



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

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

Synthèse des audits risques naturels et technologiques (RNT) 2013 et 2014

Rapport CGEDD n° 010231-01, CGE n° 2015/033/CGE/CI et CGAAER n° 13024-99
établi par

Alain BAUCHE, Alain DORISON, Gérard LEHOUX, Catherine MARCQ et Gilles PIPIEN (coordonnateur)

Novembre 2016



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

Sommaire

Résumé.....	3
Liste hiérarchisée des recommandations.....	6
Méthode des audits RNT.....	6
Prévention des risques naturels et technologiques, priorité 1.....	6
Prévention des risques naturels et technologiques, priorité 2.....	8
Prévention des risques naturels et technologiques – recommandations répétées.....	9
Introduction.....	11
. L'appropriation de la méthode des audits.....	13
1. Champ général de l'audit régional.....	14
1.1. <i>Le champ géographique</i>	14
1.2. <i>Le champ institutionnel</i>	15
1.3. <i>Le champ thématique</i>	16
2. La méthode d'audit.....	18
2.1. <i>Guide spécialisé</i>	18
2.2. <i>Composition des équipes</i>	18
2.3. <i>Phase de préparation</i>	19
2.4. <i>Échanges préalables avec les services audités</i>	20
2.5. <i>Déplacement sur le terrain</i>	20
2.6. <i>Le rapport</i>	21
3. Proposition d'une grille d'analyse.....	21
. L'analyse des recommandations des rapports d'audits.....	24
1. Stratégie, organisation, animation, moyens.....	24
1.1. <i>Stratégie de l'État (en région et dans les départements)</i>	24
1.2. <i>Organisation de l'État (en région et dans les départements)</i>	25
1.3. <i>Infractions, illégalités et sanctions, relations avec la Justice</i>	26
1.3.1. <i>Le contrôle de légalité</i>	27
1.3.2. <i>Le traitement des infractions</i>	27
1.4. <i>Association des partenaires</i>	28
1.4.1. <i>Un souci d'ouverture et de partage</i>	28
1.4.2. <i>Le département, lieu de synthèse locale avec les parties prenantes</i>	28
1.4.3. <i>Priorité donnée aux collectivités</i>	29
1.5. <i>Effectifs/compétences/ressources humaines</i>	29
2. Composantes de la politique de prévention.....	30
2.1. <i>Risques naturels</i>	30
2.1.1. <i>Inondations</i>	30
2.1.2. <i>Incendies de forêts</i>	32
2.1.3. <i>Mouvements de terrains</i>	33
2.1.4. <i>Séismes</i>	34
2.1.5. <i>Information préventive</i>	35
2.2. <i>Risques hydrauliques</i>	36
2.2.1. <i>Les risques liés aux ouvrages hydrauliques</i>	36

2.2.2. Les ouvrages domaniaux.....	38
2.3. <i>Risques technologiques</i>	39
2.3.1. Le contrôle des installations classées.....	39
2.3.2. Risques accidentels ; les plans de prévention des risques technologiques..	40
2.3.3. Risques chroniques : nuisances et pollutions.....	41
2.3.4. Canalisations et équipements sous pression.....	41
2.3.5. Sous-sol (après-mine, carrières).....	41
2.3.6. Concertation, communication.....	42
2.3.7. Points divers.....	42
2.4. <i>NATECH/TECHNAT</i>	42
2.5. <i>Déchets</i>	43
3. Articulation avec les autres politiques.....	46
3.1. <i>Préparation et gestion de crise</i>	46
3.2. <i>Urbanisme</i>	48
3.3. <i>Campings</i>	50
3.4. <i>Eau</i>	52
4. Bonnes pratiques.....	53
Conclusion	54
Annexes	58
1. Lettre de commande	59
2. Recommandations en base de données	62
3. Bonnes pratiques	63
1. Fiche modèle.....	63
2. Liste.....	64
4. Questionnaires	66
1. Questionnaire « producteurs ».....	66
2. Guide d'entretien « clients » services.....	68
3. Guide d'entretien « clients » DGPR.....	69
5. Grille d'analyse	70
6. Prise en compte de l'avis contradictoire de la DGPR	83
7. Liste des personnes rencontrées	107
8. Glossaire des sigles et acronymes	108

Résumé

Jusqu'en 2011, la mise en œuvre de la politique de prévention des risques faisait l'objet d'audits départementaux pour les risques naturels et hydrauliques, et d'inspections de services (DREAL, UT) pour l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement. En 2012, à la demande de la DGPR et sur proposition du CGAAER, du CGEJET et du CGEDD, le comité ministériel d'audit du MEDDE a validé le principe de réaliser en cinq ans (2013 / 2017) un cycle d'audits de la mise en œuvre des politiques de prévention des risques naturels et technologiques, à l'échelle de chacune des régions existant à cette date.

Pour ces audits, les missions sont amenées à rencontrer, pour ce qui est des services déconcentrés de l'État, les services de la DREAL (y compris, le cas échéant, de la DREAL de bassin), des DDT(M) et des DD(CS)PP chargés de la mise en œuvre de cette politique. Alors que les onze audits prévus au titre des années 2013 et 2014 (neuf régions métropolitaines : Alsace, Auvergne, Centre, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays-de-Loire, PACA, et deux régions d'outre-mer : Guyane et Réunion) étaient quasiment achevés début 2015, a été décidée une mission pour établir une synthèse de ces rapports, à mener conjointement par le CGEDD, le CGAAER et le CGE.

Sur la base des échanges ayant eu lieu le 16 décembre 2014 entre l'équipe de mission et les coordonnateurs des audits RNT réalisés en 2013 et 2014, la commande des vice-présidents des Conseils Généraux (CGAAER, CGE et CGEDD) du 5 août 2015 demande à la mission d'une part, de faire le point sur l'appropriation de la méthode des audits (et donc faire d'éventuelles propositions d'évolution du guide) et, d'autre part, de proposer une vue d'ensemble des recommandations émises dans les différents rapports, afin de travailler sur les constantes et, le cas échéant, détecter les « signaux faibles ». La réforme régionale qui se met en œuvre pourra conduire à des ajustements de méthode, puisque certaines nouvelles régions vont comporter jusqu'à 13 départements, contre 8 au maximum auparavant.

La mission a été menée, de septembre à décembre 2015, par Alain Bauché, ingénieur général des ponts, des eaux et forêts (CGAAER), Alain Dorison, ingénieur général des mines (CGE), Gérard Lehoux, ingénieur général des ponts, des eaux et forêts (CGEDD), Catherine Marcq, inspectrice de l'administration du développement durable (CGEDD) et Gilles Pipien, ingénieur général des ponts, des eaux et forêts (CGEDD), coordonnateur de la mission.

Le premier objet de la synthèse de ces onze audits a porté sur l'évaluation de l'appropriation de la méthode des audits, d'une part par les équipes d'auditeurs, et, d'autre part, par les services chargés de la mise en œuvre de la politique, ainsi que le service commanditaire, la DGPR.

La nouvelle approche, régionale, mais prévoyant également des investigations dans les départements, est unanimement appréciée par l'ensemble des acteurs. Cependant, il apparaît opportun d'améliorer la méthode en ciblant mieux le champ thématique de ces audits, tant de manière générale, qu'en priorisant les thèmes à approfondir au cas par cas.

L'ensemble des acteurs considère qu'il faut aborder la question des ressources humaines sans tabou, au moins sous deux angles : l'adéquation missions/moyens et le maintien des compétences.

Compte-tenu de l'imbrication de diverses politiques (urbanisme, habitat, prévention et la préparation à la gestion de crise), et de la mobilisation de divers services pour mettre en œuvre les politiques auditées, la mission propose de mieux associer à la préparation des audits d'autres directions d'administration centrale, tant au sein du ministère de l'Écologie, du Développement Durable, et de l'Énergie (DGALN, DGEC), qu'au sein d'autres ministères (comme la DGSCGC).

La mission a considéré important, dans l'esprit des méthodes générales d'audits, de proposer de compléter le guide référentiel par une grille d'analyse des risques de non atteinte des objectifs, dont elle propose une première esquisse.

Enfin, tous les services audités expriment une très forte attente pour connaître la suite donnée aux recommandations adressées aux directions d'administration centrale.

Le second objet de la synthèse à mi-parcours des audits régionaux risques naturels et technologiques a porté sur l'analyse des recommandations formulées dans les rapports d'audits, éclairée par la lecture approfondie de tous ces rapports, et les entretiens menés par la mission.

Ces recommandations s'adressent essentiellement aux services (DREAL, DDT(M), DD(CS)PP) et établissements publics de l'État, mais aussi aux administrations centrales, en premier lieu à la DGPR.

L'analyse de l'ensemble de ces recommandations a conduit la mission à appeler l'attention de la DGPR, sur les points suivants :

- le contrôle de légalité prend les risques très inégalement en compte et les relations avec les parquets méritent d'être approfondies ;
- la compréhension de l'articulation de diverses procédures (TRI, SLGRI, PAPI, priorisation des PPRI, contrôle des ouvrages hydrauliques en regard de la prévention des inondations, etc.) par les élus appelle un renforcement de pédagogie ;
- l'importance de l'information sur les risques (observatoires, DDRM, etc.) ;
- Le rapport sur les campings remis début 2016 et la présente synthèse confirment la nécessité d'une meilleure prise en compte des risques majeurs par les acteurs de l'hôtellerie de plein-air

La mission suggère en outre des réflexions nationales plus approfondies dans certains domaines sensibles comme :

- le contrôle du respect des normes parasismiques dans la construction neuve des quatre zones métropolitaines les plus vulnérables (Alsace, PACA, Alpes, Pyrénées), avec un focus sur la zone la plus vulnérable, l'agglomération de Nice-Côte d'Azur (avec plus d'1,5 millions d'habitants) paraît très insuffisant. La question d'une politique de réduction de vulnérabilité sur les constructions essentielles à la gestion de crise doit être examinée ;

- les interférences entre risques naturels et risques technologiques (NATECH/TECHNAT) reste assez mal abordées par les services. Il paraît utile de mieux cerner une méthodologie nationale
- un réexamen des modalités de la mise en œuvre locale de la politique nationale de gestion des déchets et de mobilisation des services locaux de l'État, ce qui entraînerait la réorientation des modalités d'inspection ou d'audit ;
- une poursuite des réflexions sur la meilleure intégration de la prévention des risques dans les politiques d'urbanisme et d'aménagement, en particulier en envisageant des procédures de modification ou révision d'office des PLU ;

Méthode des audits RNT

- Recommandation à la DGPR : mettre en place, conformément à la lettre de la ministre du 12 octobre 2015, en liaison avec le CGEDD, un dispositif de suivi des recommandations nationales (i.e. aux directions d'administration centrale, dont en priorité à la DGPR) des rapports des audits RNT, comprenant un retour d'information aux directions régionales et départementales concernées. 14
- Recommandation au CGEDD : mentionner dans le guide méthodologique la nécessité de prendre l'attache de la DGSCGC à l'occasion des audits RNT, ne serait-ce qu'au lancement de l'audit 18
- Recommandation à la DGPR : décider si le thème des déchets doit être traité dans les audits ou abordé par des missions spécifiques. Dans le premier cas, définir les attentes de manière précise pour permettre de définir la matrice de risque correspondante. 18
- Recommandation à la DGPR, si nécessaire, en liaison avec le CGEDD : prendre l'attache de la DGALN, pour la sensibiliser aux enjeux des audits RNT, et examiner les modalités de l'association de son directeur général et de ses directeurs, en particulier dans la phase préalable de repérage des priorités 19
- Recommandation au CGEDD : demander aux équipes de mission des rapports concis d'au maximum 40 + 5 n pages (n étant le nombre de départements dans la région au-delà de 4), avec un nombre limité de recommandations. 21
- Recommandation au CGEDD : établir un cadre d'analyse unique pour les futures équipes d'audit, listant les questions faisant référence aux principaux risques, dont la non atteinte des objectifs des politiques mise en œuvre. 23
- Recommandation à la DGPR : mettre en place, en liaison avec le CGEDD, une base de données des bonnes pratiques constatées à l'occasion des audits en matière de mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques. 53

Prévention des risques naturels et technologiques, priorité 1

- Recommandation à la DGPR : mettre en place avec les DREAL à l'issue du dialogue de gestion un processus d'établissement plus précis des priorités, tenant compte des moyens humains affectés aux services et des risques de la région. 30

Recommandation à la DGPR en lien avec la DGALN : renforcer les contrôles sur le respect des normes parasismiques dans la construction neuve pour les quatre zones les plus sismiques au niveau national : Alsace, PACA, Alpes, Pyrénées	35
Recommandation à la DGPR : lancer une enquête auprès des DDT(M), via les DREAL, d'inventaire des ouvrages domaniaux présentant un risque, notamment hydraulique (digues, canaux, barrages, etc.), et sur les plans d'action locaux en vue de garantir que l'État assume, dans les délais réglementaires, ses responsabilités de propriétaire.	39
Recommandation à la DGPR : sur la base d'une réflexion avec le Ministère chargé de l'Agriculture quant aux schémas types d'organisation de l'inspection des installations classées par les DD(CS)PP, inciter les préfets à mettre en place des schémas d'organisation privilégiant la mutualisation des moyens et pouvant, le cas échéant, inclure le transfert de certains secteurs aux DREAL.	40
Recommandation à la DGPR : élaborer une méthodologie nationale de traitement du risque Natech.	43
Suggestion à la DGPR : demander aux préfets de région (DREAL) des propositions de réflexions / visions régionales de l'État en matière de gestion des déchets (coordination des autorisations et du suivi des exploitations, ainsi que des avis sur les plans départementaux ; position sur les flux hors des départements), s'appuyant sur la généralisation de la mise en place d'observatoires régionaux en la matière pour préparer la position de l'État pour les futurs plans régionaux.	45
La mission prend acte de la réponse faite par la DGPR demandant un travail conjoint avec la DGSCGC sur une meilleure coordination entre préparation de crise et prévention des risques majeurs.	47
Recommandation répétée à la DGPR : établir une procédure propre à éviter que des campings, ou des emplacements puissent être autorisés, alors qu'ils se situent en zones d'aléa fort et, dans ce cadre, engager une action pour assurer une meilleure prise en compte des risques lors des classements menés par le GIE Atout France.	52
Recommandation répétée à la DGPR et à la DGALN : soutenir, en liaison avec la DGALN, une action spécifique lourde contre la cabanisation en Languedoc-Roussillon, les circonstances ne semblant guère avoir évolué depuis le rapport du CGEDD n° 005964-01.	52

Prévention des risques naturels et technologiques, priorité 2

- Recommandation à la DGPR : lancer une enquête auprès des services afin de mieux caractériser l'ampleur et les enjeux en matière d'infractions, d'illégalités et de sanctions, dans le domaine de la prévention des risques majeurs, et de faire le point des pratiques de coopération des DREAL et DDT(M) avec les services préfectoraux et les services locaux du ministère de la Justice. 28
- Recommandation à la DGPR : vérifier l'état d'avancement de la priorisation des PPRI entreprise par les DREAL et les DDT pour tenir compte des TRI 31
- Recommandation répétée à la DGPR : assurer un suivi rapproché de la mise en œuvre effective par les DREAL des recommandations émises dans les rapports d'audit Réunion et Guyane quant à l'approfondissement des connaissances disponibles sur les mouvements de terrain 33
- Recommandation à la DGPR : inciter les préfets de région, dans les régions les plus concernées par les risques mouvements de terrain, à travailler étroitement avec les conseils régionaux, au-delà des observatoires pouvant déjà exister, afin de les persuader de l'opportunité d'une participation financière de leur part aux actions de prévention. 34
- Recommandation à la DGPR et à la DGALN : définir, sur la base des expériences PARI, une instruction commune quant à la mise en œuvre des prescriptions des PPRT en matière de sécurisation des logements des riverains des sites concernés. 41
- Recommandation à la DGPR : inciter les DREAL à mener des actions d'information sur les risques technologiques et les mesures mises en œuvre par l'État pour leur prévention en sus de l'action des S3PI. 42
- Recommandation à la DGPR : faire établir par les DREAL, conjointement avec les conseils régionaux, à l'occasion du transfert de compétences une évaluation qualitative de la planification départementale de la gestion des déchets non dangereux, dont ceux du BTP, pour identifier les situations justifiant un réexamen. 44
- Suggestion à la DGPR : développer la doctrine pour rendre plus opérationnel et plus appropriable le principe de proximité dans la gestion des déchets, tel que défini à l'article L541-1 du Code de l'environnement. 45
- Recommandation à la DGPR et à la DGALN : réaliser un bilan conjoint permettant de mesurer l'intégration de la politique des risques naturels et des risques technologiques dans les documents d'urbanisme. Engager ce bilan dès maintenant et, en parallèle, le processus de modification du code de l'urbanisme pour permettre, entre autres, l'intégration des éléments « risques » des PAC par la procédure de modification ou de révision d'office des PLU par le Préfet en cas de non annexion dans les délais par les collectivités compétentes 49

Recommandation à la DGPR et au SG/DAJ : capitaliser les stratégies départementales du contrôle de légalité existantes et assurer la généralisation en DDT de celles se révélant les plus efficaces 49

Recommandation répétée à la DGPR et à la DGALN : engager une réflexion en vue de faire évoluer le statut des campings équipés en habitations légères de loisir vers la notion de constructions et de zones urbanisées, et donc les soumettre comme tels au code de l'urbanisme et aux PPR. 52

Recommandation répétée (DGPR et DGALN/DEB) : engager une réflexion en vue : 1) de sensibiliser le public sur les enjeux et les bonnes pratiques en matière d'entretien des cours d'eau – 2) de sensibiliser les maires et leur rappeler les moyens d'action dont ils disposent et notamment l'article L 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales et les articles L 215-12, 215-16 et 216-3 du code de l'Environnement – 3) de réviser le régime des sanctions et les procédures pénales en matière d'entretien des cours d'eau, pour les rendre plus systématiques et plus dissuasives. 53

Prévention des risques naturels et technologiques – recommandations répétées¹

Recommandation répétée à la DGPR et au SG : mettre en place une gestion de ces compétences rares dans le domaine des risques NT par un suivi des carrières des agents concernés et une anticipation des besoins en 29 coordination avec le SG.

Recommandation répétée à la DGPR : un affichage fort des rôles respectifs des SLGRI, pour fixer les objectifs à terme et proposer les outils adaptés, des PAPI comme contrat de financement du plan d'actions et des PPR pour garantir la non augmentation des dommages provoqués par les inondations, 32 est encore nécessaire. L'action pédagogique en direction des élus mérite d'être poursuivie.

Recommandation répétée à la DGPR : assurer un suivi rapproché de la mise en œuvre effective par les DREAL des recommandations émises dans les rapports d'audit Réunion et Guyane quant à l'approfondissement des 33 connaissances disponibles sur les mouvements de terrain

Recommandation répétée à la DGPR (en lien avec la DGSCGC) : inciter les préfets à actualiser, en tant que de besoin, les documents réglementaires d'information sur les risques (DDRM,...), à mettre à jour les sites consultables par le public, à inviter les maires à améliorer les contenus des 36 plans communaux de sauvegarde, et à réaliser des exercices de gestion de crise, à rappeler aux maires l'obligation légale d'installer et de maintenir des repères de crues sur leur territoire.

Recommandation répétée à la DGPR : établir une doctrine en matière d'études de dangers réalisées pour les nœuds d'infrastructure (ports, gares 41 de triage, centres routiers).

¹ Des signalements de **recommandations répétées**, déjà identifiées dans des rapports précédents des CGAAER, CGE et CGEDD et pour lesquelles la poursuite des actions s'impose.

Recommandation répétée à la DGPR, en liaison avec la DGALN : accompagner la mise en place de stratégies régionales spécifiques pour prévenir les risques dans les campings en zones d'aléa fort ou soumises à des phénomènes à cinétique rapide, comprenant notamment un programme de fermeture d'emplacements, voire de campings si la sécurité des occupants/usagers/clients ne peut pas être assurée, un volet de vérification des contenus et l'opérationnalisation des CPS des campings, de manière individuelle ou de manière groupée lorsque les évacuations ne sont matériellement possibles que par une seule voie desservant un ensemble de campings 51

Recommandation répétée à la DGPR : établir une procédure propre à éviter que des campings, ou des emplacements puissent être autorisés, alors qu'ils se situent en zones d'aléa fort et, dans ce cadre, engager une action pour assurer une meilleure prise en compte des risques lors des classements menés par le GIE Atout France. 52

Recommandation répétée à la DGPR et à la DGALN : soutenir, en liaison avec la DGALN, une action spécifique lourde contre la cabanisation en Languedoc-Roussillon, les circonstances ne semblant guère avoir évolué depuis le rapport du CGEDD n° 005964-01. 52

Recommandation répétée à la DGPR et à la DGALN : engager une réflexion en vue de faire évoluer le statut des campings équipés en habitations légères de loisir vers la notion de constructions et de zones urbanisées, et donc les soumettre comme tels au code de l'urbanisme et aux PPR. 52

Recommandation répétée (DGPR et DGALN/DEB) : engager une réflexion en vue : 1) de sensibiliser le public sur les enjeux et les bonnes pratiques en matière d'entretien des cours d'eau – 2) de sensibiliser les maires et leur rappeler les moyens d'action dont ils disposent et notamment l'article L 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales et les articles L 215-12, 215-16 et 216-3 du code de l'Environnement – 3) de réviser le régime des sanctions et les procédures pénales en matière d'entretien des cours d'eau, pour les rendre plus systématiques et plus dissuasives. 53

Introduction

Le programme de travail 2015 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une mission pour établir une synthèse des audits de la mise en œuvre de la politique des risques naturels et technologiques (RNT) engagés depuis 2013, conjointement avec le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE).

Les missions d'audit sont organisées à l'échelle régionale. Elles portent essentiellement sur les services de la DREAL (le cas échéant, de bassin), des DDT et des DD(CS)PP chargés de cette mission. Elles sont conduites selon un programme pluriannuel arrêté en commun avec la direction générale de la prévention des risques (DGPR).

À ce jour sont achevés et publiés (ou en voie de l'être), les rapports d'audit RNT des régions : Alsace, Auvergne, Centre, Guyane, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays-de-Loire, PACA et Réunion.

Sur la base des échanges de la réunion des coordonnateurs des audits RNT, du 16 décembre 2014, la commande des vice-présidents des Conseils généraux (CGAAER, CGE et CGEDD) du 5 août 2015 demande à la mission d'une part, de faire le point sur l'appropriation de la méthode des audits (et donc faire d'éventuelles propositions d'évolution du guide) et, d'autre part, de proposer une vue d'ensemble des recommandations émises dans les rapports d'audit RNT, afin de travailler sur les constantes et, le cas échéant, détecter les « signaux faibles ». La réforme régionale qui se met en œuvre pourra conduire à des ajustements de méthode, puisque certaines entités vont réunir jusqu'à 13 départements, contre 8 au maximum auparavant.

La mission a été menée, de septembre à décembre 2015, par Alain Bauché, ingénieur général des ponts, des eaux et forêts (CGAAER), Alain Dorison, ingénieur général des Mines (CGE), Gérard Lehoux, ingénieur général des ponts, des eaux et forêts (CGEDD), Catherine Marcq, inspectrice de l'administration du développement durable (CGEDD) et, Gilles Pipien, ingénieur général des ponts, des eaux et forêts (CGEDD), coordonnateur de la mission.

Le premier objet de la synthèse à mi-parcours des audits régionaux risques naturels et technologiques porte sur l'évaluation de l'appropriation de la méthode des audits (titre 1), d'une part par les équipes d'auditeurs, et d'autre part par les services audités et le service commanditaire, la DGPR.

La mission a rencontré, outre la directrice générale de la prévention des risques, commanditaire, un échantillon des personnes concernées, sur la base de questionnaires adaptés.

La mission a considéré important, dans l'esprit des méthodes générales d'audits, de compléter le guide référentiel par une grille d'analyse des risques de non atteinte des objectifs par les services pour la mise en œuvre des politiques de risques naturels et technologiques : c'est l'objet du [chapitre 1.3](#).

Le second objet de la synthèse à mi-parcours des audits régionaux risques naturels et technologiques (titre 2) porte sur l'analyse des recommandations des rapports d'audits

précités, éclairée par la lecture approfondie de tous ces rapports, et les entretiens précités.

La mission formule, essentiellement à l'attention de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), des recommandations en vue de la poursuite des missions d'audits, mais aussi de la suite à donner aux recommandations des rapports examinés. Elles ont fait l'objet d'une présentation synthétique orale à la DGPR (directrice générale, entourée de son comité de direction) le 16 décembre 2015.

Le présent rapport a été soumis à l'avis contradictoire de la DGPR, et a pris en compte cet avis dans sa rédaction finale.

. L'appropriation de la méthode des audits

Le premier objet de la synthèse à mi-parcours des audits régionaux « risques naturels et technologiques » porte sur l'évaluation de l'appropriation de la méthode des audits, d'une part par les équipes d'auditeurs, et d'autre part par les services audités et le service commanditaire des audits, la DGPR.

La mission s'est appuyée sur plusieurs sources d'information :

- un entretien avec la directrice générale de la prévention des risques, commanditaire, le 23 octobre 2015, sur la base d'un questionnaire « client » spécifique, préalablement envoyé (voir annexe 4 C) ;
- des entretiens, sur la base d'un questionnaire « clients » (voir annexe 4 B), avec un échantillon de responsables de services bénéficiaires d'audits (en fonction lors des audits) : le préfet de la région Languedoc-Roussillon, le directeur de la DREAL Auvergne, le directeur-adjoint de la DREAL PACA ; le chef du service risques de la DREAL PACA ; les directeurs de la DDTM du Var et de la DDPP de la Manche ;
- une rencontre avec les coordonnateurs d'audits RNT, le 17 novembre, après envoi préalable d'un questionnaire « producteurs » (voir annexe 4 A), complétée par l'exploitation des quelques réponses écrites à ce questionnaire.

Quelques points principaux ressortent de cette écoute :

- l'importance de bien cibler le champ de l'audit ; entre missions spécialisées, audits et inspection, les services sont très souvent interrogés, (jusqu'à un par semaine selon la préfecture Languedoc-Roussillon) : ce point fait l'objet du chapitre 1.1 ci-après ;
- la très forte attente de l'ensemble des services audités pour connaître la suite donnée aux recommandations aux directions d'administration centrale, à commencer par la DGPR. En effet, les audits constituent une excellente occasion de voir les modalités concrètes de mise en œuvre des instructions nationales données aux services, et donc l'efficacité et la pertinence de ces instructions, mais aussi de mettre en exergue, de manière critique, les attentes des services vis-à-vis des administrations centrales. La directrice générale, ayant d'ailleurs lancé une réflexion pour prendre en compte l'instruction ministérielle du 12 octobre 2015, a bien noté cet enjeu et propose d'examiner un dispositif de suivi des recommandations nationales (les recommandations prises en compte, celles faisant l'objet d'un suivi, etc.). Il pourrait prendre diverses formes comme : une note annuelle de la DGPR à la ministre (avec un tableau de suivi), un point spécifique à l'occasion de la synthèse des audits (par exemple sous forme d'un plan de travail annexé au rapport de synthèse), etc.
- la très forte attente de tous les acteurs de voir traiter la question des ressources humaines, sans tabou, au moins sous deux angles : l'adéquation missions / moyens et le maintien des compétences. L'ensemble des personnes interrogées considère qu'il est essentiel que des choix clairs de priorités soient faits, tant au niveau national, qu'au niveau local. Ce point sera examiné plus particulièrement dans le chapitre 2, car il recoupe les rapports d'audits (voir section [2.1.5](#)).

1) Recommandation à la DGPR : mettre en place, conformément à la lettre de la ministre du 12 octobre 2015, en liaison avec le CGEDD, un dispositif de suivi des recommandations nationales (i.e. aux directions d'administration centrale, dont en priorité à la DGPR) des rapports des audits RNT, comprenant un retour d'information aux directions régionales et départementales concernées.

Enfin, la mission a considéré important, dans l'esprit des méthodes générales d'audits, de compléter le guide référentiel par un projet de grille d'analyse pour aider les futures équipes de mission dans leurs investigations : c'est l'objet du chapitre 1.3. Cette approche doit permettre, à l'instar de ce qui a été fait, par exemple, pour les audits Eau et Biodiversité, de faire un premier pas vers une matrice de risques (comme celle proposée par la mission de synthèse des audits risques naturels et hydrauliques de 1997 à 2012², dans un rapport de 2014).

