

Dangers naturels gravitaires

MESURE

E13

Problématique

Ces dernières années, des phénomènes météorologiques extrêmes ont occasionné des dommages importants dans le canton de Vaud. Les intempéries ont par exemple généré des dépenses publiques de plusieurs dizaines de millions de francs à chaque événement : 1987, 1990, 1993, 1995 (30 millions pour le seul Pissot à Villeneuve), 1999, 2000, 2001, 2003, 2005 et 2006 en particulier. D'une manière générale, les dégâts causés par les dangers naturels engendrent ainsi des coûts très importants pour la collectivité, à l'image du montant des destructions potentielles en cas de rupture de la digue du Rhône, qui pourrait atteindre de 2 à 4 milliards de francs à saturation des zones constructibles.

Les dangers naturels sont multiples. Ils comprennent notamment les crues, les laves torrentielles, les glissements de terrain, les chutes de pierres, les éboulements de roche, les écroulements de falaises, les avalanches et les éboulements de glace. Ils peuvent potentiellement se produire sur l'ensemble du territoire vaudois, dans les régions de montagne comme sur le Plateau ou dans les plaines du Rhône, de la Broye et de l'Orbe.

Aujourd'hui, l'urbanisation croissante combinée aux changements climatiques augmente les risques de catastrophe naturelle. L'extension des zones habitées a effectivement pour conséquence que les populations et leurs biens sont de plus en plus souvent touchés par ces événements imprévisibles. Pour freiner cette évolution, l'enjeu consiste à identifier les territoires exposés à des dangers importants et à définir des conditions d'aménagement et d'utilisation du sol adaptées aux dangers qui pèsent sur ces territoires.

En d'autres termes, le droit fédéral vise une affectation du sol conforme au risque. C'est pourquoi la réduction du risque et, par voie de conséquence, des dommages est obtenue en priorité par des mesures d'aménagement du territoire et par des mesures d'entretien (entretien des forêts protectrices ou des cours d'eau par exemple). La construction d'ouvrages de protection ne se justifie que si ces mesures ne suffisent pas. A cette fin, le Canton établit des cartes indicatives de dangers et tient à jour un cadastre des événements (historique des catastrophes), ainsi qu'un cadastre des ouvrages de protection.

Objectif

Réduire le risque de manière préventive à un niveau acceptable par une gestion intégrée des risques naturels implique de tenir compte des dangers naturels à tous les stades de la planification, en tenant compte des activités en présence et des mesures prises dans d'autres domaines, globalement et dans leur interaction : aménagement du territoire, ouvrages techniques, entretien des forêts protectrices et des cours d'eau, protection de la nature et du paysage, système d'alerte et d'intervention, plans de mesures, imperméabilisation des sols, etc.

Mesure

Le Canton établit et tient à jour des cartes indicatives de dangers. Sur cette base les communes élaborent en concertation avec le Canton les cartes de dangers et les plans de mesures d'ici le délai fédéral de 2011. Les autorités intègrent les cartes de dangers et les plans de mesures dans leurs planifications, notamment dans les plans d'affectation. Ces cartes sont mises à disposition du public.

La protection des secteurs construits et des ouvrages importants est assurée en

priorité. Des dispositions techniques et organisationnelles empêchent l'apparition de nouveaux risques et réduisent les risques existants. Les terrains fortement menacés par des dangers doivent être rendus inconstructibles. Lorsqu'elles sont menacées par un risque élevé ou moyen, les zones d'affectation spéciale (par exemple pour un camping) font l'objet d'études de risques approfondies. En dehors des secteurs construits et lorsque les terrains sont soumis à des dangers moyens, la priorité est donnée au rétablissement des dynamiques naturelles. Le Canton définit les conditions d'affectation à l'urbanisation.

Principes de mise en œuvre

Organisation et composition

Le Canton constitue deux entités pour piloter et effectuer les différents travaux relatifs aux dangers naturels.

