avalanche ¹	11,6
Connaissance risque montagne (hors avalanches)	7,5
Appui au préfet et administrations locales	10,0
Appui aux communes	7,8
Inventaire des ouvrages communaux	0,9
Gestion des dispositifs RTM ; études bassins de risque ; réseaux nationaux ; ... ²	55,0
TOTAL	97,1

¹ Assuré à 90 % par les agents des agences ONF

² Répartition indicative du temps consacré à cette mission :

- maîtrise d'œuvre sur ouvrages RTM : 30 à 50 %
- visite des ouvrages : 15 à 30 %
- études bassins de risque : 15 à 20 %
- réseau technique national : 5 à 15 %
- appui aux aménagistes³⁷ : 5 à 10 %

³⁶ Extrait de la comptabilité analytique de l'ONF

³⁷ Les « aménagistes » sont les agents de l'ONF chargés de rédiger les aménagements forestiers qui sont les documents décrivant pour chaque forêt l'état des lieux et des peuplements ainsi que les travaux forestiers et opérations sylvicoles à réaliser à moyen terme (15-20 ans).

5. Analyse de la mission d'intérêt général « Prévention des risques »

Cette annexe se fonde pour l'essentiel sur les compte-rendus produits par le département risques naturels de l'ONF. Elle s'appuie plus marginalement sur les entretiens réalisés dans le cadre de cette mission.

La MIG prévention des risques comprend cinq rubriques :

- Amélioration de la connaissance du risque en montagne
- Assistance technique à la DGPR et aux DREAL
- Interventions techniques auprès des préfets et de leurs services
- Appui aux collectivités territoriales et à leurs groupements
- Inventaire et diagnostic des ouvrages communaux de protection

1) Contenu des différentes rubriques

- Amélioration de la connaissance du risque – Avalanches

La connaissance des avalanches repose sur leur observation (via l'enquête permanente sur les avalanches – EPA) et leur cartographie (au travers de la carte de localisation permanente des avalanches – CLPA). L'observation est effectuée par le service RTM qui coordonne l'intervention des observateurs de l'ONF non membres du service. Une année moyenne, ce sont 250 observateurs qui recensent 1550 événements sur 4000 sites. La CLPA est actualisée à partir d'une exploitation par l'IRSTEA de ces observations, qui est amené à revoir annuellement entre dix et trente délimitations (29 cas en 2013, saison exceptionnelle par son activité avalancheuse, 13 cas en 2014).

La DGPR s'interroge sur les moyens de diminuer le coût annuel de la connaissance du risque avalanche jugé élevé. Une option serait de se recentrer sur les couloirs les plus actifs, en partant du principe que la CLPA suffit à assurer une bonne connaissance du risque pour les autres. Mais l'EPA existe depuis le début du XX^e siècle et constitue une base presque unique au monde, dont l'intérêt est renforcé par les évolutions dues au changement climatique³⁸. L'EPA est utile pour repérer l'activité avalancheuse, valider les modèles de prévision des avalanches, élaborer des approches probabilistes et observer des variations temporelles des phénomènes. Peu de données sont facilement accessibles sur le coût des observations des avalanches dans les autres pays de l'arc alpin.

- Amélioration de la connaissance du risque – Risques en montagne hors avalanches

³⁸ Voir site de l'IRSTEA <http://www.irstea.fr/epa> ou www.avalanches.fr

La MIG « prévention des risques » a permis de recenser et décrire les événements dans une base de données événements. Ce sont près de 2500 événements qui ont été recensés entre 2012 et 2014, portant le nombre d'événements présents dans la base à près de 40 000 pour environ 17 000 sites. La plupart des 2500 événements sont des événements survenus pendant cette période, mais les services ont également recensé quelques événements passés (621 événements historiques ont été recensés en 2014 et un peu moins de 1000 événements ont été ajoutés sur la période 2012-2014). Il faut veiller à ne recenser que des événements significatifs, et des précisions sont sans doute à apporter sur le caractère significatif des événements dont on souhaite garder la trace.

Les événements de quelques départements ne faisant pas partie des onze départements RTM ont également été inclus : cela a été le cas pour l'Aude, la Drome, l'Ardèche à titre expérimental pour environ 50 événements. Il faut sans doute s'interroger sur la permanence d'une telle démarche, sur son financement et sur sa mise en œuvre.

Enfin, un effort non négligeable a porté sur l'amélioration de l'outil informatique existant. Le nouveau logiciel, développé depuis 2012, devrait être opérationnel en 2015.

