

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

sur la gestion

par la ville de Draguignan

des inondations survenues

dans le département du Var les 15 et 16 juin 2010

Rappel des procédures

La chambre a inscrit à son programme pour 2011 l'examen de la gestion par la ville de Draguignan des inondations survenues les 15 et 16 juin 2010 dans le département du Var. Il s'inscrit dans le cadre d'une enquête inter juridictions financières portant sur la gestion des risques naturels en 2010 : la tempête Xynthia et les inondations du Var, associant la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes.

Par lettre en date du 19 janvier 2011, le président de la chambre en a informé M. Piselli, maire en fonction.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 1^{er} septembre 2011 avec M. Piselli, maire de la ville de Draguignan et le rapporteur.

Lors de sa séance du 15 septembre 2011, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Piselli, et pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Seul le maire de la commune de La Motte n'y a pas répondu. Sur sa demande, M. Lecointe, maire de Trans-en-Provence a été entendu par la chambre le 26 mars 2012, préalablement à son délibéré.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté le 27 mars 2012 le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué par lettre du 24 mai 2012 à M. Piselli, maire en fonction. Le destinataire disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre sa réponse aux observations définitives.

M. Piselli, maire de la commune de Draguignan a fait parvenir à la chambre le 21 juin 2012 une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le maire à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	3
I. INTRODUCTION.....	4
I - LE BILAN FINANCIER D'ENSEMBLE.....	6
I.1 – Le bilan d'ensemble.....	6
I.2 - Les dépenses d'urgence post-crise.....	6
II - LA GESTION DE LA CRISE.....	7
III - L'INDEMNISATION ET LA REPARATION	9
III.1 - Les rachats des biens immobiliers.....	9
III.2 - La procédure de rachat de biens.....	10
III.2.1 - Les textes applicables pour l'évaluation	10
III.2.2 - La situation dans le département du Var.....	11
IV - LA PREVENTION ET L'URBANISME.....	12
IV.1 - La prévention	12
IV.1.1 – Les documents relatifs à la prévention des risques (le DDRM et le DICRIM)	13
IV.1.1.1 – Le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM).....	13
IV.1.1.2 – Le dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM).....	13
IV.1.2 - Les plans de prévention des risques inondation (PPRI).....	14
IV.1.2.1 - La prescription et l'approbation des PPRI.....	14
IV.1.2.2 - Le PPRI de Draguignan – le secteur du Salamandrier dans la zone Saint-Hermentaire ..	15
IV.2 - L'urbanisme	16
IV.2.1 - Des documents d'urbanisme souvent obsolètes.....	16
IV.2.2. La situation dans le département du Var	17
IV.3 La protection et l'entretien des rivières.....	19
ANNEXE 1 : CARTE DU PPRI DE DRAGUIGNAN «LA NARTUBY»	23

SYNTHÈSE

Les graves inondations qui se sont produites les 15 et 16 juin 2010 en Dracénie ont profondément marqué la ville de Draguignan qui a enregistré 9 décès directement liés à cette catastrophe, parmi les 23 victimes recensées. Si le dernier évènement de cette ampleur datait du 6 juillet 1827, justifiant sans doute son effacement de la mémoire collective, d'autres inondations avaient affecté plus récemment la ville, notamment des crues trentennales¹ en 1974, en février 1996 et en janvier 2000. Cette perte progressive de la culture du risque devrait conduire la ville à programmer périodiquement des exercices de sécurité de manière à tester les dispositions de son plan communal de sauvegarde et ses dispositifs d'alerte.

L'impact financier des inondations de juin 2010 pour la commune de Draguignan peut être estimé au 15 septembre 2011 à un montant net de plus de 4,4 M€, compte tenu des différentes contributions publiques et privées reçues par la collectivité. Il comprend les mesures de gestion immédiate de la crise, ainsi que les remises en état Le rachat par l'Etat des biens immobiliers qui ne pourront plus être habités, est en cours d'instruction : 20 habitations ont été identifiées pour toute la zone sinistrée, dont 2 dans la commune de Draguignan.

La prise en charge de la prévention des risques par la commune de Draguignan demeure insuffisante. Le plan de prévention du risque inondation (PPRI) de Draguignan, qui ne couvre que les inondations de la Nartuby, comporte des incohérences. Ainsi dans le secteur du Salamandrier, dans la zone de Saint-Hermentaire, des zones rouges (constructions interdites) et des zones bleues (constructions soumises à des prescriptions particulières) ont été définies en amont et en aval de cette zone, mais non dans la zone elle-même : comme si, en cas de fortes inondations, la rivière sortait de son lit en amont du secteur du Salamandrier, puis y rentrait pour épargner ce secteur, et débordait de nouveau en aval.

Le plan communal de sauvegarde, qui définit les modalités d'information et de protection de la population, n'est plus à jour ; il devrait en outre préciser le rôle de chaque intervenant en cas de crise. La commune n'avait pas achevé, à l'époque du sinistre, le document d'information communal sur les risques majeurs (le DICRIM) qui impose au maire d'informer la population sur les risques et leur prévention. Au demeurant, si ce document évoque le risque d'inondation résultant de l'effet cumulé du ruissellement des eaux pluviales et du débordement de la Nartuby, le plan de prévention des risques majeurs (PPR) de 2005 n'en avait pas tenu compte. Depuis cette catastrophe, elle a entrepris une refondation totale de ces documents.

Les décisions d'urbanisme qui relèvent du maire n'ont pas pris la mesure des risques auxquels sont exposés certains secteurs de la commune de Draguignan, et que les évènements de 2010 ont dramatiquement mis en évidence. Le plan d'occupation des sols de la commune, approuvé en 1989, n'a pas été mis en cohérence avec les zonages du plan de prévention du risque inondation. Aucun plan local d'urbanisme n'a été établi. Les autorisations de construire accordées dans les zones d'expansion des crues ont eu des conséquences lourdes sur les vies humaines et sont aujourd'hui très onéreuses pour l'État qui rachète les maisons dès lors qu'elles deviennent inhabitables. Or l'application des règles d'urbanisme relève des maires, qui délivrent les permis de construire après instruction des dossiers par les services de l'État.

Enfin, la protection et l'entretien de la Nartuby ont été confiés au syndicat intercommunal d'aménagement de la Nartuby (SIAN), qui regroupe 7 communes. La ville de Draguignan, qui en est la principale contributrice, avait refusé de participer financièrement à l'entretien de la rivière car les travaux inscrits dans le contrat de rivière n'avaient pas été effectués. Ce refus met en évidence la nécessité de définir une stratégie locale pour l'aménagement des rivières et la prévention des crues, permettant d'engager un programme d'actions contractualisé entre les différents partenaires.

¹ Crues trentennales : crues dont la probabilité d'apparition sur une année est de 1/30 en termes de débit.

I. INTRODUCTION

Le 15 juin 2010, un épisode pluvieux a débuté sur le sud-est de la France, donnant lieu à des hauteurs de précipitations exceptionnelles sur une partie du département du Var : ainsi, 397 mm de cumul de précipitations en 5 heures ont été enregistrés sur le pluviographe des Arcs ce qui constituerait le maximum de cet épisode, la moyenne horaire se situant à 40 mm par heure. Des inondations dramatiques en ont résulté, soit par ruissellement soit par débordement des cours d'eau. Le bilan humain et matériel est lourd : 23 personnes ont perdu la vie et près d'un millier d'habitations ou immeubles ont été provisoirement ou définitivement déclarés inhabitables. Selon l'INSEE², les communes du Var ayant subi au moins une inondation intérieure (et phénomène associé) au cours des 20 dernières années sont au nombre de 111 auxquelles on peut ajouter 11 communes ayant subi une inondation marine (et phénomène associé).

Selon une mission inter-inspection³ réalisée peu après cet évènement, les averses paroxystiques du 15 juin 2010 sont un phénomène commun à tout l'espace méditerranéen, rare par son intensité mais non exceptionnel. Un flux de sud à sud-est, piloté par une goutte froide⁴ centrée sur l'Espagne, après être passé sur Hyères vers 10 heures, a été bloqué par les Plans de Provence (Corniche sublime située sur la rive gauche du Verdon à hauteur du grand canyon du Verdon). L'évènement a duré jusqu'au 16 juin 2010 à 5 heures. La brutalité de l'inondation serait liée à des phénomènes karstiques plus qu'à un effacement des embâcles qui aurait provoqué une vague. Des réseaux d'eau en profondeur se sont mis en charge et ont remis en activité des résurgences oubliées en amont. Ce phénomène s'est accompagné de la mise en charge de siphons qui ont alors alimenté la Nartuby déjà chargée par les eaux de ruissellement de surface. Cette crue pourrait être qualifiée de centennale⁵.

