



**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE
ET DES TECHNOLOGIES**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

N° 2013/02/CGEIET/CI

N° 008890- 02 CGEDD

Audit de la mise en œuvre de la prévention des risques naturels et technologiques en région Auvergne

Mars 2014

Audit de la mise en œuvre de la prévention des risques naturels et technologiques en région Auvergne

établi par

François MARIE

Inspecteur de l'Administration
du Développement Durable,
coordonnateur de la mission

Catherine MARCQ

Conseillère d'Administration de l'Écologie,
du Développement et de l'Aménagement
Durables

Alain DORISON

Ingénieur Général des Mines

Jean-Michel AUBAS

Ingénieur Général des Ponts,
des Eaux et des Forêts

Mars 2014

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Fiche qualité	
La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil.	
Rapport CGEDD : n° 008890-02 CGEIET : n°2013/02/CGEIET/CI	Date du rapport : mars 2014
Titre : Audit de la prévention des risques naturels et technologiques en région Auvergne	
Commanditaire(s) : CGEDD et DGPR, CGEIET	Date de la commande : 23/05/2013
Auteur(e)s du rapport : Jean-Michel AUBAS, Catherine MARCQ, et François MARIE (CGEDD) Alain DORISON (CGEIET)	
Coordonnateur : François MARIE	
Superviseur : Christian de JOANNIS de VERCLOS	
Relecteur : Jean LALOT (MIGT 6 Lyon)	
Nombre de pages du rapport : 41 + 25 pages annexes	
Mots-clés : risques naturels ; risques technologiques ; prévention	

Sommaire

Résumé.....	4
Liste des recommandations.....	6
Recommandations à la DGPR.....	6
Recommandation à la DREAL Auvergne et à la DREAL de bassin Centre.....	6
Recommandations à la DREAL Auvergne.....	6
Recommandations à la DREAL Auvergne et aux DDT.....	8
Recommandation à la DREAL Auvergne et à la DDT de la Haute-Loire.....	8
Recommandation à la DREAL Auvergne et la DDT du Puy-de-Dôme.....	8
Introduction.....	10
1. LES RISQUES NATURELS.....	14
1.1. La stratégie mise en œuvre par la DREAL.....	14
1.2. Des réseaux d'animation actifs.....	15
1.2.1. <i>Un pilotage resserré de la prévision des crues et de l'hydrométrie, mais des crédits de fonctionnement en diminution.....</i>	16
1.2.2. <i>Un pilotage du contrôle des ouvrages hydrauliques sous une double contrainte.....</i>	16
1.3. Les moyens des services de l'État en 2013.....	17
1.3.1. <i>Les moyens humains.....</i>	17
1.3.2. <i>Les moyens financiers 2013.....</i>	18
1.4. Les actions en cours.....	20
1.4.1. <i>La mise en œuvre de la Directive Inondation.....</i>	21
1.4.2. <i>L'information préventive.....</i>	27
1.4.3. <i>Prévisions des crues / hydrométrie.....</i>	27
1.4.4. <i>Contrôle et sécurité des ouvrages hydrauliques.....</i>	28
1.4.5. <i>Une géographie qui impose à la région Auvergne de fonctionner avec plusieurs régions limitrophes.....</i>	29
2. LES RISQUES TECHNOLOGIQUES.....	32
2.1. Rappel du rôle pivot de la DREAL.....	32
2.2. Principaux enjeux en Auvergne.....	32
2.3. Organisation.....	32
2.4. Pilotage et animation.....	34
2.4.1. <i>Délégations de signature.....</i>	34
2.4.2. <i>Les moyens humains.....</i>	34
2.4.3. <i>Moyens financiers.....</i>	35
2.4.4. <i>Objectifs.....</i>	35
2.4.5. <i>Suivi des objectifs.....</i>	35
2.4.6. <i>Qualité.....</i>	36
<i>Une très grande partie de l'activité « risques technologiques » de la DREAL relève des processus opérationnels PC 20 (émission des avis), PC 21</i>	

<i>(instruction des dossiers) et PC 22 (réalisation des contrôles) identifiés dans la démarche qualité de la DREAL</i>	36
2.4.7. Animation.....	36
2.5. Plans et schémas.....	36
2.5.1. Schémas d'élimination des déchets non dangereux (dont ordures ménagères).....	36
2.5.2. Schémas départementaux des carrières.....	37
2.6. L'inspection des installations classées.....	37
2.6.1. Articulation avec les DD(CS)PP.....	37
2.6.2. L'instruction des demandes d'autorisation.....	37
2.6.3. L'évolution des arrêtés préfectoraux.....	38
2.6.4. Les inspections.....	39
2.6.5. L'action pénale.....	39
2.6.6. Les relations avec le pôle interrégional « risques ».....	39
2.7. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRt).....	39
2.8. Les sites et sols pollués.....	40
2.9. Mine et après-mine.....	41
2.9.1. Les dépôts de stériles.....	41
2.9.2. Mise en sécurité des ouvrages.....	41
2.9.3. Plans de prévention des risques miniers.....	42
2.10. Équipements sous pression.....	42
2.11. L'articulation avec les autres acteurs en matière de risques technologiques.....	42
2.11.1. Autres administrations.....	42
2.11.2. Les collectivités locales.....	43
2.11.3. Les milieux professionnels.....	43
2.11.4. Les associations.....	43
2.12. La communication.....	43
2.13. Risques « NaTech ».....	44
2.13.1. Constellium à Issoire (Puy-de-Dôme).....	44
2.13.2. Inondation d'une usine pharmaceutique à Saint-Germain-Laprade (Haute-Loire).....	46
Conclusion	50
Annexes	55
1. Lettre de mission	57
2. Note de cadrage	59
3. Questionnaire	71
4. Organigramme de la DREAL	77
5. Glossaire des acronymes	79

6. Liste des personnes rencontrées.....	81
7. Réponses des services.....	83

Résumé

Le CGEDD, en lien direct avec la DGPR, a entrepris à partir de 2013, de réaliser un cycle d'audits de la prévention des risques naturels et technologiques au niveau de chaque région française.

L'Auvergne est une région où le risque naturel prédominant est le risque inondation. Il est pris en considération au travers des PPRi et de la mise en œuvre de la Directive Inondation, qui se traduit pour la région par 5 TRI. Pour toutes ces démarches, la mission a constaté que les procédures avancent, pour essayer de tenir des objectifs de délais probablement trop tendus, et en dépit d'une réactivité qu'on souhaiterait plus forte des élus vis à vis des enjeux de sécurité, certains se montrant trop réticents face à un frein éventuel au développement économique de leur territoire.

Région sans grande concentration industrielle, l'Auvergne est néanmoins assez fortement industrialisée, avec 1200 établissements dans le champ des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement. La DREAL, principalement concernée, répond aux attentes, même si certains délais (pour les autorisations, ou le traitement des plaintes) doivent encore être réduits. Un enjeu particulier est celui de l'après-mine dans une région qui a eu plus de 300 titres miniers, et pour lequel la DREAL doit veiller à conserver du personnel compétent.

La prévention des risques mobilise trop peu en dehors des services de l'État ; pourtant les enjeux humains et économiques sont importants. Ils le sont encore plus quand risques naturels et industriels se rencontrent : à cet égard la mission s'est intéressée à une entreprise dans le Puy-de-Dôme où elle a constaté que l'industriel tarde à s'attaquer à l'étude de dangers, bien qu'ayant eu à subir en 2003 une inondation, certes d'impact limité ; en Haute-Loire, la mission a examiné le cas d'une entreprise pharmaceutique qui a été effectivement inondée, heureusement sans conséquences dommageables grâce à la réactivité du personnel ; là encore, elle n'a pas trouvé chez les élus une réelle prise de conscience du risque, le sinistre de 2008 étant considéré comme un simple épisode.

Au terme de son travail, la mission a formulé 15 recommandations, la plupart à l'attention de la DREAL Auvergne, coordonnatrice de la prévention des risques, mais également des DDT, ainsi qu'à des DREAL voisines. Deux recommandations concernent également la DGPR, de qui relèvent certaines orientations de niveau supra régional.

Il appartient à la DREAL de préparer, en lien avec les DDT, le plan d'action à décliner à partir de ces recommandations qui devrait être établi pour mi-2014.

Liste des recommandations

Pages

Recommandations à la DGPR

Recommandation à la DGPR : la DGPR doit clarifier rapidement la répartition des missions de contrôle des ouvrages hydrauliques entre DREAL Auvergne et Limousin, et affecter les ETP correspondants à chacune des DREAL. 18

Recommandation à la DGPR : afin d'aider les services dans la mise en œuvre de la réorganisation des services de prévision des crues et d'hydrométrie, prévue dans la feuille de route des DDi pour 2013, la DGPR doit accélérer, en lien étroit avec le réseau des DREAL et des DDT, la réflexion sur les missions prioritaires des SPC et des services d'hydrométrie. 28

Recommandation à la DREAL Auvergne et à la DREAL de bassin Centre

Recommandation : sur la mise en œuvre de la Directive inondation, la DREAL Auvergne et la DREAL de bassin Centre doivent apporter des réponses précises aux questions posées par les DDT pour le traitement des dossiers délicats ou soulevant des questions de principe. 20

Recommandations à la DREAL Auvergne

Recommandation : il serait utile que les objectifs annuels puissent être présentés pour validation aux préfets de département, sous l'autorité desquels s'effectue l'inspection des installations classées. 35

Recommandation : certaines publications, de qualité, gagneraient à faire l'objet de dispositions d'accompagnement pour toucher un public plus large, et être relayées par les médias locaux. 44

Recommandation : la DREAL Auvergne doit commenter précisément l'utilisation des crédits du FPRNM ; ce commentaire argumenté, établi en liaison avec les DDT, doit faire ressortir clairement le lien entre l'état d'avancement des dossiers financés par le FPRNM et l'utilisation des crédits de ce Fonds. 20

Recommandation : les réunions d'information sur la Directive Inondation doivent être moins techniques, plus pédagogiques et tournées vers une communication grand public, avec un équilibre dans les interventions conjointes DREAL/DDT. 27