- Assistance technique à la DGPR et aux DREAL – Assistance technique ponctuelle

Cette assistance technique correspond à une moyenne de 10 jours de travail par département. Des priorités sont réaffirmées en 2015 pour la participation à des groupes d'échange risques en montagne, la participation à l'élaboration de stratégies risques en montagne, des expertises ponctuelles. Dans les années précédentes, les services RTM ont pu être mobilisés pour des présentations aux communes de la directive inondations, qui ne faisaient pas partie de leur cœur de métier.

- Assistance technique à la DGPR et aux DREAL sur le thème des avalanches

Cette assistance a porté sur l'actualisation du guide PPRN avalanche, du guide construire en zone d'avalanche, du guide des ouvrages à vent paravalanche, sur la préparation et la participation à un colloque international sur les avalanches.

- Assistance technique à la DGPR et aux DREAL sur les autres risques en montagne

Cette assistance technique a porté sur la connaissance des phénomènes (notamment les glaciers rocheux, le retour d'expérience sur les crues pyrénéennes du 18 juin 2013, le temps de montée des crues torrentielles rapides), la cartographie des risques (guide méthodologique PPRN pour les crues torrentielles, sécurité des campings à risque, prise en compte des forêts dans la cartographie des aléas), les ouvrages de protection (cahier des charges pour un plan d'action pour la prévention des aléas de montagne, efficacité des ouvrages de protection, inventaire des dispositifs de protection pare-blocs), des actions internationales (notamment comparaisons sur l'impact des forêts de protection et le suivi des ouvrages de protection et l'appréciation de leur efficacité).

- Intervention technique auprès des préfets

Les interventions pour le compte des préfets et de leurs services correspondent à des avis d'experts lors de gestions de crise, à la rédaction de rapports de demande de reconnaissance de catastrophes naturelles, à une participation en tant qu'expert à l'élaboration de plans de prévention des risques (PPR), à des avis sur les demandes de permis de construire et la gestion des campings à risque, à d'actions d'information. Les préfets en sont très satisfaits. La règle voulant que les crédits de l'intérieur soient mobilisés après une journée d'intervention n'est appliquée nulle part³⁹. Des actions sont envisageables en dehors des 11 départements RTM après avis favorable de la DGPR. Les services RTM regrettent de ne pas être plus impliqués dans l'élaboration des PPR, comme c'était le cas avant une circulaire de 2010 qui a focalisé l'intervention des SRTM sur une assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration de ces PPR.

La DGPR estime ne pas avoir une vision très précise de cet appui aux préfets. Les compte-rendus des services départementaux fournissent quelques indications. Ainsi, en 2014, les services de l'Ariège et de la Haute-Garonne sont intervenus pour un total de 178 jours pour le compte des préfets, dont 10 jours seulement correspondent à des appuis à la gestion de crises. Il semble que l'essentiel des interventions se fasse en dehors de ces périodes, pour assister les services dans la maîtrise d'ouvrage des PPR, la gestion des campings à risque, ou l'information préventive.

- Appui aux collectivités territoriales et à leur groupement

Les services RTM apportent un premier appui aux communes en période de crise pour les conseiller sur ce qu'il y a lieu de faire. Mais là encore, le nombre de crises motivant cette intervention demeure relativement modeste (58 crises en 2014). Le service RTM intervient plus largement pour conseiller les communes sur des travaux et démarches de prévention, en amont d'une commande formelle de maîtrise d'œuvre rémunérée qui ne suit cette première intervention que dans un nombre limité de cas. Ce rôle de conseil est très apprécié de communes généralement petites et peu riches, qui n'intéressent pas la maîtrise d'ouvrage privée, à l'heure où l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) a disparu.

- Inventaire et diagnostic des ouvrages communaux de protection

Cette tâche a été mise en sommeil avec la diminution progressive des crédits de la MIG « Prévention des risques ».

³⁹ Dans une préfecture, une tentative de mobilisation des crédits du ministère de l'intérieur a été entreprise, sans succès en raison de la complexité des circuits.

2) Tableau récapitulatif des financements

Les crédits de la MIG « prévention des risques » ont significativement baissé entre 2012 et 2013, et se sont à peu près maintenus dans les années suivantes si l'on prend en compte les reports.

