

NOTE

DE SERVICE

Diffusion interne : D
Diffusion externe : 1
Service rédacteur : DN - RN
Plan de classement : 0.21.31

le 06/08/2007

Direction Générale
2, av. de Saint-Mandé
75570 Paris Cedex 12

Objet : Mise en oeuvre de l'enquête permanente et de la cartographie de localisation des phénomènes d'avalanches – EPA-CLPA- à l'ONF
Référence : convention-cadre 2007-2011 ONF-MEDD du 15 mai 2007
Mots clés : risques naturels – services- activités conventionnelles – Avalanches- cartographie -enquête permanente – Gestion de crise- RTM
Processus de rattachement : Réaliser des études et prestations

La convention cadre relative à l'intervention de l'Office National des Forêts dans la prévention des risques naturels en montagne, passée pour la période 2007 – 2011 avec le MEDD le 15 mai 2007 en application du contrat Etat / ONF, précise les missions de service public confiées et financées par le MEDAD à l'Etablissement.

L'une de ces missions se rapporte à un programme d'observation et de connaissance des avalanches, en partenariat avec le Cemagref, avec notamment les mises à jour de l'enquête permanente des avalanches (EPA) et de la carte de localisation des phénomènes d'avalanches (CLPA) ; ce programme fait l'objet de conventions annuelles d'application tripartite (MEDAD, Cemagref, ONF).

L'ONF s'est engagé à le mettre en oeuvre par l'intermédiaire de ses services RTM présents dans onze départements de montagne¹ et avec l'appui des Agences concernées.

Par ailleurs, le MEDD, suite au rapport de l'inspection Générale de l'Environnement (IGE) du 23 janvier 2006 sur la poursuite du programme d'observation des avalanches, a demandé que les prestations de collecte des données et de gestion des bases EPA et CLPA soient organisées et suivies conformément aux principes du management de la qualité définis dans la norme ISO 9001 : 2000. Cela concerne pour l'ONF essentiellement les phases de recueil des données EPA et CLPA et de validation des données EPA, les autres tâches étant réalisées par l'Unité de Recherche ETNA du Cemagref.

La présente note de service vise à définir les modalités de pilotage, mise en oeuvre et contrôle de cette mission, rattachée dans le système de management de l'établissement au processus ETU, pour ce qui concerne les observations annuelles d'avalanches pour l'EPA et la CLPA.

¹ Haute Savoie, Savoie, Isère, Hautes Alpes, Alpes de Haute Provence, Alpes Maritimes, Pyrénées Orientales, Ariège, Haute Garonne, Hautes Pyrénées, Pyrénées Atlantiques.

1) L'enquête permanente sur les avalanches (EPA)

L'EPA est une chronique descriptive d'événements d'avalanches sur des sites sélectionnés. Ses données permettent d'apprécier la variabilité des phénomènes. Elle est mise en œuvre depuis 1900 par l'administration forestière puis, à sa création, par l'ONF, avec l'appui du Cemagref.

Une importante opération de rénovation de l'EPA a été menée entre 2002 et 2006, conduisant à redéfinir les sites à observer, les conditions d'observation et les modalités de collecte des données. De l'ordre de 3850 sites doivent désormais faire l'objet d'observations de toutes les avalanches qui s'y produisent au delà de seuils prédéfinis.

Un comité de pilotage a été constitué au niveau national par le MEDAD pour suivre cette action ; il est présidé par le Directeur de la prévention de la pollution et des risques (DPPR) et comprend les Directeurs de l'ONF et du Cemagref, ou leurs représentants. Ce comité examine notamment le rapport d'activité annuel et, sur la base d'une évaluation contradictoire des résultats pilotée par la DPPR, détermine les activités à entreprendre l'année suivante et les moyens nécessaires à leur réalisation.

Au niveau de l'établissement, le pilotage opérationnel de cette action est assuré :

- au plan national, par le Délégué National aux Risques Naturels et aux actions RTM (direction technique RTM),
- dans chaque département, conjointement par un responsable EPA de l'Agence et par un responsable EPA du service RTM ainsi qu'avec éventuellement l'appui de un ou plusieurs responsables chargés du suivi - contrôle (et pouvant appartenir à l'un ou l'autre des services, à la différence des deux responsables EPA).

Le réseau d'observateurs désignés (environ 300 personnels ONF) dispose des documents supports normalisés nécessaires, notamment des fiches et photos des sites à observer et de carnets d'avis ; la mise à disposition de ces documents (ou leur renouvellement, si nécessaire) est assurée par le Cemagref. Ils bénéficient d'actions spécifiques de formation.

Les procédures à suivre sont définies dans le manuel à l'attention des observateurs, validé conjointement par le MEDAD, l'ONF (représenté par la DN RN-RTM) et le Cemagref. Ce manuel précise en particulier la nature des interfaces entre l'ONF et ses partenaires, notamment en matière d'observation, de transmission des données au Cemagref puis de leur contrôle.