1. Champ général de l'audit régional

La mission, comme les auteurs des divers rapports, ont très vite constaté que le champ des audits apparaissait très, voire trop large pour pouvoir faire l'objet d'un examen exhaustif dans le cadre d'une mission. Dès lors, la mission propose que le guide spécialisé puisse mieux préciser les modalités de priorisation.

En l'attente, à partir du champ complet des thèmes possibles, il apparaît essentiel de prévoir un ciblage tenant compte des enjeux de la région auditée (voir 1.2 ci-dessous), comme indiqué par ce guide, dès la réunion préalable de la mission avec la DGPR, et apportant des précisions sur divers plans :

- le champ géographique ;
- le champ institutionnel ;
- le champ thématique.

1.1. Le champ géographique

Le périmètre régional prévu par cette nouvelle génération d'audits a été apprécié de tous, permettant, dans une région donnée, de bien examiner les diverses composantes de la mise en œuvre des politiques publiques en matière de risques naturels et technologiques aux différents échelons géographiques, régional et départemental.

Il existe des cas où le niveau départemental est le plus pertinent, souvent celui de procédures (par exemple, les PPRN, les DDRM, etc.) ; d'autres où le niveau régional l'est plus, par exemple en termes de programmation, d'animation, d'outils communs (comme un guide des PPR littoraux) ; certaines actions sont mutualisées au niveau régional (contrôle des ouvrages hydrauliques, pilotage et soutien de l'inspection des installations classées) voire interrégional (pôles interrégionaux de contrôle des canalisations et équipements sous pression) ; d'autres enfin relèvent de l'inter-départementalité (comme le contrôle de la circulation interdépartementale des déchets).

Ceci suppose donc que les missions d'audits entendent tant les services régionaux, les DREAL, que les services départementaux, comme les DDT(M), mais aussi les

² Rapport CGAAER CGEDD N° 009458-01

DD(CS)PP (en ce qu'elles mettent en œuvre certaines de ces politiques : ICPE agroalimentaires, parfois campings, etc.). Il est également nécessaire qu'elles s'intéressent aux établissements publics de l'État participant à ces politiques, soit par l'appui technique aux services (CEREMA, IRSTEA, BRGM...), soit par intervention directe (ADEME, ARS, Météo-France³, etc.).

1.2. Le champ institutionnel

L'ensemble des équipes, ainsi que les services bénéficiaires, considèrent que les audits portent sur les pratiques des services locaux dont les moyens relèvent des programmes gérés par le ministère en charge de la prévention des risques (donc surtout le BOP 181), mais aussi, plus globalement, sur la mise en œuvre locale, par d'autres acteurs (collectivités), des politiques publiques de prévention des risques naturels et technologiques.

Il ne s'agit pas bien sûr de juger des pratiques d'autres services (services internes des préfetures, services du ministère de la Justice, comme les procureurs et substituts, services de l'Éducation Nationale, etc.), ni celles des collectivités territoriales ou autres acteurs, mais, d'une part, de bien regarder les relations et interactions des DREAL, DDT(M), DD(CS)PP avec ces institutions, d'autre part, d'entendre ce que pensent les acteurs précités de la conduite de ces politiques. Ces points de vue permettent une approche globale de l'efficacité (au regard des résultats atteints) de la mise en œuvre des politiques nationales concernées.

Plus particulièrement, au sein des services de l'État, les missions d'audits doivent s'attacher à bien vérifier que les rôles sont clairement définis, en évitant tant les doublons que l'absence d'intervention liée au fait que chacun compte sur le service voisin.

- Par exemple, quel est le service en charge des DDRM ? A-t-il bien les compétences requises, et se mobilise-t-il suffisamment ?⁴
- Autre exemple : quels sont les services mobilisés sur la chaîne DDRM/TIM/DICRIM/IAL ? Disposent-ils tous des effectifs et compétences nécessaires ? Les tâches sont-elles réalisées, et coordonnées ? (on doit citer (i) le cas des Alpes-Maritimes, où le SID PC est en charge des TIM, mais n'y affecte plus d'agent depuis 2012 : ce maillon juridiquement obligatoire et essentiel est donc absent ; (ii) le cas du Vaucluse, où ni la DDT, ni le SID PC n'assure un suivi des DICRIM).

En ce qui concerne les services (DREAL, DDT(M), DD(CS)PP), les audits RNT ne doivent d'ailleurs s'attacher, ni au détail de la qualité des procédures (qui relève des processus qualité⁵ : les missions d'audits se focalisent sur le cadre qui doit guider ces processus qualité), ni (au-delà donc du pilotage des actions) au cadre général du management (qui relève des inspections⁶ ou audits de services). L'enjeu est bien d'évaluer les résultats en termes d'efficacité de la mise en œuvre des politiques. Et donc, l'un des aspects examinés porte sur l'animation des différents axes composant la

³ En particulier pour la prévision des crues, etc. (NB : Météo-France exerce la fonction de service de prévision des crues pour la zone Méditerranée-Est)

⁴ cf. le contre-exemple des Bouches-du-Rhône repéré dans l'audit RNH de 2012, avec une DDPP officiellement en charge, mais sans compétence et n'assurant pas la tâche. Depuis, le préfet a réaffecté la tâche à la DDTM, qui mène à bien la révision de ce DDRM.

⁵ Et relève du reporting v/v du niveau national

⁶ Inspections de services des DREAL, audits des DDI

politique des risques par ces services (cf. les observatoires régionaux des risques, par exemple, ou les CDRNM).

1.3. Le champ thématique

Cette question a soulevé bien des débats entre les coordonnateurs des missions.

Trois catégories de thématiques apparaissent :

- les « incontournables », au cœur du métier des services : la prévention des risques naturels majeurs, la prévention des risques hydrauliques, la prévention des risques technologiques accidentels et pollutions associées (ICPE, SEVESO, canalisations et équipements sous pression, etc.), y compris les enjeux croisés « NATECH/TECHNAT » ;
- les thématiques ne méritant un examen des missions d'audits que si la DGPR (ou une administration centrale, par exemple la DGEC) et/ou le préfet de région demandent explicitement un examen, tenant compte d'une difficulté ou d'une problématique locale : les carrières, les risques chroniques systémiques (les politiques spécifiques aux nuisances et pollutions⁷, comme la qualité de l'air ou le bruit ; santé-environnement ;, etc.), les risques émergents (nanotechnologies, etc.) ;
- trois thématiques méritant une confirmation nationale du type d'examen attendu : la préparation (voire la gestion) de crise, les déchets, les interactions entre risques nucléaires et d'autres risques (naturels et technologiques).

Pour ce qui concerne la préparation de crise, plusieurs aspects semblent mériter systématiquement un examen : l'organisation des DREAL et DDT(M) pour préparer et gérer la crise (chargé de mission sécurité/défense, référent inondations, etc.) ; la coordination de ces services avec ceux de la préfecture et autres mobilisés en préparation de crise (SDIS, etc.), en particulier les systèmes de partage de données (dont des SIG), le cadrage des PCS, mais aussi en gestion de crise, etc.

Certaines missions d'audits ont entendu les secrétaires généraux en charge de la zone de sécurité/défense⁸.

En conséquence, la consultation de la DGSCGC semblerait utile, par exemple via un contact au lancement de l'audit. Ce contact paraît indispensable dans les régions soumises à des phénomènes rapides (comme les inondations de type méditerranéen).

En ce qui concerne les déchets, et malgré une politique nationale forte et volontariste, les situations locales révèlent une faible efficacité du dispositif institutionnel : les services locaux de l'État ont des missions très limitées (contrôle des installations, comme ICPE ; avis sur les plans départementaux) ; les collectivités en charge de la planification (Conseils départementaux et, bientôt, Conseils régionaux) ne peuvent, ni

⁷ À noter que les pollutions de l'eau sont examinées dans le cadre des audits Eau et Biodiversité

⁸ Avec le cas particulier de la DPFM/délégation à la protection de la forêt Méditerranéenne, qui dépend du secrétaire général pour la zone sud. Son rôle dans la prévention des incendies de forêt rendait incontournable une rencontre avec ce service, et un examen de la mise en œuvre de cette politique.

ne veulent, établir de plans contraignants⁹, sauf le cas notable de la région Île-de-France¹⁰. Les collectivités maîtres d'ouvrage, soit ne sont pas de taille suffisante, soit sont peu enclines à se mobiliser, et confient, de manière légale (marchés de service, délégations de service public) les prestations au secteur privé, en lui laissant le soin de « gérer », conduisant, par exemple dans certains cas, à des transports de déchets sur plusieurs centaines de kilomètres. Les objectifs nationaux « ambitieux » ne sont pas toujours relayés localement (et donc sont loin d'être atteints).

Dans un certain nombre de cas, ce sont les entreprises privées qui, de fait, mènent et font valoir leurs stratégies locales¹¹.

Enfin, l'État se retrouve in fine en position de dernier recours pour régler, à la demande pressante des élus, des situations d'extrême urgence (site d'enfouissement ayant atteint sa capacité maximale...), ne serait-ce qu'au titre de la salubrité publique.

Dès lors, pour accompagner une nécessaire mise en œuvre de la politique nationale, les services locaux de l'État se doivent d'avoir une attitude proactive. Mais elle mobilise alors des moyens humains non prévus.

Quel rôle alors pour la mission d'audit ? Comme on le verra en 2.2.5, seulement six des onze missions ont jugé utile d'investiguer ce champ, et de manière très inégale. L'une des missions a explicitement demandé un audit spécifique (La Réunion). Une DREAL interrogée dans le cadre de la présente mission, a indiqué que c'est une mission ponctuelle sur un cas précis¹² qui a permis de mieux préciser les voies possibles de mobilisation des services locaux de l'État.

Enfin, certains acteurs nationaux ne sont pas dans l'horizon des audits RNT locaux : par exemple les éco-organismes.

La thématique des déchets est importante, mais il est nécessaire que la DGPR précise comment elle doit être abordée : par des missions spécifiques nationales ou locales ? Dans le cadre des audits RNT, mais au risque d'une approche superficielle ?

Le risque nucléaire est exclu des audits RNT, car relevant de l'ASN. Toutefois, il existe des cas d'interactions, repérés par des missions d'audits, et que l'ASN ne regarde que partiellement (impacts sur une installation nucléaire, mais non impacts de l'installation nucléaire) : cas des risques technologiques (cf. Gravelines et établissements SEVESO de Dunkerque), etc. On est bien ici en présence d'interactions croisées de type NATECH/TECHNAT.

⁹ Et d'ailleurs, cette planification départementale pose une question constitutionnelle, puisqu'il ne peut y avoir tutelle, ni contrôle d'une collectivité de niveau supérieur sur une collectivité de niveau inférieur. La planification ne peut donc pas être prescriptive en termes de solutions précises (comme la création d'installations, voire leur localisation).

¹⁰ Audit RNT en cours

¹¹ Dans certains cas, ces acteurs privés se placent en oligopoles imposant des solutions inadaptées, du fait de leurs positions incontournables (cf. le Var, ou les transferts des Alpes-Maritimes vers les Bouches-du-Rhône ou le Vaucluse, etc.). Il peut y avoir des situations à la limite de la légalité, qui mériteraient des enquêtes plus que des audits.

¹² Mission CGEDD N° 010137-01 sur la décharge de Septèmes-les-Vallons, en 2015

La présente mission considère que ces points devraient mériter au moins un échange national entre la DGPR et l'ASN, quitte à confirmer ensuite la non mobilisation des audits RNT.

Enfin, il est essentiel, pour toutes les thématiques examinées, d'approfondir les interrelations entre ces politiques (par exemple déchets et risques naturels) ainsi qu'avec d'autres politiques publiques : urbanisme, eau (dont police des eaux), justice, etc.

2) *Recommandation à la DGPR et au CGEDD : adapter le guide spécialisé : en limitant le champ obligatoire des audits RNT aux thématiques centrales des risques naturels majeurs, hydrauliques, technologiques accidentels et pollutions associées (ICPE, etc.), y compris risques croisés « NATECH/TECHNAT », en prévoyant que, pour les carrières et risques anthropiques chroniques systémiques (politiques de lutte contre les nuisances et pollutions ; santé-environnement ;, etc.) ou émergents (nanotechnologies, etc.), un examen ne soit décidé que sur demande de la DGPR, de la DGEC ou du préfet de région, au regard d'une problématique locale spécifique.*

3) *Recommandation au CGEDD : mentionner dans le guide méthodologique la nécessité de prendre l'attache de la DGSCGC à l'occasion des audits RNT, ne serait-ce qu'au lancement de l'audit*

4) *Recommandation à la DGPR : décider si le thème des déchets doit être traité dans les audits ou abordé par des missions spécifiques. Dans le premier cas, définir les attentes de manière précise pour permettre de définir la matrice de risque correspondante.*

2. La méthode d'audit

La mission a examiné différents points de méthode :

- l'adaptation du guide spécialisé ;
- la composition des équipes ;
- l'importance de la phase de préparation ;
- les échanges préalables avec les services audités ;
- les déplacements sur le terrain ;
- le rapport

2.1. Guide spécialisé

Sous réserve des observations du chapitre précédent, le guide spécialisé est considéré par tous les acteurs comme clair et très utile. Les équipes d'audits ont souvent la pratique d'adresser ce guide aux services (DREAL, DDT/M) afin de leur permettre de bien comprendre les objectifs et la méthode.

2.2. Composition des équipes

Plusieurs remarques sont à formuler :

- la compétence technique, qui ne nécessite pas un niveau de spécialiste (il ne s'agit pas d'audits « techniques », voir ci-dessus chapitre 1.1), mérite cependant d'être vérifiée (en particulier si les thématiques à examiner sont plus spécifiques : déchets, qualité de l'air, etc.). Une expérience dans les domaines RNT est indispensable, même si elle est ancienne, le missionnaire pouvant se mettre rapidement à niveau ;
- la formation des auditeurs semble bonne (via la formation spécifique à ces audits organisée chaque année, les séances du collège risques, etc.), bien que certains souhaiteraient plus d'approfondissement sur la méthode générale des audits ;
- la taille des équipes doit rester maîtrisée : au-delà de trois ou quatre membres des conseils généraux, une certaine lourdeur gêne le travail (organisation des emplois du temps, etc.), même si cela peut faciliter le partage du travail. La coordination entre membres plus orientés sur les risques naturels et ceux plus sur les risques technologiques mérite attention, en particulier du coordonnateur de la mission ;
- la présence d'un représentant de la MIGT concernée est confirmée comme très utile, du fait de la connaissance locale des acteurs et contextes ;

2.3. Phase de préparation

La méthode d'investigation est assez bien cadrée dans le guide, mais reste souple, permettant utilement des adaptations aux situations rencontrées localement.

La période de préparation est un temps essentiel pour la réussite de la mission. Elle se clôt avec la validation de la note de cadrage, comportant en particulier la délimitation précise du champ de l'audit (dans ses trois composantes : géographique – devenue un point essentiel avec la taille des nouvelles régions-, institutionnelle et thématique).

C'est à ce stade que les contacts avec la DGPR, le préfet de région (et la DREAL) vont aider à définir le champ de l'audit.

En tant que de besoin, ces contacts préalables peuvent/doivent intégrer les échanges avec :

- la DGEC, pour vérifier si les aspects de la politique de qualité de l'air sont à regarder, ou si des éléments spécifiques sont à prendre en compte. Les missions confirment que ces échanges ont bien eu lieu ;
- la DGALN, pour examiner les liens avec les politiques d'urbanisme, de construction (par exemple parasismique), de l'eau, etc. Force est de constater que jamais la DGALN n'a répondu aux sollicitations des missions.

5) Recommandation à la DGPR, si nécessaire, en liaison avec le CGEDD : prendre l'attache de la DGALN, pour la sensibiliser aux enjeux des audits RNT, et examiner les modalités de l'association de son directeur général et de ses directeurs, en particulier dans la phase préalable de repérage des priorités

- la DGSCGC, afin de vérifier si des points particuliers d'inter-relations méritent examen en matière de préparation de crise (y compris prévision des crues, etc.). Les missions ont ressenti un manque important de ce contact, du fait des enjeux de la préparation de crise et des interactions avec la prévention (voir observations au chapitre précédent 1.1) ;

- la (ou « les ») DREAL de bassin, qui, non seulement coordonne des actions de prévention des inondations, mais intervient, le cas échéant, de manière opérationnelle (SPC, PGRI, etc.)
- les DGITM et CGDD, en tant que de besoin.

2.4. Échanges préalables avec les services audités

L'approche des missions d'audits, centrée sur l'évaluation et le conseil, est appréciée par les services, et amène leur réelle et forte mobilisation, car ceux-ci comprennent l'enjeu d'amélioration, tant interne qu'externe, que peut leur apporter l'audit. Le contraste avec certaines missions (soit parlementaires, soit d'autres inspections générales) plus inquisitrices ou accusatrices a été soulevé.

Ce travail de proximité permet d'ailleurs une certaine co-préparation, et donc l'appropriation des recommandations et du futur plan d'action, facilitant de fait l'étape d'examen contradictoire du rapport provisoire, et plus tard, la suite donnée aux recommandations.

Si le questionnaire initial adressé aux services (DREAL et DDT/M) est utile, et, a priori, ne demande pas de document complémentaire, il induit, de fait, un travail lourd. Pour autant, en obligeant les services à faire un point général, ceux-ci le considèrent comme pertinent, car permettant des prises de conscience et des rappels. Un préfet considère même que c'est l'un des apports essentiels de l'audit !

En l'absence actuellement de dispositif général d'analyse des risques internes de non atteinte des objectifs des services, il semble indispensable de proposer une grille d'analyse, étape vers des matrices de risque de non atteinte des objectifs. Ceci fait l'objet du chapitre suivant 1.3.

2.5. Déplacement sur le terrain

La programmation du déplacement effectif de la mission d'audit sur le terrain n'est pas aisée, et suppose un effort de l'ensemble de ses membres tant pour dégager du temps nécessaire, que pour s'y tenir (y compris d'ailleurs lors de la phase suivante de rédaction du rapport). Tous les acteurs insistent sur l'importance de veiller à une concentration du déplacement (unité de lieu, unité de temps), afin, au-delà des prises de connaissance spécialisées, de recueillir une impression générale, et de permettre les échanges internes à la mission.

Cette programmation devient d'autant plus complexe que la région est vaste et comporte de très nombreux départements, situation appelée à se généraliser avec la réforme territoriale. La durée des déplacements doit donc tenir compte de cette taille, en prévoyant au moins un à deux jours complets par département (s'il a été prévu de le prendre dans les priorités du champ géographique de l'audit). Toutes les missions notent une remarquable mobilisation des services (DREAL et DDT/M) pour aider à l'organisation de ces déplacements, et, en amont, définir les institutions et personnes à rencontrer.

Le dialogue constant entre les auditeurs et les acteurs audités garantit que des suites seront données. C'est le cas avec la pratique d'un retour de premières « impressions » communiquées « à chaud » par la mission au préfet et aux principaux chefs de services concernés (DREAL, DDT/M, voire DD/CS/PP). C'est aussi le cas avec la restitution orale, avant contradictoire, tant à la DGPR (qui pourrait associer

éventuellement telle ou telle autre administration centrale concernée, comme la DGALN, la DGSCGC, etc.), qu'au préfet de région (et à la DREAL). Ces étapes sont indispensables tant à la vérification des faits soulevés, qu'à la bonne adéquation et compréhension des recommandations envisagées.

2.6. Le rapport

L'ensemble des acteurs considère que l'essentiel du rapport de l'audit est concentré dans ses recommandations et dans le résumé. Le rapport lui-même mérite d'être concis, les volets descriptifs doivent être limités au maximum, pour la compréhension des points faibles constatés, et surtout les recommandations (le renvoi en annexe est à privilégier) tout en tenant compte, bien sûr, de la taille de la région. Le nombre de recommandations gagne aussi à être limité, et elles doivent être hiérarchisées, pour aller à l'essentiel. Les préfets et services départementaux recherchent bien sûr des éléments leur permettant des évaluations directes et concrètes de leurs actions. Mais, le rapport d'audit n'est pas une compilation de rapports départementaux. Sans faire des monographies, des rédactions adaptées doivent, au-delà des réflexions de niveau régional, interdépartemental et pour tous les départements, prévoir des précisions sur tel ou tel aspect spécifique à un département (cf. cas des barrages à vocation de lutte contre les incendies dans le Var).

Les plans d'action départementaux devront donc répondre aux deux aspects des recommandations : celles générales (par exemple création ou remobilisation d'un pôle de compétence inter-services) et celles plus spécifiques au département considéré (cf. dans le Var : réexaminer la situation des barrages de lutte contre les incendies et en prévoir soit la destruction, soit le transfert).

6) *Recommandation au CGEDD : demander aux équipes de mission des rapports concis d'au maximum 40 + 5 n pages (n étant le nombre de départements dans la région au-delà de 4), avec un nombre limité de recommandations.*

À l'instar des plans d'actions demandés à tous les préfets (de région et des départements audités), nombre d'acteurs suggèrent que, en application de l'instruction ministérielle du 12 octobre 2015, la DGPR propose un plan d'actions pour un audit, (sans retirer l'intérêt d'un suivi plus global pour les audits rendus dans l'année), ou, au moins, le cadre de la suite qu'elle envisage de donner aux recommandations de l'audit¹³. Ce document pourrait être annexé au rapport de l'audit concerné.

3. Proposition d'une grille d'analyse

Avant-propos : dans le présent paragraphe, le mot « risque » a deux sens bien distincts. Pour faciliter la lecture, la convention typographique suivante a été employée : « risque » au sens de la démarche d'audit et « risque » au sens du risque naturel et/ou technologique

Les services chargés de la mise en œuvre des politiques de prévention des risques ne disposent généralement pas d'un dispositif formalisé de management des risques et de contrôle interne (qui conduirait, au sens de l'audit interne, à identifier de manière systématique les différents risques de non atteinte des objectifs, à évaluer ces risques

¹³ voir ci-dessus recommandation 1 en introduction du présent titre 1

et à mettre en place des mesures visant à les « maîtriser »), dispositif que l'audit est pourtant censé évaluer et contribuer à améliorer.

Ces services sont néanmoins capables de donner leur vision des enjeux et des *risques* auxquels ils sont confrontés, par la note d'enjeu qui leur est demandée, laquelle contribue au travail préalable de hiérarchisation des points à approfondir, à réaliser par la mission, dès la phase amont.

Pour aider les équipes d'audit dans leur démarche, et à l'instar du dispositif adopté pour les audits de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité, la mission propose l'utilisation d'une « grille d'analyse », listant les questions faisant référence aux principaux *risques* de ne pas atteindre les objectifs des politiques. En effet, une démarche qui s'appuierait uniquement sur l'analyse de processus omettrait inévitablement tout un ensemble de réalités déterminantes pour la bonne mise en œuvre de ces politiques (positionnement des différents acteurs, transversalités indispensables avec autres politiques, comme, par exemple, urbanisme pour les risques naturels, aspects sociologiques...).

En matérialisant les réponses aux principales questions qui constituent le cœur de la démarche d'audit, une telle grille est de nature à permettre :

- d'apprécier le niveau des *risques* potentiels dans les différents contextes du périmètre audité (niveaux régional et départemental) et le caractère adapté des éventuelles actions mises en place pour les maîtriser (contrôle interne),
- de garantir une approche la plus exhaustive possible (systématique et méthodique) sur l'ensemble du périmètre de l'audit, ainsi qu'un cadre unique d'analyse pour toutes les équipes d'audit,
- d'aller à l'essentiel, en ciblant les approfondissements sur la base d'une hiérarchisation préalable des enjeux et des risques, et en visant une restitution sous la forme de messages facilement identifiables et exploitables (points forts, points faibles, recommandations).

Une telle grille d'analyse pourrait par ailleurs constituer le support méthodologique des auditeurs aux différentes étapes de leurs missions, ainsi qu'un cadre pour le rapport :

- lors de la phase amont (compréhension du système audité, hiérarchisation des *risques* et des enjeux, identification des points à approfondir par la suite), elle permet de formaliser l'étape indispensable d'analyse préalable des *risques*, en étant renseignée à partir des premiers éléments dont dispose la mission (éléments transmis par les commanditaires, éléments disponibles sur internet et intranet, notes d'enjeu¹⁴ et documentation fournis par les services audités) ;
- lors de la phase terrain, la grille d'analyse pré-renseignée suite à l'étape précédente constituera un support pour conduire les entretiens et orienter les investigations vers les points ayant été retenus comme étant à approfondir ;
- lors de la phase d'établissement du rapport, le « plan type » des rapports pourrait reprendre précisément la structure de la grille d'analyse.

Ce plan type permettrait de s'assurer de la comparabilité des rapports, dans la perspective notamment de faciliter la production des synthèses des audits. La valeur ajoutée des audits ne résidant pas dans la simple description de l'activité des services, les rapports d'audit éviteraient ainsi l'écueil des développements trop descriptifs ou monographiques : la rédaction s'articulerait, pour chaque partie, autour des quelques

¹⁴ Les notes d'enjeu permettent de prendre connaissance de l'analyse de *risques* réalisée par les services et de faire le lien avec la démarche prévue par les normes de l'audit

« points forts », « risques ou points de vigilance » et éventuelles « recommandations » que les missions auront identifiés et souhaiteront mettre en avant.

Une telle forme faciliterait en outre l'identification et l'appropriation des messages par les différents bénéficiaires du rapport (notamment les responsables locaux et les commanditaires). La grille d'analyse renseignée serait quant à elle jointe au rapport : intégrant les observations de la mission, et renvoyant à des éléments plus descriptifs, factuels et/ou à des enjeux de moindre importance non développés dans le corps du rapport, elle permettrait de bien comprendre les choix effectués par la mission en matière de hiérarchisation des enjeux.

La mission est consciente que, si les DREAL et DDT(M) sont familiarisées avec les notions de contrôle interne, elles n'ont pas encore été formées pour conduire les analyses de risques correspondantes (à l'exception néanmoins des domaines comptable et financier ou du suivi d'objectifs quantitatifs), ces analyses constituant la base du contrôle interne, puis de l'audit interne.

Dans un contexte de tension sur les moyens, la mission suggère que le CGEDD complète le guide de quelques exemples d'analyses de risques. La grille jointe en annexe 5 peut constituer une première base de travail.

7) Recommandation au CGEDD : établir un cadre d'analyse unique pour les futures équipes d'audit, listant les questions faisant référence aux principaux risques, dont la non atteinte des objectifs des politiques mise en œuvre.

Peut-être l'approfondissement mériterait-il une mission complémentaire des CGEDD/CGAAER/CGE.

. L'analyse des recommandations des rapports d'audits

Le présent rapport mentionne :

- **des recommandations nouvelles** lorsque la lecture de plusieurs rapports met en évidence des sujets retrouvés dans plusieurs régions mais qui n'étaient pas forcément identifiés au niveau national (réparties en priorité 1 et priorité 2) ;
- **des suggestions (dans le texte) lorsque des faits intéressants émergent mais n'appellent pas de manière impérative une action ;**
- des signalements de **recommandations répétées**, déjà identifiées dans des rapports précédents des CGAAER, CGE et CGEDD et pour lesquelles la poursuite des actions s'impose.

Enfin, la mission a acté un certain nombre d'évolutions, soit dans les textes réglementaires, soit dans les instructions, qui répondent à des recommandations formulées dans plusieurs rapports à l'attention de la DGPR.

1. Stratégie, organisation, animation, moyens

Tous les audits ont été menés, et donc tous les rapports de ces audits ont été rédigés dans un contexte de changements multiples : de structures, de champ, de diminution d'effectifs générant des questionnements et des réorganisations successives.

Les réflexions et recommandations tiennent compte de ce contexte ; elles mixent souvent souhaitable et faisable ; par ailleurs, les situations sont différentes selon les régions, aux caractéristiques différentes, avec des risques spécifiques ou « classiques » (dont les risques naturels majeurs). Il est donc difficile de distinguer des « constantes » de stratégie, d'organisation ou de gestion des compétences. Néanmoins, la mission a constaté la présence de recommandations générales, quand il s'agissait du « cœur de métier » et de risques classiques, et de recommandations plus spécifiques, sans vocation à être généralisées, pour des risques spécifiques, des compétences rares ou des territoires isolés.