Recommandation : il est parfaitement légitime, voire même souhaitable, que, eu égard soit à l'ampleur des enjeux qu'ils représentent, soit à la technicité particulière qu'ils requièrent, certains établissements soient directement suivis par l'échelon central : c'est le cas par exemple des « Seveso seuil haut ». Cependant, et sous cette réserve, la répartition échelon central / UT doit être effectuée de manière à : - être lisible et aisément compréhensible de l'extérieur ; cela n'est pas le cas pour les installations suivies par le pôle « risques chroniques » ; - ne pas dessaisir de fait les UT des installations dont le suivi présente un intérêt professionnel particulier, au risque de réduire l'attractivité des postes de responsables d'UT ; de ce point de vue, on peut s'interroger sur le suivi centralisé des Seveso « seuil bas » ; - ne pas conduire un établissement à avoir plusieurs interlocuteurs pour la gestion de ses dossiers ICPE. La mission recommande à la DREAL de revoir cette répartition à la lumière de ces trois principes. Par ailleurs, les responsables d'UT, même s'ils sont explicitement chargés uniquement des ICPE, sont de fait des interlocuteurs de proximité des différents acteurs de leur département ; il convient donc de s'assurer qu'ils ne soient pas ignorants des grandes problématiques de la DREAL dans leur département, et ce tout particulièrement dans les départements autres que le Puy-de-Dôme. 30

Recommandation : une attention particulière doit être portée à la juste répartition des effectifs en fonction de la charge de travail. C'est ainsi que l'on peut s'interroger sur la nécessité de maintenir dans l'UT Allier et Puy-de-Dôme deux personnes chargées des questions de déchets lorsque le pic d'activité lié au suivi des plans départementaux d'élimination des déchets non dangereux (ménagers) sera résorbé 35

Recommandation : même s'il est clair que le délai d'autorisation en matière d'ICPE ne dépend pas uniquement de la DREAL, ni des autres services de l'État, des progrès sont certainement à faire en la matière. Il est nécessaire d'analyser les causes de ces délais afin de minimiser ceux dus à l'action de l'administration dans son ensemble. 38

Recommandation : les questions minières représentent un enjeu important en Auvergne, avec des affaires intéressant la sécurité publique (et accessoirement le thermalisme, ressource économique importante), sur lesquelles la responsabilité de l'État est directement engagée. Il convient que la DREAL dispose des compétences nécessaires ; dès lors, la perspective du départ prochain à la retraite de l'agent chargé de la mine et après-mine est préoccupante, et doit conduire à mettre en place dès maintenant le processus de recrutement de son successeur, faute de quoi la DREAL risque de se retrouver en grande difficulté pour cette activité.²¹ 42

Recommandation : sans méconnaître l'effet perturbateur des plaintes sur le fonctionnement du service et le caractère inégal de leur fondement, une réflexion doit être menée pour améliorer le taux de réponse en moins de 2 mois, qui est un facteur d'image de la DREAL auprès du public.

36

Recommandations à la DREAL Auvergne et aux DDT

Recommandation à la DREAL et aux DDT : les remarques formulées par les collectivités locales dans le cadre de la révision des PPRI (éléments de connaissance du terrain, études techniques réalisées à leur initiative) doivent être examinées par les services de l'État et faire l'objet de réponses argumentées et formalisées.

26

Recommandation à la DREAL Auvergne et à la DDT de la Haute-Loire

Recommandation : la DREAL Auvergne et la DDT de la Haute-Loire doivent éviter tout nouveau report de la date d'approbation de la révision du PPRI du bassin du Puy-en-Velay.

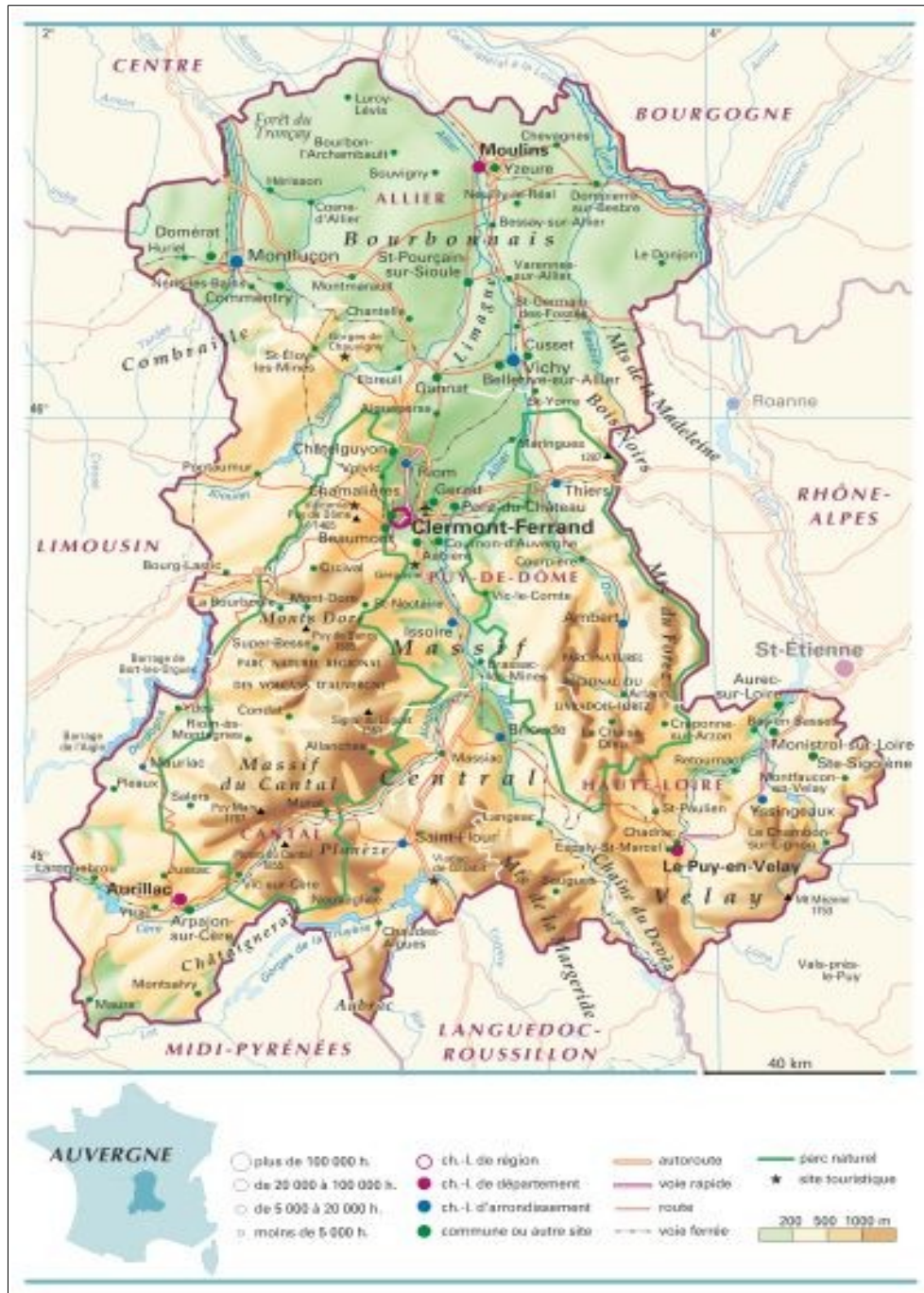
26

Recommandation à la DREAL Auvergne et la DDT du Puy-de-Dôme

Recommandation : les deux administrations régionale et départementale doivent renforcer leur coordination quand elles interviennent face à un même agent économique sur des sujets similaires et complémentaires. Dans le cas de Constellium à Issoire, eu égard au risque « NaTech » identifié, il conviendra de rappeler à l'entreprise la nécessité d'intégrer dans l'étude de dangers cette composante supplémentaire.

46

Introduction



La Région administrative Auvergne, avec ses quatre départements : Allier, Cantal, Haute-Loire et Puy-de-Dôme, couvre trois régions historiques et culturelles :

- l'Auvergne proprement dite, qui correspond aux départements du Cantal et du Puy-de-Dôme, ainsi qu'au tiers Ouest de la Haute-Loire ;
- le Velay, qui constitue les deux tiers Est du département de la Haute-Loire, et qui a connu une histoire distincte ; autrefois rattaché au vaste Languedoc, l'éloignement de Toulouse et Montpellier lui donnait une relative autonomie, marquée notamment par l'existence des États du Velay ;
- le Bourbonnais, qui coïncide approximativement avec le département de l'Allier, est partagé entre l'occitan (langue d'oc) au Sud (Vichy, Montluçon) et le français (langue d'oïl) au Nord (Moulins). Son territoire historique était légèrement plus étendu que le département actuel.

L'Auvergne couvre aujourd'hui 26 012 km², soit 4,8 % du territoire français ; avec une population de 1,4 million d'habitants (dont 290 000 habitants pour l'agglomération clermontoise), la densité est de 52 hab/km² (France : 114 hab/km²). La démographie de la région, qui a longtemps connu une baisse, reste fragile : l'Auvergne a cessé de perdre des habitants, mais la croissance y est plus faible que sur le territoire national, et deux départements, l'Allier et le Cantal, perdent encore des habitants (ils font partie des sept départements dans cette situation au niveau national).

Économiquement, l'emploi se répartit en 6 % dans l'agriculture, 7 % dans le bâtiment, 20 % dans l'industrie, et 67 % dans les services. L'Auvergne, territoire de moyenne montagne, n'est pas que la région verdoyante et bucolique que l'on évoque souvent : elle est aussi une région industrielle, et anciennement minière, qui emploie plus de 20 % des salariés : l'agro-alimentaire, la métallurgie, la transformation des matériaux, la chimie, le caoutchouc et les plastiques concentrent plus de la moitié de ces salariés, et produisent plus de 70% de la valeur ajoutée de l'industrie auvergnate.

Administrativement, la Région Auvergne a connu depuis 2006, comme toutes les régions françaises, une série de réorganisations des services de l'État : chronologiquement, une Direction Interdépartementale des Routes (DIR) Massif Central a été créée au 1^{er} juin 2006 ; la DREAL Auvergne née de la fusion de la DRE, d'une partie de la DRIRE et de la DIREN, est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2010, tout comme les DDT des quatre départements ont remplacé les DDE et les DDAF.

Depuis 2010, alors que plusieurs préfets se sont succédé, aussi bien au niveau régional que dans les départements, l'encadrement de ces services reconfigurés est stable, avec les mêmes directeurs à la DREAL, dans l'Allier et le Puy-de-Dôme, celui de la Haute-Loire étant en poste depuis fin 2010 ; celui du Cantal est le plus récent puisqu'il a pris son poste début 2012.

La période de constitution des nouvelles directions est aujourd'hui passée, et les services sont pleinement opérationnels. Il est en conséquence pertinent d'examiner le fonctionnement des services, et en observer les productions.