		2012	2013	2014	2015
Amélioration connaissance du risque	Avalanches	827 000	749 000	714 000	783 000
		IRSTEA 536 000	IRSTEA 439 000	IRSTEA	
	Hors Avalanches	512 000	437 000	626 000	352 000 ⁴⁰
Assistance technique DGPR et DREAL	Assistance technique ponctuelle	91 000	69 000	69 000	60 000
	Développements techniques et méthodologiques	236 000	212 000	179 000	172 000 ⁴¹
Intervention technique Préfets		1 613 000	1 927 000	1 800 000	1 800 000
Appui aux collectivités territoriales		1 228 000			
Inventaires ouvrages communaux		290 000	23 000	11 000	0
TOTAL		4 797 000	3 417 000	3 399 000	3 167 000

3) Evolution de la base événements

Cette base montre que, si les sites avalanches, crues torrentielles et mouvements de terrains sont environ au nombre de 5000 pour chaque phénomène, les événements crues torrentielles et les ouvrages pour lutter contre ces phénomènes sont nettement

⁴⁰ Auxquels s'ajoutent 241 000 € de crédits reportés

⁴¹ Auxquels s'ajoutent 100 000 € de crédits reportés

plus nombreux que les événements avalanches et mouvements de terrains et les ouvrages de protection correspondants.

	2012	2013	2014
Sites avalanches	5364	5466	5482
Observations avalanches ⁴	1196	2708	1684
Événements avalanches	10 416	11 029	11 323
Ouvrages protection avalanches	202	209	202
Sites crues torrentielles et inondat.	5118	5223	5302
Événements crues torrentielles	18 055	18 392	18 751
Ouvrages protection crues torr.	1693	1826	1892
Sites mouvements terrains	5293	5294	5457
Événements mouvements terrains	7144	7615	7845
Ouvrage protection mouvements t.	283	304	305
Sites autres	871	1076	1083
Événements autres	1698	1701	1896
Ouvrages autres	437	442	448
Total sites	16 646	17 059	17 324
Total événements	37 313	38 737	39 815
Total ouvrages	2615	2781	2847

4) Zoom sur les interventions pour le compte des préfets et des collectivités territoriales effectuées dans le cadre de la MIG

GESTION DES RISQUES

SECURITE PUBLIQUE

Nombre d'interventions des services RTM en 2014 à la demande des Préfets ou de leurs services

SERVICES	Rappel du nombre d'événements de l'année (communiqué par les SDRTM)	Appui à la gestion de crise à la demande			Retours d'expérience effectués à la demande	
		Nombre de crises	Nombre de Journées intervenants		Préfets	En Interne
			Lors des 1ers jours de crise	Autres		
Haute-Savoie	36	1	2	0	0	
Savoie	46	1	1	4	1	
Isère	122	10	10	10	0	
DT Rhône-Alpes	204	12	13	14	1	
Hautes-Alpes	35	0	0	0	1	
Alpes de Haute Provence	60	3	3	10	3	
Alpes-Maritimes	154	4	12	0	2	
Pyrénées-Orientales	107	10	15	5	1	
DT Méditerranée	356	17	30	15	6	
Ariège/Haute-Garonne	98	10	10	0	1	
Hls-Pyrénées/Pyrénées-Atlantiques	171	12	12	9	0	
DT Sud-Ouest	269	22	22	9	2	
TOTAL	829	51	65	38	7	

GESTION DES RISQUES

SECURITE PUBLIQUE

Nombre d'interventions du service RTM en 2014 auprès des Maires

SERVICES	Rappel du nombre d'événements de l'année (donnée SDRTM)	Appui à la gestion de crise à la demande		Retours d'expérience effectués à la demande	
		Nombre de crises	Nombre de Journées	Maires	En Interne
Haute-Savoie	36	5	7	0	0
Savoie	46	7	7	0	0
Isère	122	10	50	0	1
DT Rhône-Alpes	204	22	64	0	1
Hautes-Alpes	35	1	0	0	0
Alpes de Haute Provence	60	4	4	0	4
Alpes-Maritimes	154	4	9	0	1
Pyrénées-Orientales	107	13	13	2	1
DT Méditerranée	356	22	26	2	6
Ariège/Haute-Garonne	98	1	3	1	0
Hls-Pyrénées/Pyrénées-Atlantiques	171	13	13	0	0
DT Sud-Ouest	269	14	16	1	0
TOTAL	829	58	106	3	7

Département Risques Naturels MIG 2014 journées facturées

Services	SRTM 74	SRTM 73	SRTM 38	Total DT R-A	SRTM 05	SRTM 04	SRTM 06	SRTM 66	Total DT MED	SRTM 09/31	SRTM 64/65	Total DT SO	DOM*	Total
MEDDE														0,0
appui technique aux préfets et aux communes 4 ES20-SOPR	375	539	413	1 327	412	333	282	404	1 431	316	191	506	248	3 512

* forfait de 165j à la Réunion et de 83j en Guadeloupe

6. Analyse de la mission d'intérêt général « forêt »

Cette annexe se fonde pour l'essentiel sur les compte-rendus produits par le département risques naturels de l'ONF. Elle s'appuie plus marginalement sur les entretiens réalisés dans le cadre de cette mission.