1.1. Stratégie de l'État (en région et dans les départements)

Nombre de recommandations portent sur le besoin de conforter pleinement le rôle des DREAL dans la mise en œuvre de la politique de prévention des risques dans ce contexte de changement et de réduction des effectifs.

Ce rôle n'est pas défini directement mais s'exprime par le souci de garder des compétences sur les « sujets majeurs » liés aux risques, et de fournir connaissance, proximité, pédagogie et clarté organisationnelle (avec un interlocuteur unique) aux interlocuteurs naturels que sont les services de l'État (préfecture) et les collectivités.

Par ailleurs, pour préciser ces prestations très générales, les rapports interrogent sur le degré d'engagement des services de l'État et des DREAL en région et départements ; ils préconisent au moins un rôle d'animateur actif pour les risques essentiels avec rassemblement des connaissances, mise en place d'un pôle de compétence et coordination de l'ensemble des services concernés par les risques. Les rapports

préconisent des partenariats renforcés avec les conseils régionaux sur les risques naturels majeurs (notamment via les CPER) et une animation régionale en dynamisant les observatoires et en ciblant les collectivités.

Dans les départements, l'animation collective, avec les parties prenantes, doit se faire auprès du préfet : un lieu doit être désigné à cet effet et un maximum d'acteurs doivent y être associés : SIDPC, DDT(M) mais aussi directeur académique des services de l'Éducation Nationale (DASEN), ONEMA, les UT des DREAL, agences de l'eau, voire le procureur. Ils préconisent aussi un engagement des préfets pour définir des stratégies en matière de risques naturels majeurs et pour les faire partager par les collectivités.

La stratégie pour la prévention des risques majeurs, doit, quant à elle, être régionale et, lorsqu'elle se traduit par des objectifs (par exemple pour le contrôle des ICPE), ces objectifs devraient être présentés aux préfets en CAR (comité d'action régional) pour validation. C'est aussi à ce niveau que doivent être dégagées des solutions globales équilibrées pour les territoires complexes à enjeux multiples.

Quant à l'*affichage institutionnel*, les rapports préconisent également que certaines réunions soient présidées effectivement par le préfet de département (ou son directeur de cabinet).

Concernant les connaissances, certains audits recommandent de renforcer la fonction et l'usage de l'observatoire des risques majeurs ; notamment de lister l'ensemble des événements ayant donné lieu à des arrêtés « cat nat », de les visualiser sur une carte et de faire un effort pédagogique pour « donner du sens » aux connaissances ainsi rassemblées.

Concernant la mise à disposition des informations, les audits recommandent à la fois une bonne coordination avec l'ensemble des structures concernées par la prévention des risques (y compris l'information, la communication et la formation), et la mise en œuvre d'outils communs partagés entre État et collectivités territoriales.

Concernant la fourniture de compétence « proche », cette recommandation est d'autant plus réalisable que le risque est « classique » et l'effectif encore raisonnablement fiable (c-à-d résistant aux aléas administratifs : absences, mutations...). Lorsqu'elle est illusoire (risque trop spécifique, compétence rare, région trop isolée...), des recommandations envisagent des modalités organisationnelles permettant d'optimiser la disponibilité de l'expertise, aussi proche que possible.

1.2. Organisation de l'État (en région et dans les départements)

Les réflexions sur l'organisation reflètent les changements récents et les incertitudes qu'ils génèrent : notamment concernant les compétences respectives de la DREAL, des UT et du préfet, ainsi que les effectifs prévisibles à chaque niveau.

Les rapports soulignent le besoin d'unité au sein de l'ensemble des acteurs publics (y compris les EP, les SDIS...). Plusieurs rapports citent la nécessité de mieux associer le monde universitaire (à la fois institutionnellement – DASEN et recteur – et sur le plan des connaissances). Ils préconisent d'organiser l'animation et cette recherche de partage et d'unité entre services de l'État, au niveau régional.

Le questionnement interne sur l'*optimisation* du « couple » *compétence /proximité*, n'obtient pas de réponse unique selon le sujet ou le lieu. La seule réponse claire

concerne la volonté de conserver à la fois la compétence et la proximité pour les risques majeurs pour les régions à enjeu fort.

Sinon, toutes les solutions sont envisagées : travail en réseau, partage des tâches entre départements en utilisant au mieux les compétences « pointues », partage entre département et région (cf. cas des DREAL /UT) voire département et organisme central d'expertise. Toutes ces tentatives reviennent à fournir séparément, faute de moyens suffisants, d'une part la proximité via un contact local et, d'autre part, une expertise de qualité, là où elle se trouve, le contact local se chargeant de la mobiliser. Trois principes doivent guider ce partage UT/DREAL ; lisibilité à l'extérieur du choix effectué, maintien de l'attractivité des postes en UT et interlocuteur unique pour les « administrés ».

Par ailleurs, et cela va de soi, la charge de travail doit être prise en compte pour répartir et affecter les ressources humaines ; ce qui est moins évident, c'est l'affichage de la suppression de certains postes pour cause d'insuffisance de charge (exemple poste « déchets » en Allier ou Puy de Dôme).

Pour des établissements industriels particulièrement importants, les rapports recommandent de nommer un interlocuteur de niveau approprié (distinct des inspecteurs), ayant une vision d'ensemble et la responsabilité de la préparation des arrêtés.

Nombre de réflexions concernent les *compétences rares* et la difficulté à les positionner et à les maintenir (cf infra 2,1,5). L'outre-mer est particulièrement critique du fait du besoin (phénomènes souvent forts) et de l'isolement géographique couplé au décalage horaire. Il est recommandé dans ce cas de créer une synergie élargie avec recherche de compétences auprès d'organismes à vocation nationale et apport d'expérience avec des cas intéressants.

Au-delà des réflexions sur le positionnement des compétences (par exemple pour les Seveso seuil haut), plusieurs rapports mentionnent le besoin (et parfois les difficultés) de cohérence entre organismes géographiquement proches (par exemple en limite de régions ou de départements) ou le besoin de clarifier les rôles (par exemple des DDT(M) et UT DREAL après approbation des PPRT)..

Concernant l'*organisation matérielle*, il est recommandé de définir un « lieu risque » (auprès du préfet de département) où l'ensemble des acteurs concernés puissent se retrouver (avec les services de l'État), d'utiliser ce lieu régulièrement (fréquence minimale de réunions), d'afficher l'importance des sujets qui s'y traitent (présidence par le préfet pour certaines réunions).

Concernant les moyens budgétaires, les rapports recommandent de veiller à mobiliser les crédits du CPER.

1.3. Infractions, illégalités et sanctions, relations avec la Justice

Six des onze rapports évoquent la question du non-respect de la réglementation, qu'il s'agisse de décisions illégales prises par des acteurs publics, ou d'infractions.

Ce point concerne directement les services opérationnels, en général les DDT(M), en matière de risques en général, souvent en lien avec des questions d'urbanisme, mais aussi les DREAL en matière de risques technologiques.

1.3.1. Le contrôle de légalité

L'enjeu principal porte sur l'absence de légalité au regard du code de l'urbanisme (constructions sans autorisation, cf. PACA), comme dans le cas de la cabanisation (en particulier en Languedoc-Roussillon).

Il est clair que les dérives se traduisent vite par des situations quasi non maîtrisables¹⁵. Dès lors, les efforts qui seraient nécessaires à la résorption de ces situations dépassent les moyens humains et financiers des services.

Il importe ensuite qu'une stratégie et une organisation du contrôle de légalité soit bien mise en place entre la préfecture et la DDTM. Celles-ci devront, dès lors, prioriser les enjeux de risques.

1.3.2. Le traitement des infractions

Les risques accidentels ou chroniques (pollution causée par une décharge illicite, cf. La Réunion) sont en cause soit directement (par exemple lors de sanctions administratives prises à l'encontre d'un industriel après manquement au titre des ICPE, cf. Pays de Loire) soit indirectement (par exemple lorsque des déchets du BTP sont déposés illégalement dans un cours d'eau, provoquant un rétrécissement ou une obstruction à l'écoulement des eaux, cf. PACA).

Il importe d'abord que les autorités locales, à commencer par les maires, assument correctement leurs rôles, en particulier de police (cf. en matière de friches pouvant provoquer des incendies, cf. Languedoc-Roussillon, ou en matière de repérage des décharges ou dépôts sauvages, cf. PACA).

Il est nécessaire également qu'une collaboration se mette en place entre les services de contrôle et les parquets pour le traitement des infractions en matière de risques. En effet, les parquets peuvent éprouver des difficultés en la matière en raison de leur caractère souvent très technique et certains d'entre eux ont du mal à en apprécier les enjeux compte tenu de leur très faible importance numérique dans la masse du « tout-venant » pénal.

Les services doivent donc s'attacher à une certaine proactivité en la matière, même si l'on comprend que ces tâches sont très chronophages. Mais, justement, une bonne organisation amont peut aider, par exemple en tenant des réunions régulières avec le parquet (cf. Centre, PACA), voire en mettant en place un cadre de travail avec le procureur et les substituts (cf. comité polices de l'environnement/COPOLEN dans les Alpes-Maritimes, ou le protocole d'accord à la Réunion).

Qu'il s'agisse du contrôle de légalité ou de l'action pénale, la publicité autour tant des sanctions (comme la saisie dans CEDRIC des sanctions administratives ICPE, recommandé en Pays de Loire) que des actions de démolitions (cf. Var) est de nature à faire savoir que l'État veille, et que l'illégalité ne paye pas. L'inverse est vrai : l'inaction et le laisser-faire sont des feux verts « indirects » au laxisme et aux débordements, avec des situations d'incrustation graves.

¹⁵ Exemple des campings administrativement fermés fonctionnant toujours dans l'Hérault, ou de la zone de cabanisation à Vias/Hérault, avec plus de 3 500 bâtiments illégaux.

Le fait que certaines infractions puissent mettre en danger des vies humaines doit aider à justifier des actions lourdes, exemplaires.

Au titre des risques juridiques liés à une insuffisante mise en œuvre de ses pouvoirs de police par l'État, il serait souhaitable que la DGPR ait une vision globale des actions menées en matière de police des risques majeurs.

8) *Recommandation à la DGPR : lancer une enquête auprès des services afin de mieux caractériser l'ampleur et les enjeux en matière d'infractions, d'illégalités et de sanctions, dans le domaine de la prévention des risques majeurs, et de faire le point des pratiques de coopération des DREAL et DDT(M) avec les services préfectoraux et les services locaux du ministère de la Justice.*

Enfin, les rapports d'audit relèvent diverses bonnes pratiques :

- Alpes-Maritimes : pratique régulière de travail avec le procureur, notamment au sein d'un COPOLEN ;
- Hérault : pilotage du contrôle de légalité/ADS
- Var : pratique ancienne et régulière de destruction de bâtiments construits sans autorisation ;
- La Réunion : protocole d'accord avec le procureur (ADS, contentieux pénal de l'urbanisme)

1.4. Association des partenaires

1.4.1. Un souci d'ouverture et de partage

L'ensemble des rapports préconise d'associer autant de parties prenantes que possible, d'unifier méthodes et outils et de promouvoir le partage d'information, l'accès aux outils et une compréhension commune. Sont cités dans les rapports les associations (notamment « qualité de l'air »), les unions professionnelles, les chambres de commerce.

Certains rapports suggèrent de promouvoir des rapprochements entre entités aux finalités assez voisines ou qui se recoupent, ou de bien clarifier leurs rôles respectifs (par exemple SPPPI et CYPRES en PACA).

1.4.2. Le département, lieu de synthèse locale avec les parties prenantes

C'est en général au niveau départemental et sous l'animation du préfet que doivent se faire, selon les rapports, ces échanges avec les parties prenantes et ce partage d'informations communes concernant la prévention des risques (mise à disposition de connaissances, pédagogie, conseil et aide à réalisation des plans de prévention, aide au porter-à-connaissance ou à la formation du public...).

L'animation des services de l'État pour une mise en bon ordre de marche est, elle, préconisée au niveau régional.

1.4.3. *Priorité donnée aux collectivités*

Les rapports mentionnent très largement les collectivités comme les interlocuteurs naturels et les porteurs, appuis ou relais pour l'action locale.

Les associations (CLIC par exemple) sont mentionnées et rarement citées dans les recommandations ce qui semble indiquer une absence de problèmes.

Le monde économique est évoqué principalement via trois angles : directement pour les industriels soumis à des autorisations ICPE ou déclarations (donc en tant que générateurs à la fois de risque, d'emplois et d'activité économique), indirectement via les collectivités qui portent leurs intérêts et les contacts avec les diverses associations ou chambres professionnelles.

Les rapports constatent un bon souci de communication des services de l'État avec les diverses parties prenantes et des résultats positifs.

1.5. **Effectifs/compétences/ressources humaines**

Les incertitudes sur les effectifs et leur évolution (globale et locale) sont fortes. Les services se plaignent de la multiplicité des priorités¹⁶ au regard des moyens en effectifs alloués. Si cet écart d'appréciation est classique, sa régulation est rarement formalisée entre niveau central et local. En matière d'ICPE, la pression mise sur trois indicateurs en plus des priorités annuelles conduit à des pratiques de suivi superficielles.

Concernant les compétences « rares » (e.g. équipements sous pression, ICPE agricoles...), les rapports soulignent la difficulté à les maintenir ou à garantir leur adéquation avec le besoin géographique. Le maintien de ces compétences exige un minimum de pratique, donc un portefeuille minimal (ce qui est en général contradictoire avec la « proximité ») ; il faut de plus que ces compétences résistent aux aléas des affectations et à la pression de la mobilité. A contrario, la localisation de, et le recours à ces compétences rares doivent être bien réfléchis et ne pas trop diminuer l'attractivité des postes en UT. Vu l'impossibilité de garantir leur disponibilité en tous endroits, il faut donc faire preuve de pragmatisme et mener une politique conforme aux moyens : établir des priorités « politiques » (entre les sujets eux-mêmes, le degré de leur approfondissement ou le niveau d'échantillonnage de la surveillance) et mener une réflexion coordonnée¹⁷ entre DGPR et DREAL sur la localisation et les modalités d'usage des compétences. Il convient d'encourager les services déconcentrés à utiliser de manière pragmatique les compétences rares – en réseaux, par mutualisation, etc., maximisant adéquation qualité et disponibilité sur le terrain, que celles-ci soient affectées au niveau départemental, régional ou en établissement public.

Recommandation répétée à la DGPR et au SG : mettre en place une gestion de ces compétences rares dans le domaine des risques NT par un suivi des carrières des agents concernés et une anticipation des besoins en coordination avec le SG.

¹⁶ Un effort de sélectivité dans les circulaires annuelles est noté depuis 2014

¹⁷ Les DREAL pourraient avoir l'initiative en proposant à la DGPR chaque année, après consultation du CAR, des modalités de mutualisation des compétences et les priorités retenues et celles laissées de côté.

9) *Recommandation à la DGPR : mettre en place avec les DREAL à l'issue du dialogue de gestion un processus d'établissement plus précis des priorités, tenant compte des moyens humains affectés aux services et des risques de la région.*

Les rapports recommandent, enfin, de ne pas reproduire la dichotomie risques naturels/ risques industriels, donc d'ouvrir les cultures des agents, de mettre en place des parcours de formation en capitalisant sur les acquis et bonnes pratiques (dans le domaine ICPE par exemple).

2. Composantes de la politique de prévention

2.1. Risques naturels

2.1.1. Inondations

Sous ses différentes formes : crues lentes, torrentielles, ruissellement pluvial, submersions marines, le risque inondation est mentionné clairement dans six rapports, sur les onze examinés, comme étant le risque naturel le plus fréquent.

Les trois principaux sujets abordés sont la mise en œuvre de la directive inondation (DI), l'état d'avancement des PAPI (programmes d'action de prévention contre les inondations) et des PPRI (plans de prévention des risques d'inondation) et PPRL (plans de prévention des risques littoraux), qui lui sont évidemment étroitement liés. Un quatrième point, la prévision des crues, important pour la mise en œuvre de la directive car conditionnant très largement la résilience des territoires et la préparation de la gestion de crises, est régulièrement évoqué, avec plus ou moins de précision.

Trois régions (Languedoc-Roussillon, Pays de Loire et la Réunion) ont bénéficié depuis leur lancement d'une dynamique forte d'élaboration des PAPI, ce qui a créé des conditions favorables pour la mise en œuvre de la DI qui est ainsi bien avancée.

Dans ces régions, l'action des syndicats de rivière (Languedoc-Roussillon), très mobilisés, a permis de familiariser les collectivités avec la notion de connaissance et de réduction de la vulnérabilité, de réaliser les travaux correspondants : par exemple, plus de 600 M€ en Languedoc-Roussillon, région ayant réalisé le plus de PAPI en France, et qui possède un Club régional des porteurs de PAPI co-animé par la DREAL et le Conseil régional.

Les PAPI ont aussi permis de consolider la connaissance, et donc la cartographie utilisée pour élaborer les SLGRI (Pays de Loire). La Réunion évolue d'une politique active d'endiguement, initiée en 2007 avec cinq PAPI¹⁸, vers une gestion plus globale du risque d'inondation, financées depuis 2007 par le FEDER et exclusivement dans le cadre de PAPI.

À noter cependant un souhait des services de stabilisation des règles de financement des PAPI, dont le foisonnement rend difficile la mobilisation des acteurs locaux dans la durée (Pays de Loire, Basse-Normandie).

¹⁸ Les PAPI de la Réunion sont des précurseurs et homonymes des plans d'action pour la prévention des inondations mis en place suite aux événements de 2000 en Métropole.

La demande de stabilisation des cahiers des charges des PAPI et des niveaux d'aide du FPRNM est récurrente.

Dans d'autres régions, très peu de PAPI ont été lancés. C'est le cas en PACA, où ils seraient pourtant indispensables dans le Var, dans les Bouches du Rhône et le Vaucluse pour la Durance. Seules les Alpes-Maritimes se distinguent où, malgré la pression de certaines communes du littoral pour accentuer le développement urbain et économique, les collectivités locales et la DDT sont très mobilisées.

Comme pour les PAPI, la couverture en PPRI approuvés est variable : elle est estimée comme bonne par les auditeurs en Languedoc-Roussillon, en retard en PACA. Plusieurs régions rencontrent des problèmes avec la révision, ou avec la « déprescription » de PPRI, lorsque l'appréciation des enjeux et les aléas ne sont plus en cohérence avec ceux des territoires à risque important d'inondation (TRI) (Centre, Nord Pas-de-Calais, Languedoc Roussillon, Pays de Loire).

Pour mener à bien ces procédures, une hiérarchisation préalable des PPRI est nécessaire. Elle existe généralement dans le volet PPRI des stratégies régionales construites par les DREAL avec les DDT, et son actualisation est en cours¹⁹.

10) Recommandation à la DGPR : vérifier l'état d'avancement de la priorisation des PPRI entreprise par les DREAL et les DDT pour tenir compte des TRI

De plus, la quasi-totalité des rapports fait état de l'incompréhension, manifestée par les collectivités locales vis-à-vis de la superposition des outils qui existaient avant la DI (PAPI, PPRI, plans grand fleuves), et des stratégies locales de gestion du risque d'inondation (SLGRI).

Elles craignent le durcissement des PPRI à l'occasion de leur révision, alors que bien souvent, elles attendent au contraire des souplesses en termes d'urbanisation lorsqu'elles ont pris la maîtrise d'ouvrage et la gestion des ouvrages de protection renforcés ou créés dans le cadre de PAPI.

Or les services n'ont pas toujours les compétences techniques pour apporter des réponses précises et argumentées à ces critiques, et attendent un appui du CEREMA (Haute-Normandie).

La mission constate l'important écart entre la perception de la DGPR qui estime avoir fourni les éléments nécessaires, les élus pour lesquels l'évolution rapide du contexte de prévention des inondations et confondent planification et programmes d'action et les services. Avec le temps, la situation semble s'atténuer. Il n'en reste pas moins que l'appui méthodologique (par exemple sur les PPRL) n'a pas toujours permis aux services de répondre à des objections fondées ou non qui se multiplient.

¹⁹ La DGPR précise que cette priorité a été identifiée et mentionnée dans l'instruction ministérielle du 22 septembre 2014 relative aux thèmes prioritaires d'actions en matière de risques naturels et hydrauliques. Un état des lieux, extrait de la base GASPARE, montre que 400 communes sur 2168 situées en TRI n'étaient pas couvertes par un PPRI approuvé. Début 2015 il en restait 300. L'instruction ministérielle relative aux priorités d'actions pour 2016-2017 rappellera cette priorité.

Recommandation répétée à la DGPR : un affichage fort des rôles respectifs des SLGRI, pour fixer les objectifs à terme et proposer les outils adaptés, des PAPI comme contrat de financement du plan d'actions et des PPR pour garantir la non augmentation des dommages provoqués par les inondations, est encore nécessaire. L'action pédagogique en direction des élus mérite d'être poursuivie.

En ce qui concerne la prévision des crues, les rapports se limitent en général à décrire l'organisation des services de prévision des crues (SPC). À noter cependant en région Centre la collaboration signalée entre le SPC Loire Cher Indre et les SPC Allier et grand Delta pour mettre au point les méthodes d'utilisation des prévisions. Le rapport Languedoc-Roussillon suggère la mise en place d'une stratégie de prévision et d'alerte impliquant le SPC, les référents inondations des DDT et les agents des collectivités locales. La question des référents inondation est rarement évoquée, si ce n'est très accessoirement.

2.1.2. Incendies de forêts

Parmi l'ensemble des régions dont les rapports d'audit ont été examinés, le risque feu de forêts concerne essentiellement les deux régions PACA et Languedoc Roussillon, avec, pour cette seconde, la problématique spécifique supplémentaire des feux de landes et / ou de friches, souvent situées à proximité de zones habitées, dans les départements littoraux.

Les points suivants sont à relever pour ce qui est des forêts et des friches :

- la nécessité du renforcement de la coordination de la programmation budgétaire : il n'existe en effet aucun lieu « officiel » de débat pour l'élaboration d'une réelle stratégie de programmation / répartition des crédits affectés à la prévention de ce risque (BOP 149 du ministère chargé des forêts / MAAF / et FPRNM) . Cette répartition est, de fait, opérée par la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM) très active, mais qui a semblé aux deux missions ne pas suffisamment travailler avec l'état-major de zone (alors même qu'elle est sous l'autorité de son secrétaire général) sans véritable concertation avec DREAL, DRAAF (cf « doubles circuits » de crédits avec la DRAAF de zone) et DDT(M) des deux régions.

La création d'une cellule d'élaboration d'une stratégie zonale au sein de la DRAAF PACA, comme suggéré par les auteurs du rapport PACA, avec localisation de la DPFM à la DRAAF pourrait améliorer la collaboration entre les intervenants.

- l'opportunité, dans la mesure où il n'est matériellement ni possible, ni justifié, d'envisager la mise en œuvre généralisée de PPRif, de réfléchir (niveaux régional et départemental) à des éléments généraux de doctrine et à une méthodologie d'élaboration de cartographies de l'aléa incendie (à l'image de la pratique du Vaucluse), qui seraient portées à connaissance des communes, l'information correspondante constituant une somme d'éléments fiables et cohérents pouvant être pris en considération dans l'élaboration / révision des documents d'urbanisme.
- l'opportunité, en ce qui concerne les landes et les friches, d'une stratégie d'établissement de cartographies (SDIS, DDT(M)) de l'aléa incendie pour les zones les plus propices à de tels feux : en effet, ces friches, résultant le plus souvent du « repli » de l'agriculture (abandon de vignes, vellétés des propriétaires de « valoriser » en terrains à bâtir...), sont souvent imbriquées avec

des zones urbanisées (d'où le risque de propagation des incendies aux habitations environnantes), et il n'est pas envisageable de réaliser des PPR.

Parallèlement, un renforcement des contrôles liés au respect des BCAE / bonnes conditions agro-environnementales, pour les surfaces ayant bénéficié d'aides à l'arrachage de vignes, est souhaitable, de même qu'une plus grande implication des maires qui disposent de pouvoirs de police en matière de sûreté et de sécurité. En procédant au recensement des parcelles / zones abandonnées par l'agriculture, ils seraient à même de convaincre, voire contraindre les propriétaires à entretenir à minima les terrains pour limiter les risques de propagation en cas d'incendie.

Enfin, à signaler l'existence de barrages appartenant à l'État (MAAF), qui, à l'origine, constituaient des réserves d'eau DFCI dans le Var, laissés quasiment sans entretien / surveillance depuis de longues années. Depuis les recommandations formulées dans le rapport d'audit, la DDTM a réalisé un travail de diagnostic, puis engagé les processus qui conduiront soit à des destructions, soit à des propositions de transferts aux collectivités, sous réserve d'obtention des crédits nécessaires aux remises en état / conformité.

2.1.3. *Mouvements de terrains*

Le risque mouvements de terrains revêt des formes très variées. Les rapports mettent en évidence celles présentant une dangerosité avérée, à savoir les glissements de terrains, les cavités, et les chutes de blocs (autres phénomènes évoqués : recul de falaises, érosion de berges de rivières torrentielles) et le plus répandu, le retrait-gonflement d'argiles.

Trois points soulèvent d'importants problèmes :

- le niveau de connaissance des phénomènes

Les études de détection sont souvent fragmentaires, dispersées et non actualisées, en Nord Pas-de-Calais, mais surtout à La Réunion (glissement du Grand Îlet) et en Guyane (glissement des Monts de l'île de Cayenne). Par conséquent, les mesures de suivi et de prévention qui devraient en découler s'avèrent insuffisantes.

Recommandation répétée à la DGPR : assurer un suivi rapproché de la mise en œuvre effective par les DREAL des recommandations émises dans les rapports d'audit Réunion et Guyane quant à l'approfondissement des connaissances disponibles sur les mouvements de terrain

- la qualité de l'information du public.

L'information du public n'est pas non plus optimale : ainsi, elle n'est pas coordonnée entre deux départements d'une même région (Seine Maritime et Eure pour les marnières), non actualisée (guide des cavités en Nord Pas-de-Calais faute d'inspections par les communes depuis 2006 sauf à Lille) ou incomplète (mention dans la base Géorisques de l'absence de localisation des cavités dans l'Eure, alors qu'il existe une base de données spécifique dans ce département).

- le désengagement financier de certaines collectivités locales

Lorsque le FEDER ne finance plus les actions, certaines collectivités renoncent à leur participation : il en est ainsi des chutes de blocs en Lozère, non prises en considération

par la région Languedoc Roussillon, de la phase « terrain » du plan « marnières » des deux Normandie qui est « bloquée »²⁰.

Comme indiqué ci-dessus, les communes du Nord Pas-de-Calais ne font plus d'inspection depuis 2006 faute de financements. Enfin, la commune de Salazie à la Réunion s'inquiète sur la poursuite du suivi du glissement de terrain du Grand Îlet en l'absence de crédits européens.

11) Recommandation à la DGPR : inciter les préfets de région, dans les régions les plus concernées par les risques mouvements de terrain, à travailler étroitement avec les conseils régionaux, au-delà des observatoires pouvant déjà exister, afin de les persuader de l'opportunité d'une participation financière de leur part aux actions de prévention.

2.1.4. Séismes

Le cadre d'actions pour la prévention du risque sismique (CAPRIS) fixe les quatre priorités nationales suivantes pour la période 2013-2018 :

1. la sensibilisation au risque sismique et la formation à la construction parasismique ;
2. la réduction de la vulnérabilité des constructions par l'application de la réglementation parasismique et le développement du renforcement du bâti existant ;
3. l'aménagement du territoire communal (plans de prévention des risques sismiques PPRS) ;
4. l'amélioration de la connaissance de l'aléa, de la vulnérabilité et du risque sismique.

Le risque sismique est abordé dans quatre des onze rapports examinés par la mission : Alsace et PACA le traitent comme risque naturel en tant que tel, Pays de Loire et Haute-Normandie uniquement au travers de l'interface avec les ICPE SEVESO, et donc dans un champ très circonscrit.

Tous les rapports signalent l'existence d'actions d'information et de sensibilisation conduites par les services avec leurs partenaires : information en direction des établissements scolaires, des professionnels de la construction et des collectivités locales (réunions, plaquettes...).

La connaissance scientifique du risque sismique paraît également assez bonne, voire très bonne (PACA), avec la nécessité de l'approfondir dans certains secteurs (exemple du Sundgau en Alsace).