Dans ce rapport conjoint, la mission avait noté un décalage entre l'effectivité de la transmission de l'alerte aux maires et la perception de cette alerte du fait notamment des limites techniques des outils de prévision et d'une culture du risque insuffisamment développée, excepté en matière de feux de forêt. La perte des réseaux de téléphonie fixe et mobile ainsi que l'inondation de certains dispositifs névralgiques (SDIS et centre de secours principal de Draguignan) avaient affecté l'organisation des secours. Les plans communaux de sauvegarde (PCS), lorsqu'ils existaient, étaient orientés vers les feux de forêt. Ils devront donc être actualisés. La mission a également observé la méconnaissance des atlas des zones inondables (AZI) par les maires faute parfois de ne pas avoir été validés puis transmis par les services de l'État. En outre, elle a constaté que certains plans de prévention des risques d'inondation (PPRI), obligatoires depuis plus de 10 ans, n'avaient pas encore été approuvés. Selon elle, la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme et l'application du droit des sols (ADS) privilégient toujours une urbanisation diffuse (maintien des zones naturelles constructibles «Type NB» qui correspondent à des espaces partiellement aménagés ou urbanisés, à protéger de l'urbanisation en raison de la qualité des paysages) ce qui a conduit à ne pas prescrire de plan local d'urbanisme (PLU) ou à laisser en sommeil leur élaboration depuis plusieurs années. Le droit des sols est donc peu lisible par la population.

² Source : SOeS, Eider (cf : www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=5&ref_id=tertc01310).

³ Rapport conjoint de retour d'expérience des inondations, conseil général de l'environnement et du développement durable (n° 007394-01) et inspection générale de l'administration (n° 10-070-02), octobre 2010.

⁴ Désigne en météorologie un volume limité d'air froid qui se développe en altitude ou près du sol.

⁵ Crue dont la probabilité de survenance sur une année est de 1 sur 100 en termes de débit. Elle ne se produit donc pas nécessairement tous les cent ans, il n'y aurait que 2 chances sur 3 pour observer une telle crue sur un siècle. Son occurrence sur une année n'exclut donc pas une répétition l'année suivante.

Elle estime que le contrôle de légalité des actes d'urbanisme constitue un instrument sans efficacité réelle alors que dans le Var les conséquences en termes d'aménagement et de dommages potentiels se révèlent catastrophiques. Elle recommande une plus grande culture du risque à partir d'une définition d'une stratégie d'urbanisme et d'aménagement réduisant les risques de catastrophes dans les zones déjà urbanisées. Enfin, elle souligne l'absence de connaissance et d'organisation du bassin versant concerné par les inondations de juin 2010. L'intérêt des décideurs pour l'aménagement des cours d'eau varois n'était pas à la hauteur de l'impact des ressources en eau et de la vulnérabilité des zones inondables. La première réunion commune des deux syndicats compétents en ce domaine a eu lieu en septembre 2010. La mission estime donc nécessaire la mise en place d'une gouvernance en matière d'eau autour d'une collectivité territoriale unique.

D'autres rapports de «retour d'expérience» ont été établis : par le préfet du Var le 22 juillet 2010, avec une réunion de suivi en janvier 2011, par la DREAL⁶ le 7 juillet 2010, la gendarmerie nationale et la police nationale (rapport conjoint du 21 juin 2010), la gendarmerie nationale le 4 juillet 2010, Météo France (non daté), le SDIS 83 (non daté). Tous, après avoir dressé un diagnostic ou un bilan de leurs actions respectives, soulignent à peu près les mêmes faiblesses ou dysfonctionnements.

Le dernier évènement de même nature et de même ampleur dans le Var remonte au 6 juillet 1827 : s'abattant sur Draguignan, il avait occasionné des dégâts dans 10 communes voisines, dont des démolitions de maisons, et entraîné la mort de 6 personnes (2 à Draguignan et 4 à Trans)⁷. L'ancienneté de cet évènement tragique peut justifier que la mémoire collective l'ait oublié. Nonobstant, d'autres inondations aux conséquences moins dramatiques étaient survenues avant juin 2010 : à Draguignan, en 1974, crue trentennale, et d'autres crues de type décennal, observées à la station de Trans-en-Provence, en 1994, février 1996 (arrêté de catastrophe naturelle pour Chateaudouble, Draguignan, Fréjus, La Motte, Le Muy, Les Arcs et Trans-en-Provence) et janvier 2000 (avec 80 m³ par seconde)⁸. D'autres phénomènes naturels s'étaient produits depuis 2008. On peut citer :

- un coup de mer (houle exceptionnelle avec des vagues de 6 à 9 m), en décembre 2008, touchant 23 communes du littoral varois. Les dégâts avaient été estimés à près de 13 M€ (ports, plages et sentier littoral). Les subventions avaient été versées à hauteur de 2,4 M€ ;
- des inondations sur le littoral de l'Est Var en septembre 2009, 13 collectivités concernées. Les dégâts estimés à 2,6 M€ (voirie et équipements publics) avaient été subventionnés à hauteur de 1 M€ ;
- des inondations sur la zone littorale Est Var, en octobre 2009, 10 collectivités touchées. Les dégâts estimés à 2 M€ (voirie et équipements publics) avaient été subventionnés à hauteur de 0,9 M€.

L'enquête des juridictions financières vise à évaluer la manière dont les risques naturels ont été gérés après deux évènements majeurs survenus en 2010 : la tempête Xynthia et les inondations dans le Var. Les chambres régionales des Pays de la Loire et de Poitou-Charentes ont enquêté sur les conséquences de Xynthia, la chambre de PACA sur les inondations dans le Var. Cette enquête s'est fixé les objectifs suivants :

⁶ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

⁷ Source : bulletin de la société d'études scientifiques et archéologiques de Draguignan et du Var (année 1983 tome XXVII, page 11 et suivantes). Document communiqué par la sous-préfète de Draguignan.

⁸ Une crue de type décennal aurait un débit d'environ 80 m³/s, une crue vingtennale un débit de 100 m³/s et une crue centennale de près de 250 m³/s selon la référence retenue dans les PPR.

- établir un bilan financier de l'ensemble des dépenses de l'État et des collectivités territoriales et des EPCI dans les domaines de la prévention, de la gestion de la crise puis des réparations y compris les indemnisations ;
- analyser la cohérence des dispositifs publics concernés et leur efficacité à partir d'un bilan coût avantages ;
- enfin, dresser le bilan, plus d'un an après la catastrophe, des décisions prises à la suite des retours d'expérience.

I - LE BILAN FINANCIER D'ENSEMBLE

I.1 – Le bilan d'ensemble

Sont appréhendés dans ce chapitre les coûts de gestion de la crise, de réparation et d'indemnisation. Ces données ont été actualisées avec les chiffres issus de la gestion 2011.

Durant la crise, tous budgets confondus (ville, eau, assainissement et parking), la ville a dû financer des dépenses de fonctionnement à hauteur de 757 798 € et des dépenses d'investissement pour 2 454 242 € soit un total de 3 212 040 €. Le budget primitif ayant été adopté deux mois avant la catastrophe, la ville avait décidé d'interrompre toutes les opérations programmées.

Fin 2011, l'inventaire des dommages subis et réparés dans certains cas (véhicules municipaux détruits, opération de nettoyage et d'enlèvement de véhicules et de leur gardiennage, réfection de voirie, etc.) fait état d'une dépense totale de 7 965 766 € HT (9 527 057 € TTC).

Les coûts inhérents aux seules opérations de nettoyage et d'enlèvement des embâcles et déchets divers ont représenté 413 822 €.

La ville a bénéficié des versements suivants : État 68 448 €, Région Paca 138 000 €, Département du Var 1 287 926 € (attribués 1 827 189 €), Agence de l'eau 128 743 € (attribués 444 889 €), assurances 1 489 613 € (1 73 204 € décidés) et 56 975 € de dons que les donateurs ont souhaité voir affectés aux dépenses de reconstruction de leur ville. Au titre du programme 122 «remboursement par l'État des biens non assurables des collectivités territoriales», elle a perçu 478 562 € pour un montant attribué de 796 277 €.