La MIG forêts, appelée MIG « restauration des terrains de montagne » dans la convention liant l'ONF et le ministère chargé de l'agriculture, est déclinée de plusieurs manières en objectifs, ce qui complexifie son suivi. L'annexe 1 de la convention cadre signée le 26 avril 2012 comprend les objectifs principaux suivants :

- Définir et mettre en œuvre une programmation quinquennale ainsi que les travaux indispensables de renouvellement des forêts de protection
- Définir et mettre en œuvre des études de bassins de risques pour préparer la programmation pluriannuelle future
- Assurer la surveillance et l'entretien opérationnel de l'ensemble des dispositifs de protection. Ces deux tâches mériteraient d'être distinguées.
- Réaliser la migration des données de la base de donnée RTM vers un système d'information sécurisé et performant
- Définir et tester de nouveaux indicateurs de résultats et de performance
- Mettre en place et animer un groupe de travail européen sur les risques naturels dans le cadre du groupe de travail « gestion des bassins versants de montagne » de la FAO

1) Contenu des différentes rubriques

- Définir et mettre en œuvre une programmation quinquennale

Une programmation quinquennale a été remise à la DGPAT fin 2012, recensant 61 M€ de travaux de priorité 1 et 2 à réaliser dans les cinq ans, à comparer aux 7,9 M€ de travaux mis en œuvre annuellement entre 2005 et 2012. Les extensions de dispositifs représentent 20 % de ces travaux, l'essentiel des besoins correspondant à l'entretien des ouvrages existants. Les forêts de protection sont peu présentes dans cette programmation (moins de 1 M€). Les services ont des difficultés à expliciter le rôle de ces forêts et à comparer leur impact avec celui des ouvrages. Des études complémentaires ont fait apparaître en 2013 que 13 % des peuplements correspondaient à des enjeux de protection forts. Un indice de maîtrise de l'aléa a été défini pour qualifier la protection offerte par la forêt. Le service RTM conclut à l'impossibilité de comparer l'efficacité d'un ouvrage et d'une forêt de protection et propose de consacrer un pourcentage des crédits travaux au renouvellement des peuplements des forêts de protection.

- Définir et mettre en œuvre des études de bassins de risques

Les méthodologies ont été mises au point, pour les crues torrentielles, les avalanches et les chutes de blocs. Les études de bassins de risque permettent de mieux qualifier l'aléa pris en compte et les enjeux protégés. Quatorze études ont été programmées en 2012, 27 en 2013, 30 en 2014. Elles ne permettront que de refonder partiellement la

programmation pluriannuelle 2016 sur de nouvelles bases, mais ont une vertu pédagogique, celle de lier les ouvrages de protection avec les enjeux qu'ils protègent. Une synthèse des conclusions de ces études serait bienvenue.

- Assurer la surveillance et l'entretien opérationnel de l'ensemble des dispositifs de protection

Cette surveillance s'appuie sur la base de données ouvrages RTM, qui recense 20 000 dispositifs. Il est prévu de visiter les ouvrages à une fréquence qui varie entre une visite annuelle et une visite décennale. Les plannings de visite ont été respectés à 90 % en 2014. Chaque année, plus de 50 % des ouvrages sont visités.

En revanche, les travaux ont connu du retard en 2012 et 2013 rattrapé pour partie en 2014 suite aux crues ayant affecté les Pyrénées (6,5 M€ réalisés contre 7,5 M€ programmés en 2012, 6,2 M€ contre 7,7 M€ programmés en 2013, 8,6 M€ contre 7,5 M€ programmés en 2014). La programmation quinquennale 2012-2016 était réalisée à 40 % au lieu des 60 % théoriques fin 2014, du fait des urgences nouvelles et des montants de travaux inférieurs aux besoins recensés. La fourniture du seul indicateur financier ne permet pas de savoir dans quelle mesure cette sous-réalisation financière correspond à une sous-réalisation des travaux prévus ou à des reliquats sur chantiers terminés.