²⁰ La DGPR précise que cette observation, et la recommandation ont trait à la fin de la période de contractualisation précédente avec les régions (2007-2014) avec un pilotage État. Dans le cadre des CPER/CPIER 2015-2020, il faut constater qu'une majorité de régions a mis fin à des engagements financiers en faveur de la prévention des risques naturels et hydrauliques. En revanche, l'État apporte des montants financiers importants en faveur de la prévention des risques naturels et hydrauliques via les crédits du FPRNM pour les régions qui ont souhaité contractualiser sur le volet « prévention des risques naturels et hydrauliques ». Le suivi de la mise en œuvre des engagements pris par l'État et les régions dans le cadre des CPER/CPIER 2015-2020 est assuré par les différentes parties contractantes à l'échelon local où l'éligibilité aux aides possibles est variable d'une région à l'autre.

Par contre, les actions concrètes sont très limitées²¹. Alors que la réglementation sur les constructions neuves et les rénovations lourdes est bien en place, le contrôle pratiqué est dérisoire²². La réduction de la vulnérabilité du bâti existant abritant des équipements stratégiques en cas de catastrophe, la mise en sûreté des réseaux stratégiques ne progresse guère. L'élaboration des PPRS progresse au ralenti. Deux explications sont avancées par les services : le surcoût de construction lié au respect des normes para-sismiques, et le manque de moyens humains des services pour pouvoir intervenir au plus près du terrain.

Enfin, un rapprochement entre les cartes nationales d'aléa sismique et celles de la densité des populations devrait permettre un meilleur repérage des enjeux de vulnérabilités. Il semblerait, en première analyse que **la zone la plus vulnérable au risque sismique en métropole est l'agglomération de Nice-Cote d'Azur, avec environ 1,5 millions d'habitants.**

Le plan séisme Antilles met en place un plan d'action complet qui n'est pas traité ici.

12) Recommandation à la DGPR en lien avec la DGALN : renforcer les contrôles sur le respect des normes parasismiques dans la construction neuve pour les quatre zones les plus sismiques au niveau national : Alsace, PACA, Alpes, Pyrénées

Les rapports Haute-Normandie et Pays de Loire rappellent quant à eux la nécessité de prendre en compte l'aléa sismique avec des dispositions particulières pour les ICPE SEVESO (cf chapitre NATECH).

2.1.5. Information préventive

De manière plus ou moins appuyée, tous les rapports évoquent la nécessité de (re)sensibiliser les populations (celles directement concernées dans le cadre d'un PPRN ou d'une carte d'aléas portée à connaissance, mais également « grand public ») aux risques naturels :

- d'une part par des publications « simples » mais aussi par des réunions publiques²³ relayées par les médias locaux, et des opérations de sensibilisation dans les établissements scolaires ;
- d'autre part par l'actualisation / mise à jour des sites internet des préfectures / DREAL / DEAL / DDT(M) y compris tous documents réglementaires pouvant y être consultés (DDRM...), ainsi que toutes consignes, guides méthodologiques, annuaires des services d'urgence et tous documents de nature à faciliter et améliorer la gestion de crise ;
- enfin, par l'incitation des maires à améliorer le contenu des plans communaux de sauvegarde (ou à les établir quand ils n'existent pas) et surtout à organiser des exercices pour en tester (à échelle « réelle »), l'efficacité.

Il serait également indispensable de rappeler aux maires l'obligation qu'ils ont d'installer et de maintenir des repères de crues sur leur territoire. En effet, il s'agit

²¹ Les tremblements de terre en Italie conduisent à s'interroger sur l'adéquation de l'action de réduction de vulnérabilité aux risques en métropole.

²² Le rapport PACA signale par exemple que trois contrôles seulement de l'application des règles de construction étaient prévus en PACA en 2014,

²³ Dans les communes dotées d'un PPR approuvé, les maires doivent organiser une réunion d'information du public une fois tous les deux ans au moins.

d'une obligation légale (art. L 563-3 du code de l'environnement), dont la mise en œuvre effective contribue à maintenir bien visiblement et dans le temps la conscience du risque. Seuls deux rapports évoquent le sujet (Haute-Normandie et Languedoc-Roussillon).

Suggestion : La mission note que les obligations des maires en matière de risques ne sont pas assorties de sanctions en cas de non-respect.

Recommandation répétée à la DGPR (en lien avec la DGSCGC) : inciter les préfets à actualiser, en tant que de besoin, les documents réglementaires d'information sur les risques (DDRM,...), à mettre à jour les sites consultables par le public, à inviter les maires à améliorer les contenus des plans communaux de sauvegarde, et à réaliser des exercices de gestion de crise, à rappeler aux maires l'obligation légale d'installer et de maintenir des repères de crues sur leur territoire.

2.2. Risques hydrauliques

Tous les rapports traitent de ce sujet, mais avec des approfondissements variables. Deux points majeurs ont retenu l'attention des auditeurs : d'une part les risques liés aux ouvrages hydrauliques (contrôle, gestion, etc.), d'autre part la responsabilité de l'État propriétaire de divers ouvrages domaniaux (digues, canaux, barrages, etc.).

2.2.1. Les risques liés aux ouvrages hydrauliques

Les orientations pour faire évoluer l'organisation des services en matière de contrôle des ouvrages hydrauliques (barrages, digues, etc.), ont partout été suivies (y compris en Languedoc-Roussillon, qui avait pris un certain retard, et a stabilisé la répartition des missions entre DREAL et DDTM en 2014)²⁴.

En fait, et malgré l'avancée notable des textes en 2015²⁵, les procédures mériteraient de différencier plus nettement deux types d'ouvrages :

- les ouvrages hydrauliques ayant une fonction propre (hydroélectricité, DFCl, retenues collinaires, etc.) ;
- les ouvrages ayant une fonction de protection contre les inondations (et se développant en fait dans des systèmes d'ouvrages, protégeant des territoires).

Si des éléments concernent l'ensemble des ouvrages, des points spécifiques méritent examen pour certains.

a) aspects généraux concernant l'ensemble des ouvrages hydrauliques

À part quelques cas particuliers évoqués dans certaines régions (barrage de Petit Saut et de Rorota en Guyane ; barrage de Sainte-Cécile d'Endorge dans le Gard ; retenue de la Lauch en Alsace ; levées du Val d'Authion en Pays de Loire), le classement et le contrôle des grands ouvrages hydrauliques ne pose pas de problème particulier.

En revanche les rapports évoquent :

²⁴ Les audits menés en 2013 et 2014 n'ont évidemment pas intégré l'évolution récente des textes, dont le décret du 12 mai 2015

²⁵ Idem ci-dessus

- la problématique des petits ouvrages : très nombreux, présentant parfois un risque plus important que ne le laisserait prévoir leur faible dimension (d'où l'intérêt de prévoir un surclassement comme le prévoit l'article R 214-114 du code de l'Environnement²⁶) ; à noter que le recensement et le classement ont pris un grand retard ;
- la spécificité des retenues collinaires (en PACA et à la Réunion), gérées par des agriculteurs, souvent peu conscients des enjeux, et méritant peut-être des critères de classement adaptés (cf. recommandation à la DGPR dans le rapport de l'audit pour PACA) ;
- la problématique des ouvrages orphelins²⁷ (95 % des ouvrages de protection dans le Vaucluse, et jusqu'à près de 600 km de « digues » dans le bassin de la Durance), soit parce que les propriétaires sont inconnus, soit, lorsqu'ils sont identifiés, parce qu'ils n'ont aucune conscience des obligations en découlant, ou n'ont pas les moyens financiers ou techniques nécessaires (petites communes, etc.). Il est clair, surtout si ces ouvrages ont effectivement un rôle de protection, qu'il faut rechercher une approche globale, avec un gestionnaire adapté (syndicat de rivière, et, bientôt, EPAGE voire EPTB), avant toute démarche de classement autoritaire qui se heurtera inévitablement à de vives réactions, voire à des contentieux. Il est patent également que ceci dépasse les compétences purement techniques habituellement trouvées dans les services de contrôle des ouvrages hydrauliques. Une politique spécifique doit être engagée, pouvant mobiliser les préfets ;
- la difficulté résultant des superpositions de gestion, nécessitant là encore un travail complexe de la part du service recenseur, et une prudence dans la procédure de classement ;
- l'importance de veiller au maintien des compétences techniques, et à l'habilitation des agents (cf. Guyane), même si des pôles d'appui jouent un rôle salué par les différents rapports (DREAL Bretagne pour Basse Normandie ; DREAL Picardie pour Haute Normandie et Nord Pas-de-Calais ; DREAL Franche-Comté pour Alsace et Bourgogne).

La mission observe que les nombreuses interrogations posées par les audits concernant les différents rôles des ouvrages de protection, l'échelle géographique pertinente de leur examen, les procédures de suivi des ouvrages, ont trouvé leurs réponses dans le décret du 12 mai 2015. Elle n'a donc pas repris les recommandations correspondantes.

Enfin, les rapports d'audit signalent diverses bonnes pratiques :

- la réalisation d'une brochure pour les petits ouvrages, à destination des collectivités et particuliers propriétaires, en vue d'expliquer textes et responsabilités, établie par la DREAL des Pays de Loire ;
- une étude, menée par la DRIEE/ direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France, pour le compte de la DREAL de Haute-Normandie, pour préciser les études nécessaires, les travaux à engager ou les arasements à réaliser pour un ensemble d'ouvrages orphelins ;

²⁶ Idem ci-dessus

²⁷ Le décret digues du 12/05/2015 pose les bases d'une reprise de ces ouvrages par des collectivités ayant de réelles capacités de maîtrise d'ouvrage.

- l'application, par la DREAL Pays de Loire, aux propriétaires d'ouvrages hydrauliques réticents à assumer leurs responsabilités, des procédures de mise en demeure et de consignation analogues à celles utilisées en matière d'ICPE ;
- la pratique du surclassement de petits ouvrages, voire la création ad hoc d'une classe « hors classe » (pour des ouvrages à niveau, mais surplombant des zones habitées) par la DEAL de la Réunion²⁸ ;
- la démarche de sensibilisation des collectivités locales, avec des sessions de formation menée par la DEAL de la Réunion.

2.2.2. Les ouvrages domaniaux

Plusieurs régions font l'objet de constats conduisant à des recommandations spécifiques tendant toutes à rappeler à l'État ses responsabilités et la nécessité de son exemplarité en tant que propriétaire d'ouvrages hydrauliques :

- en région Centre, le rapport pointe les enjeux de l'entretien des digues de Loire ;
- à la Réunion, le rapport s'inquiète de la situation des digues de protection de l'aéroport de Gillot, sans financement de l'étude de danger ;
- en région PACA, deux sujets sont soulevés : l'avenir du canal d'irrigation de Valsertres, dans les Hautes-Alpes ; la dizaine de barrages DFCI dans le Var ;
- dans le Nord Pas-de-Calais et en Alsace, de très nombreux ouvrages relèvent de VNF, qui ne semble pas considérer le financement des études de danger comme prioritaire ;
- en Haute-Normandie, les grands ports du Havre et de Rouen ne prennent manifestement pas la mesure de leurs responsabilités concernant les digues de l'estuaire de la Seine ;
- en Auvergne, ce sont les ouvrages sur le DPF qui méritent attention.

Dans tous les cas, les rapporteurs rappellent la nécessité de bien clarifier quel service est en charge de l'entretien, tant en termes de responsabilité financière (que ce soit VNF, le ministère chargé de l'agriculture, ou l'État gestionnaire d'un aéroport, etc.) que de moyens humains (effectifs dédiés, compétences, missions).

Mais il importe au préalable de vérifier l'utilité des ouvrages, puis de rechercher un gestionnaire directement intéressé par cette utilité, et donc envisager les modalités de transfert. Ceci peut supposer la mobilisation de crédits, d'abord pour des vérifications techniques diagnostic, etc.) et ensuite d'éventuels travaux de remise en état avant transfert.

Outre les recommandations spécifiques à la DGPR, mais aussi à la DGALN, émises dans le rapport de l'audit RNT pour la région Centre, portant sur la nécessité de clarifier les responsabilités pour la gestion des digues de Loire²⁹ tout en n'ignorant pas les relations étroites avec l'entretien du lit financé sur un autre BOP, puis la pérennisation des effectifs nécessaires, et à l'instar de la recommandation dans le rapport pour l'audit RNT en PACA, « sur l'exemplarité nécessaire de l'État pour les ouvrages dont il a la responsabilité », il semblerait pertinent de mener une enquête nationale de vérification des ouvrages hydrauliques domaniaux, avec un bilan de l'état de leur gestion (service en charge, crédits mobilisés, effectifs dédiés), de l'état de leur objet (utilité, fiabilité et solidité pour cette utilité, etc.), et un plan d'actions envisageant

²⁸ Sous réserve du récent décret de 2015 : idem ci-dessus

²⁹ Tenant compte de la récente réponse, partielle, apportée par la DGCL et la DGPR

soit le transfert à un autre gestionnaire, soit la garantie que l'État assume ses responsabilités.

Il est à noter que le rapport d'audit RNT en Languedoc-Roussillon pointe une problématique équivalente pour les ouvrages de pare-avalanche, actuellement gérés sous maîtrise d'œuvre du service RTM de l'ONF, dans les Pyrénées Orientales.

La mission a noté l'absence de vision globale sur ces ouvrages domaniaux, pour certains « oubliés ». À l'occasion de l'inventaire souhaitable de ces ouvrages, demander un plan d'actions comportant chaque fois que nécessaire les modalités de transfert à un autre gestionnaire.

13) Recommandation à la DGPR : lancer une enquête auprès des DDT(M), via les DREAL, d'inventaire des ouvrages domaniaux présentant un risque, notamment hydraulique (digues, canaux, barrages, etc.), et sur les plans d'action locaux en vue de garantir que l'État assume, dans les délais réglementaires, ses responsabilités de propriétaire.

2.3. Risques technologiques

Sont examinées, dans le domaine des risques technologiques, les questions relatives à l'inspection des installations classées, aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et à diverses réglementations de sécurité (appareils à pression, canalisations), qui contribuent d'ailleurs grandement à la sécurité des installations industrielles.

2.3.1. Le contrôle des installations classées

L'activité de contrôle des installations classées est encadrée, dans les DREAL, par un ensemble de procédures d'assurance qualité qui n'appellent pas de recommandations (les DREAL sont d'ailleurs certifiées ISO 9000 pour cette activité).

S'agissant des inspections, l'atteinte des objectifs ne fait pas l'objet d'observations importantes.

Les recommandations portent sur les sujets suivants :

- l'organisation, et particulièrement la répartition du suivi des établissements à forts enjeux entre le siège et les UT : dans certaines régions où les établissements de ce type sont peu nombreux, ils peuvent être directement suivis par le siège. Cette pratique n'est pas contestable, pour autant qu'elle ne conduise pas à retirer de fait aux UT les affaires présentant un intérêt particulier. Elle devra cependant être réexaminée, à la lumière de la nécessaire proximité, dans les DREAL fusionnées ;
- les délais d'instruction des demandes d'autorisation d'exploiter : dans beaucoup de régions, les objectifs nationaux de délais ne sont pas tenus et les DREAL ont tendance à apprécier la qualité de leur prestation en la matière à la seule aune des délais qu'elles maîtrisent. Il convient de rappeler qu'elles sont garantes vis-à-vis des demandeurs de l'ensemble du processus, et doivent de ce fait analyser aussi les retards imputables aux autres services et proposer aux préfets les actions correctives nécessaires. Il est à craindre que, dans certaines régions, l'objectif de respect des délais soit perdu de vue au profit des quotas d'inspection. A contrario, d'autres régions (Nord Pas-de-Calais notamment) ont

des résultats remarquables grâce à des bonnes pratiques (CODERST cible, équipe dédiée...). Ce sujet sera naturellement impacté par la future mise en œuvre du permis environnemental unique ; il serait souhaitable qu'il fasse l'objet d'une attention particulière dans les prochains audits.

Bonne pratique : la gestion des demandes d'autorisation d'exploiter en Nord Pas-de-Calais, avec la méthode des « CODERST cibles »

- l'exercice de l'autorité environnementale : l'inspection des installations classées joue un rôle majeur dans cet avis, avec deux variantes principales : contribution à un avis émis au niveau du siège, ou responsabilité de l'émission de l'avis après consultation du siège si nécessaire ; ces deux systèmes paraissent également pertinents, en fonction des caractéristiques de la DREAL. Le choix du deuxième suppose une bonne sensibilisation, voire formation, des inspecteurs quant aux aspects environnementaux autres que ceux classiquement traités par l'inspection (risques et rejets) et un endossement par un supérieur hiérarchique distinct du service instructeur pour éviter la confusion des rôles. Dans le même ordre d'idées, il est important que les inspecteurs puissent intégrer dans leurs décisions les aspects systémiques des milieux affectés par les installations (masses d'eau notamment).
- l'adéquation missions / moyens : il ressort des recommandations que le système a atteint ses limites en la matière ; on le constate en particulier dans les régions peu attractives à fort turn-over (Centre, Haute-Normandie). D'une manière générale les réductions d'effectifs font monter la pression. Cette situation conduit nécessairement à des impasses par rapport aux priorités nationales ; compte tenu des responsabilités de sécurité publique qui y sont afférentes, il est essentiel que les arbitrages nécessaires soient rendus dans la transparence et au niveau adéquat. Par ailleurs, la saturation des équipes de l'inspection rend difficile pour celles-ci la conduite de politiques régionales s'intégrant dans des problématiques systémiques ;
- l'inspection des installations classées réalisée par les DD(CS)PP : l'étendue et l'engagement de celles-ci dans l'inspection des installations classées agro-alimentaires, ainsi que la réalité de la coordination et du soutien effectué par les DREAL, sont à l'évidence d'une grande variabilité. Les DREAL doivent pleinement jouer le rôle de coordination de l'inspection des ICPE qui leur est fixé, et notamment animer et renforcer les réseaux d'inspecteurs des DD(CS)PP, d'autant plus que, dans certains cas, l'inspection ne repose dans celles-ci que sur un ETP « partiel ».

14) Recommandation à la DGPR : sur la base d'une réflexion avec le Ministère chargé de l'Agriculture quant aux schémas types d'organisation de l'inspection des installations classées par les DD(CS)PP, inciter les préfets à mettre en place des schémas d'organisation privilégiant la mutualisation des moyens et pouvant, le cas échéant, inclure le transfert de certains secteurs aux DREAL.

2.3.2. Risques accidentels ; les plans de prévention des risques technologiques

L'adoption des PPRT a représenté ces dernières années un effort très important pour les DREAL ; outre les difficultés d'ordre technique, les nécessités de concertation avec les collectivités locales ont représenté pour les équipes concernées, comme pour les industriels, un challenge culturel non négligeable. La quasi-totalité des rapports

comportent des recommandations concernant les PPRT, suivant schématiquement trois axes :

- l'amélioration de la concertation dans le cadre de la préparation et de la réalisation des plans ;
- la bonne articulation entre les DREAL et les DDT(M) ;
- la mise en œuvre des actions « post-PPRT », et en particulier l'accompagnement des collectivités locales et des riverains concernés pour la réalisation des travaux de protection.

Sur ce dernier point, une collaboration semble souhaitable entre les administrations centrales concernées afin de définir une méthodologie d'intervention, à la lumière notamment des expériences PARI.³⁰

15) Recommandation à la DGPR et à la DGALN : définir, sur la base des expériences PARI, une instruction commune quant à la mise en œuvre des prescriptions des PPRT en matière de sécurisation des logements des riverains des sites concernés.

Recommandation répétée à la DGPR : établir une doctrine en matière d'études de dangers réalisées pour les nœuds d'infrastructure (ports, gares de triage, centres routiers).

2.3.3. Risques chroniques : nuisances et pollutions

Les recommandations visent essentiellement la pollution de l'air ; outre certaines de nature technique, elles concernent les questions de planification (PRQA, PPA, SRCAE) et en particulier l'évaluation de leur efficacité réelle.

Un point particulier concernant la pollution des eaux est la question des boues de dragage (de la Seine en Haute-Normandie et des canaux de VNF dans le Nord Pas-de-Calais).

Il est à noter que l'action des DREAL et de l'ADEME dans le domaine des sites et sols pollués ne fait l'objet d'aucune recommandation (à l'exception de la question ponctuelle de la mise en sécurité de la raffinerie Petroplus près de Rouen).

2.3.4. Canalisations et équipements sous pression

Il s'agit de sujets très techniques, encadrés efficacement dans un système de pôles de compétence interrégionaux. Les recommandations portent surtout sur le maintien de ces compétences rares dans les DREAL.

2.3.5. Sous-sol (après-mine, carrières)

Les recommandations concernant l'après-mine, peu nombreuses, visent l'amélioration de la connaissance (question des ruisseaux couverts en Languedoc-Roussillon) et le maintien des compétences (même problématique que le point ci-dessus).

³⁰ La directrice générale de l'Anah a défini par note du 23 décembre 2015 les modalités de prise en compte des risques technologiques dans les programmes opérationnels d'amélioration de l'habitat. Ce dispositif est donc pleinement opérationnel.

Celles relatives aux carrières, également peu nombreuses, portent, outre sur un sujet très précis techniquement, sur la réalisation des schémas départementaux des carrières.

2.3.6. Concertation, communication

Ce sujet est important, car l'information des publics est un préalable indispensable à la conduite d'un dialogue sain entre les parties prenantes aux questions complexes de risques technologiques (voir notamment le sujet des PPRT). Les rapports font généralement des recommandations en la matière, dans quatre domaines :

- l'amélioration de l'information des populations directement exposées aux risques technologiques (information des riverains) ;
- le bon fonctionnement des instances réglementaires de concertation (CLIS notamment) ;
- le dialogue institutionnel avec les représentants associatifs (ONG, organismes professionnel) ;
- la diffusion de l'information relative aux risques technologiques (actions dirigées vers le grand public ou les acteurs professionnels publics ou privés).

16) Recommandation à la DGPR : inciter les DREAL à mener des actions d'information sur les risques technologiques et les mesures mises en œuvre par l'État pour leur prévention en sus de l'action des S3PI.

2.3.7. Points divers

Le contrôle des produits chimiques ne fait l'objet que d'une recommandation, s'interrogeant sur l'opportunité de la poursuite de cette activité... D'une manière générale, ce sujet n'est pas traité dans les rapports et mériterait sans doute, si la DGPR l'estime nécessaire (compte-tenu, en particulier, de la mise en application du règlement REACH), une mission ou une commande particulière.

La question de la coopération avec d'autres services (inspection du travail) fait l'objet de 2 recommandations en Haute-Normandie ; il s'agit là d'un vrai sujet, au moins pour ce qui concerne les établissements Seveso.

2.4. NATECH/TECHNAT

On entend par « Natech » l'influence des risques naturels sur les risques technologiques (et l'inverse pour « Technat »).

Ce sujet est explicitement mentionné dans sept des rapports, où il fait l'objet d'un chapitre particulier. Le risque naturel concerné est celui de l'inondation (à l'exception de l'Alsace, où c'est le risque sismique qui est étudié) ; l'audit de PACA mentionne en outre le risque lié aux feux de forêts. La problématique Natech est la seule qui soit regardée (sauf pour l'Alsace, où l'équipe d'audit s'est intéressée à l'influence des forages géothermiques sur les microséismes).

La question est abordée de plusieurs manières :

- par des interrogations d'ordre général ;

- par l'examen de zones ou installations où l'interaction Natech paraît particulièrement importante (site Constellium à Issoire, zone industrialo-portuaire de Dunkerque) ;
- par du retour d'expérience (inondation d'une usine pharmaceutique en Haute-Loire).

Les équipes d'audit ne paraissent pas très à l'aise pour traiter le sujet, faute sans doute de doctrine nationale, à la lumière de laquelle analyser les constatations faites ; il ne semble pas que les DREAL aient développé de leur côté des doctrines régionales. Les quelques recommandations émises sont très générales et se bornent à préconiser des exercices de réflexion ou des études plus ou moins précis. Toutefois, une recommandation est faite quant à la coordination des approches RN et RT sur un même site (Constellium), qui peut être un angle d'attaque intéressant pour traiter le sujet Natech.

Il serait utile qu'une méthodologie soit définie par la DGPR quant à la façon d'aborder ce sujet, qui est réel (voir les incidents survenus à la centrale nucléaire de Blayais en 1999...) ; une base de réflexion intéressante serait constituée par l'approche relative aux risques naturels pour les installations nucléaires de base (à laquelle le rapport « Centre » fait référence).³¹

17) Recommandation à la DGPR : élaborer une méthodologie nationale de traitement du risque Natech.

2.5. Déchets

Pour la mise en œuvre de la politique de prévention et de gestion des déchets (ménagers, du BTP, etc.), les services de l'État (DREAL et DDT/M) sont mobilisés essentiellement au titre de la procédure « ICPE », pour l'instruction des demandes d'autorisation d'exploitation de sites de traitement et ou de stockage, et le contrôle des installations correspondantes, mais aussi pour avis sur les plans départementaux.

Les principaux acteurs opérationnels sont donc les communes et EPCI qui assurent la maîtrise d'ouvrage de la collecte et du traitement des déchets non dangereux, avec ou sans mobilisation d'entreprises privées, ainsi que les Conseils départementaux, en charge de la planification (y compris déchets du BTP), et les Conseils régionaux pour les déchets dangereux.

Neuf des onze rapports traitent de ce sujet, et six émettent des recommandations, essentiellement à l'intention des services, mais aussi à la DGPR.

Néanmoins, dans les cas où les missions ont examiné le sujet, elles n'ont pas pu le faire complètement, le thème supposant, au regard de son ampleur et de sa complexité locales, de plus amples investigations ne pouvant être matériellement menées dans le cadre de l'audit.

Dans un cas, La Réunion, la mission recommande d'ailleurs qu'une mission spécifique CGE/CGEDD soit diligentée, en l'occurrence pour aider à accélérer la finalisation de la

³¹ La DGPR précise que, afin d'accompagner les exploitants concernés, mais aussi en vue d'aider plus largement les exploitants qui le souhaitent, à caractériser le risque inondation, s'y préparer et mettre en place des mesures de gestion de crise, la DGPR travaille actuellement à l'élaboration d'un guide relatif à ce risque, au sein d'un groupe de travail dédié. Le groupe de travail rassemble divers acteurs du secteur industriel et de l'Administration : assureurs, industrie du pétrole, de la chimie, producteur d'énergie, sécurité civile, inspection des installations classées, ainsi que des experts techniques.

planification (Plan Départemental de Gestion des Déchets Non Dangereux, PDGDND). Sans l'exprimer aussi clairement dans le rapport, la mission en charge de l'audit pour PACA, avait émis oralement aussi une suggestion similaire à la DGPR : une mission récemment diligentée en urgence pour le dossier de la décharge de Septèmes-les-Vallons à Marseille, a, à son tour, montré la complexité de la gestion des déchets dans cette région.

D'une manière plus générale, le dispositif à deux étages (communes/EPCI : maîtrise d'ouvrage opérationnelle ; départements : planification) ne semble pas fonctionner de manière satisfaisante.

1/ Soit les plans départementaux ne sont pas finalisés, soit ils ne fixent pas d'objectif suffisamment ambitieux, en restant en deçà des orientations issues du « Grenelle de l'environnement ». Alors que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République / « Notre » a transféré la responsabilité de la planification aux Conseils régionaux, il serait opportun de dresser un bilan « qualitatif » de ce dispositif de planification départementale, en identifiant les cas où des installations (traitement ou stockage) envisagées par des plans n'ont pas été réalisées, et les conséquences pour le traitement des déchets correspondants (transferts dans d'autres départements, enfouissement de déchets non triés...).

Il serait donc judicieux, à la lumière de leur expérience, que les DREAL établissent, dans la perspective du transfert de compétences aux régions une évaluation qualitative de la planification départementale de la gestion des déchets non dangereux, dont ceux du BTP, pour identifier les situations justifiant un réexamen.

18) Recommandation à la DGPR : faire établir par les DREAL, conjointement avec les conseils régionaux, à l'occasion du transfert de compétences une évaluation qualitative de la planification départementale de la gestion des déchets non dangereux, dont ceux du BTP, pour identifier les situations justifiant un réexamen.