Pour mémoire, la DREAL Auvergne a fait l'objet d'une inspection de service en 2012 (Rapport CGEDD n° 008252-01 et CGEIET n° 2012/04/CGEIET/CL de septembre 2012) ; elle a été également concernée en 2012 par un audit « Patrimoine routier » assuré conjointement par le CGEDD et la Mission Nationale d'Audit de la Direction Générale des Finances Publiques. Par ailleurs, des audits « Eau Biodiversité » (CGEDD 8416-01) ont été conduits en 2012 dans le département de l'Allier, et en 2013 dans le département de la Haute-Loire ; ce dernier rapport est en phase de finalisation.

Dans le domaine des risques, des missions spécialisées ont été réalisées au niveau départemental en matière de risques naturels : en janvier 2012, « Audit de suivi des recommandations de l'inspection de 2008 en Haute-Loire » (CGEDD n° 008087-01 et CGAAER n° 11069-13), et en décembre 2012 a été réalisé un « Audit de la prévention des risques naturels dans le Cantal » (CGEDD n° 008224-01 et CGAAER n° 12015-01).

La mise en place d'un nouveau cycle d'audits, par régions entières et sur tout le champ des risques, a été validée le 12 décembre 2012 par le Comité ministériel d'audit, et le choix des régions à auditer en 2013 a inclus la région Auvergne.

Dans cette perspective, par lettre du 23 mai 2013, les Vice-Présidents du CGEIET et du CGEDD ont constitué l'équipe d'audit comme suit :

- pour le CGEIET :

- Alain DORISON, Ingénieur Général des Mines, CGEIET.

- pour le CGEDD :

- Jean-Michel AUBAS, Ingénieur Général des Ponts des Eaux et des Forêts, CGEDD/4^{ème} Section,
- Catherine MARCQ, Conseillère d'Administration de l'Écologie du Développement et de l'Aménagement Durables, MIGT 6 Lyon,
- François MARIE, Inspecteur de l'Administration du Développement Durable, MIGT 6 Lyon, coordonnateur de la mission.

Christian de JOANNIS de VERCLOS a été superviseur, et la relecture a été effectuée par Jean LALOT (MIGT 6 Lyon).

La mission a été conduite selon la méthodologie retenue par le CGEDD et le CGEIET et définie dans le « Guide méthodologie s'appliquant aux missions conduites par le CGEDD » (n° 007204-03 d'avril 2013) et le « Guide de l'audit, par régions, de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques » (n°008697-01 d'août 2013).

La mission s'est déroulée de mai à décembre 2013 ; elle a porté sur les deux domaines d'intervention : risques naturels et risques technologiques, auxquels la mission a convenu d'ajouter un regard sur la combinaison des deux types de risques, dite « risques NaTech ».

La mission a comporté les étapes chronologiques qui suivent :

- la participation des membres de la mission à la formation à l'audit risques en région organisée du 19 au 21 mars 2013 par le Collège Risques de la 4^{ème} Section du CGEDD ;
- la réunion avec Mme la Directrice générale de la DGPR le 19 avril 2013 ;
- la conception d'un questionnaire adressé au service, demandant la rédaction d'une brève note synthétique par grand thème et la fourniture de documents existants ;
- la définition du planning général en concertation avec la DREAL Auvergne ;
- l'étude documentaire, à partir des fiches de synthèse et des documents fournis par la DREAL ;
- l'audition du directeur le 5 juillet 2013 ;
- la réunion de lancement et l'audition du directeur de la DREAL le 16 septembre 2013 ;
- des entretiens externes et des entretiens internes à la DREAL du 16 au 19 septembre 2013 ;
- une restitution à la direction de la DREAL sur la base des constats les plus saillants le 19 septembre 2013 ;
- la rédaction d'une première version du rapport pour le 31 octobre 2013 ;
- une transmission partielle au superviseur le 31 octobre 2013, et une transmission complète le 14 novembre 2013 ;
- la transmission pour relecture par M. Jean LALOT, MIGT 6 Lyon, le 14 novembre 2013 ;
- l'établissement du rapport pour transmission au au DREAL au titre de la procédure contradictoire le 15 novembre 2013, étant précisé que le DREAL a transmis le projet de rapport aux DDT, et au retour des observations de ces derniers, les a fait parvenir telles que reçues à la mission, parallèlement à ses propres remarques;
- à réception de la réponse à la procédure contradictoire le 17 novembre 2013, l'établissement d'une version finalisée du rapport ;
- la restitution écrite de l'audit à la DGPR le 29 novembre 2013 ;
- une restitution orale à Mme la Directrice générale de la DGPR le 8 janvier 2014, et un retour d'expérience lors de la réunion du Collège risques du CGEDD (4^{ème} section) le 9 janvier 2014 ;
- la présentation du projet de rapport au SGAR Auvergne et au directeur de la DREAL le 10 janvier 2014 ;
- l'établissement d'une nouvelle version du rapport et d'un projet de lettre de transmission aux vice-présidents du CGEJET et du CGEDD au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ;
- la réunion avec l'équipe de supervision (Ch. de Joannis de Verclos et G. Leblanc) le 7 février 2014, qui a conduit à opérer d'ultimes amendements dans le rapport et sur la lettre de transmission au ministre.

1. LES RISQUES NATURELS

Seront abordés successivement la stratégie de la DREAL, l'organisation et les moyens des services de l'État, les actions en cours, avec pour chacune d'elles les perspectives d'évolution.

Ainsi que cela a été exposé en introduction, les risques inondation et hydraulique sont les plus importants en Auvergne. La mission d'audit a donc décidé de centrer la partie risques naturels sur cette thématique, et plus spécialement sur la mise en œuvre de la Directive Inondation (DI).

D'autre part, ses travaux ont été ajustés aux compétences des auditeurs (absence de compétences techniques en hydraulique et en hydrologie dans l'équipe d'audit).

Il est enfin rappelé que la DREAL Auvergne a fait l'objet d'une inspection de service en 2012 au cours de laquelle le volet risques naturels a été abordé ; un audit risques naturels dans le Cantal et un audit de suivi des recommandations dans la Haute-Loire ont été réalisés en 2012.

1.1. La stratégie mise en œuvre par la DREAL

Elle est déclinée en collaboration avec les DDT dans une note régionale établie à partir des priorités définies par la DGPR. La note 2014-2016, actualisée au 1^{er} septembre 2013, est articulée autour de 5 axes :

- participer à la mise en place de la DI sur les 5 TRI (territoires à risques importants) auvergnats (Clermont-Ferrand/Riom, Moulins, Montluçon, Vichy et le Puy-en-Velay)
- assurer la réalisation des PPRi prioritaires
- assurer le contrôle des ouvrages hydrauliques
- assurer la prévision des crues et l'hydrométrie.
- le dernier axe, transversal aux quatre autres, vise à « *promouvoir la politique et les outils relatifs à la réduction des risques naturels* ».

Les développements suivants examinent les points saillants des modes de pilotage utilisés par la DREAL Auvergne pour concrétiser cet axe.

1.2. Des réseaux d'animation actifs

La DREAL anime deux réseaux :

- l'un tourné vers l'extérieur, le Club risques, réuni une à deux fois par an depuis 2002, avec des informations sur l'actualité et le traitement d'un thème spécifique ;
- l'autre interne, le réseau PPRn, (trois réunions par an) en place depuis 2010. Il permet l'échange d'informations entre services de l'État et la concertation nécessaire pour l'évaluation des priorités régionales, la programmation et le pilotage régionaux des politiques de prévention des risques naturels. Les réunions récentes ont notamment porté sur la coordination de la mise en œuvre de la DI et sur les différentes valorisations de la donnée géomatique sur les risques naturels.

Une partie des réunions est consacrée aux questions diverses ; certaines DDT sont très demandeuses de réponses à leurs questions concrètes, auxquelles elles estiment qu'il n'est pas suffisamment répondu. La DREAL fait valoir pour sa part que les DDT alimentent peu cette partie des réunions lorsqu'elle les sollicite pour la préparation de l'ordre du jour¹.

Ce réseau PPR s'appuie depuis 2013 sur les outils d'échange et de coopération mis en place en 2012. Il s'agit notamment d'un tableau de hiérarchisation des enjeux mis au point avec les DDT, et d'un tableau de suivi du FPRNM par département et opération par opération : en concertation avec les quatre DDT, la DREAL a élaboré une grille d'évaluation des enjeux et de hiérarchisation des plans de prévention des risques naturels (PPRn) à réaliser dans les trois années à venir ; cette grille, complète, bien construite, et spécifique à la DREAL Auvergne, a été présentée et validée en CAR le 15 novembre 2010, et est actualisée chaque année à l'occasion du dialogue de gestion ; elle est remplie par les DDT à partir d'un espace collaboratif. Ces tableaux sont clairs et précis, et paraissent bien adaptés au pilotage et au suivi des PPR. Il existe par ailleurs un tableau de suivi des PPRn plus ancien, qui fait apparaître la hiérarchisation des PPRn en fonction des enjeux auxquels ils répondent.

De façon générale, même si elle ne peut pas mettre à disposition des référents techniques pour tous les risques naturels, la DREAL appuie les DDT sur le plan technique (et parfois géomatique), et relaie leurs demandes auprès des experts de l'administration centrale.

Les DDT s'appuient également sur le CETE et le BRGM pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les PPRn les plus complexes nécessitant des spécialistes des domaines².

¹ En procédure contradictoire, la DDT du Puy-de-Dôme signale que « la DREAL sollicite peu les DDT pour l'ordre du jour ».

² Lors de la procédure contradictoire, la DDT du Puy-de-Dôme considère que « dans les faits, les seuls sujets sur lesquels la DREAL a apporté un appui technique est l'hydrologie pour le TRI Clermont /Riom. En revanche, pour les autres aspects, tels que le PPRI Val d'Allier, les futurs PPRn, qui nécessitent des spécialistes, il n'y a pas d'appui technique de la DREAL à la DDT du Puy-de-Dôme ».

La DREAL a également des relations avec d'autres DREAL, notamment la DREAL de bassin Centre pour Loire-Bretagne, et la DREAL Midi-Pyrénées pour Adour Garonne.

Les relations régulières entre la DREAL Auvergne et la DREAL Centre n'ont pas fait l'objet d'un examen par la mission, mais elles ne semblent pas poser de problèmes à la DREAL Auvergne. La perception de la mission est plus nuancée. Elle l'est aussi en ce qui concerne les relations DDT/ DREAL de bassin Centre, et les relations entre les deux DREAL (voir § 1.4.1. et 1.4.4. ci-après).