1. La Commission cantonale des dangers naturels (CCDN) a pour mission principale de définir la politique cantonale en matière de gestion intégrée des risques naturels. Nommée par le Conseil d'Etat, elle est composée des chefs des services et organismes assumant des tâches liées à la prévention et la protection contre les dangers naturels et présidée par le chef du département en charge des dangers naturels.
2. Le Groupe d'experts des dangers naturels (GEx-DN) assure la mise en œuvre de la politique cantonale en matière de dangers naturels et supervise l'élaboration et la mise à jour des données de base. Nommé par la CCDN, il est composé des représentants des services et instances concernés par les dangers naturels

Le projet de réalisation des cartes de dangers naturels (CDN) ainsi que d'autres projets (notamment la révision des lois cantonales) nécessiteront également la mise sur pied de structures de projets ad hoc. Si les questions à résoudre impliquent les communes, des représentants de l'Union des communes vaudoises (UCV) et de l'Association des communes vaudoises (ADCV) seront associés au groupe de projet.

La participation des représentants du Service de la sécurité civile et militaire (SSCM) et de l'Etat major cantonal de conduite (EMCC) au sein de la CCDN et du GEx-DN est garante de la coordination entre ces instances et le Comité directeur de l'organisation et la coordination des secours en cas d'accident majeur ou de (CODIR ORCA) respectivement l'Observatoire cantonal des risques (OCRI).

Compétences

Confédération

La Confédération :

- est chargée de protéger la population et les biens de valeur considérable contre les dangers naturels et les dégâts importants ;
- alloue des indemnités pour les frais occasionnés par l'exécution de mesures ordonnées pour protéger la population et des valeurs matérielles considérables contre les catastrophes naturelles (art. 6 LACE, art. 36 LFo).

Canton

Le Canton :

- assure, là où la protection des personnes ou des biens matériels importants l'exige, la sécurité des zones d'inondation, des zones de rupture d'avalanches ainsi que des zones de glissement de terrains, d'érosion et de chutes de pierres. Des méthodes aussi respectueuses que possible de la nature doivent être utilisées (art. 19 LFo, art. 1 et art. 4 LACE) ;

- approuve les planifications directrices et les plans d'affectation ;
- nomme la Commission cantonale des dangers naturels (CCDN).

La Commission cantonale des dangers naturels (CCDN) :

- définit la politique cantonale en matière de gestion intégrée des risques naturels. Elle est notamment chargée de :
 - examiner les problèmes stratégiques relatifs à la prévention des dangers naturels ;
 - préavisier les projets fédéraux et cantonaux d'ordre stratégique (bases légales, directives, ...)
 - conseiller le Conseil d'Etat ;
 - adopter les directives des services spécialisés ;
 - définir les missions du GEx-DN ;
 - diriger les travaux du GEx-DN ;
 - se déterminer sur les propositions du GEx-DN ;
- nomme le Groupe d'experts des dangers naturels (GEx-DN).

Le Groupe d'experts des dangers naturels (GEx-DN) :

- assure la mise en œuvre de la politique cantonale de gestion intégrée des risques naturels et supervise l'élaboration et la mise à jour des données de base. Il est notamment en charge des missions suivantes :
 - superviser la réalisation de la cartographie intégrale des dangers naturels ;
 - veiller à la transposition des principes arrêtés dans le Plan directeur cantonal ;
 - conseiller les instances concernées pour la prise en compte des dangers naturels dans les instruments d'aménagement du territoire et la police des constructions ;
 - préavisier, sur requête des services pour les projets nécessitant une coordination particulière, notamment les plans d'aménagement, les demandes de permis de construire, les projets de sécurisation, les plans de mesures et le réseau écologique cantonal ;
 - veiller à la mise à jour et à la diffusion des données de base (entre autres les cartes de dangers) ;
 - élaborer des recommandations à l'attention des autorités en charge des dangers naturels, en particuliers les communes ;
 - analyser l'évolution des dangers naturels et la mise en œuvre de la stratégie cantonale de gestion des risques naturels ;
 - définir les cahiers des charges et superviser les travaux des projets ad hoc ;
 - rapporter à la CCDN.