La mission note que la DGPR ne semble pas avoir donné de suite aux difficultés signalées dans plusieurs régions (PACA, Réunion) en matière de déchets,

2/ Lorsque les plans départementaux prévoient des installations (traitement, stockage), avec les zones prévues à être desservies, les collectivités, qui devraient « logiquement » assurer les maîtrises d'ouvrage correspondantes, mais qui redoutent par ailleurs l'opposition des populations, ne se considèrent pas engagées par ces plans, surtout si elles « bénéficient » (via des contrats avec des entreprises privées) de dispositifs d'exportation/traitement de leurs déchets à l'extérieur de leurs territoires.

Face aux retards (ou aux absences) dans les prises de décision, l'État se retrouve souvent à devoir gérer en urgence des situations, bien au-delà de ses missions officielles (précitées), ne serait-ce qu'en cas de manquement grave (soit dans l'exploitation, soit avec l'insuffisance notoire de capacités d'installations au regard des besoins locaux), ou en présence de flux interdépartementaux, voire interrégionaux ou internationaux. Il apparaît donc nécessaire que l'État, au-delà de sa posture d'instruction de tels dossiers au coup par coup, se dote, dans chaque région, d'éléments de réflexion, voire d'une stratégie, en matière de gestion des déchets. Cette prise de recul permettra de prévenir, et d'éviter, dans la mesure du possible, des décisions « in extremis » de transfert de déchets vers une autre région ou un dépassement temporaire de tonnage annuel, pour lesquelles les élus, par manque de volonté et/ou d'anticipation, ne manquent pas de solliciter l'appui de l'État.

Ceci suppose d'abord de disposer de données fiables. Trop souvent, il n'existe pas d'observatoire régional, malgré la politique incitative de l'ADEME. Ceci permettrait de mieux coordonner les instructions de demande d'autorisation, et surtout, les avis sur les plans départementaux. Ceci est d'autant plus indispensable dans des régions où le secteur privé, très actif, détermine de fait la situation et imprime une stratégie régionale implicite mais très prégnante (comme on peut le constater en PACA, où trois opérateurs privés maîtrisent la quasi-totalité du marché, et donc des flux, même si les dispositions des plans sont opposables aux opérateurs, publics ou privés).

Suggestion à la DGPR : demander aux préfets de région (DREAL) des propositions de réflexions / visions régionales de l'État en matière de gestion des déchets (coordination des autorisations et du suivi des exploitations, ainsi que des avis sur les plans départementaux ; position sur les flux hors des départements), s'appuyant sur la généralisation de la mise en place d'observatoires régionaux en la matière pour préparer la position de l'État pour les futurs plans régionaux.

Le principe de proximité, édicté par l'article L541-1 du Code de l'environnement reste très loin d'une application concrète dans de nombreuses régions, que ce soit en matière de déchets dangereux (Pays de Loire, Nord-Pas de Calais), ou de déchets ménagers (PACA : par exemple des déchets des Alpes Maritimes sont transférés massivement vers les Bouches-du-Rhône voire le Vaucluse, et au-delà, notamment en Italie) ou de ceux du BTP. Plusieurs missions évoquent l'intérêt de rechercher des dispositifs de plus grande responsabilisation des collectivités territoriales, voire de contrainte (par exemple en imposant qu'un SCOT estime les volumes de déchets du BTP et détermine les modalités futures de gestion / traitement et stockage ultime éventuel / au sein de son périmètre).

Suggestion à la DGPR : développer la doctrine pour rendre plus opérationnel et plus appropriable le principe de proximité dans la gestion des déchets, tel que défini à l'article L541-1 du Code de l'environnement.

Les audits ont, par ailleurs, mis en évidence diverses difficultés locales :

- la question des véhicules hors d'usage (Centre) ;
- les dépôts sauvages de déchets du BTP (dans certains cas, avec « l'accord » des propriétaires des terrains), avec souvent des conséquences en matière de risques inondations, soit par empiétements importants dans les lits majeurs, soit par comblement quasi total de vallons (PACA) ;
- la gestion des sédiments de dragage des canaux gérés par VNF (Nord-Pas-de-Calais) ;
- la méthanisation et/ou le compostage, sous les deux aspects du mauvais fonctionnement d'installations importantes durant plusieurs mois après leur mise en service (Angers, Montpellier) et de petites installations agricoles.

Enfin, les rapports d'audit relèvent diverses bonnes pratiques :

- DREAL Pays de Loire : réalisation d'une brochure d'information sur la gestion des déchets ;
- PACA : bon fonctionnement de l'observatoire régional des déchets ;
- Aude (Languedoc-Roussillon) : la mise en place et le bon fonctionnement d'une commission de suivi du plan départemental de gestion des déchets du BTP.

3. Articulation avec les autres politiques

3.1. Préparation et gestion de crise

Neuf des onze rapports traitent de ce sujet, et sept émettent des recommandations, essentiellement aux services (y compris SIDPC des préfectures, voire rectorats), mais aussi à la DGPR, voire, plus ponctuellement, à la DGSCGC (direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise, au sein du ministère de l'Intérieur).

Dans la préparation à la gestion de crise, ce sont essentiellement les DDT(M) qui sont mobilisées³², mais il ne faut pas oublier les rôles des DREAL, quand elles sont en charge de la prévision des crues, ou au titre des missions zonales de sécurité/défense.

Les DDT(M) sont notamment mobilisées par la sollicitation éventuelle du référent inondation : agent désigné nominativement ou, le plus souvent, « service » référent avec cadres de permanence disposant d'une « mallette » de crise.

Au-delà du processus de désignation de ce référent, les missions se sont attachées à examiner la chaîne d'information sur les risques majeurs/documents de gestion de crise. En effet, depuis le DDRM (dossier départemental des risques majeurs) jusqu'aux IAL (obligations d'informations des propriétaires et locataires) et aux CPS (cahiers de prescriptions de sécurité des campings), les DDTM sont plus ou moins impliquées, en liaison avec d'autres services dont toujours les SIDPC (services interministériel de défense et de protection civile) des préfectures et, souvent, les DDPP. La cohérence avec les approches de prévention des risques majeurs n'est finalement que rarement complètement assurée.

Dans certains cas l'élaboration du DDRM a été confiée à la DDPP, qui n'a pas forcément les compétences techniques pour la mener à bien (Bouches-du-Rhône). Dans d'autres, le service en charge de la transmission des informations aux maires (TIM) n'est pas identifié ou, s'il l'est, n'assume pas son rôle (SIDPC des Alpes-Maritimes). Dans d'autres encore, le service en charge d'accompagner les communes dans l'élaboration des DICRIM (dossiers d'information communale sur les risques majeurs) ou simplement d'en assurer le suivi n'est pas identifié (Vaucluse).

Les données et cartographies des risques sont parfois dispersées et non cohérentes (Bouches-du-Rhône), par exemple entre les services en charge de la mise en œuvre des politiques de prévention (DDTM) et ceux en charge des crises (SIDPC et SDIS), ou tout simplement non tenues à jour (les DDTM de Haute-Normandie).

Dans la chaîne du plan de préparation de crise, impliquant donc les DDTM, les missions ont pu constater trop souvent une absence de vérification des cohérences entre les plans ORSEC, les PCS (plans communaux de sauvegarde), les CPS, mais aussi les PPMS (plans particuliers de mise en sûreté des établissements scolaires).

Les petites communes sont démunies, et rarement conseillées par les services de l'État pour élaborer leurs PCS.

Les syndicats de rivières (que va renforcer la « GEMAPI ») sont peu impliqués (sauf cas remarquables du SYMADREM et du SMMAR), alors même qu'ils disposent de données, de compétences, d'une connaissance des risques d'inondation. A contrario,

³² Avec souvent une ambiguïté v/v des préfets, qui attendent toujours une mobilisation au titre de la circulation et des routes, alors même que les DDT(M) ne sont plus du tout en charge, ni compétentes.

les missions ont pu noter une excellente implication des syndicats de massifs forestiers, s'appuyant harmonieusement sur les comités communaux feux de forêts (CCFF).

Tous ces éléments expliquent les nombreuses recommandations portant sur ces thèmes, avec des accents particuliers sur :

- la formalisation d'une nécessaire implication des services de l'éducation nationale (rectorat, DASEN, établissements), en coordination locale avec les préfets (SIDPC, DDTM, DDPP) ;
- la clarification indispensable des responsabilités des services départementaux (SIDPC, DDTM, DDPP) dans la chaîne des documents (du DDRM aux DICRIM et PCS, et CPS) ;
- la convergence à organiser entre politique de prévention et préparation à la gestion de crise, en particulier en matière d'inondations, avec l'implication des établissements « GEMAPI » dans la préparation à la gestion de crise.

Enfin, divers rapports abordent la question de l'information, voire de la responsabilisation des citoyens en crise, par exemple via les réseaux sociaux, ou en retour d'expérience post-crise (contre-exemple regrettable de l'incident Lubrizol en Haute-Normandie).

La mission prend acte de la réponse faite par la DGPR demandant un travail conjoint avec la DGSCGC sur une meilleure coordination entre préparation de crise et prévention des risques majeurs.

Ainsi, la publication de la circulaire du 31 décembre 2015 relative à la prévention des inondations et des événements météorologiques extrêmes met l'accent sur la mise en œuvre des actions d'information préventive et de préparation à la gestion de crise. C'est aussi le cas pour l'instruction du gouvernement du 14 janvier 2015 relative aux conditions de financement des PAPI et des opérations d'endiguement du plan submersions rapides indiquant que la réalisation d'un plan communal de sauvegarde par la commune est une condition de l'attribution du dernier versement des subventions du FPRNM pour la réalisation de travaux de prévention ou de protection dans le cadre d'un PAPI. Enfin, le développement de plusieurs e-formations sur les DICRIM et les PCS est prévu dans le cadre du plan d'action en cours de préparation avec la DGSCGC.

Enfin, les rapports d'audit relèvent diverses bonnes pratiques :

- le préfet de région Languedoc-Roussillon a décidé, suite à l'audit RNT, et dans le cadre du plan d'action établi dans ce cadre, de mandater la DREAL pour animer les directeurs de cabinet des préfets et les SID PC, afin d'assurer la mise en œuvre d'une stratégie régionale.
- Création de pôle de compétence spécifique risques ou de missions inter-services pour coordonner la chaîne d'information des maires et habitants, ou la définition d'exercices
- Var : une mission d'appui opérationnelle auprès du préfet pour aider les communes dans l'élaboration de leurs PCS ;
- Pyrénées-Orientales : bonne coordination entre la préfecture (SIDPC) et le DASEN, via des exercices et une coordination dans l'élaboration des PPMS ;
- Pyrénées-Orientales : intégration d'un plan de gestion de la circulation routière en cas d'inondations, dans le plan ORSEC ;

- Hérault : création d'un groupe de travail piloté par un sous-préfet – Béziers) en vue de coordonner les PCS et CPS sur le littoral, dans un arrondissement ;
- Aude : référent inondation constitué par une astreinte de cadres volontaires spécialistes des inondations ;
- Aude : mobilisation du SMMAR pour aider les communes à élaborer des PCS homogènes et coordonnés par bassins ;
- Alpes-Maritimes : étude du SDIS, menée par le CEREMA, sur la vulnérabilité aux séismes et risques majeurs de ses implantations (une centaine), et débouchant sur un programme lourd de sécurisation (50 M€) ;
- Seine-Maritime : le SIRACEDPC a élaboré toutes les procédures de circulation d'information pour faire face à une crise technologique
- Pays-de-la-Loire : dispositif « d'alerte DREAL », instituant une permanence téléphonique 24H/24H, pour les risques technologiques et hydrauliques
- Nord Pas-de-Calais : astreinte « gestion de crise » à la DREAL à deux niveaux : zonal, avec 3 agents en astreinte téléphonique la semaine ; régional, avec 40 cadres mobilisables suivant leurs compétences pré-identifiées. Le dispositif est doté d'un classeur REFLEX.

3.2. Urbanisme

Les services de l'État, DREAL et DDT notamment, sont chargés d'assurer la cohérence entre la traduction de la politique nationale de prévention des risques dans les PPR et les politiques locales d'urbanisme mises en œuvre par les collectivités via les documents de planification (cartes communales, PLU, SCOT) ou en application des seules règles nationales d'urbanisme en l'absence de tels documents.

La cohérence et le lien entre les politiques doit être assurée lors de la phase d'élaboration des documents d'urbanisme, avec les porteurs à connaissance (PAC) réalisés tout au long de la procédure, puis avec l'annexion des PPR approuvés aux PLU.

Les services, sous l'autorité des Préfets, doivent ensuite vérifier la régularité des documents de planification au regard des dispositions des PPR et la légalité des autorisations d'utiliser le sol dans les secteurs à risques.

Plusieurs rapports font état d'une bonne collaboration au sein des DDT entre les services risques naturels et urbanisme pour la mise au point des PAC risques naturels (RN) (Marne, Loire-Atlantique, Ardennes³³). Elle est moins évidente entre DREAL et DDT pour les PPRT ([cf § 2.2.3](#) risques technologiques).

Cependant, certaines initiatives méritent d'être soulignées : la DREAL Pays-de-la-Loire s'efforce de faire le lien dans ses PAC risques technologiques (RT) entre les aléas et les recommandations émises pour maîtriser l'urbanisation et elle collabore avec les DDT pour donner une information conjointe sur le volet étude du PAC RT (fait par ses services), et sa traduction urbanistique par la DDT.

Les services réalisent aussi, en tant que de besoin, des PAC « ponctuels », en dehors de l'élaboration des documents d'urbanisme, ceci aussi bien pour les risques naturels que pour les risques technologiques (par ex PAC risques miniers, sismique, et communes prioritaires suite à Xynthia en Loire Atlantique).

³³ Voir rapport d'audit régional risques naturels et hydrauliques Champagne-Ardenne de 2012

Compte tenu de l'ampleur du sujet, qu'il s'agisse des PAC RN ou des PAC RT, aucun rapport sauf un (PACA, pour deux PAC RT) n'examine leur contenu, le sujet étant abordé uniquement par la description du déroulement du processus PAC.

Il en est de même en ce qui concerne l'annexion des PPR aux PLU. Les rapports insistent sur la nécessité de rappeler aux maires leurs obligations en la matière (PACA, Languedoc Roussillon, Haute-Normandie), voire rappellent utilement que l'annexion n'est pas un simple collage du PPR au PLU, mais une mise en compatibilité sur le fond (PACA).

La mission estime que la mesure du degré d'intégration de la politique des risques dans les documents d'urbanisme constitue un sujet en soi, qui dépasse le cadre des audits risques en région. Par ailleurs, cette intégration devrait pouvoir être faite plus facilement que par la procédure très lourde du projet d'intérêt général.

19) Recommandation à la DGPR et à la DGALN : réaliser un bilan conjoint permettant de mesurer l'intégration de la politique des risques naturels et des risques technologiques dans les documents d'urbanisme. Engager ce bilan dès maintenant et, en parallèle, le processus de modification du code de l'urbanisme pour permettre, entre autres, l'intégration des éléments « risques » des PAC par la procédure de modification ou de révision d'office des PLU par le Préfet en cas de non annexion dans les délais par les collectivités compétentes

Le contrôle de légalité des PLU dans leur déclinaison du PPR n'est pas examiné dans les rapports, qui se sont intéressés au contrôle de légalité des autorisations d'utiliser le sol (AUS), au contrôle de la conformité des constructions réalisées sur la base de ces autorisations, et à la lutte contre les constructions non autorisées.

Certaines DDT ont mis en place, suite à la réforme de l'urbanisme de 2007, des méthodes de contrôle des dossiers sur les projets à enjeux, dont ceux situés en zones inondables (Marne, Hérault).

20) Recommandation à la DGPR et au SG/DAJ : capitaliser les stratégies départementales du contrôle de légalité existantes et assurer la généralisation en DDT de celles se révélant les plus efficaces

En ce qui concerne le contentieux pénal de l'urbanisme, les services, faute d'effectifs suffisants, et parfois de compétences techniques, ne peuvent assurer pleinement le déclenchement des procédures et leur suivi, quand ils ont toutefois réussi à convaincre le Parquet de la nécessité d'engager des poursuites. La démarche volontariste de la DEAL Réunion montre toutefois que c'est tout à fait possible : un protocole co-signé par le Préfet et les deux Procureurs de la République définit la politique pénale : l'État intervient en priorité en zones naturelles, agricoles et à risques, les communes en zone urbaine. Les astreintes sont systématiquement recouvrées, des démolitions réalisées en phase pré-contentieuse ou contentieuse, même si la pression ne doit pas être relâchée.

Une autre difficulté tient à la pluralité des polices venant interférer avec celle de l'urbanisme : polices de l'eau, de l'environnement et de la construction, avec des actions diligentes (ou non) et coordonnées ou (non), alors qu'elles dépendent maintenant toutes du MEDDE.

La mission rappelle à ce sujet la proposition du rapport n°008814-01 du CGEDD (décembre 2013) sur la mise en œuvre des polices de l'urbanisme et de la construction, de créer une police administrative unique pour le développement durable.

3.3. Campings

La problématique des campings en zones à risques fait l'objet de développements spécifiques dans trois rapports : Haute-Normandie, mais surtout PACA et Languedoc-Roussillon³⁴.

Outre le signalement de l'existence de quelques campings en zones à risques technologiques, le rapport pour la Haute-Normandie pointe la non validité des CPS, en particulier par absence de prise en compte des temps nécessaires à l'évacuation au regard de la cinétique des phénomènes.

Les deux régions du littoral méditerranéen comptent plus d'un million de campings en zones à risques³⁵. Ceci veut dire qu'en période estivale (mais pas seulement) on se trouve face à une urbanisation de fait, avec de l'ordre de un à deux millions de personnes, qui ont, pour la plupart, une absence totale de conscience des risques. Contrairement au sentiment général (y compris au sein de services de l'État), cette période estivale est soumise à divers aléas : le risque feux de forêts, le risque submersion marine, le risque « chute de blocs » (comme dans les gorges du Tarn en Lozère), mais aussi le risque inondations (juin 2010 dans le Var, avec plus de 300 campeurs hélitreuillés dans la nuit ; juillet 2014 en Ardèche et dans le Gard ; septembre 2014 en Languedoc-Roussillon, avec quatre décès dans un camping à Lamalou-les-Bains/34).

De l'avis des équipes d'audit, ni les services de l'État, ni les élus, ni les acteurs concernés, ne semblent avoir véritablement conscience de l'ampleur de la vulnérabilité, et ceci se traduit par une absence de stratégies régionales et départementales. La diversité des organisations de l'État au niveau départemental (avec un service pilote qui peut être un SIDPC, une DDPP, voire, mais rarement, une DDT/M), et l'absence d'animation par les DREAL, rendent difficile une circulation de l'information et une harmonisation des pratiques pourtant souhaitable.

Malgré la gravité de certaines situations, peu de campings, voire d'emplacements, sont fermés. Et, quand c'est le cas, on trouve des maintiens en exploitation illégaux³⁶.

L'ambiguïté s'est récemment aggravée, avec l'action totalement indépendante du GIE Atout France, qui procède aux classements sans tenir compte des enjeux de sécurité, et sans relation avec les préfetures.

Les risques sont aggravés par deux problèmes :

- une généralisation de l'occupation hors période estivale, grâce à l'implantation quasi généralisée d'habitations légères de loisir (« mobil homes »), tant par des vacanciers hors saison (surtout retraités), mais aussi par des travailleurs recherchant un logement provisoire pendant une activité (chantier, mission, etc.), et de plus en plus par des habitants permanents à revenus très modestes

³⁴ Les audits menés en 2013 et 2014 n'ont pas pu tenir compte de l'enquête spécifique lancée par la DGPR en octobre 2014.

³⁵ 600 en PACA, sur 1 000 existants ; près de 700 en Languedoc-Roussillon

³⁶ Par exemple : 9 campings illégaux dans l'Hérault

(bénéficiant de condition de loyer hors saison très avantageuse, même vis-à-vis des loyers HLM). Dès lors, l'exposition aux risques, en particulier d'inondation, est majeur, ne serait-ce qu'au regard des épisodes cévenols brutaux et dévastateurs pouvant se produire tout au long de l'année³⁷ ;

- un déficit important en cahiers de prescriptions de sécurité (CPS)³⁸. Le contrôle de la qualité de ces CPS, quand ils existent, est rare, et les cas d'exercices organisés par les services de l'État sont d'une extrême rareté³⁹. De surcroît, dans certaines zones, un CPS par camping est totalement inadapté, car il est indispensable de prévoir l'évacuation de plusieurs campings tributaires d'une seule voie d'accès⁴⁰.

Enfin, plus spécifiquement dans les départements littoraux du Languedoc-Roussillon, et plus ponctuellement en PACA (Camargue, etc.), les services de l'État sont confrontés au développement d'une cabanisation massive⁴¹, dont l'ampleur est telle que sa résorption est hors de portée avec les moyens actuels.

En conclusion, outre les recommandations portant sur la nécessité de l'élaboration de stratégie régionale face à l'enjeu des campings à risques, avec une animation nécessaire des DREAL, les rapports attirent surtout l'attention de l'administration centrale (DGPR) sur trois points essentiels :

- l'impérieuse nécessité de concentrer les efforts sur les enjeux majeurs des campings en zone d'aléa fort ou soumis à des phénomènes à cinétique rapide ;
- l'urgence qui s'attache à ce que des classements de campings ne puissent plus être opérés par le GIE Atout France, lorsque les emplacements concernés se situent dans des zones à risques, sans avis préalable du préfet ;
- la nécessité d'engager une opération spécifique « lourde » face à la cabanisation en Languedoc-Roussillon.

La présente mission a bien noté la récente commande d'une mission dédiée IGA/CGEDD. Elle pourra donc reprendre les éléments formalisés dans les suggestions ci – dessous, en fonction de ses propres analyses.

Recommandation répétée à la DGPR, en liaison avec la DGALN : accompagner la mise en place de stratégies régionales spécifiques pour prévenir les risques dans les campings en zones d'aléa fort ou soumises à des phénomènes à cinétique rapide, comprenant notamment un programme de fermeture d'emplacements, voire de campings si la sécurité des occupants/usagers/clients ne peut pas être assurée, un volet de vérification des contenus et l'opérationnalisation des CPS des campings, de manière individuelle ou de manière groupée lorsque les évacuations ne sont matériellement possibles que par une seule voie desservant un ensemble de campings

³⁷ comme en 2014 : janvier, juin, juillet, et de septembre à novembre

³⁸ Avec le cas extrême des Pyrénées Orientales, où aucun camping ne dispose de CPS. Or, à Argelès-sur-mer, par exemple, il y a 56 campings, accueillant en simultané plus de 120 000 personnes.

³⁹ Sauf dans le cas notable des Hautes Alpes

⁴⁰ c'est ce qui a amené le préfet de l'Hérault à mandater le sous-préfet de Béziers pour piloter ce sujet sur des zones regroupant plusieurs campings.

⁴¹ Cf rapport CGEDD n° 005964-01

Recommandation répétée à la DGPR : établir une procédure propre à éviter que des campings, ou des emplacements puissent être autorisés, alors qu'ils se situent en zones d'aléa fort et, dans ce cadre, engager une action pour assurer une meilleure prise en compte des risques lors des classements menés par le GIE Atout France.

Recommandation répétée à la DGPR et à la DGALN : soutenir, en liaison avec la DGALN, une action spécifique lourde contre la cabanisation en Languedoc-Roussillon, les circonstances ne semblant guère avoir évolué depuis le rapport du CGEDD n° 005964-01.

Les présents rapporteurs complètent en faisant observer que l'on ne peut plus considérer les campings comme des espaces non bâtis, occupés uniquement en période estivale, avec des moyens provisoires (tentes, caravanes) : il est temps de considérer que nombre de campings sont en fait des zones urbanisées⁴².

Recommandation répétée à la DGPR et à la DGALN : engager une réflexion en vue de faire évoluer le statut des campings équipés en habitations légères de loisir vers la notion de constructions et de zones urbanisées, et donc les soumettre comme tels au code de l'urbanisme et aux PPR.

3.4. Eau

Les rapports n'évoquent que très rarement de manière explicite l'articulation entre la mise en œuvre des politiques de prévention des risques et celles concernant l'eau : il s'agit de la Directive Cadre sur l'Eau essentiellement (autres directives telles notamment « ERU » et « Nitrates » moins prégnantes au regard des risques). Deux rapports doivent être cités à cet égard :

- Le rapport de l'audit mené en PACA évoque deux facteurs souvent cités (par le public) comme aggravant les effets des crues : le manque général d'entretien des cours d'eau et « l'inefficacité de la police des eaux » : les débris naturellement présents (arbres renversés...) ou divers déchets déposés intentionnellement dans le lit des cours d'eau (encombrants, gravats,...) conduisant « facilement » à des embâcles ou à des rétrécissements des sections d'écoulement.

Les autres priorités des effectifs des services en charge de la police de l'eau, même si les municipalités ou les riverains alertent parfois ces services, font que le risque d'être sanctionné est faible. Quand sanction il y a, celle-ci intervient tardivement et, en outre, lorsqu'il s'agit de remblais intentionnels en vue de l'agrandissement d'une parcelle, le montant est faible comparé à la valeur des mètres carrés gagnés, et, en tout état de cause, les remblais ne peuvent plus être supprimés.

Le dispositif de répression des infractions à la police de l'eau n'est donc absolument pas dissuasif en matière d'entretien des cours d'eau et de préservation des conditions d'écoulement.

⁴² Avec des cas signalés dans l'Aude, où les pavillons en bois, érigés sur des plate formes en béton ont été vendus, transformant de fait les campings en copropriété.

Recommandation répétée (DGPR et DGALN/DEB) : engager une réflexion en vue : 1) de sensibiliser le public sur les enjeux et les bonnes pratiques en matière d'entretien des cours d'eau – 2) de sensibiliser les maires et leur rappeler les moyens d'action dont ils disposent et notamment l'article L 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales et les articles L 215-12, 215-16 et 216-3 du code de l'Environnement – 3) de réviser le régime des sanctions et les procédures pénales en matière d'entretien des cours d'eau, pour les rendre plus systématiques et plus dissuasives.

À signaler également la réalisation de travaux de « nettoyage » de lits (enlèvement d'atterrissements d'alluvions...), de confortement d'ouvrages de protection..., demandés avec insistance par des riverains sinistrés, réalisés après inondations, par des collectivités, sans respect strict des procédures (dossiers « loi sur l'eau »...), en invoquant le caractère d'urgence, même plusieurs mois après l'événement.

- le rapport de l'audit mené en Nord Pas-de-Calais mentionne une action concertée de la DREAL concernant l'amélioration de la qualité des eaux. Cette action, qui se situe dans le cadre de l'action nationale de recherche des substances dangereuses dans l'eau (RSDE), a été menée en collaboration étroite entre les services chargés des risques et des milieux, et a consisté tout d'abord à identifier les masses d'eau sensibles à traiter en priorité pour respecter les objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

4. Bonnes pratiques

Dans la quasi-totalité des rapports sont décrites de bonnes pratiques de services, voire d'institutions. Elles soulignent soit une bonne mise en œuvre de procédures, soit des démarches proactives imaginées afin d'anticiper ou de prévenir des difficultés.

Porter de telles pratiques à la connaissance générale serait de nature à grandement faciliter la tâche des services, et/ou la mise en œuvre des politiques de prévention des risques.

La mission note une grande richesse d'initiatives, et de grandes compétences mobilisées ainsi par les services, ou diverses institutions. Dans un contexte actuel difficile, il lui paraît aussi important de mettre en valeur ces démarches positives et d'en faire retour, par une valorisation, à ces équipes efficaces et volontaires.

La mission préconise donc la mise en place d'une base de données, accessible sur l'intranet du ministère, qui serait alimentée, en parallèle à la publication des rapports.

La présente mission pourrait aider à assurer l'initialisation de cette base de données, pour les audits déjà publiés et ici examinés, en liaison avec les auditeurs concernés.

La mission propose en annexe une fiche modèle type, et liste les bonnes pratiques repérées dans les divers rapports d'audits examinés.

21)Recommandation à la DGPR : mettre en place, en liaison avec le CGEDD, une base de données des bonnes pratiques constatées à l'occasion des audits en matière de mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques.

Conclusion

Les onze audits de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques (RNT) menés en 2013 et 2014, ont concerné neuf régions métropolitaines (Alsace, Auvergne, Centre, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays-de-Loire et PACA) et deux régions d'outre-mer (Guyane et Réunion).