- Réaliser la migration des données de la base de donnée RTM vers un système d'information sécurisé et performant

Cette opération a été en grande partie sous-traitée, le service ayant recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage. Les nouvelles applications bases de données ouvrages et événements doivent faire l'objet d'une réception en 2015.

- Définir et tester de nouveaux indicateurs de résultats et de performance

Cette action a donné lieu à une thèse de recherche financé au travers d'une bourse de formation complémentaire par la recherche. La thèse de Simon Carlados cherche à apprécier l'efficacité économique, fonctionnelle et structurelle des ouvrages. L'application pratique des résultats de la thèse sont attendus pour 2016.

- Mettre en place et animer un groupe de travail européen sur les risques naturels

Le groupe de travail FAO proposé par la France s'est réuni du 3 au 5 septembre 2013 à Montgenève et s'est prolongé par deux groupes de travail, le premier sur la thématique eau et forêt, le second sur la thématique gestion des risques naturels en montagne. Ce dernier a débouché sur un atelier à Sixt Fer à Cheval en octobre 2014, préparatoire à une manifestation qui aura lieu en septembre 2015 en Italie.

2) Tableau récapitulatif des financements

Ceux-ci font apparaître une stabilité des financements (sauf en 2014). La MIG finançant essentiellement des personnels, et ceux-ci variant peu d'une année à l'autre, toute diminution des crédits est difficile à absorber.

Les compte-rendus d'exécution ne permettent pas toujours de ventiler les crédits entre les différentes rubriques. Les rubriques programmation et groupe de travail international mobilisent peu d'ETP.

	2012	2013	2014	2015
Programmation quinquennale				
Études de bassins de risques	680 000	704 440		934 000
Gestion des dispositifs de protection				4 213 891
Entretien des dispositifs de protection (p.m. crédits en €)	6 500 000	6 200 000	8 600 000	
Migration des données dans nouvelle base (crédits hors personnel en €)	20 000	29 000	48 500	210 578
Nouveaux indicateurs de performance	p.m (FCPR ⁴²)	p.m (FCPR)	p.m (FCPR)	p.m (FCPR)
Groupe de travail international (crédits hors personnel)		34 000		
TOTAL Initial	5 435 400 (47,75 ETP)	5 590 418	4 950 538	5 428 469
TOTAL réalisé	5 175 000	5 471 000 47,5 ETP	48,5 ETP (8248 jours)	

⁴² FCPR : formation complémentaire par la recherche

7. Indicateurs techniques et financiers

Les rédacteurs de la convention MIG « forêt » ont eu le souci de mettre en place des indicateurs techniques et financiers pour permettre aux autorités de tutelle de l'ONF de mieux suivre l'action de l'établissement public :

- Inventaire annuel actualisé des ouvrages RTM dans la base de données RTM ;
- Niveau de réalisation du planning des visites des ouvrages et dispositifs RTM inscrits dans la base de données RTM ;
- Niveau de réalisation du programme annuel de travaux RTM approuvé par les DDT(M) ;
- Montant et nature des travaux réalisés en forêts domaniales RTM par département ;
- Compte rendu sur les études des bassins de risques domaniaux RTM établies et sur les études relatives à la mise en place d'un indicateur de performance ;
- Note sur l'avancement de la modernisation de la BD RTM.

Les rédacteurs de la convention MIG « prévention des risques » n'ont pas eu formellement les mêmes préoccupations. Cependant, les compte-rendus d'activité de cette MIG font apparaître les éléments suivants :

- Nombre d'avalanches observées au titre de l'EPA par département ;
- Nombre de modifications de la CLPA ;
- Nombre de sites (en distinguant avalanches, crues torrentielles, mouvements de terrain, autres) ajoutés dans la base événements ;
- Nombre d'événements (en distinguant avalanches, crues torrentielles, mouvements de terrain, autres) ajoutés dans la base événements, en distinguant événements de l'année et événements anciens ;
- Nombre d'ouvrages de protection (en distinguant avalanches, crues torrentielles, mouvements de terrain, autres) ajoutés ;
- Nombres de contributions méthodologiques à la demande de la DGPR ;
- Appui technique aux préfets lors de la gestion de crise ;
- Appui technique aux communes lors de la gestion de crise.