L'impact sur les finances communales incluant les remboursements d'assurances peut donc être estimé au 31 décembre 2011 à 4 411 075 € TTC (9 527 057 € TTC en dépenses y compris celles à venir et 5 115 982 €, en recettes incluant les recettes attendues).

I.2 - Les dépenses d'urgence post-crise

Dès le 25 juin 2010, le conseil municipal de Draguignan avait délibéré pour autoriser le maire à encaisser les dons et à les inscrire au compte 7713 du budget principal dès lors qu'ils étaient sans affectation spéciale.

Au 31 décembre 2010, la ville de Draguignan avait reçu 163 584 € de dons en faveur des sinistrés auxquels s'ajoutent 20 465 € de dons affectés à la reconstruction de la ville. Les sommes destinées aux sinistrés ont été transférées au CCAS par une délibération du 14 octobre 2010. Une commission permanente extraordinaire du CCAS a été chargée d'attribuer ces fonds jusqu'à leur extinction après examen de chaque dossier spécifique. Les dons en nature (vêtements et produits alimentaires notamment) ont été distribués directement aux familles ou par retrait auprès de la maison des sports et de la jeunesse. Les appareils électroménagers et les mobiliers ont été distribués par le CCAS en collaboration avec le service social et quelques associations comme le Secours populaire ou le Rotary.

La chambre a constaté qu'il n'existait aucune procédure formalisée permettant de rendre compte aux donateurs de l'emploi des dons. S'il est vrai qu'aucun texte réglementaire ne l'impose, il serait néanmoins souhaitable, lorsque des dons sont collectés dans une intention particulière, de pouvoir disposer d'un compte rendu de leur utilisation.

II - LA GESTION DE LA CRISE

En cas de crise, les maires sont, du fait de leur rôle de police, en première ligne pour prévenir la population. Ils sont responsables de l'organisation des premiers secours jusqu'à l'intervention directe du préfet (articles L. 2212-2 5° et L. 2212-4 du CGCT). Leur avertissement est donc essentiel. *Les maires doivent eux-mêmes prévenir le préfet en cas d'évènement grave affectant leurs communes.*

Dans le Var, le passage en alerte orange est intervenu le 14 juin à 23 h et plusieurs alertes ont été diffusées notamment aux maires du Var au cours de la journée du 15 juin pour signaler la persistance des fortes précipitations. A 17 h 35, le préfet a demandé aux autorités municipales de privilégier une mise à l'abri des élèves selon la gravité météo et l'état des routes. A 23 h 07, une alerte SMS et par télécopie avait été adressée à tous les maires de l'arrondissement de Draguignan leur demandant de fermer les établissements scolaires le 16 juin et de suspendre les transports scolaires. Toutes ces alertes ont été relayées par des communiqués de presse.

Les messages automatiques d'avertissement aux maires ont bien fonctionné, mais leur portée a été atténuée par le non passage en alerte rouge et les problèmes de transmission pendant la crise.

L'alerte à la population est évidemment essentielle pour éviter les drames et les décès. Celle-ci a été très insuffisante pour le Var. Des efforts ont été accomplis depuis, mais qui restent ponctuels et dispersés.

Dans le Var, l'alerte à la population avant la crise a été pratiquement inexistante compte tenu du non passage en vigilance rouge. Pendant la crise, les informations ont été diffusées dans certaines communes, autant que possible, par des agents municipaux munis de véhicules et de mégaphone.

A Draguignan, la commune recourt en cas de crise aux sirènes situées à l'hôtel de ville. Quand les différentes autorités ont pris connaissance de la gravité de la situation, il était trop tard pour réagir, tous les moyens de communications étaient hors service et le réseau électrique coupé. Cette situation explique l'état de surprise et le délai de réaction des habitants.

Dans sa réponse la ville a précisé que depuis elle s'est dotée d'un système moderne d'alerte. En effet, indépendamment des véhicules municipaux qui avaient circulé pour informer les citoyens, la transmission de messages d'alerte vocal par SMS ou courriel vers des équipements fixes ou mobiles est apparue indispensable. Partant des pages jaunes et blanches des annuaires téléphoniques et de l'acceptation des usagers de communiquer leur numéro de téléphone mobile et de leur adresse de courriel, un système automatisé peut transmettre à la population en quelques minutes des messages d'alerte ou de retour à la normale.

Les plans communaux de sauvegarde (PCS) trouvent leur base légale dans les dispositions de l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et dans celles du décret n° 2005-1156 relatif au PCS pris pour application de l'article 13 de la loi précitée.

L'article 13 de cette loi dispose : *«Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. Il peut désigner l'adjoint au maire ou le conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile. Il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours arrêtés en application des dispositions de l'article 14.*

Il est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.

Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire de la commune et pour Paris par le préfet de police.

Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi en lieu et place du plan prévu au premier alinéa. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées.

La mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune.

Un décret en Conseil d'État précise le contenu du plan communal ou intercommunal de sauvegarde et détermine les modalités de son élaboration».

Le décret rappelle pour sa part que le PCS, élaboré à l'initiative du maire de la commune, complète les plans ORSEC⁹ de protection générale des populations et doit s'appuyer sur le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) établi par le préfet, sur les plans de prévention des risques naturels (PPRN) ou les plans particuliers d'intervention (PPI) concernant la commune, approuvés par le préfet.

Le PCS doit comprendre un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM), un diagnostic des risques et vulnérabilités locales, l'organisation pour assurer la protection et le soutien de la population (alerte notamment) enfin des modalités de mise en œuvre de la réserve communale de sécurité civile si celle-ci a été constituée (articles L. 1424-8-1 à L. 1424-8-8 du CGCT)¹⁰.

⁹ Organisation des secours

¹⁰ Elle est composée de personnes bénévoles de la commune ayant les capacités et les compétences correspondant aux missions qui leur sont dévolues au sein de la réserve. Ces personnes sont destinées à appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'évènements excédant leurs moyens habituels.

En France, sur 10 546 communes les plus menacées par des risques majeurs seulement 20 % disposent d'un PCS, 2 349 autres PCS sont en cours d'élaboration¹¹.

Comme pour de nombreuses autres communes du Var, le PCS de la ville de Draguignan ne décrit pas d'actions particulières pour les inondations. Révisé en 2007, le PCS ne contient que des listes de responsables ou de véhicules et de moyens de communication mobilisables mais ne comporte aucune consigne particulière ou fiche action en fonction de la nature du risque : feu de forêt, inondation, risque sismique, etc.

Après avoir rappelé les bases légales et réglementaires applicables et, dans son préambule, quelques éléments de terminologie, il décrit le rôle du maire ainsi que la composition et le mode d'activation du PC de crise. Il dresse, in fine, un inventaire de moyens (entreprises de transports sanitaires, pharmacies, hébergement d'urgence, hôtels de la ville, campings, entreprises de travaux publics, etc.) sans jamais évoquer, pour les citoyens, les lieux de regroupement possible selon les lieux de sinistre ni les moyens d'y parvenir. Le comptage des «regroupés» n'y est pas précisé. En outre, il n'est nullement mentionné la nécessité de sensibiliser la population par l'effectivité d'exercices de sécurité civile.

Enfin, le document communiqué daté de 2008 n'est manifestement déjà plus à jour s'agissant notamment de certaines listes nominatives (c'est le cas notamment de l'annexe S). L'annexe qui devrait comporter les différentes mises à jour est vierge de toute inscription.

Le PCS de Draguignan gagnerait à être moins littéraire ou descriptif. Une présentation sous forme de fiches actions dans lesquelles chaque intervenant se reconnaîtrait et saurait parfaitement quelle partition il devra jouer en cas de déclenchement d'une alerte paraît préférable.

Des exercices de sécurité civile plus fréquents devront être organisés par la collectivité de manière à entretenir la culture du risque de chacun de ses citoyens, secouristes et population. De 2007 à 2010 et depuis les inondations du 15 juin 2010, aucun exercice de ce type n'a été déclenché par la ville.

Dans sa réponse, la ville tout en reconnaissant que son PCS souffrait d'imperfection a précisé qu'elle avait engagé une procédure de refondation de ce document. Elle a pour cela recruté un chargé de mission ayant l'expérience requise. Le PCS présenté en 2011, répond désormais aux spécifications de la direction de la sécurité civile incluant notamment des fiches thématiques par aléa, des fiches d'émargement des personnes accueillies sur les sites d'hébergement d'urgence, etc. Le PCS sera mis à jour en fonction de l'évolution du plan de prévention des risques majeurs. Des exercices « d'état major » pour tester l'efficacité des procédures seront organisées. Enfin, elle a décidé de créer une réserve de sécurité civile intégrant le comité communal des feux de forêt (CCFF)

III - L'INDEMNISATION ET LA REPARATION

III.1 - Les rachats des biens immobiliers

Dans le cas des inondations du Var, aucun zonage n'avait été mis en place. Le nombre de maisons rachetées est resté jusqu'à présent très réduit mais des études sont en cours pour identifier celles qui restent trop dangereuses pour pouvoir être habitées.