1.2.1. Un pilotage resserré de la prévision des crues et de l'hydrométrie, mais des crédits de fonctionnement en diminution

Le rattachement du SPC Allier à la DREAL d'Auvergne (effectué le 1^{er} janvier 2010) a été confirmé lors de la révision du Schéma directeur de la prévision des crues (SDPC) du bassin Loire – Bretagne, arrêtée le 21 décembre 2012. Ce rattachement a permis le regroupement des équipes en charge de l'hydrométrie, de la maintenance du réseau et de la prévision des crues, ce qui a permis de resserrer les liens entre agents, et amené la création de synergies fonctionnelles au niveau des échanges opérationnels (notamment lors des crues).

Par ailleurs, le Service de prévision des crues du bassin de l'Allier (SPC unité de la DREAL) suit certaines études d'aléa inondation ; cette démarche d'accompagnement s'est amplifiée en 2013 du fait de la coordination recherchée entre cartographie de l'aléa et du risque dans le cadre de la mise en œuvre de la DI et de la révision des PPRi.

L'aspect financier est abordé en 1.3.2. ci-après.

1.2.2. Un pilotage du contrôle des ouvrages hydrauliques sous une double contrainte

Le contrôle des ouvrages dépend de leur recensement, qui est du ressort des DDT. Si les barrages de classes A, B et C ont été recensés (81), ceux de classe D (plusieurs milliers), et les digues sont en cours d'inventaire. A l'examen, il apparaît que tous les ouvrages de classe C, voire même de classe B, n'ont pas encore été recensés et classés par les DDT (par exemple le pont-barrage de Vichy, sur l'Allier)

En second lieu, les non-conformités des barrages autorisés sont très importantes (plus des 2/3 des ouvrages présentant au moins un écart réglementaire), ce qui contribue à alourdir notablement la mission de contrôle.

1.3. Les moyens des services de l'État en 2013

Les moyens humains et financiers ont été examinés globalement par la mission au niveau de la zone de gouvernance de la DREAL Auvergne.

1.3.1. Les moyens humains

Au 1^{er} septembre 2013, les effectifs réels de la zone de gouvernance affectés à l'action 10 du BOP 181 (prévention des risques naturels et hydrauliques) étaient de 44,70, et la cible 2013 de 29,90 soit une différence de 14,80 ETP.³

Service	Effectifs réels au 01/09/2013	ETP cible au 31/12/2013	Écart ETP réels / cible
DREAL	18,90	19,80	- 0,90
DDT Allier	7,30	3,00	+ 4,30
DDT Cantal	3,80	1,30	+ 2,50
DDT Haute-Loire	5,80	1,80	+ 4,00 ⁴
DDT Puy-de-Dôme	8,90	4,00	+ 4,90 ⁵
Total	44,70	29,90	+ 14,80

Dans le cadre du dialogue de gestion pour 2013, la DREAL a mis en avant le fait que les effectifs réels actuels n'étaient pas sur-dimensionnés au regard du surcroît de travail que va nécessiter, pour trois des quatre DDT, la mise en œuvre de la DI, et simultanément la révision de PPRi à enjeux. Elle a donc demandé deux ETP catégorie B supplémentaires, tout en reconnaissant que l'analyse devait être affinée.

Sous cette réserve, il semble à la mission que les trois DDT concernées vont être très sollicitées, non seulement sur le plan technique, mais aussi en raison de contextes locaux délicats rendant encore plus nécessaire leur présence sur le terrain.

³ Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DREAL précise que « la situation au 1^{er} septembre 2013 est proche de celle d'un an plus tôt ; elle a fait l'objet d'explications lors du dialogue de gestion, et s'explique notamment par une mauvaise répartition des effectifs lors de la scission du BOP AUIP entre les BOP 113 et 181. La question principale est de savoir sur quel BOP il faut positionner les agents qui réalisent les PPR et en particulier ceux qui traitent les enjeux, sachant que, pour la DGPR, cela doit être le BOP 113 ».

⁴ En phase contradictoire, la DDT de l'Allier fait observer, concernant les moyens humains des DDT, que « la gestion des ouvrages domaniaux est et va continuer à être très mobilisatrice de moyens (suivi d'études techniques, programmation et suivi de travaux d'entretien, mais également de confortement) ».

⁵ En procédure contradictoire, la DDT du Puy-de-Dôme indique que son effectif réel d'ETP est de 7,40 et non 8,90 d'où un écart par rapport à la cible de + 3,40, et non + 4,90.

Enfin, compte tenu des ETP dont elle dispose actuellement (deux ingénieurs au pôle risques technologiques), la DREAL Auvergne assure depuis 2011 la mission de contrôle des ouvrages hydrauliques dans le cadre d'une convention avec la DREAL Limousin ; elle considère que cette organisation ne permet pas d'assurer un service de proximité optimal, et souhaite donc avoir 5 agents pour suivre seule les barrages auvergnats.

La DREAL Auvergne base son argumentaire sur une erreur de l'exercice Budget Base Zéro (BBZ) 2013 qui aurait considéré qu'elle ne suit que les barrages autorisés, ce qui est inexact. En effet, elle contrôle tous les ouvrages autorisés auvergnats (52), mais également une partie des ouvrages concédés (toute la Haute-Loire et l'Allier, et la quasi-totalité du Puy-de-Dôme, soit 12 unités), la DREAL Limousin conservant le Cantal (17 unités).

Il n'appartient pas à la mission de refaire ni de contrôler l'exercice BBZ ; elle constate néanmoins que le partage des tâches de contrôle des ouvrages hydrauliques entre les deux DREAL ne fonctionne pas au mieux, et ceci depuis près de deux ans.

1. Recommandation à la DGPR : la DGPR doit clarifier rapidement la répartition des missions de contrôle des ouvrages hydrauliques entre DREAL Auvergne et Limousin, et affecter les ETP correspondants à chacune des DREAL.

1.3.2. Les moyens financiers 2013

Les crédits sont répartis principalement entre le FPRNM (90 % environ des crédits), et le BOP 181, action 10, prévention des risques naturels et hydrauliques. Le service Risques de la DREAL en assure le suivi en lien avec les 4 DDT pour transmission à la DGPR de l'état d'avancement des opérations, et les disponibilités en DDFIP. Ce suivi permet notamment d'identifier les remontées potentielles de crédits correspondant aux reliquats d'opérations terminées.

Ce suivi est synthétisé dans le tableau suivant pour le FPRNM (situation au 31/12/2012).

	Allier (03)	Cantal (15)	Haute-Loire (43)	Puy-de-Dôme(63)	Auvergne
Disponible (TG)	476 511,97 €	206 755,13 €	1 997 577,40 €	1 005 877,39 €	3 686 721,89 €
Délégué	1 203 913,17 €	485 147,00 €	3 363 360,00 €	1 938 462,71 €	6 990 882,88 €
Besoin	1 213 098,63 €	485 147,00 €	2 942 635,71 €	1 729 754,19 €	6 370 635,53 €
Payé	706 586,66 €	278 391,87 €	1 262 206,30 €	904 192,82 €	3 151 377,65 €
Déjà restitué	20 814,54 €	0,00 €	103 576,30 €	28 392,50 €	152 783,34 €
Besoins supplémentaires	30 000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	30 000,00 €
Disponible (services)	476 511,97 €	206 755,13 €	1 997 577,40 €	1 005 877,39 €	3 686 721,89 €
Disponible affecté	476 511,97 €	206 755,13 €	1 680 429,41 €	825 561,37 €	3 189 257,88 €
Restituable affecté	0,00 €	0,00 €	317 147,99 €	180 316,02 €	497 464,01 €

	Allier (03)	Cantal (15)	Haute-Loire (43)	Puy-de-Dôme(63)	Auvergne
<i>Restituable non affecté</i>	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €

La DREAL a indiqué à la mission avoir amélioré depuis 2010 le suivi des crédits du FPRNM, afin de faire remonter suffisamment tôt dans l'année les crédits inutilisés.

La DREAL Auvergne a reçu en 2013 sur le FPRNM plus de crédits qu'elle n'en avait demandé (écart de 620 000 €, inexpliqué). A peine la moitié des crédits dont elle avait effectivement besoin (49 %) avait été utilisée en septembre 2013.

La mission a interrogé le Chef du Service Risques sur les raisons de cette faible consommation par rapport aux besoins, et sur les modalités d'évaluation de ces besoins, puisque à ce jour près de 500 000 € vont être restitués.

Dans sa réponse, le Chef de Service fait savoir qu'*«en effet, si les financements de PPRn sont globalement bien vus lors du dialogue gestion et peuvent faire l'objet d'une programmation annuelle, certains besoins sont exprimés au fil de l'eau ; en 2012, nous avons eu notamment :*

- *des demandes pour des études et travaux des collectivités territoriales (ETCT) qui nous parviennent à n'importe quelle date ;*
- *une demande pour le déménagement de Multi-transports⁶ (dossiers gérés jusqu'au ministère) ;*
- *des demandes exceptionnelles pour pouvoir réaliser la cartographie de la Directive Inondation dans les délais (conditions qui n'étaient pas toutes connues lors du dialogue de gestion 2011).*

Enfin, si à peine la moitié des crédits étaient utilisés par rapport aux besoins exprimés, remarque d'autant plus pertinente que le tableau porte sur décembre 2012, il faut cependant conserver à l'esprit que la plupart des opérations financées par le FPRNM sont réalisées sur plusieurs années, et que les paiements (puisque'il n'y a pas d'AE à proprement parler) sont souvent faits à la fin, ce qui explique ce niveau de crédits.

Les opérations qui durent plusieurs années sont en particulier l'élaboration des PPRn (et de la cartographie des TRI cette année) et les ETCT (chantiers assez lourds le plus souvent, comme par exemple le déménagement de Multi-Transports au Puy-en-Velay) ; les PAPI sont à signaler également, qui durent souvent au moins quatre ans (Cf. le PAPI Dordogne qui s'est clos à la fin de l'année 2012 et dont nous avons indiqué le reliquat comme restituable) ».

Ces éléments ne constituent cependant pas le commentaire du tableau de la page précédente, et ne permettent donc pas à la mission de se prononcer sur la qualité du suivi des crédits du FPRNM réalisé par la DREAL.

⁶ L'entreprise Multitransport, implantée au lieu-dit «La petite mer» à Chadrac, est particulièrement exposée aux crues, et a subi d'importants dommages en 1980, 1996, 2003 et 2008 ; elle emploie plus de 500 personnes, dont 200 à Chadrac. La Communauté d'agglomération du Puy-en-Velay, avec la CCI Le Puy/Yssingeaux et les services de l'État, a engagé depuis 2010 une procédure pour relocaliser l'entreprise sur la ZAE des Fangeas (acquisition du bien immobilier, déconstruction du site, remise à l'état naturel du site, soit un coût de près de 2 millions d'Euros).