Les missions correspondantes rencontrent, pour ce qui est des services déconcentrés de l'État, les DREAL (le cas échéant, de bassin), les DDT(M) et les DD(CS)PP chargés de cette mission.

Le premier objet de la synthèse de ces onze audits a porté sur l'évaluation de l'appropriation de la méthode des audits, d'une part par les équipes d'auditeurs, et, d'autre part, par les services chargés de la mise en œuvre de la politique, ainsi que le service commanditaire, la DGPR.

La nouvelle approche, régionale, mais prévoyant également des investigations dans les départements, est unanimement appréciée par l'ensemble des acteurs. Cependant, il apparaît opportun d'améliorer la méthode en ciblant mieux le champ thématique de ces audits, tant de manière générale, qu'en priorisant les thèmes à approfondir au cas par cas. Ceci sera d'autant plus indispensable avec la création, en 2016, des nouvelles régions, de taille très importante, avec de très nombreux départements.

L'ensemble des acteurs considère qu'il faut aborder la question des ressources humaines sans tabou, au moins sous deux angles : l'adéquation missions/moyens et le maintien des compétences.

Compte-tenu de l'imbrication de diverses politiques (urbanisme, habitat, prévention et la préparation à la gestion de crise), et de la mobilisation de divers services pour mettre en œuvre les politiques auditées, la mission propose de mieux associer, au stade de la préparation, voire à celui de la restitution, d'autres directions d'administration centrale, tant au sein du ministère de l'Écologie, du Développement Durable, et de l'Énergie (DGALN, DGEC), qu'au sein d'autres ministères (comme la DGSCGC, en particulier pour les régions à phénomènes rapides et intenses).

La mission a considéré important, dans l'esprit des méthodes générales d'audits, de proposer de compléter le guide référentiel par une grille d'analyse des risques de non atteinte des objectifs, dont elle propose une première esquisse.

Enfin, l'ensemble des services audités expriment une très forte attente pour connaître la suite donnée aux recommandations adressées aux directions d'administration centrale.

Le second objet de la synthèse à mi-parcours des audits régionaux risques naturels et technologiques a porté sur l'analyse des recommandations formulées dans les rapports d'audits, éclairée par la lecture plus approfondie de tous ces rapports, et les entretiens menés par la mission.

Ces recommandations s'adressent essentiellement aux services et établissements déconcentrés de l'État, prioritairement ceux relevant du ministère en charge des risques (sous l'autorité des préfets : DREAL, DDT(M)), mais elles s'adressent aussi souvent aux administrations centrales, en premier lieu à la DGPR.

L'analyse de l'ensemble de ces recommandations a conduit la mission à appeler l'attention de la DGPR, sur les points suivants :

- le contrôle de légalité et le suivi des infractions ;
- la clarification du rôle de diverses procédures (PAPI, priorisation des PPRI, contrôle des ouvrages hydrauliques en regard de la prévention des inondations, etc.) ;
- l'importance de l'information sur les risques (observatoires, DDRM, etc.) ;

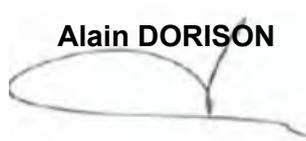
La mission suggère en outre des réflexions nationales plus approfondies dans certains domaines sensibles comme :

- le risque sismique dans les quatre zones métropolitaines les plus vulnérables (Alsace, PACA, Alpes, Pyrénées), avec un focus sur la zone la plus vulnérable, l'agglomération de Nice-Côte d'Azur (avec plus d'1,5 millions d'habitants) ;
- les interférences entre risques naturels et risques technologiques (NATEH/TECHNAT), avec la nécessité de mieux cerner une méthodologie nationale ;
- un réexamen des modalités de la mise en œuvre locale de la politique nationale de gestion des déchets, et de mobilisation des services locaux de l'État, ce qui entraînerait la réorientation des modalités d'inspection ou d'audit ;
- une poursuite des réflexions sur la meilleure intégration de la prévention des risques dans les politiques d'urbanisme et d'aménagement, en particulier en envisageant des procédures de modification ou révision d'office des PLU ;
- une réflexion spécifique en ce qui concerne la prise en compte des risques majeurs par les acteurs du domaine de hôtellerie de plein-air au regard de la prise en compte des risques majeurs⁴³.

En conclusion générale, le dispositif d'audit régional risques naturels et technologiques est très utile, et, après améliorations à prévoir, dont la mise au point d'une grille d'analyse, mérite poursuite, avec un suivi des suites données, en particulier des recommandations aux administrations centrales, afin d'assurer la meilleure mise en œuvre possible des politiques de prévention de ces risques majeurs.



Alain BAUCHE
Ingénieur général
des ponts, des eaux et des
forêts



Alain DORISON
Ingénieur général
des mines



Gérard LEHOUX
Ingénieur général
des ponts, des eaux et des
forêts



Catherine MARCQ
Inspectrice de l'administration
du développement durable



Gilles PIPIEN
Ingénieur général des ponts, des eaux et
des forêts

⁴³ En particulier en tenant compte des conclusions de la mission inter-inspection IGA/CGEDD lancée à l'été 2015 (lettre de mission du 7 juillet)

Annexes

1. Lettre de commande



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

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Paris, le **09 JUIN 2015**

Le vice-président

à

Monsieur le vice-président du Conseil
général de l'économie, de l'industrie,
de l'énergie et des technologies

Monsieur le vice-président du Conseil
général de l'alimentation, de
l'agriculture et des espaces ruraux

Objet : Rapport CGEDD n° 010231-01 : Synthèse des audits risques naturels et technologiques
engagés depuis 2013 – Programme d'activité 2015

PJ : 1 note de problématique

Depuis trois ans, l'évaluation de la mise en œuvre de la politique des risques naturels et technologiques est réalisée globalement à l'échelle régionale.

Une dizaine d'évaluations ayant été effectuées selon cette approche, il apparaît souhaitable d'en tirer les enseignements, d'autant que la réforme territoriale en cours va conduire à la création de régions de grande taille. Ce travail permettrait en outre d'échanger avec la direction générale de la prévention des risques et la direction générale de l'énergie et du climat sur les adaptations méthodologiques ou de périmètre qui se révéleraient utiles.

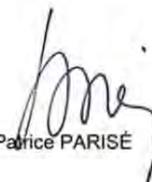
J'ai donc décidé de diligenter une mission chargée de réaliser une synthèse visant à identifier les « signaux faibles », à dégager les grandes constantes et à mieux valoriser certaines initiatives locales.

Dans le prolongement de la pratique consistant à ce que nous conduisions conjointement ce type d'audits, ce qui contribue à leur richesse, je vous propose de vous associer à cette mission en désignant un membre de chacun de vos conseils généraux pour y participer.

Je vous précise que pour ce qui concerne l'équipe du CGEDD, je veillerai à ce qu'un de ses membres n'ait jamais participé à un audit risques, afin que la synthèse soit abordée de la façon la plus ouverte possible.

Vous trouverez, ci-joint, la note de problématique sur la base de laquelle un appel à candidatures a été lancé au sein du CGEDD.

Le délai de remise du rapport est la fin de l'année 2015.


Patrice PARISÉ



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Synthèse des audits risques naturels et technologiques

Note de problématique

La méthodologie du suivi de la mise en œuvre de la politique des risques a beaucoup évolué du fait de nombreux changements de contexte :

- le rattachement du risque inondation à la nouvelle DGPR ;
- la RéATE avec d'une part , la fusion des DRIRE et des DIREN au sein des DREAL et d'autre part, la création de directions départementales interministérielles (dont DDTM, DDPP, etc.) ;
- l'affirmation du rôle de pilotage par les DREAL des politiques de prévention des risques ;
- la création des SPC (et le rattachement majoritaire aux DREAL) ;
- la montée en puissance du dispositif de suivi de l'activité ICPE, qui permet au niveau central d'avoir une vision précise quantitative de la situation (SIIC) ;
- ...

En conséquence de toutes ces évolutions, la DGPR et le CGEDD ont fait le choix de revoir les modalités de ce suivi, sous forme d'audits régionaux, portant à la fois sur les risques naturels et technologiques (y compris pollutions et nuisances, risques et accidentels), permettant de couvrir l'ensemble du territoire national (soit 26 régions) en 5 ans.

Un guide de référence d'audit a été élaboré et approuvé. Une version modifiée vient d'être approuvée, tenant compte des premiers retours d'expérience. D'ici la fin du premier trimestre 2015, neuf audits auront été achevés et deux seront en voie de l'être, ce qui permet de disposer d'un matériau d'analyse représentatif.

Par ailleurs, le compte rendu de la réunion des coordonnateurs d'audits du 16/12/2014 fournit une première matière.

La mission proposée vise à exploiter l'ensemble de cette matière de façon à :

- évaluer l'appropriation de la méthodologie de ces audits ;
- organiser l'ensemble des recommandations dans une base de données, qui puisse, selon divers tris (par thème, par destinataire, par type de suggestions...) permettre d'identifier les constantes, d'organiser des retours sur les suites données, etc... ;
- identifier des sujets « orphelins » de gestion administrative, pouvant, du fait qu'il en existe dans plusieurs régions, appeler des missions spécifiques (ex : gués routiers, barrages domaniaux non gérés, ...) ;
- mettre en valeur les bonnes pratiques qui méritent d'être diffusées (vade-mecum?) ;
- faire le point sur les sujets d'interface avec d'autres services tant nationaux (DGSCGC, DGCL, ASN, éducation nationale, etc.), qu'interrégionaux (préfets de zone de défense, préfets de bassin, agences de l'eau, etc.) et locaux (divers services préfectoraux concernés, DDI autres que DDTM, rectorat, ARS...) ;
- suggérer toute adaptation ou évolution des pratiques, à l'instar de ce qui est rappelé dans les comptes rendus des réunions de responsables d'audits,
- et proposer toute évolution qui pourrait, à égal investissement des missionnés, se traduire par une plus grande efficacité (matrice des risques, etc.).

La participation des trois conseils généraux contribuant aux audits est souhaitée. Pour ce qui concerne le CGEDD, l'un des participants devra ne pas avoir déjà réalisé un audit risques.

Diffusion par courrier électronique :

CGEDD :

Mme la présidente et M. le secrétaire de la 4ème section
MM. les coordonnateurs du collège « risques naturels et technologiques »

CGEJET :

M. le vice-président
M. le secrétaire général
Secrétariat du vice-président

CGAAER :

M. le vice-président
M. le secrétaire général
M. le chef du département missions

. **2. Recommandations en base de données**

Voir tableau numérique de recensement de l'intégralité des recommandations des audits risques naturels et technologiques pour les années 2013-2014

(cf. document séparé)

. 3. Bonnes pratiques

1. Fiche modèle

titre			
domaine		date de la fiche	
institution ou service concerné		contacts	
résumé			
description			
résultats obtenus			
documents supports consultables			
Précisions / observations			

2. Liste

Synthèse des audits risques naturels et technologiques

Bonnes pratiques constatées 2013/2014

domaines	titre	service ou institution
stratégie		
organisation	pôle de compétence risques	Préfecture haute Alpes
	CDRNM	Préfecture et DDTM Alpes Maritimes
	pôle risques littoral	DREAL Languedoc-Roussillon
	l'organisation de la DDTM avec un service eau et risques intégrant en complémentarité des équipes régaliennes (PPR) et des équipes d'animation (GEMAPI)	DDTM Hérault
Effectifs / compétences	exercice SPR – UT d'adéquation missions/moyens	DREAL PACA
risques naturels	cartographie des risques en ligne	DDT Hautes Alpes
	liste des événements importants	DDTM Alpes Maritimes
	aide à la mise en place de chargés de mission risques dans les collectivités territoriales	Conseil régional PACA
	rencontres régionales annuelles sur les risques	Conseil régional PACA
inondations	efficacité de la mise en œuvre du PAPI du Lez, à l'occasion des inondations de 2014	Métropole de Montpellier
	Dans le bassin de l'Aude, très bonne organisation des collectivités, préfigurant bien la « GEMAPI »	SMMAR
incendies de forêts	cartographie des feux de forêts	DDT Vaucluse
mouvements de terrain		
séismes		
information préventive	excellente pratique des TIM, en vue de permettre aux communes d'élaborer les DICRIM	DDT Lozère
risques hydrauliques		
risques technologiques	message d'information sur incident/accident	DREAL PACA
ICPE	la gestion des demandes d'autorisation d'exploiter en Nord Pas-de-Calais, avec la méthode des « CODERST cibles »	DREAL Nord-Pas de Calais
	rencontres annuelles installations classées	DREAL PACA
	numérisation et publication sur internet des périmètres de risques des ICPE	DREAL PACA
PPRT		
mines		
canalisations		
nuisances et pollutions		
NATECH / TECHNAT		
déchets		
	étude du SDIS, menée par le CEREMA, sur la vulnérabilité aux séismes et risques majeurs de ses implantations (une centaine), et débouchant sur un programme lourd de sécurisation (50 M€)	SDIS Alpes-Maritimes
	mobilisation de FORCE 06 en crise	Conseil départemental Alpes Maritimes
	réfèrent inondation constitué par une astreinte de cadres volontaires spécialistes des inondations	DDTM Aude
	mobilisation du SMMAR pour aider les communes à élaborer des PCS homogènes et coordonnés par bassins	SMMAR
	création d'un groupe de travail piloté par un sous-préfet (Béziers) en vue de coordonner les PCS et CPS sur le littoral, dans un arrondissement	Préfecture Hérault
crise	intégration d'un plan de gestion de la circulation routière en cas d'inondations, dans le plan ORSEC	Préfecture Pyrénées Orientales

Synthèse des audits risques naturels et technologiques

Bonnes pratiques constatées 2013/2014

domaines	titre	service ou institution
	bonne coordination entre la préfecture (SIDPC) et le DASEN, via des exercices et une coordination dans l'élaboration des PPMS	Préfecture et DASEN Pyrénées Orientales
	le SIRACEDPC a élaboré toutes les procédures de circulation d'information pour faire face à une crise technologique	Préfecture Seine-Maritime
	une mission d'appui opérationnelle auprès du préfet pour aider les communes dans l'élaboration de leurs PCS	Préfecture Var
crise	astreinte « gestion de crise » à la DREAL à deux niveaux : zonal, avec 3 agents en astreinte téléphonique la semaine ; régional, avec 40 cadres mobilisables suivant leurs compétences préidentifiées. Le dispositif est doté d'un classeur REFLEX	DREAL Nord-Pas de Calais
	dispositif « d'alerte DREAL », instituant une permanence téléphonique 24H/24H, pour les risques technologiques et hydrauliques	DREAL Pays de Loire
urbanisme	exercices de sécurité dans les campings	Préfecture Haute Alpes
	groupes de visites des campings	Préfecture et DDT Alpes de Haute Provence
	arrêté préfectoral de prescriptions en matière de sécurité dans les campings	Préfecture et DDPP Alpes Maritimes
	lettre au GIE Atout France	Préfecture et DDPP Vaucluse
campings	évacuation de masse des campings en littoral	Préfecture Hérault
eau		
illégalités	pratique régulière de travail avec le procureur, notamment au sein d'un COPOLEN	DDTM Alpes-Maritimes
	pilotage du contrôle de légalité/ADS	DDTM Hérault
	pratique ancienne et régulière de destruction de bâtiments construits sans autorisation	Préfecture et DDTM Var
	publication sur internet des lettres de conclusion et des fiches d'écart après visite des ICPE	DREAL PACA
	protocole d'accord avec le procureur (ADS, contentieux pénal de l'urbanisme)	DEAL La Réunion

4. Questionnaires

1. Questionnaire « producteurs »

SYNTHESE DES AUDITS RNT 2013-2014

appropriation de la méthode

questionnaire « producteurs » : Auditeurs/coordonnateurs

Le champ des audits

- le champ vous paraît-il bien défini dans le guide référentiel ? Adapté ? Mieux ciblé après entretien avec la DGPR en début de mission ?
- Comment entendez-vous la notion d'audit « régional » : dans la région, donc aussi du niveau département (=DDI) ? Sachant que la problématique n'est pas la même pour les RN et les RT (dans ce dernier cas, les DREAL sont mobilisées sous l'autorité des préfets de département, pas seulement via les UT, et par ailleurs, dans certains cas, des DD(CS)PP interviennent).
- Les thématiques : RN, RH, RT (au sens classique : ICPE, PPRT, canalisations, etc.), bien ajouter NatTech et TechNat mais, quid des déchets (relevant des ICPE, mais traités souvent en tant que tels dans certains audits), de l'air, du bruit, de la santé-envt, des risques émergents, etc. ? Le guide préconise un approfondissement : quels ont été les choix des auditeurs ? Est-ce un approfondissement (notamment à la demande de la DGPR) ou un focus bibliographique qui reste superficiel ?
- les signalements/priorités des DAC, de la DREAL de bassin et de la DREAL ?
- la gestion de crise : jusqu'où aller ? *cohérence avec prévention, préparation (PCS, DICRIM, PPMS, ORSEC, etc.), REX, les évaluations des dégâts aux CL (missions IGA, CGEDD, etc.) : les services du MEDDE mobilisés en prévention, astreinte, participation au COD, REX, etc.*
- *Les relations avec les grands acteurs État autres que nos services (ARS, ASN,... SIDPC, services préfectorales, etc.) ?*
- Les relations avec les grands acteurs publics autres que l'État : conseil régional, conseil départemental, SDIS, les grandes agglomérations, les syndicats dédiés (EPTB/EPAGE, massifs forestiers, etc.), établissements publics (ADEME), associations de surveillance de la qualité de l'air ?
- Les relations avec la « société civile » : organisations professionnelles, associations ? Et les actions de concertation (SPPI, CLIS...) et de communication ?

Votre formation à ces audits

- Avez-vous le sentiment d'être bien formé : Comment vous êtes-vous formé ou comment avez-vous été formé ?
- 1) à l'audit ? (déontologie et mise en œuvre)
- 2) sur les champs techniques spécifiques
- Avez-vous le sentiment que l'équipe disposait bien de toutes les compétences nécessaires ?

La méthode de l'audit

- Le guide révisé de janvier 2015 vous a-t-il semblé clair ?
- Les objectifs de l'audit vous sont-ils apparus comme clairs ?
- La méthode est-elle bien définie ? (par exemple exhaustivité vs carottage, dans l'analyse ou le rapport, etc.)
- composition des équipes d'audits : Intérêt d'un ISST ? présence de la MIGT ?

- Proposition d'une matrice de risque, méthode d'exploitation des documents fournis par les services sur la base de la liste du guide ?
- Quelles DAC du MEDDE et du MLET associées à un audit régional RNT : DGPR, DGEC, voire DGALN, DGITM, CGDD selon les recommandations ?
- Sur la thématique « prévention contre les inondations » vous paraît-il opportun de solliciter l'avis de la DREAL de bassin en lancement d'un audit régional RNT ? (Le SDAGE, les PGRI, les PAPI)
- Quelles données avoir pour un audit régional RNT : recueil des informations et données de l'observatoire national des risques naturels ? De l'observatoire régional ? Voire du BARPI ?

La réalisation de l'audit : le processus/les étapes

- L'audit a-t-il été bien programmé, en particulier les déplacements sur place ? Bien préparé ? Par l'équipe ? avec la région auditée ?
- Les enjeux particuliers ont-ils été mis en exergue ? Ont-ils été bien pris en compte pendant l'audit ?
- Le déroulement de l'audit a-t-il été bon ? (depuis le contact initial jusqu'à la remise du rapport) ?
- Quelles difficultés avez-vous rencontrées et quelles en étaient les sources ?
- le travail d'équipe a-t-il été fécond ? (en quoi ?)
- Le rapport à l'audit a-t-il été bon ? Perception du processus par préfet, directeurs de DREAL et DDT, DDCSPP...

Le rapport d'audit

- Vous paraît-il clair ? Adapté en volume ?
- Présente l'essentiel de l'audit, aussi bien le « bon » que l'« améliorable » ?
- Remplit-il bien son rôle d'aide au progrès pour le service ?
- Les recommandations vous semblent pertinentes et réalisables ?
- Est-il lisible et compréhensible par son lectorat ? (qui est selon vous son lectorat?)
- Dans le respect d'une longueur limitée des rapports (voir instruction du vice-président du CGEDD)¹ envisager éventuellement quelques statistiques caractérisant la région au regard des risques ?

L'utilité perçue de l'audit

- les audités ont-ils, selon vous, une bonne perception du rôle de l'audit ?
- Selon vous les recommandations seront-elles suivies d'effet ? (pourquoi ? ou pourquoi non ?)
- percevez-vous un effet de Rex suite aux audits (dans le temps ou l'espace par échanges entre régions) ?

Vos suggestions d'améliorations et changements

- formation ?
- Équipe ?
- Déroulement ?
- Rapport
- Suites données ?

¹ Le guide spécialisé pour la réalisation des audits « eau biodiversité » préconise un rapport « principal » d'une vingtaine de pages maximum, les descriptions ne conduisant pas à des recommandations figurant dans une seconde partie « descriptive ».

SYNTHESE DES AUDITS RNT 2013-2014

questionnaire « CLIENTS » : services audités

L'audit

- Sa finalité vous paraît-elle bien définie ? Son champ est-il clair ?
- L'audit vous semble-t-il avoir été bien préparé ? Les enjeux particuliers étaient-ils connus et ont-ils été pris en compte ?
- Avez-vous le sentiment d'avoir pu exprimer vos vues lors de l'entretien ? d'être entendu ?
- Les auditeurs ont-ils rencontré les personnes qui, selon vous, comptent ?
- Les auditeurs vous paraissent-ils compétents ?
- Avez-vous pu faire part de toutes vos préoccupations ?

Le rapport d'audit

- Vous paraît-il clair et lisible ? Adapté en volume ?
- Présente-t-il l'essentiel de l'audit ?
- Répond-il à vos préoccupations ?
- Vous permet-il d'avoir une bonne vision des sujets & priorités ?
- Les recommandations vous semblent-elles pertinentes et réalisables ?

L'utilité de l'audit

- Selon vous les recommandations seront-elles suivies d'effet ? (pourquoi ? ou pourquoi non ?)
- Allez-vous les mettre en œuvre (ou suivre leur mise en œuvre) ?

Vos suggestions d'améliorations et changements

- Que suggérez-vous sur les risques ? Sur les politiques de prévention ? Sur la mesure de réalisation de ces politiques ?
- Quelles sont les lacunes principales ?
 - Plutôt dans l'action des pouvoirs publics ? Insuffisante coordination ? Leadership insuffisant ?
 - Plutôt dans la méconnaissance (et l'absence d'appropriation) des risques par les populations ? (collectivités, etc.)
 - Plutôt l'absence de moyens pour prévenir ?
- Le rapport au Parlement sur ces actions (BOP) est-il bien fait ?
- Ces audits doivent-ils avoir un bon niveau de priorité ?

SYNTHESE DES AUDITS RNT 2013-2014

questionnaire « CLIENTS » : demandeur DGPR

L'audit

- Sa finalité vous paraît-elle bien définie ? Son champ est-il clair ?
- L'audit vous semble-t-il avoir été bien préparé ? Les enjeux particuliers étaient-ils connus et ont-ils été pris en compte ?
- Avez-vous le sentiment d'avoir pu exprimer vos vues lors de l'entretien d'ouverture ? d'être entendu ?
- Les auditeurs ont-ils rencontré les personnes qui, selon vous, comptent ?
- Les auditeurs vous paraissaient-ils compétents ?

Le rapport d'audit

- Vous paraît-il clair et lisible ? Adapté en volume ?
- Présente-t-il l'essentiel de l'audit ?
- Répond-il à vos préoccupations ?
- Vous permet-il d'avoir une bonne vision des sujets & priorités ?
- Les recommandations vous semblent-elles pertinentes et réalisables ?

L'utilité de l'audit

- Selon vous les recommandations seront-elles suivies d'effet ? (pourquoi ? ou pourquoi non ?)
- Pour celles concernant la DGPR, allez-vous les mettre en œuvre (ou suivre leur mise en œuvre) ?

Vos suggestions d'améliorations et changements

- Que suggérez-vous sur les risques ? Sur les politiques de prévention ? Sur la mesure de réalisation de ces politiques ?
- Quelles sont les lacunes principales ?
 - Plutôt dans l'action des pouvoirs publics ? Insuffisante coordination ? Leadership insuffisant ?
 - Plutôt dans la méconnaissance (et l'absence d'appropriation) des risques par les populations ? (collectivités, etc.)
 - Plutôt l'absence de moyens pour prévenir ?
- Le rapport au Parlement sur ces actions (BOP) est-il bien fait ?
- Ces audits doivent-ils avoir un bon niveau de priorité ?

. 5. Grille d'analyse

Projet de Grille d'analyse

La présente grille constitue à la fois :

- **lors de la phase amont, un support méthodologique** pour appréhender le système audité et **un élément de restitution intermédiaire** présentant le travail de hiérarchisation des enjeux effectué par la mission et le choix des points à approfondir. Pour ce faire, la grille est renseignée (colonne « éléments factuels ») à partir des premiers éléments dont dispose la mission. Les points identifiés comme étant à approfondir ou devant faire l'objet d'une vigilance particulière par la suite seront signalés dans la colonne « à approfondir ».
- **lors de la phase terrain, un support pour conduire les entretiens** via les questions qu'elle a identifiées. Les principaux interlocuteurs vers qui renvoient ces questions sont donnés à titre indicatif. Ces questions peuvent être complétées / affinées si besoin en fonction des approfondissements prévus.
- **lors de la phase de rédaction du rapport, un élément de restitution.** Elle est intégrée au rapport dans un format comprenant uniquement les colonnes « questions » et « éléments factuels ». La colonne « éléments factuels » est renseignée par les éléments descriptifs et analytiques qui permettent de compléter, éclairer et justifier les principaux messages que la mission a choisi de faire figurer dans le corps du rapport synthétique.

La grille se compose de huit fiches, dont chacune comprend une liste de questions *(données ici à titre d'exemples, et il conviendra bien entendu de détailler, en tant que de besoin, pour chacun des domaines : risques naturels, risques technologiques, déchets...)* prévues pour guider les auditeurs dans leurs analyses et garantir autant que possible l'aspect systématique et méthodique de la démarche. Elles sont complétées par des indications sur la nature des réponses qui peuvent potentiellement être attendues et sur les types de sources à mobiliser pour rechercher les réponses à ces questions. Les principaux interlocuteurs vers lesquels ces questions renvoient sont également indiqués.

Sommaire

Projet de Grille d'analyse.....	1
Fiche 1 : Contexte général : aléas et enjeux pour chacun des domaines. .	3
Fiche 2 : Organisation et pilotage des politiques.....	4
Fiche 3 : Concertation avec les autres acteurs.....	5
Fiche 4 : Actions concrètes (État, collectivités.....)	6
Fiche 5 : Risques de non atteinte des objectifs.....	7
Fiche 6 : Connaissance.....	8
Fiche 7 : Préparation à la gestion de crise.....	9
Fiche 8 : Autres sujets particuliers propres à la région et aux départements.....	10

Fiche 1 : Contexte général : aléas et enjeux pour chacun des domaines

<i>Question</i>	<i>Acteur</i>	<i>Source d'information</i>	<i>Éléments factuels</i>	<i>A approfondir</i>
1.1. Caractéristiques géographiques et socio-économiques de la région et des départements				
Démographie, économie...				
1.2. Risques naturels				
Risque inondation				
Risque incendie de forêts				
Risques liés aux ouvrages hydrauliques				
1.3. Risques technologiques				
ICPE				
dont installations Seveso				
dont ICPE « agroalimentaires »				
Autres (risques miniers...)				
1.4. Déchets, air,...				
Données quantitatives, maître d'ouvrage, planification...				