¹¹ Source : ministère de l'intérieur

La méthode retenue dans le Var a consisté à éviter d'avoir à définir immédiatement après la crise des zones de rachat amiable, et à traiter le problème en deux phases en fonction de l'urgence, et en particulier de l'impossibilité d'habiter à nouveau dans les maisons concernées.

La première phase a pour objectif de régler les cas les plus urgents et les plus flagrants, dans l'attente des études nécessaires pour définir de façon optimale l'ensemble du dispositif.

Un certain nombre de sinistrés se sont manifestés auprès des collectivités et des services de l'État, en vue de connaître le devenir de leur habitation, la plupart des habitations étant déjà identifiées car ayant fait l'objet d'un arrêté de péril irrémédiable dès les premiers jours suivant la catastrophe.

Ont notamment été rapidement identifiées un total de 20 biens immobiliers. Ces maisons ont fait l'objet d'arrêtés de péril. Quelques demandes de rachats enregistrées sont pour le moment refusées, en particulier au Muy dans des secteurs où les inondations sont récurrentes, tous les deux ans.

Dans la deuxième phase, une étude est prévue dans les périmètres les plus exposés des cours d'eau ayant connu des crues torrentielles ou à montée rapide, la Nartuby, la Florièye et le Réal. Les biens concernés seront définis en concertation avec les élus.

L'objectif est de mesurer le danger sur la base d'une analyse exhaustive des constructions. Les principaux critères utilisés sont le niveau de l'eau atteint lors de la récente crue, la vitesse d'écoulement, qui peut être rapide et donc dangereuse, et les possibilités de protection et de refuges. Pour l'instant, des modèles mathématiques sont mis au point pour évaluer la hauteur des inondations d'après le débit des cours d'eaux. Un marché a été passé pour réaliser cette étude avec le bureau SAFEGE, dont les conclusions devraient être rendues fin 2011.

L'inventaire des constructions à acquérir dépendra en outre des décisions d'aménagement des lits mineur et moyen de la rivière ; ces décisions ne sont pas encore prises. Ces informations devraient pouvoir être disponibles fin 2011 ou plus sûrement au cours du premier semestre 2012.

Le rachat des biens dangereux sera ensuite proposé aux propriétaires, en principe en 2012, puis une procédure d'expropriation sera enclenchée si nécessaire. Là où cela est possible, une obligation de mise en conformité pourrait être imposée dans le PPRI, par exemple un étage en plus ou une fenêtre dans le toit.

III.2 - La procédure de rachat de biens

III.2.1 - Les textes applicables pour l'évaluation

Les procédures d'acquisition amiable de biens situés dans des zones de risques importants ont été mises en place par la loi du 30 juillet 2003, dont les dispositions ont été reprises dans l'article L. 561-3 du code de l'environnement qui prévoit que le fonds de prévention des risques naturels majeurs peut, sur décision préalable de l'État, «contribuer au financement des mesures de prévention intéressant des biens couverts par un contrat d'assurance mentionné au premier alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances». Le contrat visé doit garantir les dommages pour des biens situés en France, ainsi que ceux affectant les véhicules terrestres à moteur, ce qui ouvre droit à la garantie contre les effets des catastrophes naturelles.

Les cas visés d'acquisition ont trait à un risque prévisible de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide menaçant gravement des vies humaines. Le cas de la submersion marine a été ajouté par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (loi dite Grenelle 2).

Deux procédures sont possibles pour appliquer ces dispositions.

L'article L. 561-3-I/1° du code de l'environnement précise que l'opération d'acquisition amiable peut être mise en œuvre sous réserve que le prix *«s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations»*.

L'article L. 561-3-I/2° ouvre la même possibilité pour les biens déjà fortement endommagés par une catastrophe naturelle et qui pourraient subir à nouveau des dommages s'ils étaient reconstruits sur place. Ceux-ci doivent avoir été sinistrés à plus de la moitié de leur valeur initiale dans la limite d'un plafond fixé par arrêté conjoint des ministères chargés de la prévention des risques majeurs et de l'économie. Il a été porté à 240 000 € par arrêté du 28 avril 2010.

Dans les deux cas, il n'est pas tenu compte de l'existence du risque pour la détermination du montant des indemnités qui doit permettre le remplacement des biens acquis. Il est déduit de ces montants les indemnités versées par les compagnies d'assurance *«non utilisées aux fins de réparation des dommages»*.

Les deux procédures ne diffèrent en réalité que par l'ampleur du sinistre. Si les indemnités sont supérieures à la moitié de la valeur initiale du bien et inférieures au plafond (article L. 561-3-I/2°), aucune évaluation des coûts comparés de mesures alternatives n'est nécessaire, alors qu'un tel examen est indispensable dans le cas contraire (L. 561-3-I/1°).

III.2.2 - La situation dans le département du Var

Les maisons rachetées avec une indemnité d'assurance de plus de 50 % de la valeur estimée du bien, et donc selon l'article L. 561-3-I/2°, sont au nombre de sept dans le Var (dans l'état des propositions faites et des accords obtenus à la date de ce rapport).

L'évaluation, limitée à un nombre réduit de cas, s'est opérée selon les méthodes habituelles de France Domaine, sans que des instructions particulières soient nécessaires.

Les 21 biens concernés par des propositions de rachat par l'État se répartissent sur six communes dont deux propositions retenues sur la commune de Draguignan.

L'essentiel des biens immobiliers rachetés à l'amiable par l'État l'ont été sur la base de l'article L. 561-3-I/1° du code de l'environnement, qui autorise de telles opérations sous réserve que le prix *«s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations»*.

L'annexe 1 de l'arrêté du 12 janvier 2005 précise que doit figurer dans le dossier *«une analyse des risques permettant d'apprécier l'importance et la gravité de la menace pour les vies humaines et de vérifier que les autres moyens envisageables de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que l'acquisition amiable envisagée»*.

Pour certains dossiers, la solution du rachat s'impose de manière évidente. Pour d'autres, les rachats de biens immobiliers correspondent le plus souvent à des maisons dans une zone d'extrêmes dangers sans possibilité de réduire la vulnérabilité des bâtiments.

C'est la situation pour plusieurs biens immobiliers rachetés dans le Var. Il s'agit par exemple d'une localisation dans une zone d'expansion des crues d'une maison sans étage ni refuge (avenue de la Cerisaie, à Draguignan), une configuration dangereuse des lieux (boulevard du Bachaga Boualem au Muy) ou l'isolement sur une berge inondable face à une autre berge urbanisée (quartier les Founses, Les Arcs).

Pour ces maisons situées en zone de grand danger, la prise en charge du rachat par l'État peut en outre susciter des interrogations tant l'autorisation de construire accordée à l'origine paraît anormale. Cependant, si l'État décide des PPRI, exerce le contrôle de légalité, et parfois instruit les permis de construire, c'est in fine le maire qui les délivre, avec une obligation de respecter l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme¹². En revanche, la commune ne peut pas, dans les règles actuelles, être appelée à contribuer financièrement à un rachat de maison construite dans des zones de grand danger.

De surcroît, au regard des dégâts observés à la suite de la catastrophe de juin 2010, la manière dont avaient été appliquées les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme n'était pas satisfaisante.

Les autorisations d'urbanisme dans ces zones, outre leurs conséquences sur les vies humaines, sont individuellement très onéreuses pour les finances de l'État et donc pour les contribuables. Le rachat des quatre maisons dans le Var qui a coûté 870 000 € ainsi que le nombre des victimes des inondations de juin 2010 militent pour une action préventive efficace.

IV - LA PREVENTION ET L'URBANISME

Les inondations de 2010 ont renouvelé le dramatique évènement de 1827, qui apparemment avait été oublié. Pourtant, à Trans, un maire, voulant perpétuer le souvenir de l'évènement, avait fait graver sur une plaque de marbre le texte suivant : «*Le 6 juillet 1827, les eaux de la rivière se sont élevées jusqu'à cette hauteur, ont inondé une partie du village et englouti une maison avec ses habitants*». Ce texte est toujours visible sur la façade de la pharmacie située face à l'hôtel de ville de Trans-en-Provence.