Les missions respectives des différents responsables EPA (encadrement, animation, validation et contrôle des données...) et des observateurs sont définies dans le manuel de procédure ; il est rappelé que la définition et l'encadrement du réseau d'observateurs est de la responsabilité du Directeur d'Agence, et que toute personne participant à l'observation doit avoir été formée à cet effet.

Il appartient aux directeurs d'Agence et aux chefs de services (bi)départementaux RTM de faire figurer d'une part ces missions dans les fiches de poste des agents concernés et de veiller d'autre part à ce que la permanence de celles-ci soit assurée en toutes circonstances sur le terrain (congé, maladies, mutations, ...). Il leur appartient également de veiller à ce que le personnel soit doté des équipements nécessaires (jumelles et, selon les observations à réaliser, matériel classique de déplacement en montagne : raquettes, ski alpin ou ski de randonnée), étant rappelé que les déplacements des agents ont été prévus de façon à ne s'effectuer que lorsqu'ils ne comportent aucun risque particulier, notamment vis-à-vis du risque d'avalanche.

2) La carte de localisation des phénomènes d'avalanches (CLPA)

La CLPA est une carte inventaire des sites d'avalanches ; elle reporte l'emprise maximale actualisée des différents événements survenus sur un secteur prédéfini (vallée, commune, ...), en s'appuyant sur le recueil et l'analyse de témoignages sur les phénomènes d'avalanches constatés, complétés par une photo-interprétation des formes du relief et de la végétation. Ses données permettent de spatialiser les phénomènes.

La CLPA est mise en œuvre depuis 1970, les opérateurs ayant été successivement le CERAFER, puis le CTGREF, puis le Cemagref, avec l'appui de l'ONF. Les cartes couvrent de l'ordre de 850 000 ha dans les massifs alpin et pyrénéen.

Comme pour l'EPA, une action redéfinissant les modalités de réalisation et de mise à jour des cartes a été engagée en 2002. Ceci s'est traduit par l'engagement d'un programme pluriannuel de mise à jour décennale des cartes existantes, et par l'extension des cartographies à de nouvelles zones.

Une mise à jour annuelle est également effectuée à partir des observations d'avalanches ayant dépassé ou approché les emprises cartographiées. La procédure à suivre est définie dans le manuel de mise à jour de la CLPA, validé conjointement par le MEDAD, l'ONF (représenté par la DN RN-RTM) et le Cemagref.

Au niveau du MEDAD, le pilotage de cette action est assuré par la DPPR dans les mêmes conditions que pour l'EPA.

Au niveau de l'établissement, le pilotage opérationnel de cette action est assurée :

- au plan national, par le Délégué National aux Risques Naturels et aux actions RTM (direction technique RTM),
- dans chaque département, par le responsable CLPA du service RTM.

Les relevés d'avalanche pour la CLPA, dans le cadre de la mise à jour annuelle, constituent une expertise et sont réalisés par des personnels RTM ; les personnels des Agences signalent aussitôt à l'agent RTM chargé des relevés dans leur secteur ainsi qu'au responsable CLPA départemental les avalanches exceptionnelles dont ils auraient connaissance dans les conditions suivantes :

- s'il s'agit d'un site inscrit par ailleurs à l'EPA, par le biais de l' « alerte RTM » prévue à cet effet dans la procédure EPA,
- dans les autres cas, par simple avertissement (courriel, téléphone confirmé par courriel ou courrier) de l'existence d'événements approchant ou dépassant les emprises des CLPA et localisés dans leur aire géographique d'activité.

Le responsable CLPA départemental assure le suivi des observations CLPA faites par les agents RTM chargés des relevés et la bonne réalisation de la mission ; les observations CLPA sont adressées au Cemagref (qui, après validation, les incorpore dans la base de données).

Il appartient aux chefs de services (bi)départementaux RTM de faire figurer d'une part cette mission dans les fiches de poste des agents concernés (responsable départemental, chargés de relevés) et de veiller d'autre part à ce que la permanence de celle-ci soit assurée en toutes circonstances sur le terrain (congés, maladies, mutations, ...)

3) Mise à disposition des modes opératoires

Les manuels de procédure pour l'EPA et la CLPA font l'objet de mises à jour régulières par le Cemagref, après validation tripartite (MEDAD, Cemagref, ONF représenté par la DN RN-RTM).

Ils sont disponibles, ainsi que tous les documents relatifs aux programmes EPA et CLPA (données, cartes, documentation, rapports d'activité...), sur le site www.avalanches.fr. Tous les personnels ONF participant à la réalisation de ces programmes y ont un accès réservé au-delà des seules données mises à disposition du public.

A noter plus précisément :

- d'une façon générale, le respect des échéanciers pour la déclaration annuelle de la composition du réseau d'observateurs et de l'état d'observation des sites EPA, l'envoi des données d'observation et la remise des rapports annuels départementaux EPA-CLPA,
- l'articulation EPA-CLPA-BDRTM, dont les modalités sont précisées par ailleurs dans la note de service (à venir) relative à la BD RTM et sa notice.