2. Recommandation : la DREAL Auvergne doit commenter précisément l'utilisation des crédits du FPRNM ; ce commentaire argumenté, établi en liaison avec les DDT, doit faire ressortir clairement le lien entre l'état d'avancement des dossiers financés par le FPRNM et l'utilisation des crédits de ce Fonds.

En ce qui concerne le BOP 181, les informations fournies par la DREAL montrent une bonne consommation des crédits : à fin août, les AE 2013 étaient consommées à 61 %, les CP à 51 %, dont 59 % pour le SPC et l'hydrométrie (sous-action 10-05 – prévision des inondations hydrométrie).

Cette action concentre l'essentiel des moyens financiers de l'action 10 : 79 % du total délégué en 2013 (322 531 €). Face à la constante diminution des crédits de la sous-action 10-05, passés de 484 000 € en 2010 à 310 000 € en 2012, et à 277 500 € en 2013, la DREAL a réfléchi aux perspectives d'évolution de la gestion du réseau (voir § 1.4.3 ci-après).⁷

Il convient d'ajouter ici les informations relatives à l'appui apporté par le CETE, en l'occurrence le CETE de Lyon qui dispose d'un laboratoire à Clermont-Ferrand : ainsi la DREAL a commandé en 2012 un total de 97 k€ d'études au CETE, chiffre qui est passé à 75 k€ en 2013 ; au total la DREAL est en mesure de passer annuellement en moyenne 100 k€ d'études en matières de risques naturels ; cependant elle souhaiterait disposer de 50 k€ supplémentaires pour disposer de la latitude financière nécessaire à une bonne prise en charge des études pour les risques naturels.

Les prestations du CETE sont un apport en compétences techniques très apprécié, même si les délais de production sont importants, notamment en raison de difficultés en matière d'adéquation entre les moyens humains disponibles au sein du CETE et les besoins pour réaliser les études commandées.

1.4. Les actions en cours

La mission a choisi la mise en œuvre de la Directive Inondation comme thème devant faire l'objet d'un examen particulier. En effet, ce dossier est évidemment prioritaire pour les DREAL et les DDT compte tenu des enjeux en cause, de certains contextes locaux particuliers, comme la mission a pu le constater, et de délais très contraints : les cartographies doivent être terminées fin 2013, et les PGRI (Plans de gestion des risques d'inondation) fin 2015, ce qui suppose qu'ils soient donc alimentés en 2014 par les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) dont les listes doivent être arrêtées au plus tard en octobre 2014. Le respect de cette échéance implique que leurs structures porteuses aient émergé auparavant. Il est clair que ce calendrier ne laisse que peu de marge au temps indispensable à une véritable concertation.

⁷ En procédure contradictoire, la DDT de l'Allier a signalé qu'en 2012, elle a reçu du FPRNM une délégation conséquente, liée d'une part à la DI (185 000 €), mais également aux études de dangers des digues (245 000 €), crédits sollicités par la DREAL Centre.

La mission a analysé la mise en œuvre de la DI sous deux angles : comment les services gèrent-ils l'interface DI et PPRI d'une part, et quelles sont les perspectives concernant les structures porteuses d'autre part ?

Seront ensuite examinées les actions en information préventive, prévisions des crues /hydrométrie, et contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques, étant précisé que seuls les PPRI des TRI seront évoqués.

1.4.1. La mise en œuvre de la Directive Inondation

Cinq TRI ont été identifiés en Auvergne, qui impliquent les principales agglomérations : un dans le Puy-de-Dôme : Clermont-Ferrand et Riom, qui fonctionnent de fait comme un seul bassin de vie, même si elles sont déconnectées du point de vue hydrologique ; trois dans l'Allier : Moulins, Montluçon et Vichy, et un en Haute-Loire au Puy-en-Velay, chef-lieu du département.

Le Service risques de la DREAL a travaillé en étroite collaboration avec les DDT dès le 2^{ème} semestre 2012 sur la cartographie des risques afin d'éviter la multiplication de cartes établies dans le cadre de la Directive d'une part, et dans celui des PPRI de l'autre, ce qui aurait rendu les documents illisibles par les élus et le public. L'objectif est de conduire conjointement la mise en œuvre de la directive et la révision des PPRI.

La collaboration entre services apparaît également dans la tenue des réunions d'information des collectivités locales sur la Directive inondation (une dizaine à ce jour pour l'ensemble des TRI⁸) expliquant son contenu et les étapes de la mise en œuvre (cartographie, lancement des réflexions sur l'élaboration des stratégies locales). La DDT concernée et le pôle PHRN (prévision, hydrologie, risques naturels) de la DREAL Auvergne préparent ensemble⁹ les supports de présentation, la DDT anime et la DREAL intervient en tant que de besoin, mais elle est en retrait. La DREAL de bassin Centre participe aux réunions si nécessaire. Les réunions de présentation de la cartographie des aléas se sont déroulées en octobre.¹⁰

Cependant, les DDT estiment que la répartition des rôles entre DREAL Auvergne et DREAL de bassin n'est pas toujours claire. De plus, lorsqu'elles les sollicitent pour avoir des éclairages sur des dossiers délicats ou posant des questions de principe (par exemple constructibilité derrière une digue renforcée, ou demande d'exemples de SLGRI), elles ne reçoivent forcément pas les réponses utiles.

⁸ En procédure contradictoire, la DDT du Puy-de-Dôme relève que « une dizaine est probablement faible : 7 réunions ont eu lieu pour Clermont-Riom ».

⁹ Lors de la procédure contradictoire, la DDT du Puy-de-Dôme note que « Ensemble ne paraît pas le terme représentant la réalité jusqu'à présent sur le TRI Clermont-Riom, la DREAL ayant préparé exclusivement la partie relative à la DI ».

¹⁰ Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DREAL précise qu'elle « vise surtout à faire apparaître les DDT (qui auront à jouer le rôle majeur pour l'association des parties prenantes et la construction des SLGRI) comme les interlocuteurs de premier plan. Elle se met donc à la disposition des DDT en appui (très variable d'un département à l'autre). Ces réunions se sont déroulées tout au long de l'année 2013, au fur et à mesure de la disponibilité des cartographies. »

3. *Recommandation : sur la mise en œuvre de la Directive inondation, la DREAL Auvergne et la DREAL de bassin Centre doivent apporter des réponses précises aux questions posées par les DDT pour le traitement des dossiers délicats ou soulevant des questions de principe.*¹¹

La DDT de l'Allier considère par ailleurs que les deux DREAL ont parfois une vision théorique de l'application de la DI, qui ne prend pas suffisamment en compte le territoire ; elle a ainsi fait valoir qu'il fallait trois TRI dans le département, qui fonctionne selon trois pôles Moulins, Montluçon et Vichy, et pas deux. La DREAL indique qu'elle « *avait seulement proposé à la DDT de ne retenir qu'un, voire deux, TRI pour éviter une charge de travail trop importante. Le ou les deux TRI auraient été prescrits lors du cycle suivant* ».

La mission estime que la position de la DDT, assise sur une vision stratégique du territoire, et la connaissance qu'elle en a, est justifiée.

La mission a rencontré des représentants des communautés d'agglomération de Clermont-Ferrand, Riom et Moulins. Elle a également rencontré des élus de collectivités moins importantes, tout autant, voire plus sensibilisés que ceux des collectivités principales. Dans tous les cas, l'attente est forte vis à vis des services de l'État. **L'avancement des PPR inondation**

- **Dans le Puy-de-Dôme**, l'agglomération clermontoise dispose d'un PPRi approuvé en 2002, qui couvre une partie de l'agglomération (11 communes, 1 200 ha). Dès 1999 ou 2000, la communauté d'agglomération, considérant que les études d'aléas avaient été faites unilatéralement par l'État (CETE de Lyon, laboratoire régional de Clermont-Ferrand), a fait réaliser de nouvelles études par le bureau d'études BCOM, puis a demandé la révision du PPRi sur ces bases en 2010.

La DDT fait valoir que l'intégralité de ces études ne lui a jamais été communiquée ; celles-ci auraient été faites en partie en fonction des projets de la collectivité, laquelle a indiqué à la mission que même si ses relations avec la DDT ont toujours été très bonnes, elle attend une nouvelle cartographie des aléas depuis fin 2009 pour pouvoir prendre position rapidement vis-à-vis des porteurs de projets.

La prudence manifestée sur ce point par la DDT paraît légitime, en raison de son ignorance du contenu des études commandées par la communauté d'agglomération, même si celles-ci sont anciennes, et en raison également des récentes modifications de contexte liées à la mise en œuvre de la Directive Inondation.

Sur Riom, le PPRi de 2008 a été annulé en avril 2010 par le Tribunal administratif pour insuffisance de motivation des conclusions de l'avis favorable du commissaire-enquêteur ; cette annulation reposant uniquement sur un motif de forme, un arrêt

¹¹ Lors de la phase contradictoire, la DREAL indique qu'« *il n'y a pas eu (à notre connaissance) de cas où nous avons laissé une DDT sans lui répondre. Parfois, il est nécessaire de se référer à l'administration centrale (quand ni nous, ni la DREAL de bassin ne connaissons la réponse). C'est le cas pour certaines questions relatives à la mise en œuvre de la Directive Inondation où nous sommes en construction de cette mise en œuvre. Enfin, parfois les réponses peuvent ne pas convenir à leurs destinataires. Cela n'en est pas moins une réponse* ».

préfectoral du 6 août 2010 a rendu immédiatement opposables certaines dispositions du projet de PPRi tel qu'il avait été mis à l'enquête publique du 16 juin au 18 juillet 2008.

Comme à Clermont-Ferrand, la communauté d'agglomération de Riom s'interroge sur les zones inondables, et souhaite être sécurisée sur ce point, car « *les entreprises et les projets attendent* » ; lors de l'élaboration du PPRi, la collectivité aurait transmis à la DDE des études de modélisation réalisées par l'État et des relevés topographiques établis par des géomètres pour des projets communaux, tous documents non pris en compte par la DDE, sans explications de sa part. La communauté d'agglomération ajoute que lors de l'élaboration du PLU, l'État n'a pas voulu communiquer les études d'aléas en cours, tout en imposant à la collectivité de lui transmettre toutes les informations en sa possession dans le cadre du porter à connaissance¹².

L'article de presse reproduit en page suivante, qui concerne le PPRi du Val d'Allier Issoirien, traduit bien l'écart qui sépare la position de l'administration et celle des élus, et les difficultés subsistant avant l'approbation, et ceci vaut pour nombre de PPRi.