En 1983, la société d'études scientifiques et archéologiques de Draguignan et du Var avait fait paraître dans son bulletin une étude intitulée : «*Une inondation catastrophique en 1827*» ; il est cependant probable que ce bulletin¹³ n'ait pas été lu par un large public ou par les responsables, élus ou administratifs.

Le document d'informations communal sur les risques majeurs (DICRIM) de Draguignan montre que la conscience du risque lié aux ruissellements naturels ou urbains, s'ajoutant aux débordements de la Nartuby, voire d'autres cours d'eau, existait bien, mais ce phénomène n'avait pas été pris en compte dans le plan de prévention des risques majeurs (PPRM) de 2005.

IV.1 - La prévention

Dans la zone touchée par les inondations de juin 2010, il a été constaté que seulement 3 PPRI¹⁴ avaient été approuvés alors que 14 avaient été prescrits, certains depuis fort longtemps ; deux de ces plans ont été approuvés plus de 13 ans après la prescription.

¹² Article R. 111-2 «*Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations*».

¹³ Bulletin de la société d'études scientifiques et archéologiques de Draguignan et du Var – tome XXVII (nouvelle série) année 1983 – pp. 11 et svtes

¹⁴ Plan de prévention des risques inondations

Le refus d'aboutir relève très souvent d'une négociation engagée autour de l'aléa de référence, c'est-à-dire autour la crue à prendre en compte pour établir la référence. Or, la circulaire de la DGPR¹⁵ ne prévoit pas une telle négociation mais une simple concertation. L'aléa de référence ne peut pas faire l'objet d'une telle négociation puisqu'il s'agit d'un constat du niveau le plus haut atteint par une crue ou l'évènement centennal statistique si celui-ci est supérieur. La pression foncière très forte dans certaines zones du Var constitue un frein important qui conduit les élus à discuter les données techniques. La vulnérabilité de certaines zones et les enjeux en termes de vies humaines et de dégâts aux biens justifieraient dès lors que l'Etat, à l'avenir, impose le zonage.

D'une manière générale, les communes ont sous-estimé le risque inondation, souvent vécu comme une contrainte pour leur développement. Quant aux populations, la perception du risque est très minime du fait de la rareté des crues dans la zone concernée.

IV.1.1 – Les documents relatifs à la prévention des risques (le DDRM et le DICRIM)

IV.1.1.1 – Le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM)

Le droit à l'information sur les risques majeurs repose sur les dispositions des articles R. 125-9 à 125-14 du code de l'environnement.

Le DDRM doit être établi par le préfet (article R. 125-11 du code de l'environnement). Il énumère en les décrivant les risques majeurs et leurs conséquences prévisibles sur l'environnement, les biens et les personnes ; dès lors, les mesures générales de prévention, de protection et de sauvegarde doivent y figurer. Il doit être mis à jour dans un délai qui ne peut pas excéder cinq ans et être mis à disposition du public dès qu'il est approuvé.

Dans le Var, l'arrêté préfectoral daté du 17 mars 2008 qui actualise le précédent dossier de 1995, porte le nouveau DDRM à la connaissance du public et précise que cette information devra être complétée par le dossier d'information communal sur les risques majeurs DICRIM.

Le DDRM du Var liste les outils de la prévention notamment le conseil départemental de la sécurité civile mis en place en février 2007 qui effectue un recensement actualisé des risques et rappelle le rôle de chacun dans le domaine de la prévention notamment l'objet du signal national d'alerte¹⁶. La révision du DDRM a été demandé par le préfet du Var.

IV.1.1.2 – Le dossier d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)

Le DICRIM qui est élaboré par le maire doit permettre de relayer l'information de prévention au niveau local (article R. 125-11 du code de l'environnement) et d'inclure dans le DDRM les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde propres à la commune. Il prend en compte deux grandes familles : les risques naturels et les risques technologiques.

Lorsque la commune est dotée d'un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé, la loi oblige le maire à délivrer une information, au moins tous les deux ans, soit au cours de réunions publiques ou par tout autre moyen approprié, sur les actions conduites en matière de prévention des risques (article L. 125-2, alinéa 1 du code de l'environnement).

¹⁵ Direction générale de la prévention des risques

¹⁶ Sirène émettant 3 émissions successives d'une minute et 41 secondes chacune espacée de 5 secondes de silence en cas de danger ou menace grave. La fin d'alerte est un signal continu de 30 secondes. Un essai est effectué chaque premier mercredi du mois à midi.

Sur 153 communes du Var, seulement 12 possédaient un DICRIM ou un plan communal de sauvegarde en tenant lieu, consultables sur internet (portail DICRIM : www.bd-dicrim.fr) dont 9 communes parmi les 13 communes touchées par les inondations : Draguignan, Fréjus, Les Arcs-sur-Argens, La Motte, Le Muy, Puget-sur-Argens, Roquebrune-sur-Argens, Trans-en-Provence et Vidauban.

Toutefois, la commune de Draguignan ne disposait pas du DICRIM finalisé, sa rédaction étant à l'époque encore en cours. Elle possédait néanmoins un plan communal de sauvegarde qui pouvait en tenir lieu. Son DICRIM, élaboré après les inondations, a été transmis au préfet du Var courant juin 2011 pour être soumis à l'avis de la mission d'appui aux collectivités locales. Le directeur de cabinet du préfet s'est rendu en mairie de Draguignan, avec des membres de cette mission, pour présenter son analyse du DICRIM, ainsi que du plan communal de sauvegarde (PCS). L'avis écrit du préfet a été adressé fin août 2011 à la commune. Elle doit, à la suite de cet avis, reprendre le document et enrichir notamment sa cartographie.

Comme pour la ville de Draguignan, les DICRIM des communes du secteur qui en disposent sont incomplets. Ainsi, les DICRIM de Trans et de La Motte mériteraient d'être complétés par une carte des zones inondables, celui de la Motte n'évoquant pas le risque d'inondation et ne comprenant pas de carte des zones inondables. Celui de Trans ne contient pas une telle carte. D'une manière générale, les dossiers consultés sont peu loquaces sur les mesures prises ou à prendre dans le cadre du plan communal de sauvegarde (PCS), sur la liste des repères de crues et les règles d'urbanisme applicables dans le cadre du PLU, voire sur les éléments relatifs au plan particulier de mise en sécurité.

IV.1.2 - Les plans de prévention des risques inondation (PPRI)

Ils font partie des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), qui ont été institués par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. C'est l'État qui élabore et met en application ces plans en y associant les collectivités locales et les établissements publics de coopération intercommunale concernés. La prescription d'un tel plan, ainsi que son adoption, a lieu par arrêté préfectoral, après enquête publique et avis des conseils municipaux concernés. En cas d'urgence, le préfet peut, après consultation des maires concernés, rendre immédiatement opposables certaines des dispositions d'un PPRN voire l'appliquer par anticipation.

Le plan, qui délimite notamment les zones à risque, vaut servitude d'utilité publique et doit être annexé au plan d'occupation des sols (POS) ou au plan local d'urbanisme (PLU). Le plan de prévention des risques inondations a donc une valeur contraignante et permet de maîtriser l'urbanisation dans les zones à risque.

IV.1.2.1 - La prescription et l'approbation des PPRI

Avant la catastrophe :

Des treize communes les plus touchées par les inondations de juin 2010, trois seulement étaient couvertes par un PPRI couvrant les secteurs sinistrés, dont la ville de Draguignan.

Les PPRI valant servitude d'utilité publique, ils doivent être annexés au POS des communes dans un délai de trois mois après l'approbation du PPRI, faute de quoi le préfet doit procéder d'office à cette formalité (article L. 126-1 du code de l'urbanisme). Le code de l'urbanisme précise qu'après l'expiration du délai d'un an à compter de l'approbation du PPRI, les servitudes instituées par celui-ci ne peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation des sols que si elles ont été annexées au POS. Un arrêté du maire de Draguignan, en date du 7 septembre 2006, portait mise à jour du POS, en visant le PPRI du 30 décembre 2005.