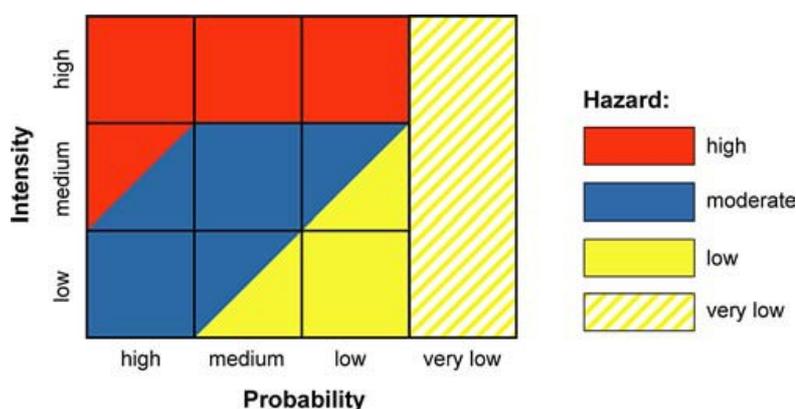
Le rapport d'activité du service RTM enfin fournit des informations intéressantes pour suivre les activités du service :

- Effectif des services. Répartition par implantation géographique et catégorie d'emploi ;
- Moyens humains consacrés aux MIG ;
- Formation continue.

Ce système d'information est donc riche et son amélioration envisageable proposée n'est que marginale. On peut imaginer de présenter l'activité en quatre grands domaines, MIG forêt, travaux, MIG prévention des risques, activités concurrentielles, et partant de là :

- La répartition des moyens humains entre ces quatre domaines pourrait être précisée ;
- De même, les recettes provenant de ces quatre domaines pourrait être précisées ;
- À l'intérieur des MIG, on devrait pouvoir identifier moyens humains et recettes correspondant aux sous-actions ;
- À l'intérieur de la MIG « forêt », il y a sans doute lieu de créer une rubrique planification, une rubrique surveillance et une rubrique étude des ouvrages et aménagements ;
- Les aménagements sylvicoles sont à faire figurer essentiellement dans les bilans maintien en sécurité des ouvrages, exceptionnellement dans les extensions des dispositifs de protection ;
- L'impact des ouvrages sur lesquels on intervient est à prendre en compte, probablement dans un premier temps de manière qualitative en s'inspirant par exemple du diagramme d'évaluation du risque reproduit ci-après cité dans le rapport du groupe de travail européen sur la gestion des risques en montagne ;
- L'appui aux préfets et collectivités locales devrait être détaillée en en faisant apparaître les principaux postes (gestion de crise pour le préfet, gestion de crise pour les communes, dossier de reconnaissance de catastrophe naturelle, gestion des campings et établissements à risque, contribution aux PPR, avis sur l'application du droit des sols, information préventive, autre) ;
- Un bilan des travaux pourrait comprendre un bilan physique (pourcentage des travaux prévus réalisés, causes de non réalisation)
- Quelques indications complémentaires seraient à fournir sur les activités concurrentielles : taille de la collectivité locale, mode de dévolution, montant moyen/nombre des prestations, nombre de contentieux.

Diagramme d'évaluation du risque⁴³



⁴³ High, élevée, 0-30 ans ; Moderate, modérée, 30-100 ans ; low, faible, 100-300 ans ; very low, très faible, 300-1000 ans

8. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADS	Application du droit des sols
ANEM	Association nationale des élus de la montagne
ATESAT	Assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
CDRM	Commission départementale des risques majeurs
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CLPA	Carte de localisation des phénomènes d'avalanches
CSRTM	Chef du service RTM
DDT	Direction départementale des territoires
DFRN	Direction de la forêt et des risques naturels (de l'ONF)
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DT-ONF	Directeur territorial de l'ONF
DUP	Déclaration d'utilité publique
EBR	Étude de bassin de risque
EPA	Enquête permanente sur les avalanches
ETNA	Érosion torrentielle, neige et avalanches
ETP	Équivalent temps plein
FNCOFOR	Fédération nationale des communes forestières
IGA	Inspection générale de l'administration
IMA	Indice de maîtrise de l'aléa
IRSTEA	Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MIG	Mission d'intérêt général
OET	Office entrepreneur de travaux
ONF	Office national des forêts

Acronyme	Signification
PAPAM	Plan d'actions et de prévention des aléas en montagne
PER	Plan d'exposition au risque
PLU	Plan local d'urbanisme
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
PPR	Plan de prévention des risques
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
RPP	Renouvellement des peuplements de protection
RTM	Restauration des terrains en montagne
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SIG	Système d'information géographique
SDRTM	Service départemental RTM
SRTM	Service de restauration des terrains en montagne