¹² En phase contradictoire, la DDT du Puy-de-Dôme signale que « *ce point ne nous a jamais été signalé, et donc cela mériterait d'être précisé par la collectivité* ».

Les élus ont émis un avis défavorable sur le Plan de prévention du risque d'inondation



Parmi les secteurs gros potentiel économique particulièrement impactés par le PPRI figure la zone de Lavoisier-La Béchade.

(Photo d'archives Franck Boileau)

Les élus estiment « disproportionnés » et nuisibles à l'économie les préconisations édictées par l'État dans le cadre du projet de PPRI.

Le ton était grave, solennel. Pour Gérard Guillet, conseiller de la majorité, il s'agit d'un sujet « de la plus haute importance pour notre territoire ». Ce sujet, c'est le Plan de prévention des risques naturels prévisibles d'inondation de la rivière Allier (PPRI). Un ensemble de mesures qui empêche toute construction dans les zones exposées aux crues.

Le projet est élaboré par les services de l'État. Mais les élus des communes concernées doivent donner leur avis. Or, jeudi, de façon unanime, le conseil municipal a dit « niet » à ce qui constitue « quasiment », selon Gérard Guillet, « l'arrêt du développement de notre ville et de notre communauté de communes ».

Cinq « secteurs clés »

« Cinq secteurs clés sont particulièrement impactés par une réduction de constructibilité », a détaillé l'élu, plan l'appui. Il s'agit des terrains situés à l'intérieur du complexe sportif du Mas le long de l'A75, de la zone de Lavoisier-La Béchade, du site de Peix, de la Couze et jardins au lieu-dit « Mondoury », les Vigères, et du secteur des Mayères au lieu-dit « Le Bois ». Autant de terrains, la plupart « faiblement inondables » sur lesquels la Ville ou Issoire Co, en manque de foncier, ne pourront plus rien aménager.

« Enfin, et c'est le bouquet, l'État précise qu'il ne souhaite pas prendre en compte les résultats de l'étude réalisée par le cabinet SAFEGE sur le secteur de Lavoisier-La Béchade ». Une étude visiblement beaucoup moins pessimiste et plus souple que celle du Centre d'études techniques (CETE) de Lyon, mandaté par l'État.

« Qu'il s'agisse de prévention, de prudence ou de précaution, il existe toujours des solutions qui tiennent compte des dangers potentiels, des risques encourus et des enjeux socio-économiques latents. Dans ces conditions, la responsabilité du décideur doit tenir compte de ces données et favoriser l'initiative, l'ingéniosité et la volonté de progresser. »

Et de citer l'exemple de la Scal, ancêtre de l'usine Constellium, construite en 1943, au bord de l'Allier alors en crue... « L'accord pour la digue a sauvé des milliers d'emplois et n'a pas engendré de dommages majeurs lors de crues postérieures », rappelle Gérard Guillet.

Majorité comme opposition, tous les élus autour de la table ont acquiescé. Non sans débat. « Il me paraît évident qu'il faut voter contre », a estimé Laurent Pradier, conseiller indépendant. « Mais de mémoire, nous avons déjà eu un débat là-dessus il y a quelques temps, et on n'a pas du tout fermé les enjeux... ».

Le PPRI avait bel et bien été évoqué, mais l'occasion d'une délibération sur le Plan local d'urbanisme, a rappelé Sébastien Allart, adjoint l'urbanisme. « La question s'était posée lors du PLU, et on avait dit qu'on se battrait lors du PPRI parce que c'est lui qui fait le poids. Et c'est ce qu'on fait aujourd'hui. »

Une discussion sur le PLU à laquelle Bertrand Barraud, conseiller d'opposition, après avoir félicité la présentation de Gérard Guillet, a lui aussi fait mention.

« L'État a durci sa position. C'est inadmissible. »

« Notre position était alors de dire attention. Dans ce qu'on écrit dans le PLU, on donne un signe l'État. Et j'ai peur que ce jour-là on ait fait une erreur. En tout cas, l'État a encore durci sa position, c'est inadmissible. » Et de poser la question de l'après. « Qu'est-ce qu'on va faire demain ? Il va falloir faire du lobbying, il va falloir se battre. » Marc Jamon n'a pas manqué lui aussi, de rappeler sa ferme opposition au moment du débat sur le PLU. « J'avais dit qu'on ne devait pas accepter les prérogatives de l'État, notamment sur le site de Constellium. »

Pour Jacques Magne, « c'est un autre sujet. Ce que je souhaite aujourd'hui, c'est que cela soit un vote unanime. Nous avons fourni des arguments qui sont solides. Nous sommes évidemment prêts les défendre avec beaucoup de résolution. » Comment ? Le conseil de jeudi n'a pas permis de le savoir.

- **Dans l'Allier**, les services ont à gérer simultanément trois TRI, ce qui représente une charge de travail importante pour les services, alors que le contexte local n'est pas favorable pour deux TRI comme le suggérerait la DREAL.

Le secteur de Moulins est couvert par un PPRi très ancien (1997 – 5 communes – 27 ha), qui est à reprendre complètement : l'aléa est à revoir, le zonage est à refaire en prenant en compte la transparence des digues, et le règlement actuel est très sommaire. La DDT lancera la révision lorsque l'étude de dangers des digues sera terminée, en principe fin 2013 début 2014.

La conscience du risque et la volonté de le gérer apparaissent plus ou moins développées selon les élus rencontrés. Les communes se pensent parfois bien protégées par le système d'endiguement, et s'intéressent plus à la construction d'un 2^{ème} pont enjambant l'Allier. Les élus comptent beaucoup sur la pédagogie à faire par l'État autour de la Directive pour qu'elle ne soit pas vécue comme une nouvelle restriction.

Le même contexte est décrit par la DREAL à Montluçon, où la conscience du risque et la volonté locale de mener une politique de gestion du risque paraissent absentes sur le terrain. Certains se réfèrent encore à l'abandon du projet de barrage à Chambonchard, épisode qui a laissé un souvenir négatif.¹³

Le contexte est nettement plus favorable pour le TRI de l'agglomération de Vichy où la communauté d'agglomération Vichy - Val d'Allier et la ville de Vichy ont lancé la révision de leurs PPRi qui datent de 2001 ; une étude est en cours pour affiner la connaissance de l'aléa, ainsi qu'une étude de dangers de la digue Napoléon. Le lancement de la révision des PPRi est prévu en 2014. La conscience du risque est bien portée par les deux collectivités. La communauté d'agglomération réfléchit à une candidature PAPI, et pourrait donc devenir la structure porteuse de la SLGRI.

- **En Haute-Loire**, un même contexte positif est constaté au Puy-en-Velay, où le territoire a déjà mené des actions de prévention à travers le PAPI Loire amont. Ce dernier est clos depuis 2007, et des actions perdurent. Un projet de candidature à la nouvelle labellisation PAPI – traduisant le maintien de la volonté d'agir – a été ajourné, car le projet prolongeait le travail mené sur 2004 – 2007 sans tenir compte réellement du cahier des charges national de 2011. Suite aux réunions menées par la DDT, le Conseil général (porteur du PAPI) est identifié comme la structure la plus pertinente pour le TRI : l'enjeu est de réussir le passage de l'expérience négative de l'ajournement du dossier de PAPI à la reprise de la dynamique dans le cadre de la mise en œuvre de la DI.

La mission relève cependant que la révision du PPRi du bassin du Puy-en-Velay, prescrite depuis 2011, devait être approuvée au second semestre 2013 (information donnée par les services au CGEDD lors de l'inspection de suivi réalisée en 2012) ; or l'approbation serait maintenant prévue fin 2014.

¹³ Pour mémoire, la Cour Administrative d'Appel de Nantes a condamné l'État en avril 2006 à verser près de sept millions d'euros à l'Établissement public Loire après l'abandon d'un projet de construction d'un barrage à Chambonchard (Cher). En première instance, un jugement du 25 novembre 2003 du Tribunal Administratif d'Orléans avait donné raison à l'État. Cette affaire remonte à un protocole d'accord de 1986 dans le cadre d'un contrat de plan interrégional signé notamment entre l'État et l'Établissement public d'aménagement de la Loire et de ses Affluents (Epala), devenu depuis Établissement public Loire, et notamment maître d'œuvre du futur barrage, qui prévoyait dans les trois ans des études et des acquisitions foncières pour la construction du barrage de Chambonchard, dont l'objet était de soutenir les débits d'étiage de la vallée du Cher et alimenter en eau potable la ville de Montluçon (Allier).

Selon la DREAL, « ce report de l'approbation est principalement dû au besoin d'analyse et d'expertise des différentes études compte-tenu des modifications apportées au lit de la Loire et de la référence à la plus haute cote de niveau d'eau connu (crues de 1981 avant les modifications du lit du fleuve) ».

Les auditeurs prennent note de ces explications.

4. Recommandation : la DREAL Auvergne et la DDT de la Haute-Loire doivent éviter tout nouveau report de la date d'approbation de la révision du PPRI du bassin du Puy-en-Velay.

Il apparaît ainsi que des structures porteuses seront plus facilement trouvées là où des collectivités ont été motrices dans les PAPI antérieurs, ce qui ne signifie évidemment pas qu'il n'y aura pas de difficultés dans la conduite de la révision des PPRI.

En synthèse, les auditeurs soulignent qu'en raison notamment de leur conscience limitée du risque, la plupart des élus rencontrés n'ont formulé aucune interrogation sur les objectifs de la Directive, à savoir la réduction des conséquences négatives des inondations non seulement grâce à l'établissement de cartes des zones inondables, mais aussi avec l'établissement des PGRI et SLGRI, dont l'échelle est bien plus large que celle d'un PPRI. Les élus attendent des réunions de présentation des cartes d'aléas de la Directive des réponses à leurs attentes immédiates pour appliquer leur PPRI, avec le risque de mettre en cause tout le processus s'ils n'ont pas de réponses satisfaisantes des services de l'État en mettant en avant le passé, vécu souvent comme un passif.

C'est un écueil auquel les services doivent être extrêmement vigilants compte tenu des réserves exprimées par les élus sur la manière dont les PPRI actuellement en vigueur ont été élaborés. La DDT du Puy-de-Dôme l'a bien perçu, puisqu'elle s'est engagée à faire expertiser toute remarque circonstanciée des élus sur la cartographie. La DREAL fait valoir que toutes les DDT faisaient de même.

La mission estime cependant que les services doivent aller plus loin dans cette voie, car les élus attendent que l'État prenne le temps de leur expliquer sous une forme accessible les documents techniques, et écoute leurs arguments.