Depuis la catastrophe :

Dans ces treize communes, des PPRI ont été prescrits ou mis en révision le 8 septembre 2010. Leur élaboration a été lancée sans tarder et les premières réunions d'association ont eu lieu rapidement sur le partage des connaissances, les règles du PPRI, l'analyse des enjeux. Les projets de PPRI doivent être présentés aux communes en septembre-octobre 2011, avec un affichage clair de l'aléa. Celui-ci doit être arrêté à partir des relevés de laisses de crue, qui ont été réalisés dans toutes ces communes. Après la catastrophe, l'État a en effet lancé quatre études de recueil de laisses de crue, qui ont notamment permis le recueil et le nivellement générale de la France (NGF) des plus hautes eaux (PHE), ainsi que la délimitation du périmètre de la zone inondée par la crue de juin 2010. Une mise en application anticipée des PPRI est prévue à la fin de 2011 et l'approbation définitive en février 2013.

L'objectif ne sera pas aisé à tenir. A Draguignan, la municipalité ne cache pas une «*certaine angoisse*» devant le nouveau PPRI, soulignant que la ville devient base de défense dans la nouvelle organisation des armées, en accueillant l'école d'application de l'infanterie qui quitte Montpellier, ce qui va engendrer une arrivée de population qui, jusqu'à présent, a augmenté en moyenne de 1 000 habitants par an et va ressentir «*un effet de tenaille entre le PPR inondations et le PPR ruissellement*»¹⁷.

IV.1.2.2 - Le PPRI de Draguignan – le secteur du Salamandrier dans la zone Saint-Hermentaire

Ce PPRI fait référence à la catastrophe de 1827, sa note de présentation reproduisant en annexe un texte intitulé «*Débordement de la rivière Nartuby en 1827*», mais il ne va pas plus loin dans «*l'exploitation*» des leçons de cette «*formidable crue*». Il est vrai qu'il paraît difficile de quantifier cet événement aujourd'hui, en l'absence d'éléments probants et sur la seule base d'une chronique de l'époque.

Par ailleurs, ce PPRI ne couvre que les inondations liées à la Nartuby, celles pouvant résulter de ruissellements naturels ou urbains n'y étant pas prises en compte. Le projet, tel qu'il est approuvé par le préfet en décembre 2005, a fait l'objet d'un avis défavorable du conseil municipal, au regard notamment des contraintes qu'il faisait peser sur les secteurs à vocation économique, sur la perte de la valeur patrimoniale des terrains, sur la réduction de la capacité des hébergements touristiques et enfin, sur le frein au développement des exploitations agricoles.

Le commissaire enquêteur dans ses conclusions sur l'enquête publique relative à ce PPRI relevant un trop grand nombre d'approximations et d'incohérences avait émis un avis défavorable.

Au sein de la zone Saint-Hermentaire, dans le secteur du Salamandrier situé entre la rivière Nartuby et la butte sur laquelle est installé un centre commercial, les bâtiments abritant, notamment le centre de secours principal (CSP) de Draguignan, les services techniques de la ville et les locaux d'un grossiste en métiers de bouche ont été construits dans une période récente. La seule implantation ancienne est la station d'épuration communale, mise en service en 1964.

La direction départementale des services d'incendie et de secours, bâtie dans la proximité, a été submergée par 1,6 mètre d'eau et le centre opérationnel départemental (CODIS), ainsi que le centre de réception des appels d'urgence, abrités dans le bâtiment de la direction, avaient été mis hors service.

¹⁷ Entretien avec les rapporteurs en mairie de Draguignan du 10 février 2011

Une visite sur les lieux permet de constater que le CSP de Draguignan a été construit à proximité immédiate de la rivière Nartuby, dans ce qu'il convient, sans doute, de considérer comme le lit majeur de celle-ci. Le permis de construire avait été accordé par le maire de Draguignan le 12 novembre 1990, après que le dossier avait été instruit par la direction départementale de l'Équipement (DDE), qui l'avait soumis à la signature, en le présentant comme un «*projet conforme aux dispositions réglementaires applicables*» et sans évoquer de risque d'inondation.

L'extension de cette caserne, au cours des années 2004-2005, n'a pas suscité davantage d'inquiétude. Selon le PPRI de 2005, le projet est effectivement localisé dans une zone non inondable, ainsi que le font toujours observer les responsables du SDIS. C'est ce qui apparaît à la consultation du document cartographique des zones inondables reproduit en annexe 1, où les zones rouges inconstructibles sauf sous condition pour travaux spécifiques et bleues zones constructibles sous conditions existent en amont de cette zone, puis en son aval, comme si, en cas de fortes inondations, la rivière sortait de son lit en amont du secteur du Salamandrier, puis le regagnait le temps de le dépasser -et de l'épargner-, enfin en sortait à nouveau une fois ce franchissement accompli.

La question posée est donc de savoir comment l'aléa et la cartographie correspondante avaient été établis. Il apparaît que «le tronçon du Salamandrier» a été recalibré au moment de la mise en place de la zone industrielle. Il ressort également que le recalibrage au moment de la création de la zone avait été réalisé pour un débit de 350 m³/s et que, dans l'une des études préalables au contrat de rivière en 2000, la capacité du lit dans la zone était estimée entre 240 et 280 m³/s. Le débit centennal retenu pour l'élaboration du PPRI avait été fixé à 245 m³/s. Le 15 juin 2010, le débit maximum instantané dans la zone s'est établi, selon une expertise non encore formellement validée mais ayant fait consensus, à 443 m³/s.

Lors de l'élaboration du PPRI, l'hypothèse retenue était celle d'un débordement de la Nartuby, sans prise en compte des ruissellements pouvant survenir, et qui se sont effectivement produits lors de la catastrophe. De même, le phénomène des embâcles n'avait pas été pris en compte, leur survenance totalement aléatoire ne pouvant certes pas, selon les informations recueillies, être intégrée dans l'établissement de cartes à partir d'une modélisation des écoulements.

Les discussions à l'époque de l'élaboration des cartes d'aléas auraient été tendues, la commune de Draguignan ayant notamment fait réaliser une étude complémentaire visant à réduire les zones inondables ou à en réduire l'aléa. En définitive, l'on est conduit à se demander si, malgré le principe selon lequel «l'aléa ne se discute pas», celui-ci n'a en réalité pas été soumis à débat et si l'on n'a pas évité l'hypothèse la plus «pessimiste» et permis ainsi de justifier la construction qui avait été faite dans ce secteur, notamment, de la caserne des pompiers. Un emplacement particulièrement malencontreux pour des services chargés d'intervenir, justement, en cas d'inondations.

IV.2 - L'urbanisme

IV.2.1 - Des documents d'urbanisme souvent obsolètes

Avant les inondations de juin 2010, si l'on considère les treize communes, particulièrement touchées, qui depuis ont connu le lancement d'une procédure de révision de leur PPRI ou de prescription de PPRI, il apparaît que :

- sept disposaient d'un plan d'occupation des sols (POS) antérieur à 1990, dont Draguignan (plan approuvé en 1989). Des modifications ou des révisions simplifiées étaient intervenues depuis, mais sans que ne soit engagée une véritable réflexion globale en vue de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU). Un PLU avait certes été prescrit à Draguignan en 2001 mais sans que la procédure n'aboutisse ;

- cinq disposaient d'un POS approuvé dans la période allant de 1990 à 1995 ;
- une seule ville disposait d'un PLU approuvé en 2005 et dont la révision avait été prescrite en 2007.

En outre, si la commune de Draguignan disposait effectivement d'un PPRI approuvé, elle n'avait pas lancé une procédure de mise en cohérence de son POS avec le zonage retenu par le PPRI.

Selon la réponse formulée par la collectivité, cette mise en cohérence n'aurait eu pour seul avantage que de synthétiser sur une seule et même carte les contraintes appliquées à partir de deux documents. Elle précise, par ailleurs, que la démarche de transformation du POS en PLU n'a pas encore abouti du fait d'évènements exogènes. Enfin, elle a indiqué que ce PLU sera conforme à la philosophie d'aménagement de la loi solidarité et renouvellement urbain (loi SRU) ; la ville se développera sur elle-même. C'est-à-dire que l'accroissement du nombre des logements sera le résultat d'une densification de l'habitat dans les quartiers non impactés par le risque inondation.

Au final, aucune action d'ensemble visant à remplacer tous les documents d'urbanisme obsolètes n'a pu être observée pour ces collectivités. Il paraît donc opportun d'engager une véritable réflexion en vue de repenser l'urbanisme dans cette zone. Il revient à la commune de Draguignan, en particulier, de mettre en œuvre une démarche active, cernée dans le temps, d'élaboration de plans locaux d'urbanisme.