Fiche 2 : Organisation et pilotage des politiques

<i>Question</i>	<i>Acteur</i>	<i>Source d'information</i>	<i>Éléments factuels</i>	<i>A approfondir</i>
2.1. Stratégies / planification				
Comment les priorités nationales sont-elles déclinées et adaptées aux enjeux locaux ?				
<p style="text-align: center;">Actions de planification ?</p> <p style="text-align: center;">Risques Naturels : PPRi, PPRif...</p> <p style="text-align: center;">Risques technologiques : PPRT, PRSE, PPA, SRCE, schéma des carrières...</p>				
2.2. Le pilotage et l'animation du niveau départemental par le niveau régional				
Quelles actions /modalités de l'animation et de l'appui technique du niveau régional ?				
Quelles compétences sont mobilisées ?				
<p style="text-align: center;">Quelle répartition des rôles sur le terrain entre :</p> <p style="text-align: center;">DREAL et DDT(M) ?</p> <p style="text-align: center;">DREAL et DD(CS)PP ?</p> <p style="text-align: center;">DREAL et UT ?</p>		<p>Notes d'organisation</p> <p>Délégations de signature</p>		
2.3. Moyens disponibles				
Les compétences et les effectifs sont-ils adaptés aux besoins ?	DREAL, DDT(M), DD(CS)PP	Tableau de suivi des effectifs Organigrammes. Plans de formation.		
<p style="text-align: center;">Quelle est la place des politiques « risques » dans les priorités des services ?</p> <p style="text-align: center;">Quelles priorités au sein de ces politiques ?</p>	DREAL, DDT(M), DD(CS)PP	<p>Projet de service.</p> <p>Objectifs formalisés.</p> <p>Procédures matérialisant la gestion de la transversalité (avec autres services et instances / par exemple MISEN).</p>		
Recours à compétences externes (pôles interrégionaux, RST...)				

Fiche 3 : Concertation avec les autres acteurs

Question	Acteur	Source d'information	Éléments factuels	A approfondir
3.1. Autres services et établissements publics de l'État				
Préfecture(s)				
ARS				
ADEME (cf sites pollués orphelins...)				
RST (BRGM, CEREMA, IRSTEA...)				
3.2. Les collectivités				
Caractéristiques des collectivités concernées par les risques et de leurs groupements ? (Conseil Régional, Conseil Départemental, intercommunalités, syndicats...)				
Quels sont les grands enjeux « risques naturels » pour les collectivités dans le département ?				
Comment est perçue l'action des services de l'État et quelle est la nature des relations ?				
3.3. Les associations, ONG				
Nature des associations et moyens disponibles ?				
Quels sont les grands enjeux "risques" pour les associations dans la région, dans les départements ?		Sites Internet. Entretiens.		
Quelles actions portées par les associations en faveur des actions de prévention ?		Sites Internet. Entretiens.		
3.4. Autres acteurs				
Fédérations professionnelles				

<i>Question</i>	<i>Acteur</i>	<i>Source d'information</i>	<i>Éléments factuels</i>	<i>A approfondir</i>
Chambres consulaires				
3.5. Modalités de concertation et de communication				
Quelles relations/collaborations avec les services de l'État ?				
Cadres de concertation : SPPPI, CSS...				
Actions de communication				

Fiche 4 : Actions concrètes (État, collectivités...)

<i>Question</i>	<i>Acteur</i>	<i>Source d'information</i>	<i>Éléments factuels</i>	
4.1. Fixation des objectifs et suivi des actions mises en œuvre				
4.1.1. Fixation des objectifs				
Processus ?				
Arbitrages, validation ?				
4.1.2. Suivi des actions				
1) Risques naturels Tableau de bord des PPRN				
2) Risques technologiques Processus ? Notes de doctrine concernant procédures ? Suivi réglementaire et inspections des établissements industriels Contrôle interne ?				
Rétroactions avec processus de définition des objectifs ?				
4.2. Résultats obtenus				
Taux de réalisation				
Résultats qualitatifs				
Conformité aux priorités nationales / régionales				

<i>Question</i>	<i>Acteur</i>	<i>Source d'information</i>	<i>Éléments factuels</i>	
4.3. Prise en considération RN dans documents d'urbanisme				
4.2.1 Planification (SDAU, PLU)				
4.2.2. Application droit des sols				
4.4 Etablissement et suivi des PPRT				
4.3.1. Avancement des PPRT				
4.3.2. Réalisation des actions post-PPRT				

Fiche 5 : Risques de non atteinte des objectifs

Au sens de l'audit interne, il appartient au service, au regard des objectifs qu'il s'est fixés, d'identifier, de manière systématique, les différents *risques* de non atteinte de ces objectifs, à évaluer ces *risques* (ces deux volets constituant la « cartographie des risques »), et à mettre en place des mesures visant à les « maîtriser », dispositif (cartographie et mesures mises en place) que l'audit doit ensuite évaluer et contribuer à améliorer.

Comme indiqué au dernier alinéa du paragraphe 1.3, les premières réflexions menées ici ne constituent, bien entendu, qu'une première ébauche d'un travail, que la mission propose de mener en commun par la DGPR, les conseils généraux impliqués dans ces audits et la communauté des DREAL.

Question	Acteur	Source d'information	Éléments factuels	A approfondir
5.1. Risques naturels				
5.2. Risques technologiques (premières idées de <i>risques</i>)				
<i>Risque</i> de mauvaise définition des objectifs				
Application inadaptée des textes (erreurs d'appréciations techniques...)				
Moyens insuffisants (inadéquation missions moyens, compétences insuffisantes...)				
Coopération insuffisante des acteurs : État : préfecture, justice...				

<i>Question</i>	<i>Acteur</i>	<i>Source d'information</i>	<i>Éléments factuels</i>	<i>A approfondir</i>
Autres : collectivités, industriels...				
5.3. Difficultés, contentieux en cours				

Fiche 6 : Connaissance

<i>Question</i>	<i>Acteur</i>	<i>Source d'information</i>	<i>Éléments factuels</i>	<i>A approfondir</i>
6.1 Acquisition				
6.2 Validation				
6.3 Diffusion				

Fiche 7 : Préparation à la gestion de crise

<i>Question</i>	<i>Acteur</i>	<i>Source d'information</i>	<i>Éléments factuels</i>	<i>A approfondir</i>
7.1 Organisation de l'État				
Préfet				
SIDPC				
DDT(M)				
UT DREAL				
DD(CS)PP				
SPC				
7.2 Relations avec autres acteurs				
SDIS				
Collectivités				
Industriels				

Fiche 8 : Autres sujets particuliers propres à la région et aux départements

<i>Question</i>	<i>Acteur</i>	<i>Source d'information</i>	<i>Éléments factuels</i>	<i>A approfondir</i>
8.1. Feux de friches (exemple)				
État des lieux Quels sont les risques identifiés ?				
Niveau de mise en œuvre des mesures de prévention ?				
La mise en œuvre de ces mesures permet-elle de faire face à la situation ?				
8.2. Barrages DFCI orphelins (exemple)				

6. Prise en compte de l'avis contradictoire de la DGPR

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
Méthode des audits RNT		
<p>Recommandation à la DGPR : mettre en place, conformément à l'instruction ministérielle du 12 octobre 2015, en liaison avec le CGEDD, un dispositif de suivi des recommandations nationales (i.e. aux directions d'administration centrale, dont en priorité à la DGPR) des rapports des audits RNT, comprenant un retour d'information aux directions régionales et départementales concernées.</p>	<p>La DGPR est favorable à cette recommandation sous réserve, d'une part que les recommandations soient en nombre très limité pour chaque audit (donc extrêmement restreint par rapport à la pratique assez foisonnante actuelle) et d'autre part que le système de rapportage puisse se faire sous forme de synthèse. Le système est à réfléchir conjointement avec le CGEDD, il ne peut être un suivi recommandation par recommandation, région par région. Ce type de suivi exhaustif et régulier est très consommateur en ressource et finalement peu efficace et peu mobilisateur.</p>	<p>La mission n'évoquait que les recommandations aux administrations centrales (et particulièrement à la DGPR), qui sont en fait peu nombreuses par audit.</p> <p>L'objectif n'est pas le rapportage au CGEDD mais le pilotage (donc le suivi) des décisions prises par le service suite aux recommandations</p> <p>(cf le guide de qualité du CGEDD sur recommandations début⁴⁴ du §3,1)</p> <p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>
<p>Recommandation à la DGPR et au CGEDD : adapter le guide spécialisé, en limitant le champ obligatoire des audits RNT aux thématiques centrales des risques naturels majeurs, hydrauliques, technologiques accidentels et pollutions associées (ICPE, etc.), y compris risques croisés « NATECH/TECHNAT », et en</p>	<p>La DGPR est favorable à ce principe</p>	<p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

⁴⁴ Une recommandation est un conseil donné au commanditaire, au chef du service inspecté ou au directeur de l'organisme audité, soit pour corriger un point faible ou un dysfonctionnement constaté par les auteurs du rapport (recommandation corrective), soit pour suggérer une amélioration sans pour autant qu'un dysfonctionnement ait été constaté (recommandation préventive). Le commanditaire, le chef du service inspecté ou le directeur de l'organisme audité pourra l'adopter (en tout ou en partie), sous sa forme ou sous une autre forme, ou en contester le contenu ou le degré de priorité relative par rapport à d'autres recommandations. Ce qui est attendu, c'est que sa décision soit formalisée rapidement, que cet exercice de formalisation soit source de progrès et que la décision puisse être suivie dans son application.

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
<p>prévoyant que, pour les carrières et risques anthropiques chroniques systémiques (politiques de lutte contre les nuisances et pollutions ; santé-environnement, etc.) ou émergents (nanotechnologies, etc.), un examen ne soit décidé que sur demande de la DGPR, de la DGEC ou du préfet de région, au regard d'une problématique locale spécifique.</p>		
<p>Recommandation au CGEDD, en liaison avec la DGPR : prendre l'attache de la DGSCGC à l'occasion des audits RNT, ne serait-ce que via un contact au lancement, compte-tenu des missions menées par des services préfectoraux pour la mise en œuvre des politiques de prévention des risques, et des inter-relations importantes entre ces services et les DREAL, DDT(M) et DD(CS)PP pour la préparation, voire la gestion de crise liée à des risques.</p>	<p>La DGPR est favorable au fait que le CGEDD associe la DGSCGC aux réunions de lancement des audits. Elle relève cependant la difficulté parfois rencontrée pour mobiliser ces services.</p>	<p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>
<p>Recommandation à la DGPR : choisir entre démarches d'inspection ou processus d'audit, compte-tenu de la spécificité de la mise en œuvre de la politique des déchets : soit cette thématique fait l'objet de missions spécifiques, et donc ne relève pas des audits RNT, soit elle relève bien des audits RNT, et, dès lors, la DGPR doit préciser, en liaison avec le CGEDD, les attentes et modalités.</p>	<p>La DGPR estime que la mission doit vérifier de façon sommaire les sujets généraux comme les relations avec l'ADEME, l'état d'avancement de la planification, l'appui aux territoires, mais surtout se concentrer le cas échéant sur des sujets particuliers qui lui auraient été signalés par la DGPR ou proposés par la DREAL le propose (par exemple problématique liée à une installation de traitement de déchets). En revanche il ne semble pas pertinent d'examiner globalement la politique déchets. S'il y a une grosse difficulté une inspection particulière</p>	<p>Le domaine des déchets est spécifique, et demande des compétences adaptées, que l'on trouve de moins en moins au sein des inspections générales. La DGPR aura tout le loisir de préciser cette demande d'examen spécifique en début d'un audit. La position de la mission reste de ne pas aborder les déchets, a priori, dans les audits RNT. Ce qui semble rejoindre par ailleurs la position de la DGPR : voir ci-dessous réponse à la recommandation 25.</p> <p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
	pourra être diligentée mais ces situations sont en général connues de l'administration centrale par d'autres voies (cf. aussi réponse n°25)	
Recommandation à la DGPR, en liaison avec le CGEDD : vérifier avec l'ASN la bonne voie de vérification de la prise en compte des risques croisés NATECH/TECHNAT, et en déduire les conséquences pour les audits RNT.	La DGPR et l'ASN ont déjà échangé sur le sujet depuis plusieurs années, ce qui a permis par exemple de traiter les effets domino d'un dépôt pétrolier sur le CNPE de Gravelines. Par ailleurs, la présence des divisions territoriales de l'ASN au sein des locaux des DREAL favorise ce type d'échanges.	Le sujet est : jusqu'où doit-on regarder le nucléaire dans les audits RNT ? On peut supprimer la recommandation en cause (c'est un sujet de deuxième ordre qui peut ne justifier qu'une simple remarque, d'autant plus qu'on peut considérer que le nucléaire est hors champ des audits RNT) Suppression de la recommandation, et maintien simplement comme remarque dans le corps du rapport.
Recommandation à la DGPR, si nécessaire, en liaison avec le CGEDD : prendre l'attache de la DGALN, pour la sensibiliser aux enjeux des audits RNT, et examiner les modalités de l'association, de son directeur et de ses chefs de services, en particulier dans la phase préalable de repérage des priorités	La DGPR est favorable à ce principe sous une forme à définir. Il est probablement souhaitable que le CGEDD soit à l'origine de cette initiative.	Pas de changement à prévoir dans le rapport
Recommandation au CGEDD : Demander aux équipes de mission des rapports concis d'au maximum 40 + 5n pages (n étant le nombre de départements dans la région au-delà de 4), avec un nombre limité de recommandations.	La DGPR est très favorable à la mise en œuvre de cette recommandation par les futures missions	Pas de changement à prévoir dans le rapport
Recommandation à la DGPR et au CGEDD : Réfléchir à l'opportunité d'établir un cadre d'analyse, unique pour les futures équipes d'audit, listant les questions faisant référence aux principaux risques de ne pas atteindre les objectifs des politiques mises en œuvre. Ce	La DGPR est favorable au principe de l'établissement d'un cadre d'analyse unique pour les futures équipes d'audit. Il convient de concevoir la grille de façon simple, pragmatique et pédagogique, en évitant une charge de travail trop lourde pour les services.	Pas de changement à prévoir dans le rapport

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
<p>cadre pourrait s'inspirer de la proposition de grille d'analyse, jointe en annexe, faite par la présente mission.</p>		
<p>Recommandation à la DGPR : mettre en place, en liaison avec le CGEDD, une base de données des bonnes pratiques constatées en matière de mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques.</p>	<p>La DGPR est favorable à cette proposition. Il conviendrait de se focaliser sur la capitalisation des bonnes pratiques mises en évidence par les audits. Il est nécessaire que soient précisés les moyens à y consacrer et l'organisation à mettre en place de façon pérenne, éventuellement avec le CEREMA par exemple dans le cadre de l'animation du réseau risques naturels et hydrauliques, si l'on restreint le champ à ce domaine. Ainsi, pour la mise en œuvre de la directive inondation, un site Alfresco a été mis en place afin de permettre à la DGPR et aux DREAL de bassin de partager l'ensemble de la documentation disponible mais également les bonnes pratiques développées sur chaque district.</p> <p>Dans le domaine des risques technologiques, il convient de noter que l'échange de bonnes pratiques est déjà opérationnel dans le cadre du PSI (Programme Stratégique de l'Inspection) qui se décline en groupes de travail permettant la mise en place de plans d'actions communs, la mutualisation d'outils opérationnels (Géorisques, DDAE, etc., et le partage de données (« marmiton des ICPE » par exemple en cours de constitution).</p>	<p>il appartient à la DGPR de voir la mise en œuvre en liaison avec le CGEDD.</p> <p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
PREVENTION DES RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES		
<p>Recommandation à la DGPR : lancer une enquête auprès des services afin de mieux caractériser l'ampleur et les enjeux en matière d'infractions, d'illégalités et de sanctions, dans le domaine de la prévention des risques majeurs, et de faire le point des pratiques de coopération des DREAL et DDT(M) avec les services préfectoraux et les services locaux du ministère de la Justice.</p>	<p>Dans le domaine des risques naturels majeurs, La DGPR est favorable au lancement d'une enquête via les DREAL, en lien avec la DGALN, auprès des services, afin de mieux caractériser l'ampleur et les enjeux en matière d'infractions, d'illégalités et de sanctions dans le domaine de la prévention des risques majeurs, et de faire le point sur les pratiques de coopération des DREAL et des DDT/M avec les services préfectoraux et les services locaux du ministère de la Justice.</p> <p>Il est proposé de mettre préalablement en place un groupe de travail avec des représentants de DREAL et de DDT pour définir la grille de questionnements.</p>	<p>les modalités de mise en œuvre relèvent bien de la DGPR :</p> <p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>
<p>Recommandation à la DGPR : mettre en place avec les DREAL un processus d'établissement plus strict de priorités, tenant compte des moyens humains affectés aux services et des risques, qui soient pérennes ou temporaires, nationales ou, en fonction de propositions du terrain, liées aux enjeux locaux.</p>	<p>Dans le domaine des risques naturels, des priorités d'actions (thèmes prioritaires) sont adressés sous forme d'instruction ministérielle pour des périodes biennales.</p> <p>Ces priorités d'actions font l'objet d'une consultation préalable des DREAL qui en général recueillent les observations des DDT-M. L'objectif de resserrer les priorités nationales est partagé.</p> <p>Des plans départementaux d'actions sont établis et validés en CAR dans le cadre des stratégies régionales. C'est aussi à ce niveau, qu'une amélioration pourrait être obtenue.</p>	<p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
	<p>Dans le domaine de risques technologiques, le Programme Stratégique de l'inspection (PSI), à vocation pluriannuelle, donne les évolutions stratégiques attendues sur la période. Il est décliné annuellement à travers la circulaire ministérielle « actions nationales de l'inspection » donnant les priorités nationales et laissant une marge de temps disponible pour la prise en compte des priorités locales (environ la moitié).</p>	
<p>Recommandation à la DGPR : encourager les services déconcentrés à utiliser de manière pragmatique les compétences rares – en réseaux, par mutualisation, etc. –, maximisant adéquation qualité et disponibilité sur le terrain, que celles-ci soient affectées au niveau départemental, régional ou en EP central. Pour ce faire, mettre en place les procédures nécessaires : suivi et anticipation des besoins et coordination renforcée avec le SG pour un pilotage fin des affectations.</p>	<p>Pour la prévention des risques naturels, La question des compétences rares se pose essentiellement dans le domaine du contrôle des ouvrages hydrauliques et de la prévision des crues. Un diagnostic et des propositions ont été déjà réalisés par le SCHAPI pour une meilleure reconnaissance des carrières de spécialiste et des parcours professionnels ad hoc.</p> <p>Des échanges ont eu lieu encore récemment avec les services de la DRH pour préserver ces compétences rares qui se heurtent parfois à des règles de mobilité lors de promotion.</p> <p>La DGPR poursuivra son action, dans le sens indiqué pour préserver les compétences rares nécessaires et les maintenir au niveau souhaité, par des actions de formation et un tutorat adaptés.</p> <p>Pour les agents des DDT/M en charge des risques naturels, la DGPR développe également</p>	<p>La réponse de la DGPR n'évoque pas l'aspect de la mobilisation du secrétariat général (SG) pour assurer un maintien des compétences sur les activités stratégiques – avec maintien d'un cursus de carrière décent</p> <p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
	<p>une offre de formation, pour répondre aux besoins de compétences. Les métiers liés notamment à l'élaboration des PPR littoraux ou au conseil en matière de PAPI et de GEMAPI nécessitent également des compétences de plus en plus poussées. Une action similaire sur ces métiers est à développer.</p> <p>Dans le domaine des risques technologiques la mutualisation des compétences rares est assuré par les pôles inter-régionaux qui vont vivre une mutation importante en 2016, du fait de la mise en place des nouvelles grandes régions (par exemple : équipements sous-pression, après-mine, etc.)</p>	
<p>Recommandation à la DGPR : vérifier l'état d'avancement de la priorisation des PPRI entreprise par les DREAL et les DDT pour tenir compte des TRI</p>	<p>Cette priorité a été identifiée et mentionnée dans l'instruction ministérielle du 22 septembre 2014 relative aux thèmes prioritaires d'actions en matière de risques naturels et hydrauliques.</p> <p>Un état des lieux, extrait de la base GASPARG, montre que 400 communes sur 2168 situées en TRI n'étaient pas couvertes par un PPRI approuvé. Début 2015 il en restait 300. L'instruction ministérielle relative aux priorités d'actions pour 2016-2017 rappellera cette priorité.</p> <p>Un suivi plus rapproché de l'état des lieux relatif au nombre de communes situées dans un TRI et couvertes par un PPRI prescrit et par un PPRI approuvé pourra être réalisé au moyen de l'outil GASPARG. Des points réguliers pourront être faits</p>	<p>Mettre, en note de bas de page, la réponse</p> <p>Il serait souhaitable que ce suivi soit accompagné d'une analyse sur le fond permettant de vérifier que la priorisation des PPRI est cohérente avec les enjeux et aléas des TRI</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
	lors des réunions avec les chefs de service « risques naturels des DREAL »	
<p>Recommandation à la DGPR : fournir aux DREAL et au DDT les appuis techniques nécessaires pour leur permettre de répondre aux interrogations des collectivités locales sur l’articulation des PPRI et des PAPI</p>	<p>La mise en œuvre de la directive européenne sur les inondations bien avancée est désormais un élément structurant, puisque la stratégie nationale de gestion des risques d’inondation et les plans de gestion des risques d’inondation sont approuvés. Les différents acteurs s’approprient progressivement l’articulation entre la SNGRI, les PGRI et les stratégies locales de gestion des risques d’inondation qui seront approuvées d’ici la fin 2016.</p> <p>Un réseau de porteurs de PAPI et un réseau de porteurs de stratégies locales a été mis en place par le CEPRI, en collaboration avec la DGPR, pour permettre l’échange d’informations et de bonnes pratiques.</p> <p>Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive inondations, le SRNH a mis en place un réseau des correspondants de bassin qui se réunit tous les trimestres. Ce réseau permet aux DREAL de bassin de faire remonter leurs questions et celles de leurs DREAL et DDT(M) pour ce qui concerne la directive inondation (EPRI, TRI, cartographie TRI, PGRI et SLGRI), et d’échanger, conseiller et partager les bonnes pratiques.</p> <p>L’élaboration du cahier des charges PAPI 3 et la mise en place par le CEPRI d’un réseau des porteurs de stratégies locales contribueront</p>	<p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
	<p>également à cette appropriation des outils de la directive inondation par les différents acteurs concernés, notamment les collectivités territoriales.</p> <p>S'agissant des ouvrages de protection renforcés dans le cadre de la mise en œuvre d'un PAPI, ils pourront être pris en compte dans le cadre de la révision du PPRI, dès lors qu'ils pourront être qualifiés de résistants à l'aléa de référence.</p> <p>Ces principes ont déjà été portés par les services de l'État dans le cadre de la révision de plusieurs PPR littoraux (île de Noirmoutier, île de Ré...). La doctrine Rhône fournit des possibilités équivalentes.</p> <p>La DGPR est consciente de la nécessité d'améliorer encore cette articulation par des actions d'ordre pédagogique des services en direction des collectivités territoriales. Dans ce cadre, il est possible de mobiliser le CEREMA, pour apporter un appui technique aux services de l'État.</p>	<p>C'est un appui de ce type, au plus près du terrain, dont les services ont d'abord besoin.</p>
<p>Recommandation à la DGPR : assurer un suivi rapproché de la mise en œuvre effective par les DREAL des recommandations émises dans les rapports d'audit Réunion et Guyane quant à l'approfondissement des connaissances disponibles sur les mouvements de terrain</p>	<p>Dans le cadre des réunions bilatérales de la DGPR avec les DEAL Réunion et Guyane, la DGPR veillera à assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations contenues dans les rapports d'audit portant sur l'approfondissement des connaissances disponibles sur les mouvements de terrain.</p> <p>Les crédits du FPRNM pourront contribuer à</p>	<p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
	<p>améliorer la connaissance de l'aléa dans le cadre de l'élaboration des PPRN.</p> <p>Les compétences disponibles dans les DEAL pourront être renforcées grâce à l'appel à des spécialistes identifiés et d'actions de formations si nécessaire.</p>	
<p>Recommandation à la DGPR : inciter les préfets de région, dans les régions les plus concernées par ces risques naturels, à travailler étroitement avec les conseils régionaux, au-delà des observatoires pouvant déjà exister, afin de les persuader de l'opportunité d'une participation financière de leur part aux actions de prévention de ces risques naturels.</p>	<p>Cette recommandation a trait à la fin de la période de contractualisation précédente avec les régions (2007-2014) avec un pilotage État.</p> <p>Dans le cadre des CPER/CPIER 2015-2020, il faut constater qu'une majorité de régions a mis fin à des engagements financiers en faveur de la prévention des risques naturels et hydrauliques.</p> <p>En revanche, l'État apporte des montants financiers importants en faveur de la prévention des risques naturels et hydrauliques via les crédits du FPRNM pour les régions qui ont souhaité contractualiser sur le volet « prévention des risques naturels et hydrauliques ».</p> <p>Le suivi de la mise en œuvre des engagements pris par l'État et les régions dans le cadre des CPER/CPIER 2015-2020 est assuré par les différentes parties contractantes à l'échelon local où l'éligibilité aux aides possibles est variable d'une région à l'autre.</p> <p>L'instruction ministérielle relatives aux priorités d'action pour 2016-2017, attirera l'attention des DREAL et des préfets ce point.</p>	<p>Mettre, en note de bas de page, la réponse</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
<p>Recommandation à la DGPR : s'interroger, au-delà de l'effort national bien concentré sur les Antilles, sur les modalités d'action en métropole (pour les quatre zones les plus sismiques au niveau national : Alsace, PACA, Alpes, Pyrénées), et mieux faire connaître ses attentes, à l'aune des moyens qu'elle choisira d'allouer</p>	<p>Le MEEM concentre les efforts financiers via les crédits du FPRNM sur la mise en œuvre du plan séisme Antilles (zone particulièrement exposée en outre-mer).</p> <p>Les régions de Nice et de Lourdes sont effectivement les plus exposées en métropole.</p> <p>La DREAL PACA a pris en compte ce risque dans sa stratégie régionale de prévention des risques naturels.</p> <p>Le cadre d'actions pour la prévention du risque sismique définit les priorités pour la période 2013-2018. Il comporte notamment un volet relatif à l'amélioration de la connaissance et à la formation des professionnels.</p> <p>Il est proposé de confier au réseau technique du ministère (CEREMA) la réalisation d'une pré-étude des établissements sensibles, notamment des établissements de secours, pour apprécier l'état de leur exposition au risque sismique.</p> <p>Il sera aussi examiné avec la DGALN la façon dont le nombre de contrôles sur les constructions devant être effectuées pourrait être augmenté afin de s'assurer de la bonne mise des exigences imposées par la réglementation.</p> <p>S'agissant de la ville de Lourdes, l'élaboration en cours du PPR séisme est suivie de très près par la DGPR.</p>	<p>Les modalités de mise en œuvre relèvent bien de la DGPR</p> <p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>
<p>Recommandation : (DGPR) engager une réflexion</p>	<p>Le MEEM a initié plusieurs actions en faveur de</p>	<p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
<p>en vue d'inciter les préfets à actualiser, en tant que de besoin, les documents réglementaires d'information sur les risques (DDRM,...), à mettre à jour les sites consultables par le public, à inviter les maires à perfectionner, quand nécessaire, les contenus des plans communaux de sauvegarde, et à réaliser des exercices d'entraînement à la gestion de crise, à rappeler également aux maires l'obligation légale qui leur incombe d'installer et de maintenir des repères de crues sur leur territoire.</p>	<p>la mise en œuvre des actions d'information préventive, en liaison notamment avec le ministère de l'intérieur/DGSCS :</p> <ul style="list-style-type: none"> — une instruction en date du 31 décembre 2015 relative à la prévention des inondations et des événements météorologiques extrêmes aux préfets de région et de département des régions méditerranéennes, — un plan d'actions avec la DGSCS, en cours de préparation. <p>Enfin, la DGPR/SCHAPI mettra en ligne au printemps 2016 une base de données sur les repères de crues.</p> <p>La nécessaire remise à jour des documents réglementaires se heurte dans certaines régions aux moyens mobilisables et à des priorités d'actions identifiées localement.</p>	
<p>Recommandation : prévoir une approche spécifique du contrôle des ouvrages hydrauliques lorsque l'une de leur fonction consiste en la protection contre les inondations, en veillant à les appréhender par systèmes d'ouvrages, dans une optique de garantie de fiabilité et de sécurité.</p>	<p>Le rapport souligne les imprécisions de la réglementation issue du décret de 2007 pour ce qui concerne les digues et les différences importantes dans la mise en œuvre du recensement de ces ouvrages liées à la faible connaissance du fonctionnement de nombreux ouvrages de la part de leurs propriétaires.</p> <p>La réforme introduite par le décret du 12 mai 2015 vise à requalifier les digues et autres ouvrages de protection en systèmes d'endiguement définis et gérés par un acteur unique exerçant la compétence GEMAPI. Cette</p>	<p>Mettre, en note de bas de page, la réponse</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
	<p>évolution importante vise également à mettre en évidence les zones protégées par ces systèmes d'endiguement et à évaluer les performances de ces systèmes (niveau de protection).</p> <p>Avec la mise en place des missions d'appui technique de bassin et en s'appuyant sur un document d'aide au contrôle de la sécurité de ces systèmes d'endiguement, diffusé par la DGPR, les services de contrôle disposeront de meilleures bases techniques et réglementaires pour concentrer leur action sur les systèmes d'endiguement réellement destinés à la protection des personnes et des biens.</p> <p>Il n'en demeure pas moins que l'efficacité de cette action régaliennne ne pourra être pleinement assurée sans une prise réelle de compétence par les gestionnaires des ouvrages. Ce point devra faire dans le temps l'objet d'une attention particulière de la part des services, sous l'autorité du préfet administrativement compétent.</p> <p>Le même décret du 12 mai 2015 adapte le champ réglementaire concernant les barrages pour concentrer prioritairement les actions de contrôle régalienn sur les ouvrages présentant le plus d'enjeux pour la sécurité des personnes et des biens. Cette action continuera à exiger de la part des responsables des barrages une implication et une compétence suffisante.</p>	
Recommandation à la DGPR : lancer une enquête	L'État et plusieurs de ses établissements publics	La DGPR est donc consciente du problème.