5. Recommandation à la DREAL et aux DDT : les remarques formulées par les collectivités locales dans le cadre de la révision des PPRI (éléments de connaissance du terrain, études techniques réalisées à leur initiative) doivent être examinées par les services de l'État et faire l'objet de réponses argumentées et formalisées.

Enfin, il semble nécessaire que les interventions conjointes DREAL/DDT soient bien équilibrées, avec une part significative concernant la Directive Inondation, pour que les élus comprennent son utilité et ne restent pas focalisés sur leurs PPRI¹⁴.

6. *Recommandation : les réunions d'information sur la Directive Inondation doivent être moins techniques, plus pédagogiques et tournées vers une communication grand public, avec un équilibre dans les interventions conjointes DREAL/DDT.*

1.4.2. L'information préventive

Les quatre départements disposent d'un Dossier départemental des risques majeurs (DDRM) dont l'élaboration initiale remonte aux années 1996 – 1997. Une première révision de ces documents a été effectuée dans les années 2005 et 2006, une seconde révision vient d'être achevée dans les départements du Puy-de-Dôme, de la Haute-Loire et du Cantal, et est en cours pour le département de l'Allier. Le SIDPC du Puy-de-Dôme termine la mise en ligne du DDRM (avec cartographie interactive) ; cette initiative pourra être étendue aux autres départements de la région dans les prochaines années en fonction des résultats.

Ce DDRM, dont la révision a été pilotée par le SIDPC, est de grande qualité ; il contient notamment des éléments importants sur la problématique des risques au niveau de l'Auvergne, et pas seulement du Puy-de-Dôme. Les traditionnels rappels réglementaires sont à la fois précis et synthétiques, la forme très soignée du document (illustrations, cartes) en rend la lecture agréable et accessible au grand public.

La DREAL Auvergne a créé un site internet régional dédié à l'information Acquéreurs – Locataires) (<http://risques.auvergne.pref.gouv.fr>). Le site permet aux intéressés de pré-remplir la fiche de renseignements annexée aux actes. Il est mis à jour régulièrement par les DDT : la publication d'une nouvelle cartographie du risque sismique et d'une nouvelle réglementation para-sismique a conduit à une mise à jour majeure en avril 2011. La publication d'un nouvel imprimé en juillet 2013 a également induit une mise à jour du site et des dossiers IAL.

L'Atlas des zones inondables (AZI) a été réalisé en 2007 et est publié sous CartoRisques.

1.4.3. Prévisions des crues / hydrométrie

Le SPC Allier couvre environ 600 km de tronçons réglementaires sur l'Allier (jusqu'au bec d'Allier) et sur ses principaux affluents. L'hydrométrie auvergnate (à l'exception de l'axe Allier - hors des bassins de la Loire et du Cher - assurée par la DREAL Centre), la maintenance du réseau hydrométrique et pluviométrique, et le SPC Allier sont rassemblés au sein du pôle Prévisions, Hydrologie et Risques naturels du service Risques de la DREAL d'Auvergne, qui est également en charge du suivi et du pilotage des politiques de prévention des risques naturels.

¹⁴ En phase contradictoire, la DDT du Puy-de-Dôme considère qu'« il faut surtout savoir doser à quel moment telle problématique est plus opportune, compte tenu de son état d'avancement, qu'une autre ».

L'équipe d'hydrométrie-maintenance compte 10 personnes, dont 5 hydromètres pour le jaugeage de 100 stations, l'équipe se chargeant en outre de la maintenance de 145 stations (réparties entre les 5 hydromètres et 3 techniciens de maintenance OPA), un TS pour la collecte et la valorisation des données, et un ingénieur chef d'unité.

Face à la baisse des crédits prévue pour 2014 (Cf. § 1.3.2.), la DREAL envisage de prioriser la maintenance des stations en fonction de leur usage (par ordre décroissant : prévision des crues, points nodaux du SDAGE, soutien d'étiage, qualité de l'eau, suivi thermique). Cette approche serait croisée avec la valeur de l'information fournie par la station, évaluée à partir de la durée de la chronique disponible et de la faiblesse de la corrélation avec les stations immédiatement en aval et en amont pour différents régimes hydrologiques.

La DREAL sollicite un cadrage méthodologique national de cette réflexion, qui paraît effectivement nécessaire pour maintenir la cohérence du système de prévision des crues et d'hydrométrie.

7. Recommandation à la DGPR : afin d'aider les services dans la mise en œuvre de la réorganisation des services de prévision des crues et d'hydrométrie, prévue dans la feuille de route des DDi pour 2013, la DGPR doit accélérer, en lien étroit avec le réseau des DREAL et des DDT, la réflexion sur les missions prioritaires des SPC et des services d'hydrométrie.

1.4.4. Contrôle et sécurité des ouvrages hydrauliques

Le plan de contrôle pluriannuel établi par la DREAL est révisé chaque année avec comme objectif principal d'assurer le suivi des actions engagées les années précédentes et en objectif secondaire de continuer, autant que faire se peut, d'inspecter les ouvrages autorisés non connus du service de contrôle.

Le plan s'articule autour des principes suivants :

- inspection tous les ans pour les barrages de classe A autorisés ;
- inspection, au mieux, une année sur deux pour les barrages concédés de classe A ;
- une visite systématique en cas de revue de sûreté et d'ETC ;
- aucune inspection de digues à court terme.

De plus, la DREAL estime impossible d'afficher un objectif de première visite pour tous les ouvrages de classe C avant 2016.

Outre la question des effectifs abordée au § 1.3.1., la principale difficulté rencontrée par la DREAL vient du mauvais état des barrages autorisés (52, et 29 concédés), qui nécessite de nombreuses actions de régularisation, lourdes à mener au regard du manque de compétences techniques et de moyens financiers de nombreux responsables d'ouvrages.

La DREAL illustre ce constat avec notamment le cas de la vidange en 2013 du barrage du Cotillon dans l'Allier. Ce dossier illustre également les difficultés que pose le partage des rôles entre les DDT, qui ont conservé la police de l'eau et

doivent recenser les barrages de classes B, C et D, et la DREAL qui est chargée du contrôle et de la sécurité de tous les ouvrages.

Le barrage du Cotillon de classe A présentait un risque indéniable de rupture en raison de l'absence totale de suivi de la part de son propriétaire, en dépit des nombreuses actions engagées par l'administration depuis de nombreuses années et restées sans effet. La DREAL a prescrit et obtenu sa vidange, écartant ainsi le risque de rupture et de déversement des 200 000 m³ de résidus miniers présents dans la retenue.

Des études sont engagées pour définir les moyens de réhabilitation du site et notamment la suppression des pollutions chroniques liées à l'entraînement des sédiments lors des crues.

Sur l'année 2013, ce dossier a justifié plus de 8 réunions et 7 visites de terrain auxquelles la DREAL Auvergne a activement participé. Le choix des solutions et leurs mises en œuvre nécessiteront encore un travail important pour la DREAL et les appuis techniques sollicités (IRSTEA, GEODERIS, INERIS, BRGM/DPSM).

La DDT de l'Allier a indiqué regretter sur ce dossier que les travaux, lancés semble-t-il un peu précipitamment compte tenu du danger avéré de rupture, aient entraîné une diffusion importante de sédiments, phénomène sur lequel le Préfet a demandé des explications à la DDT alors qu'elle n'était pas en première ligne pour la procédure de vidange du barrage.

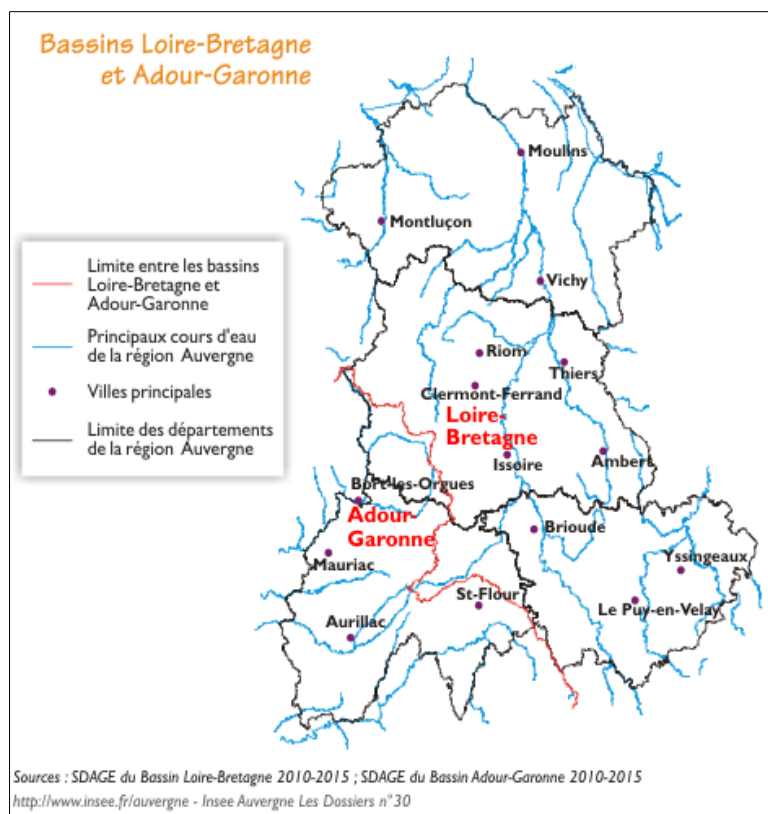
Par ailleurs la DDT de l'Allier a fait état, dans le cadre de la procédure contradictoire, de difficultés sur la thématique gestion des ouvrages de protection et Domaine du Public Fluvial : le pilotage, les moyens financiers, et l'appui méthodologique proviennent de la DREAL Centre, alors que les moyens humains relèvent du BOP 181 Auvergne.

1.4.5. Une géographie qui impose à la région Auvergne de fonctionner avec plusieurs régions limitrophes

L'Auvergne donne naissance à cinq grands cours d'eau : la Loire, et ses affluents l'Allier et le Cher ; la Dordogne et le Lot qui rejoignent la Garonne.

Ainsi l'Auvergne est-elle partie prenante des deux grands bassins Loire-Bretagne et Adour-Garonne ; de ce fait, les services de l'État de la région Auvergne ont obligation de travailler de concert avec deux préfets de bassins : celui de la région Centre à Orléans en sa qualité de préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne, et celui de la région Midi-Pyrénées à Toulouse, coordonnateur pour le bassin Adour-Garonne. Il convient d'ajouter le préfet de Rhône-Alpes à Lyon en raison du passage de la Loire dans le département du même nom (et bien qu'aucun cours d'eau venant d'Auvergne ne rejoigne le Rhône).