Dans sa réponse, la ville a également fait valoir qu'avant la prescription du PPRI, elle imposait des restrictions aux constructions envisagées en zone à risque. Nonobstant, la chambre observe que les inondations survenues en juin 2010 contredisent sensiblement cette affirmation.

IV.2.2. La situation dans le département du Var

Le contrôle technique de légalité des documents d'urbanisme est exercé par le pôle aménagement des services territoriaux de la direction départementale des territoires et de la mer du Var. Les propositions de décision, validées par la direction, sont transmises à la signature des sous-préfets d'arrondissement. En tant que mission régalienne, ce contrôle qui est obligatoire est exercé de manière systématique.

Pour l'application du droit des sols (ADS), l'analyse du risque inondation au regard du code de l'urbanisme en l'absence de PPRI ou d'atlas des zones inondables (AZI) est réalisé dans les cas suivants : présence d'un ruisseau, étude hydraulique jointe au dossier, et dans le cas de plaintes d'une association ou de riverains (cf. contrôles de légalité exercés). Il est fait le cas échéant application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, article d'ordre public, permettant de s'opposer à un permis ou de l'assortir de prescriptions.

A la suite de la catastrophe du 15 juin 2010, la préfecture du Var a pris plusieurs mesures :

- le 28 juin 2010, le préfet a écrit aux maires pour leur demander d'appliquer les dispositions de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme et de refuser tout permis de construire dans les zones ayant été inondées y compris celles qui étaient considérées comme non inondables dans les PPRI approuvés, prescrits ou en cours d'étude. Il leur rappelait qu'ils disposaient d'un délai de 3 mois pour retirer une décision ayant accordé un permis dès lors que le terrain avait été touché de manière importante par les inondations. Il était demandé à cette occasion aux services du contrôle de légalité de s'opposer à la délivrance d'autorisation d'urbanisme dans les zones à risque fort, même en cas de reconstruction après sinistre ;

- une note de service n° 2011-01 du 11 janvier 2011 adressée par le directeur départemental des territoires et de la mer du Var aux chefs de service territoriaux du Var ainsi qu'aux chefs des pôles d'application du droit des sols (ADS) a rappelé le cadre législatif et réglementaire applicable en termes d'ADS pour préciser les consignes d'instruction des dossiers au titre de la loi sur l'eau et du risque d'inondation.

La préfecture du Var a indiqué que des PPRI avaient été élaborés pour quatre communes de la basse vallée de l'Argens et que, bien qu'ils n'aient pas été approuvés, ils servaient de base à l'appréciation du risque dans le cadre de l'instruction et du contrôle de légalité. Les treize communes où ont été prescrits des nouveaux PPRI sont toutes couvertes par un document d'urbanisme opposable : un PLU et douze POS. Parmi ces derniers, huit sont mis en révision en vue d'élaborer un PLU, dont un projet arrêté avant le 15 juin 2010. La délivrance des autorisations d'urbanisme en respecte les dispositions.

Entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} septembre 2010, le contrôle de légalité qui s'exerce sur les actes d'urbanisme des communes concernées n'avait donné lieu à aucune lettre d'observation concernant la ville de Draguignan.

Parmi les bâtiments sinistrés, la chambre n'a pas décelé de permis de construire qui aurait été délivré dans des conditions irrégulières à Draguignan.

Les ateliers du SDIS situés boulevard Maljournal, relevaient du POS de Draguignan approuvé le 9 juin 1983. Le permis de construire délivré le 25 janvier 1985 ne prescrivait rien en termes d'inondation. Les locaux du SDIS avaient fait l'objet d'un permis en date du 20 janvier 1970 qui comportait une seule prescription relativement aux eaux de ruissellement de pluie qui devaient être récupérées en caniveaux. Pour le centre de secours principal de Draguignan, situé dans la zone de Saint-Hermentaire, aucun document d'urbanisme n'a été communiqué mais le permis aurait été délivré le 12 novembre 1990 pour une création de bureaux et d'un hébergement.

Pour les habitations du quartier de La Clappe et du quartier du Dragon à Draguignan, le permis de construire avait été délivré le 24 janvier 1956. Aucune prescription particulière n'y figurait alors qu'il s'agissait de maisons de plain pied. Une demande de surélévation de d'une habitation avait recueilli un avis défavorable de la DDE le 18 avril 1977 suivi d'un sursis à statuer du préfet en date du 16 juin 1977 en attente du POS. A partir de cette date, plus aucun document ne figurait dans le dossier consulté.

La polyclinique Notre-Dame à Draguignan, avait bénéficié d'un permis de construire le 19 mai 1987. Suite aux inondations, deux permis modificatifs lui ont été accordés les 4 octobre 2010 et 22 décembre 2010 pour une surélévation et un réaménagement de la clinique. Aucune prescription particulière n'affectait le permis initial. En revanche, ceux délivrés le 4 octobre 2010 et le 22 décembre 2010 précisent dans leur article 3 que toutes les dispositions nécessaires devront être prises en vue de pallier les risques d'inondation, telles que précisées dans la note d'information jointe.

Enfin, la maison d'arrêt de Draguignan qui avait été totalement évacuée au moment des inondations avait obtenu un permis de construire le 5 juillet 1979 modifié le 10 juin 1994 pour l'édification d'une buanderie. Là encore, aucune prescription particulière n'affectait ces permis. La commune dans sa réponse à la chambre a précisé que dans les plans du PPRI qui lui avait été soumis en 2000, l'emprise complète de la prison se situait en zone constructible dite zone blanche entourée de zone rouge. Elle en avait fait la remarque à la DDE de même que pour l'établissement du matériel de l'armée de terre.

Dans sa réponse, la commune a également rappelé qu'elle avait à plusieurs reprises, en 2006 et en 2009 émis des certificats d'urbanisme négatifs. Elle souligne que bien que le maire soit l'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme, l'instruction des demandes étaient assurée par les services de l'État jusqu'à la création de la communauté d'agglomération Dracénoise, en 2000. La responsabilité serait donc partagée.

IV.3 La protection et l'entretien des rivières

Le syndicat intercommunal d'aménagement de la Nartuby (SIAN) a été créé par arrêté préfectoral le 27 mars 2002. Aux termes de ses statuts, (30 janvier 2002) il doit aménager, restaurer et mettre en valeur la rivière Nartuby, ainsi que ses affluents et le réseau hydrographique naturel en général. Le syndicat a été créé le 30 janvier 2002 pour succéder au SIVU de la Nartuby, créé en 1997, lui-même chargé de l'élaboration du contrat de rivière de la Nartuby. Le SIAN associe les sept communes d'Ampus, Chateaudouble, Draguignan, La Motte, Le Muy, Montferrat et Trans-en-Provence.

Il doit notamment (article 2 des statuts), en tant que maître d'ouvrage, assurer :

- la réalisation de toutes les études nécessaires dans les domaines de son objet ;
- la réalisation de tous les travaux nécessaires pour la protection des biens et des personnes contre les inondations ;
- la restauration et l'entretien du lit et des berges ;
- le suivi de la qualité de l'eau ;
- la coopération avec les gestionnaires du bassin versant de l'Argens.

Les dépenses relatives au fonctionnement du syndicat sont établies selon le potentiel fiscal et la population de chaque commune. La révision de ces paramètres intervient tous les 5 ans. Pour les opérations relatives à la maîtrise des inondations, la clef de répartition dépend de la surface imperméabilisée de chaque commune. Pour les opérations de restauration et d'entretien du lit et des berges des cours d'eau, la clef dépend du linéaire des berges pondéré (1/10) et du linéaire de berge urbanisé pondéré (9/10) de chaque commune.

Le 20 juin 2006, le comité syndical a approuvé à l'unanimité le contrat de rivière Nartuby qui couvre les années 2006 à 2010. Le contrat a été approuvé par le comité de bassin le 19 octobre 2006 et signé par l'ensemble des partenaires le 31 octobre 2007. Ce contrat comporte trois volets : amélioration de la qualité des eaux superficielles (volet A), restauration, entretien et mise en valeur des cours d'eau (volet B) comprenant notamment un volet protection des crues (volet B2) enfin, gestion, suivi, animation et sensibilisation (volet C).

Le contrat de rivière évoque (page 17) les risques importants de crues en citant les plus importantes notamment celles de 1974 (cinquennale avec 145 m³/s) ainsi que celles de 1988, 1994, 1996 et 2000 qualifiées de décennales, chacune ayant engendré des débordements importants notamment dans le quartier des Incapis à Draguignan, en 1996. La crue centennale est estimée à un débit de 245 m³/s. Le contrat rappelle également que le SDAGE¹⁸ Rhône-Méditerranée-Corse, document réglementaire jusqu'en 2009, approuvé le 20 décembre 1996 conformément aux dispositions de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, fixait notamment pour l'Argens et la Nartuby l'amélioration de la gestion des risques liés aux inondations (cf. page 42 du contrat de rivière).