Les services en charge des eaux, des forêts et les autres services concernés par les dangers naturels :

- établissent les documents de base pour la protection contre les catastrophes naturelles, en particulier les cadastres et cartes des dangers (art. 9 LACE, art. 15 OFo). Les cartes indicatives de dangers sont dressées au 1:10'000 (glissement de terrain), 1:25'000 ou 1:50'000 (crues, laves torrentielles et avalanches) ;
- instituent des services d'alerte dans les endroits où la protection de la population et de valeurs matérielles considérables l'exige (art. 16 OFo, art. 24 OACE) ;
- planifient la mise en place d'installations de détection, de surveillance et l'acquisition des données de base (climatiques, techniques, etc.), notamment en matière de protection contre les crues et les avalanches (art. 27 OACE, art 46 al. 2 RLVLFo) ;
- prennent ou font prendre les mesures de protection nécessaires ;
- vérifient la légalité des planifications.

Le service en charge de l'aménagement du territoire :

- tient compte des documents de base lors de toute activité ayant des effets sur l'organisation du territoire, en particulier dans l'établissement des planifications directrices et des plans d'affectation (art. 15 al. 3 OFo), par exemple en vérifiant, lors de l'examen préalable des plans, que les communes intègrent les données liées aux risques naturels et les plans de mesures à leurs planifications.

Communes

Les communes :

- élaborent la carte de dangers et le plan de mesures, en collaboration avec les services concernés, et les intègrent aux planifications directrices et aux plans d'affectation (art. 45 RLVLFo) ;
- informent la population de l'existence des cartes de dangers naturels et de leur contenu ;
- édictent les dispositions réglementaires relatives aux conditions d'ouverture à l'urbanisation ;
- prennent les mesures de protection nécessaires.

Echelle régionale

Les régions :

- intègrent les cartes de dangers dans l'établissement des planifications directrices.

Autres

L'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du canton de Vaud (ECA) :

- se détermine pour les projets de construction nécessitant des mesures constructives particulières. Cas échéant, requière un préavis des services en charge des eaux, forêts et autres services ou organes concernés par les dangers naturels. Ainsi il apporte un complément aux exigences générales imposées par les règlements de construction en prescrivant les mesures constructives individuelles, adaptées à l'objet.

Coûts d'investissement

EMPD portant sur la réalisation des cartes des dangers naturels.

Succession d'EMPD pour le financement des travaux de sécurisation (crédits d'objets et crédits cadre LACE et LVLFo).

Coûts de fonctionnement

Mesure réalisée dans le cadre des procédures existantes (gestion durable des forêts protectrices).

Délai de mise en œuvre

31.12.2012 pour les cartes de dangers et les concepts de mesures.

Durable quant aux responsabilités pour les mesures de planification, de gestion et de construction.

Etat de la coordination

Coordination en cours.

Services responsables de la coordination

Délégué à l'environnement.

Références**Références à la législation**

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), art. 6 al. 2 let. c et art. 18 ; Loi fédérale sur les forêts (LFo), art. 19, 36 et 37 ; Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (LACE), art. 6 ; Ordonnance sur les forêts (OFo), art. 15, 16, 17 et 43 ; Ordonnance fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (OACE), art. 21 ; Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), art. 34 let d ; Loi forestière (LVLFo), art. 35 et 56 ; Règlement d'application de la Loi forestière (RLVLFo), art. 44, 45, 46.

Autres références

Cartes indicatives de dangers et cartes de dangers cantonales et communales (dès que disponibles) ; SFFN, La nature demain. Pour une politique cantonale de protection de la nature et du paysage, 2004 ; OFEFP, Politique de subventionnement axée sur les prestations dans le domaine de la LFo, 2004 ; OFEFP, Gestion durable des forêts de protection, 2005 ; OFEG - OFEFP - ARE, Recommandation. Dangers naturels et aménagement du territoire, 2005 ; SFFN, Politique forestière vaudoise – Objectifs et priorités 2006-2015, 2006.