4) Actions de formation

Les responsables de la formation des trois Directions Territoriales concernées (Rhône Alpes, Méditerranée, Sud Ouest) assurent, de façon coordonnée et avec l'appui de la Direction Technique RTM au plan de la définition du contenu et du financement, l'organisation des sessions de formation nécessaires à la bonne exécution de ces actions.

La mise en oeuvre de cette formation est rattachée dans le système de management de l'établissement au processus FOP ; en particulier, les sessions (y compris interrégionales, le cas échéant) organisées dans le cadre de l'EPA-CLPA figureront désormais dans les guides régionaux de formation.

Tous les observateurs EPA et chargés de relevés CLPA doivent avoir suivi les formations de base et détenir les attestations correspondantes. Dans le cas de nouveaux arrivants et dans l'attente de la formation de base nationale spécifique, les responsables EPA et CLPA départementaux veilleront à leur fournir tous les éléments nécessaires à la bonne exécution des tâches confiées et mettront en place au niveau local un pilotage spécifique de façon à ce que la mission soit pleinement et correctement remplie.

5) Compte rendu, indicateurs de réalisation et surveillance des prestations

Les responsables EPA et CLPA départementaux établissent conjointement, en fin de saison, pour leur département un rapport technique annuel qu'ils transmettent à la DN RN-RTM (direction technique RTM) pour validation avant envoi au Cemagref, en vue de l'élaboration du rapport d'activité qui sera transmis au MEDAD en vue notamment de sa présentation au comité de pilotage.

Le compte rendu de l'exécution des prestations est établi chaque année conjointement par l'ONF (DN RN-RTM / direction technique RTM) et le Cemagref pour leur commanditaire, le MEDAD, en appui à la demande de versement du solde de la convention annuelle. Outre un point sur la remise des documents tels que prévus par la convention annuelle, ce compte rendu met en évidence les indicateurs de réalisation suivants :

- nombre d'événements observés à l'EPA,
- nombre de sites observés à l'EPA,
- nombre d'événements pris en compte dans la mise à jour annuelle de la CLPA.

Les audits internes qualité à l'ONF prêteront une attention particulière à l'opérationnalité permanente et effective des deux réseaux tant au niveau des responsables que des observateurs, à l'articulation Agence – SDRTM ainsi qu'aux procédures internes de validation des données EPA et de vérification de la mission CLPA (et pour cette dernière, en coordination avec la validation par le Cemagref des données transmises).

Afin d'une part de formaliser le niveau de satisfaction réciproque des deux prestataires et d'autre part de permettre l'examen en commun des actions d'amélioration souhaitables, un point annuel sera effectué en fin de saison entre le responsable de l'action EPA-CLPA au Cemagref et le Directeur technique RTM. En ce qui concerne l'ONF, le plan d'action correspondant sera tracé dans la base d'amélioration continue au niveau territorial pertinent selon le type d'actions à mener.

Les revues du processus ETU réalisées à mi-année dans les services (bi)départementaux RTM et les agences impliquées traceront les difficultés particulières rencontrées pour l'exécution de ces missions et les besoins associés.

6) Modalités de rétribution des intervenants :

Sur la base des données fournies par la DN RN-RTM (direction technique RTM), DMD établit la facturation des acomptes et du solde de chaque convention annuelle à l'attention du MEDAD.

La ventilation des produits entre les différents intervenants est faite par DMD sur proposition de la DN RN-RTM, sur la base de grilles de répartition prenant en compte différents critères permettant de moduler les fortes variations interannuelles et rétribuant la Direction Technique RTM pour le pilotage général de l'action et la prise en charge de la formation de base spécifique.

Pour les observations EPA :

- la répartition entre départements se base, outre une part fixe forfaitaire, sur le nombre de sites observés, le nombre moyen d'observations au cours des 4 saisons précédentes, et le nombre d'observations de la saison,
- puis au sein d'un même département, la répartition entre Agence et Service RTM se base sur les prestations réalisées par chaque partenaire, selon une décomposition nationale homogène en missions élémentaires : responsable EPA Agence, responsable EPA RTM, animation réseau, observation, suivi - contrôle et enfin mise à jour des sites.

Pour les observations CLPA :

la répartition entre services RTM se base sur les superficies des cartes CLPA existantes dans chaque département.

Les écritures comptables internes correspondantes sont effectuées selon les modalités en vigueur dans l'établissement (contrôle de gestion).

Le Délégué national aux risques naturels
et aux actions RTM

Christian Chatry

Destinataires pour exécution :

- DT concernés (SO, Méd, RA)
- Directeurs d'agence concernés (11 départements RTM)
- CSRTM
- Directeur technique RTM

Destinataires pour information :

- DG ONF - DMD (pilote ETU)
- DG ONF - DQ
- Cemagref - ETNA
- MEDAD (DPPR)
- MAP (DGFAR)
- Secrétariat général RTM