¹⁸ Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

Le contrat de rivière précisait également (page 48) que le risque inondation était difficile à gérer car certaines zones urbanisées ou urbanisables étaient situées en zone inondable consécutivement à l'accélération de l'urbanisation depuis vingt ans notamment pour Draguignan. Une recrudescence des problèmes liés aux inondations y était enregistrée. Après étude avec le BCEOM, le contrat prévoyait une protection des quartiers sensibles contre la crue décennale sans impact préjudiciable sur l'aval. Pour les aménagements liés aux eaux de ruissellement, la crue de référence est une crue trentennale.

Le contrat poursuit ainsi (page 48) :

« Cette étude a également montré que la configuration géographique et géologique de l'amont du bassin versant ne permet pas d'envisager la construction de bassins de rétention efficace en amont de Draguignan. De plus, la mobilisation du champ d'expansion de crues en amont de Draguignan ne peut pas non plus être envisagée. En effet, cette zone présente des risques d'effondrement liés à la circulation d'eaux souterraines et le débordement de la crue à cet endroit provoquerait l'inondation forcée de secteurs agricoles et d'habitations de plus en plus nombreuses. D'autre part, ces débordements ne permettraient pas d'atténuer suffisamment les débordements dans les zones vulnérables.

Aussi, la gestion des zones inondables passe par une double démarche alliant prévention et protection en prenant en compte « l'inondabilité » des terrains dans la gestion de l'occupation du sol pour diminuer la vulnérabilité.

Cet objectif passe par :

- L'inscription du PPRI de Draguignan ;*
- La limitation des écoulements pluviaux urbains dans la rivière via l'élaboration de schéma directeur d'assainissement pluvial ;*
- La préservation des champs d'expansion de crue naturelle (notamment en aval des cascades de Trans) ;*
- La réalisation d'aménagements localisés sur la Nartuby conçus pour une protection « type Q10 » ;*
- La définition d'ouvrage de rétention pour l'ensemble des projets créant ou entraînant de nouveaux ruissellements. Ces ouvrages seront dimensionnés pour des événements supérieurs à Q30.*

Cela se traduit par :

- *Le reprofilage du lit mineur dimensionné pour une crue décennale dans les secteurs sensibles de Draguignan ;*
- *L'établissement de plans de secours communaux en collaboration avec les services de la préfecture (SIDPC) et Météo France ;*
- *La réalisation d'une étude aboutissant à l'élaboration de schéma directeur d'écoulements pluviaux et l'intégration dans les PLU d'une obligation de mise en place de rétention pour certain projet d'urbanisme».*

Des désaccords semblent être apparus entre les élus des communes membres. La ville de Draguignan, principale contributrice aux dépenses du SIAN, conteste ainsi l'impact réel des opérations réalisées. En février 2010, le maire de Draguignan avait fait savoir par un courrier adressé au SIAN qu'il refusait de participer à l'entretien de la Nartuby dans le cadre d'un nouveau contrat rivière puisqu'il écrivait¹⁹ [... *Je ne vous cacherai pas que l'importance des sommes mises en jeu par rapport à l'impact réel sur le terrain des opérations réalisées .../...m'incline aujourd'hui à ne pas souhaiter engager la ville de Draguignan dans un nouveau contrat. Ma commune est en effet le principal contributeur du syndicat mais n'apparaît pas – et de loin ! – comme la principale bénéficiaire des actions*].

¹⁹ Source : courrier du 8 février 2010

Dans un courrier du 23 août 2011, le maire de Draguignan justifie sa position de l'époque par le non achèvement du précédent contrat de rivière alors que les travaux de lutte contre une inondation décennale sur Draguignan n'avaient pas été engagés. Il estimait qu'une participation de sa commune à hauteur de 4 M€, sans amélioration du débit de la Nartuby sur sa commune, était inacceptable.

Selon la direction départementale des territoires et de la mer du Var, seul l'aménagement des rivières permet d'agir sur le niveau des crues futures et sur leurs conséquences. Une stratégie locale devra donc être élaborée et un programme d'actions devra être contractualisé entre les collectivités, l'État et des partenaires tels que l'Agence de l'eau ou l'Union Européenne. La mise en place d'une gouvernance de la gestion des rivières et du bassin versant de l'Argens qui s'impose donc, pourrait s'articuler autour :

- de syndicats de gestion, d'aménagement et d'entretien pour chaque rivière ;
- d'un syndicat mixte dans lequel figurerait le département et qui fédérerait l'ensemble des syndicats. Ce syndicat mixte pourrait élaborer et porter le programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), priorité de l'État, subventionné par lui avec la région et l'agence de l'eau. Ce dispositif permettrait d'ajouter une cohérence à l'ensemble car toute action sur une rivière a des conséquences en amont et en aval.

Pour la préfecture du Var, les événements de juin 2010 ont mis en évidence le manque de gestion au quotidien de nombreuses rivières. Ceci s'est traduit en particulier par une constitution d'embâcles importants et des débordements aux conséquences catastrophiques. Lorsqu'il a fallu intervenir dans les rivières après la crue, aucun acteur n'était compétent sur l'ensemble des cours d'eau. La gestion de proximité par la collectivité riveraine n'est pas suffisante car les inondations engagent aussi bien l'amont que l'aval des cours d'eau. Une solidarité amont-aval doit donc se mettre en place afin de promouvoir une gestion globale de la rivière prenant en compte notamment, l'écoulement de l'eau ou la biodiversité.

Dès lors, seul un syndicat mixte permettrait de répondre à ces contraintes car il peut être subventionné pour des investissements par d'autres collectivités que les communes concernées.

Les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) ont été initialisés en 2002 afin de favoriser une gestion intégrée des risques d'inondation et de limiter leurs conséquences sur les personnes, les biens, l'environnement et l'activité économique. Il s'agit d'élaborer une stratégie puis un plan d'actions. Cela suppose donc un diagnostic approfondi du territoire concerné qui doit caractériser l'aléa inondation selon au moins trois scénarii (première crue dommageable, crue avec les plus hautes eaux (PHE) connues ou crue centennale si elle supérieure et événement extrême). La définition d'une stratégie locale adaptée aux risques identifiés constitue la première étape de la démarche. Dans un second temps, il s'agit d'analyser les moyens disponibles et les contraintes à prendre en compte. Enfin, le programme d'actions doit préciser les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs. Un comité de labellisation examine ensuite le dossier PAPI avant la signature de la convention de mise en œuvre.

L'intérêt d'un PAPI repose donc sur l'exhaustivité des études de diagnostic, la gouvernance du programme, son financement par l'ensemble des parties associées au projet enfin l'étude coût bénéfice pour évaluer la pertinence d'une action. Cette procédure peut conduire à des délais qui peuvent être longs avant sa mise en œuvre alors que d'autres crues se produiront vraisemblablement d'ici là.

Le département du Var a accepté le 5 juillet 2011 de piloter un PAPI sur le bassin versant de l'Argens, soit 4 800 km² pour 72 communes et 6 intercommunalités concernées.

La démarche proposée dans le courrier du 5 juillet 2011 comporte trois phases :

- une phase de diagnostic ;
- une phase stratégique pour définir les enjeux et les orientations résultant du diagnostic. Cette phase serait prise en charge par un syndicat mixte ouvert à l'État, au département, aux communes, aux intercommunalités et aux chambres consulaires ;
- une phase opérationnelle pour la réalisation des travaux et des aménagements nécessaires.

Dans sa réponse, la collectivité a indiqué qu'elle partageait l'appréciation de la chambre quant à la gestion de la rivière Nartuby qui ne pourrait être effective qu'au travers d'un syndicat mixte regroupant l'intégralité du bassin versant de l'Argens.

Elle ajoute, que la commune de Draguignan n'est riveraine de la Nartuby (rivière non domaniale) que sur un très faible linéaire.

ANNEXE 1 : CARTE DU PPRI DE DRAGUIGNAN «LA NARTUBY»

ANNEXE 1 : CARTE DU PPRI DE DRAGUIGNAN «LA NARTUBY»

ANNEXE 1 : CARTE DU PPRI DE DRAGUIGNAN «LA NARTUBY»