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
<p>auprès des DDT(M), via les DREAL, sur un état des ouvrages domaniaux présentant un risque, notamment hydraulique (digues, canaux, barrages, etc.), et sur les plans d'action locaux en vue de garantir que l'État assume ses responsabilités. Ces plans d'actions peuvent rechercher les modalités de transfert à un autre gestionnaire. Sur cette base, prendre l'attache des ministères ou établissements publics concernés, en vue de fiabiliser ces plans d'actions (crédits, effectifs dédiés, etc.).</p>	<p>ont en charge des ouvrages hydrauliques pour lesquels des constats ont été faits concernant leur état plus ou moins dégradé et le niveau plus ou moins satisfaisant de leur entretien et de leur surveillance. Ce constat n'est pas indépendant de la perte d'utilité de ces ouvrages, au regard des priorités que l'État se fixe.</p> <p>Ces constats faits par les services de contrôle ont été régulièrement notifiés aux responsables de ces ouvrages qui doivent assumer leur pleine responsabilité en cette matière, y compris au regard des moyens qu'ils consacrent à leur surveillance et à leur entretien et aux décisions à prendre concernant l'avenir de ces ouvrages : remise en état et organisation de la surveillance et de l'entretien, transfert à un gestionnaire mobilisé sur l'avenir de l'ouvrage ou mise en sécurité définitive. A ce niveau, un nouveau recensement n'apporterait plus rien de nouveau si aucune action n'est définie. Il convient désormais d'utiliser les outils réglementaires qui s'appliquent à l'Etat et à ses établissements publics comme à tout autre responsable d'ouvrage.</p> <p>S'agissant du cas particulier des digues domaniales (environ 750 km de linéaire gérés par les DDT), la loi du 27 janvier 2014 prévoit leur remise aux EPCI à fiscalité propre exerçant la compétence GEMAPI au plus tard le 27 janvier 2024. Les modalités de gestion par les services de l'État pendant cette période devront</p>	<p>Toutefois, il faudrait une dynamique plus ferme : n'attendons pas un accident pour s'investir plus.</p> <p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
	<p>être précisées dans une convention (également prévue par la loi).</p> <p>Au cours de ces dernières années, d'ores et déjà, des travaux importants de remise en état des digues de la Loire, de la digue des Alliés à Dunkerque, de la digue de Sangatte et des digues de Toulouse ont été entrepris et se poursuivent dans le nouveau cadre qui se met progressivement en place.</p>	
<p>Recommandation à la DGPR : entreprendre avec le Ministère chargé de l'Agriculture une réflexion sur des schémas types d'organisation de l'inspection des installations classées par les DD(CS)PP, privilégiant la mutualisation des moyens et pouvant, le cas échéant, inclure le transfert de certains secteurs aux DREAL.</p> <p>NOUVELLE REDACTION : sur la base d'une réflexion avec le Ministère chargé de l'Agriculture quant aux schémas types d'organisation de l'inspection des installations classées par les DD(CS)PP, inciter les préfets à mettre en place des schémas d'organisation privilégiant la mutualisation des moyens et pouvant, le cas échéant, inclure le transfert de certains secteurs aux DREAL.</p>	<p>Le point sur la mutualisation est une des actions décidées dans le programme stratégique de l'inspection des installations classées, un tel GT a été réuni et a débouché sur une proposition d'instruction aux préfets avec les dits schémas qu'ils peuvent librement décider de mettre en œuvre. En ce qui concerne le transfert, la DGPR a invité chaque DREAL à discuter avec ses DDPP sur le terrain, pour faire une répartition sur mesure. Le SRSE, en charge, garde l'impression que ce dialogue est fluide localement.</p>	<p>recommandation modifiée (voir case en face) pour prendre en compte ces contacts préalables.</p> <p>La mission attire toutefois l'attention de la DGPR sur le suivi de la mise en œuvre</p>
<p>Recommandation à la DGPR et à la DGALN : définir, sur la base des expériences PARI, une instruction commune quant à la mise en œuvre des prescriptions des PPRT en matière de</p>	<p>Travaux de protection des logements riverains</p> <p>Comme la ministre de l'environnement l'a annoncé lors des assises nationales des risques technologiques le 16 octobre 2014, chaque</p>	<p>Mettre, en note de bas de page, la réponse</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
<p>sécurisation des logements des riverains des sites concernés.</p>	<p>riverain doit pouvoir bénéficier d'un accompagnement pour la réalisation des travaux de renforcement qui lui sont prescrits par les PPRT. Des expérimentations dites PARI (programme d'accompagnement des risques industriels) ont permis de s'assurer que les opérateurs logements intervenant habituellement dans le cadre des opérations de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pouvaient également intervenir selon la même méthodologie dans le cadre des risques technologiques</p> <p>Le mode d'organisation à privilégier est donc celui des opérations menées par l'Anah, par l'intégration d'une composante risque technologique dans des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou dans des programmes d'intérêts généraux (PIG) envisagés ou en cours. Cette organisation permet en effet une approche globale des différentes problématiques d'un logement. Les préfets de département, en tant que délégués locaux de l'Anah, connaissent déjà les mécanismes de ces opérations.</p> <p>La directrice générale de l'Anah a défini par note du 23 décembre 2015 les modalités de prise en compte des risques technologiques dans les programmes opérationnels d'amélioration de l'habitat. Ce dispositif est donc pleinement opérationnel.</p>	

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
<p>Recommandation à la DGPR : inciter les DREAL à mener des actions d'information sur les risques technologiques et les actions menées par l'État pour la prévention de ces risques</p>	<p>Les DREAL participent aux instances de concertation telles les commissions de suivi de site. Elles sont par ailleurs très impliquées dans le cadre du dialogue mené avec les riverains des sites SEVESO dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des PPRT. Sur ce dernier point, un accompagnement personnalisé des riverains concernés par la prescription de travaux, via l'Anah, est pleinement opérationnel depuis fin 2015. Enfin, la DGPR soutient financièrement l'action des SPPPI pour mener à bien les actions d'information et de concertation.</p>	<p>La mission considère que les structures institutionnelles ont certes un rôle important à jouer, mais que ce n'est pas suffisant.</p> <p>Pas de changement au rapport.</p>
<p>Recommandation à la DGPR : élaborer une méthodologie nationale de traitement du risque Natech.</p>	<p>La France métropolitaine, de par sa géographie, est plus particulièrement exposée aux risques d'inondation par débordement de cours d'eau, ruissellement, submersion marine et remontée de nappe phréatique. Lorsqu'ils touchent des sites industriels, ces aléas peuvent être à l'origine de phénomènes dangereux (explosion de fours, fuite de substances toxiques, dangereuses pour l'environnement ou réagissant violemment avec l'eau, etc.) En plus de son impact sur les activités industrielles, l'inondation cause souvent de lourde perte d'exploitation et exige des coûts importants de réhabilitation des infrastructures.</p> <p>Ainsi, afin d'accompagner les exploitants concernés, mais aussi en vue d'aider plus largement les exploitants qui le souhaitent, à</p>	<p>Très bien, même si l'inondation n'est pas le seul risque naturel susceptible d'inferer : il y a aussi la submersion marine, le tsunami (cf. cas en Martinique avec la raffinerie SARA), et le risque sismique.</p> <p>Mettre, en note de bas de page, la réponse</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
	<p>caractériser le risque inondation, s'y préparer et mettre en place des mesures de gestion de crise, la DGPR travaille actuellement à l'élaboration d'un guide relatif à ce risque, au sein d'un groupe de travail dédié. Le groupe de travail rassemble divers acteurs du secteur industriel et de l'Administration : assureurs, industrie du pétrole, de la chimie, producteur d'énergie, sécurité civile, inspection des installations classées, ainsi que des experts techniques.</p>	
<p>Recommandation à la DGPR : établir rapidement une évaluation qualitative de la planification départementale de la gestion des déchets non dangereux, dont ceux du BTP, en identifiant les situations justifiant un réexamen à l'occasion de la mise en œuvre des nouveaux plans régionaux.</p>	<p>Cette évaluation est de fait déjà en cours de lancement avec la prise en main par les Conseils régionaux des nouveaux plans de prévention et de gestion des déchets dont ils ont désormais la maîtrise d'ouvrage, à travers les contacts qu'ils doivent prendre très vite avec les conseils départementaux, car les plans régionaux sont à finaliser pour février 2017. Les DREAL sont mobilisées pour accompagner les conseils régionaux et fournir leurs éléments d'analyse des plans départementaux existants ;</p>	<p>La mission considère qu'il appartient à l'État (et non aux régions) de mener cette indispensable évaluation nationale. Elle pourrait prendre la forme d'une mission inter-inspection CGE/CGEDD : cgaær.</p> <p>L'appui des DREAL aux conseils régionaux est indispensable, mais cet aspect remet en avant la question du rôle plus proactif des services au-delà des missions régaliennes pures en ce domaine (ICPE).</p> <p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>
<p>Recommandation à la DGPR : diligenter des missions d'inspection spécifique en matière de gestion des déchets, dans des régions où les audits RNT ont détecté des retards et/ou difficultés importantes (comme en PACA ou à la Réunion).</p>	<p>La DGPR est favorable à la saisine du CGEDD sur des sujets locaux spécifiques, S'il y a une grosse difficulté une inspection particulière pourra être diligentée, mais ces situations sont en général connues de l'administration centrale, car elles remontent par d'autres voies, que par les audits RNT (cf. aussi réponse n°4 sur ce</p>	<p>Voir plus haut les échanges sur la recommandation 4</p> <p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
<p>Recommandation à la DGPR : demander aux préfets de région (DREAL) des propositions de stratégies régionales de l'État en matière de gestion des déchets (coordination des autorisations et du suivi des exploitations, ainsi que des avis sur les plans départementaux ; position sur les flux hors des départements), s'appuyant sur la généralisation de la mise en place d'observatoires régionaux en la matière.</p>	<p>sujet)</p> <p>Ce point est délicat car il revient sur le choix de décentralisation réaffirmé par la loi NOTRe. Le rôle de l'État est d'accompagner les élus dans leur rôle de planification, en structurant certes son analyse, mais il est difficile d'afficher une stratégie régionale de l'État. Sauf, bien sûr, cas compliqués où le travail des élus reste trop parcellaire et nécessite d'être complété par l'État comme c'est le cas en PACA. Dans ce cas précis, la DGPR a accompagné (participation au COPIL État). Cela ne peut être une politique généralisée au niveau national.</p>	<p>L'idée de la mission n'est pas une remise en cause de la décentralisation, ni donc une substitution aux collectivités territoriales, mais bien une vision de l'État sur les enjeux, et les difficultés, en vue de se préparer, d'anticiper tant dans les avis sur les plans régionaux à venir, que dans l'instruction des dossiers d'autorisation (ICPE).</p> <p>Les services doivent se donner un rôle plus proactif, par exemple en n'acceptant pas les transferts de déchets sur de longues distances comme filière « permise » d'élimination, ou en accompagnant les initiatives positives des collectivités, voire en surveillant les actions des entreprises privées. Il faut que les services de l'État anticipent des situations non satisfaisantes.</p> <p>Remplacer dans la recommandation le mot « stratégies » par les mots « réflexions/visions »</p>
<p>Recommandation à la DGPR : engager une réflexion pour rendre plus opérationnel le principe de proximité dans la gestion des déchets, tel que défini à l'article L541-1 du Code de l'environnement.</p>	<p>Il n'y a pas d'approche universelle car on ne peut pas avoir dans tous les cantons de France des installations pour traiter des déchets rares nécessitant un outil technique pointu pour qu'ils soient valorisés, ce qui nécessite une massification pour que les investissements soient rentables. C'est le diagnostic territorial qui permet d'opérer ces choix et de faire vivre une vision intelligente du principe de proximité.</p>	<p>Cette approche trop nuancée (mais qui, là encore, suppose un rôle proactif des services) laisse la porte ouverte à tous les dérapages constatés et risquant d'advenir.</p> <p>Deux exemples de dysfonctionnement au regard du principe de proximité : Cannes et Grasse : 120 000 t déchets + 100 000 t mâchefers vont dans les Bouches-du-Rhône ; Menton : 15 000 t de déchets ménagers vont dans le Vaucluse.</p> <p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
<p>Recommandation à la DGPR : se rapprocher de la DGSCGC en vue d'un travail de revue de la chaîne des plans de préparation de crise, en convergence avec la prévention des risques majeurs (ORSEC, DDRM, DICRIM et PCS, CPS, PPMS), afin de clarifier les rôles des services de l'État dans les départements et de fiabiliser la protection des populations.</p>	<p>Le MEEM/DGPR a pris des initiatives allant dans le sens de cette recommandation avec la publication de la circulaire du 31 décembre 2015 relative à la prévention des inondations et des événements météorologiques extrêmes qui met l'accent sur la mise en œuvre des actions d'information préventive et de préparation à la gestion de crise ? C'est aussi le cas pour l'instruction du gouvernement du 14 janvier 2015 relative aux conditions de financement des PAPI et des opérations d'endiguement plan submersions rapides indiquant que la réalisation d'un plan communal de sauvegarde par la commune est une condition de l'attribution du dernier versement des subventions du FPRNM pour la réalisation de travaux de prévention ou de protection dans le cadre d'un PAPI. Enfin, le développement de plusieurs e-formations sur les DICRIM, les PCS...est en prévu dans le cadre du plan d'action en cours de préparation avec la DGSCGC.</p>	<p>Mettre, en note de bas de page, la réponse</p>
<p>Recommandation à la DGPR et à la DGALN : réaliser un bilan conjoint permettant de mesurer l'intégration de la politique des risques naturels et des risques technologiques dans les documents d'urbanisme. Engager ce bilan dès maintenant et, en parallèle, le processus de modification du code de l'urbanisme pour permettre, entre autres, l'intégration des éléments « risques » des PAC par la procédure de</p>	<p>La DGPR est favorable au principe de la réalisation, en liaison avec la DGALN, d'un bilan permettant d'apprécier l'intégration de la politique de prévention des risques naturels et technologiques dans les documents d'urbanisme.</p> <p>Elle propose que ce point soit ajouté dans l'enquête qui pourrait être lancée afin de mieux caractériser l'ampleur et les enjeux en matière</p>	<p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
<p>modification ou de révision d'office des PLU par le Préfet en cas de non annexion dans les délais par les collectivités compétentes</p>	<p>d'infractions, d'illégalités et de sanctions dans le domaine de la prévention des risques majeurs, et visée dans la recommandation 10.</p> <p>Dans le cadre de la mise en œuvre des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), la DGPR a demandé aux DREAL de bassin, avec l'appui de leurs DREAL et DDT(M), de mettre en place des programmes de formation auprès de l'ensemble des agents au sein des services de l'État et collectivités territoriales en charge des questions d'urbanisme, de décisions administratives dans le domaine de l'eau et des PPR afin d'assurer la mise en œuvre des PGRI et de contrôler la compatibilité des documents d'urbanisme, des décisions administratives dans le domaine de l'eau et des PPR aux PGRI entrés en vigueur au 22 décembre 2015. Une communication grand public sur ces nouveaux documents stratégiques à l'échelle du district a également été demandée en coopération avec les programmes de communication des agences de l'eau sur les nouveaux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).</p>	
<p>Recommandation à la DGPR et au SG/DAJ : capitaliser les stratégies départementales du contrôle de légalité existantes et assurer la généralisation en DDT de celles se révélant les plus efficaces</p>	<p>La DGPR est favorable au principe de la capitalisation des stratégies départementales existantes dans les DDT en matière de contrôle de la légalité des PPR et des PLU, puis le cas échéant et en lien avec le ministère de l'intérieur, à la généralisation de celles se révélant les plus</p>	<p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
	<p>efficaces. La mise en œuvre du contrôle de la légalité permet en effet de s'assurer de l'application des dispositions contenues dans les PPR et les PLU, et de contribuer à l'efficacité de leur mise en œuvre.</p> <p>Ce point pourrait être ajouté dans le cadre de l'enquête qui pourrait être lancée sur l'ampleur des enjeux en matière d'infractions, d'illégalités et de sanctions dans le domaine de la prévention des risques naturels majeurs, ainsi que dans le cadre de la réalisation d'un bilan de l'intégration de la politique de prévention des risques naturels et technologiques dans les documents d'urbanisme.</p>	<p>La réponse à la recommandation 9 paraît admettre le principe de cette enquête : pourquoi ces conditionnels ?</p>
<p>Recommandation à la DGPR, en liaison avec la DGALN : accompagner la mise en place de stratégies régionales spécifiques pour prévenir les risques dans les campings en zones d'aléa fort ou soumises à des phénomènes à cinétique rapide, comprenant notamment (i) un programme de fermeture d'emplacements, voire de campings si la sécurité des occupants/usagers/clients ne peut pas être assurée, (ii) un volet de vérification des contenus et l'opérationnalisation des CPS des campings, de manière individuelle, et de manière groupée lorsque les évacuations ne sont matériellement possibles que par une seule voie desservant un ensemble de campings</p>	<p>Une instruction a été donnée aux préfets le 14/10/2014 et aux services pour recenser les situations à risques les invitant à définir un programme d'action en mobilisant tous les moyens disponibles.</p> <p>Cette instruction demande d'examiner les cas d'éventuelles fermetures administratives là où il serait impossible d'adopter des mesures d'alerte et d'évacuation pour assurer la sécurité des occupants.</p> <p>Des plans d'inspections ont été demandés pour vérifier les contenus et opérationnalité des CPS. Des guides sont diffusés par la profession.</p> <p>Quelques actions sont engagées notamment dans certains départements</p>	<p>L'ensemble des services considèrent que cette instruction est très insuffisante. De toute façon, il y a une mission inter-inspections en cours.</p> <p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
	<p>Les programmes de fermetures se heurtent souvent à des questions de relocalisation et/ou des demandes d'indemnisation lorsque qu'une décision administrative de fermeture est prononcée.</p>	
<p>Recommandation à la DGPR : Établir une procédure propre à éviter que des campings, ou des emplacements puissent être autorisés, alors qu'ils se situent en zones d'aléa fort.</p>	<p>Ceci relève de la bonne conduite de la politique de contrôle de légalité des autorisations et d'une meilleure coordination entre services par des procédures de type « qualité » avec des outils partagés sur la connaissance des aléas.</p>	<p>La mission considère justement qu'il faut une instruction claire en ce sens.</p> <p>Pas de changement de rédaction à prévoir</p>
<p>Recommandation à la DGPR : engager une action pour assurer une meilleure prise en compte des risques lors des classements menés par le GIE Atout France</p>	<p>La DGPR va saisir le ministère des affaires étrangères, en charge du tourisme, et le GIE Atout France pour que la sécurité des campings face aux risques naturels soit prise en compte dans les classements des campings. La profession sera associée à cet objectif.</p>	<p>Fusionner les deux recommandations 32 et 33</p>
<p>Recommandation à la DGPR et à la DGALN : soutenir, en liaison avec la DGALN, une action spécifique lourde contre la cabanisation en Languedoc-Roussillon.</p>	<p>L'appel à projets relatif à la délocalisation dans les secteurs exposés à des risques naturels importants devrait aider le préfet du département de l'Hérault à traiter la question du traitement de la cabanisation qui s'est instaurée au fil du temps. La DGPR et la DGALN sont conscientes de la situation difficile et appuient les services dans la recherche de solutions.</p>	<p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>
<p>Recommandation à la DGPR et à la DGALN : engager une réflexion en vue de faire évoluer le statut des campings équipés en habitations légères de loisir vers la notion de constructions</p>	<p>Dans les suites du rapport du CGEDD sur les campings de 2016, une réflexion pourrait effectivement être engagée sur l'évolution du statut des campings équipés en habitations</p>	<p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p>

Recommandations	Avis contradictoire DGPR	Prise en compte par la mission
<p>et de zones urbanisées, et donc les soumettre comme tels au code de l'urbanisme, et aux PPR.</p>	<p>légères de loisir vers la notion de constructions et de zones urbanisées pour aménager le cadre réglementaire aux pratiques observées.</p>	
<p>Recommandation : (DGPR et DGALN/DEB) engager une réflexion en vue : 1) de sensibiliser le public sur les enjeux et les bonnes pratiques en matière d'entretien des cours d'eau – 2) de sensibiliser les maires et leur rappeler les moyens d'action dont ils disposent et notamment l'article L 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales et les articles L 215-12, 215-16 et 216-3 du code de l'Environnement – 3) de réviser le régime des sanctions et les procédures pénales en matière d'entretien des cours d'eau, pour les rendre plus systématiques et plus dissuasives.</p>	<p>Dans un premier temps, la mise en œuvre de ces recommandations relève d'abord d'un examen en liaison avec la DEB qui pourrait recenser les bonnes pratiques respectueuses des milieux et de la réglementation qui découle. Le rappel aux maires des moyens d'actions, y compris en termes de sanctions, dont ils disposent pourrait être ciblé sur les endroits les plus critiques identifiés localement par le relais des préfets là où des situations à risque sont identifiées.</p> <p>Une action de sensibilisation pourrait être menée en lien avec les agences de l'eau.</p> <p>Le sujet concerne également l'État avec l'entretien de l'ensemble des cours d'eau domaniaux.</p> <p>Il s'agit là d'un chantier délicat et long qui nécessite approfondissement moyens et coordination.</p>	<p>Pas de changement à prévoir dans le rapport</p> <p>Un rappel, aux maires, des prérogatives qui sont les leurs, ne nécessite pas beaucoup de moyens</p>

. 7. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
Blanc	Patricia	MEDDE/DGPR	Directrice générale	23/10/2015
Vanlaer	Hervé	MEDDE/DGPR	Adjoint au directeur général	23/10/2015 et 16/12/2015
Beroud	Loïc	MEDDE/DGPR	Conseiller du directeur général	16/12/2015
Jacquet	Marc	MEDDE/DGPR	Chef du service risques naturels et hydrauliques	16/12/2015
Normand	Thibaud	MEDDE/DGEC	Chef du bureau « production électrique » ancien chef du service risques de la DREAL PACA	21/11/2015
Catoire	Serge	MINEFI/CGE		17/11/2015
Benezit	Jean-Jacques	Ministère de l'Agriculture/CGAAER		Échange numérique
Levrout	Anne-Marie	MEDDE/CGEDD	Présidente de section	17/11/2015
Buisson	Bernard	MEDDE/CGEDD		17/11/2015
Ménager	Thierry	MEDDE/CGEDD		17/11/2015
Legrand	Henri	MEDDE/CGEDD		17/11/2015
De Bousquet de Florian	Pierre	Préfecture de région Languedoc-Roussillon	Préfet de région	16/11/2015
Desoutter	Vincent	Préfecture de l'Hérault	Chef du SID-PC	16/11/2015
Jacob	Olivier	Préfecture de l'Hérault	Secrétaire général	16/11/2015
Neyer	Laurent	DREAL PACA	Directeur-adjoint	20/11/2015
Bussière	Jean-Louis	DREAL PACA	Adjoint au chef du service risques	20/11/2015
Maurin	Jean-Michel	DDTM du Var	directeur	12/10/2015
Chery	Vincent	DDTM du Var	Directeur-adjoint	12/10/2015
Kauffmann	Michel	DDTM du Var	Chef du service aménagement et développement durable	12/10/2015
Form	Bernard	DDPP de la Manche	directeur	03/11/2015

8. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADEME	Agence Environnement et Maîtrise de l'Energie
ASN	Autorité de Sûreté Nucléaire
BCAE	Bonnes Conditions Agro-environnementales
BOP	Budget Opération Programme
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
BTP	Batiment et Travaux Publiques
CAPRIS	Cadre d'Action pour la prévention du risque sismique
CAR	Comité d'Action Régional
CCFF	Comités Communaux Feux de Forêts
CDRNM	Commission départementale des risques naturels majeurs
CEDRIC	Base de données Installations Classées
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CGE ou CGEJET	Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CLIC	Centres Locaux d'Information et de Coordination gérontologique
CODERST	Comité départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
COPOLEN	Comité Polices de l'Environnement
CPER	contrat de plan État-région
CPS	Cahier de prescriptions de sécurité
CYPRES	Aide à la mise en place de politiques de prévention des risques majeurs auprès des industriels et collectivités.
DASEN	Directeur académique des services de l'Éducation nationale
DD(CS)PP	Direction départementale (de la cohésion sociale) et de la protection des populations
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDRM	Dossier départemental des risques majeurs
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DEAL	Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (dans les DOM)
DFCI	Défense de la Forêt contre les Incendies

Acronyme	Signification
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGEC	La direction générale de l'énergie et du climat
DGITM	La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DI	Directive Inondation
DICRIM	Dossier d'information communal sur les risques majeurs
DPF	Domaine public fluvial
DPFM	Délégation à la Protection de la forêt Méditerranéenne
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEE	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie
EP	Établissement public
EPAGE	Établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPTB	Établissement public territorial de bassin
ERU	Eaux résiduaires urbaines
FEDER	Fonds européen de développement économique régional
FPRNM	Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
GIE	Groupement d'Intérêt Économique
ICPE	Installations Classées pour la Protection de l'Environnement
IRSTEA	'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MAAF	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MIGT	Mission d'Inspection Générale Territoriale (CGEDD)
NATECH/TECHNAT	On entend par NATECH l'influence des risques naturels sur les risques technologiques et l'inverse pour TECHNAT.
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office National des Forêts
ORSEC	Organisation des Secours
PAC	Porter A Connaissance

Acronyme	Signification
PACA	Provence, Alpes, Côte d'Azur
PAPI	Plan d'action de prévention des inondations
PARI	PAGE 8
PCS	Plan communal de sauvegarde
PDGDND	Plan départemental de Gestion des Déchets Non Dangereux
PGRI	plans de gestion des risques d'inondation
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PPA	plans de protection de l'atmosphère
PPMS	Plans Particuliers de mise en Sécurité des Établissements Scolaires
PPRI	Plan de prévention du risque inondation
PPRif	Plan de Prévention des Risques Incendie de Forêt
PPRT	Plan de Prévention des Risques Technologique
PRQA	plans régionaux de la qualité de l'air
REACH	règlement de l'Union européenne adopté pour mieux protéger la santé humaine et l'environnement contre les risques liés aux substances chimiques
RFF	Réseau Ferré de France
RNT	Risques Naturels et Technologique
RSDE	Recherche des Substances Dangereuses dans l'Eau
RTM	Restauration des Terrains de Montagne
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SG/DAJ/AJEU	Secrétariat général/service des affaires juridiques
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civile
SIG	Système d'information géographique
SIRACEDPC	Service Interministériel Régional des Affaires Civiles et Économiques de Défense et de Protection Civile.
SLGRI	Stratégie locale de gestion du risque inondation
SMMAR	Syndicat Mixte des Milieux Aquatiques et des Rivières
SPC	Service de prévision des crues
SPPPI	Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels
SRCAE	Schéma Régional Climat Air Energie
SYMADREM	Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du Rhône et de la mer
TIM	Transmission des informations aux maires

Acronyme	Signification
TRI	Territoires à Risque Important d'inondation
UT	Unité Territoriale
VNF	Voie Navigable de France