Il en est de même vis à vis des deux Agences de l'eau Loire-Bretagne et Adour-Garonne, également à Orléans et Toulouse.



En revanche, en matière de zone de défense et de sécurité, l'Auvergne est regroupée avec Rhône-Alpes en zone Sud-Est, dont le préfet coordonnateur est le préfet de Rhône-Alpes à Lyon ; mais la région est également concernée par la zone Sud-Ouest avec le préfet coordonnateur en Aquitaine à Bordeaux, et par la zone Ouest, dont le préfet coordonnateur est celui de la région Bretagne à Rennes.

Ces disparités des organisations administratives, dont les divers sièges sont tous hors la région Auvergne, sont sources de complexité et de surcroît de travail pour les services de l'État et les collectivités de cette région.

En situation de crise (que la mission n'a pas eu l'opportunité d'explorer dans le détail dans la mesure où cette thématique, du fait même des caractéristiques décrites ci-dessus, est à elle seule un sujet d'étude spécifique), cette dépendance à l'égard de plusieurs instances coordinatrices externes est une difficulté importante, consommatrice de temps et de moyens.

Avis de synthèse, opinion d'audit

Points forts :

- des équipes motivées en DREAL Auvergne et en DDT, dont la compétence est reconnue par les élus ;
- un pilotage dynamique par la DREAL Auvergne des réseaux de partenaires risques naturels, tant en interne qu'en externe ;
- des synergies efficaces entre les équipes assurant l'hydrométrie, la maintenance des stations et la prévision des crues ;
- une assistance technique du SPC Allier pour l'élaboration des PPRi appréciée par les DDT.¹⁵

Pistes d'amélioration :

- les réunions d'information sur la Directive Inondation, dont la préparation et le pilotage devraient être mieux coordonnés entre DREAL et DDT, doivent être moins techniques, plus pédagogiques et tournées vers une communication grand public ;
- les remarques formulées par les collectivités locales dans le cadre de la révision des PPRi (éléments de connaissance du terrain, études techniques réalisées à leur initiative) doivent être examinés par les services de l'État et faire l'objet de réponses argumentées et formalisées ;
- la DREAL Auvergne et la DREAL de bassin Centre doivent apporter des réponses précises aux questions posées par les DDT pour le traitement des dossiers délicats ou soulevant des questions de principe.

¹⁵ Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DREAL a précisé que « cette assistance du SPC est faite au titre de ses missions directes ou d'accompagnement des collectivités », tandis que la DDT du Puy-de-Dôme indique que dans ce département « cette assistance est limitée à la définition de l'hydrologie pour le TRI ».

2. LES RISQUES TECHNOLOGIQUES

2.1. Rappel du rôle pivot de la DREAL

Les risques technologiques (en dehors des risques hydrauliques) en Auvergne résultent essentiellement des installations industrielles, relativement nombreuses eu égard à la tradition industrielle de la région, ainsi que des conséquences de son passé minier.

Dès lors, la DREAL joue un rôle pivot dans la prévention des risques technologiques car elle assure l'application des principales réglementations les concernant, en particulier l'inspection des Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et le Code minier.

La mission a focalisé son attention sur :

- les méthodes de fixation et de suivi des objectifs ;
- les procédures garantissant la pertinence et la qualité des actions menées ;
- la capacité de la DREAL à mobiliser, en interne comme en externe, les compétences nécessaires au traitement des affaires.

A cet effet, outre l'examen des procédures et pratiques de travail, elle a rencontré des partenaires ou bénéficiaires de l'action de la DREAL et examiné le traitement de quelques dossiers significatifs.

2.2. Principaux enjeux en Auvergne

En matière d'ICPE, la région compte environ 1200 établissements soumis à autorisation ou enregistrement, dont environ 400 élevages et 200 carrières. Parmi ces établissements, 24 sont considérés comme prioritaires eu égard aux enjeux qu'ils présentent, dont 8 établissements « Seveso seuil haut ». Il n'y a pas, comme dans d'autres régions, de fortes concentrations d'industries à risques.

S'agissant des sites miniers, la région a connu, de par son contexte géologique, une activité minière importante : depuis 1810, elle a connu 323 titres miniers, dont 159 concessions minières.

2.3. Organisation

Le Service « risques » suit l'ensemble des compétences de la DGPR, ainsi que quelques sujets relevant de la DGALN ou de la DGEC (concessions hydro-électriques, concessions et permis de recherche miniers, quotas CO²).

Il comporte 37 agents, dont 16 se consacrent aux risques anthropiques (hors barrages) ; il est basé à Clermont-Ferrand dans des locaux situés non loin du siège de la DREAL. Il est dirigé par M. Gilles Cerisier.

Comme on l'a vu plus haut, sur les trois pôles du Service risques, deux concernent les risques technologiques :

- le pôle « risques technologiques » : risques accidentels, installations Seveso, équipements sous pression, canalisations, barrages (responsable : M. Barrier) ;
- le pôle « risques chroniques » : impact santé-air-eau des ICPE, déchets, carrières, substances, bruit, risques émergents (responsable : M. Labeille).

Travaillent également sur ce thème les deux chargés de mission « pilotage de l'inspection, SIG, informatique » et « mine et après-mine ».

La région compte en outre 3 unités territoriales (UT), placées sous l'autorité fonctionnelle du service risques, qui sont chargées exclusivement de l'inspection des ICPE :

- UT du Cantal (responsable : M. Chazot) : départementale (1 ingénieur, 2 techniciens, 2 secrétaires) ;
- UT de la Haute-Loire (responsable : M. Lafay) : départementale (1 ingénieur, 3 techniciens, 2 secrétaires) ;
- UT Allier et Puy-de-Dôme (responsable : M. Merlin) : bidépartementale avec deux implantations : Clermont-Ferrand - distincte du service « risques » - (4 ingénieurs, 4 techniciens, 2 secrétaires), et Moulins (1 ingénieur, 2 techniciens, 1 secrétaire). Ce caractère bi-départemental semble résulter, entre autres, de considérations anciennes de personnes ; ce n'est pas anormal dans une petite structure où celles-ci revêtent une importance particulière.¹⁶

L'effectif global consacré aux risques technologiques est donc de 41 personnes.

Le Service risques assure le pilotage et l'animation de l'activité, et l'interface avec les autres Services de la DREAL (notamment le STELEP pour les avis de l'autorité environnementale dans le cadre du « comité des avis » de la DREAL). Il effectue également des missions directes d'inspection pour les principaux sites à enjeux (Seveso, aciéries, fonderies, cimenteries...).

D'après les listes qui nous ont été communiquées, le pôle « risques technologiques » a ainsi directement en charge les installations classées Seveso (seuil haut ou bas) ainsi que les silos ; le pôle « risques chroniques » a en charge des installations dont la logique gouvernant les critères de choix n'est pas évidente.

¹⁶ Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DREAL précise que « la création d'une subdivision bi-départementale a été décidée à la DRIRE Auvergne en 2000. Plusieurs motifs expliquent cela : à cette époque (avant l'obtention des renforts de l'inspection à la suite de l'explosion d'AZF), la charge de travail du Puy-de-Dôme était juste pour justifier la présence d'un ingénieur divisionnaire en charge des subdivisions de ce seul département. Par ailleurs, l'Allier comptait alors 2 subdivisions (Moulins et Monluçon, cette dernière rencontrant de grandes difficultés), et la situation dans ce département rendait nécessaire la présence d'un ingénieur divisionnaire pour piloter l'action de ses subdivisions ».

8. *Recommandation : il est parfaitement légitime, voire même souhaitable, que, eu égard soit à l'ampleur des enjeux qu'ils représentent, soit à la technicité particulière qu'ils requièrent, certains établissements soient directement suivis par l'échelon central : c'est le cas par exemple des « Seveso seuil haut ». Cependant, et sous cette réserve, la répartition échelon central / UT doit être effectuée de manière à :*

9. *- être lisible et aisément compréhensible de l'extérieur ; cela n'est pas le cas pour les installations suivies par le pôle « risques chroniques » ;
- ne pas dessaisir de fait les UT des installations dont le suivi présente un intérêt professionnel particulier, au risque de réduire l'attractivité des postes de responsables d'UT ; de ce point de vue, on peut s'interroger sur le suivi centralisé des Seveso « seuil bas » ;
- ne pas conduire un établissement à avoir plusieurs interlocuteurs pour la gestion de ses dossiers ICPE. La mission recommande à la DREAL de revoir cette répartition à la lumière de ces trois principes.
Par ailleurs, les responsables d'UT, même s'ils sont explicitement chargés uniquement des ICPE, sont de fait des interlocuteurs de proximité des différents acteurs de leur département ; il convient donc de s'assurer qu'ils ne soient pas ignorants des grandes problématiques de la DREAL dans leur département, et ce tout particulièrement dans les départements autres que le Puy-de-Dôme.*

(Voir en annexe « Réponses des services » page 82, les éléments de discussion apportés par la DREAL dans le cadre de la procédure contradictoire)

2.4. Pilotage et animation

2.4.1. Délégations de signature

Le directeur de la DREAL bénéficie de délégations de signature de la part des préfets, qui sont à jour (toutes prises en 2013). Les subdélégations sont organisées en interne par un document qualité précis et complet, dont la dernière mise à jour remonte au 1^{er} janvier 2013.

2.4.2. Les moyens humains

L'examen des moyens humains ne fait pas apparaître de difficultés autres que celles dues au contexte budgétaire.

On notera la présence, parmi les agents chargés du suivi des risques technologiques, de personnels d'origine « Équipement » ; c'est particulièrement vrai dans le département de la Haute-Loire, où tous les techniciens seront prochainement de cette origine. L'intégration professionnelle de ces personnels se fait sans difficulté autre que celle, classique, des disparités de statut et de rémunération avec les personnels « mines » ; elle contribue très certainement à la montée en puissance d'une culture commune dans la DREAL.

Le Service risques pilote la formation technique des agents du siège et des UT ; le planning pour 2013 prévoit la formation de 16 agents, pour un total de 34 actions représentant un budget global de 12 000 € (certaines actions sont gratuites pour la DREAL). La formation est donc intégrée dans le pilotage de l'activité.¹⁷

10. Recommandation : une attention particulière doit être portée à la juste répartition des effectifs en fonction de la charge de travail. C'est ainsi que l'on peut s'interroger sur la nécessité de maintenir dans l'UT Allier et Puy-de-Dôme deux personnes chargées des questions de déchets lorsque le pic d'activité lié au suivi des plans départementaux d'élimination des déchets non dangereux (ménagers) sera résorbé ¹⁸.

2.4.3. Moyens financiers

La DREAL ne semble pas éprouver de difficulté à financer les études dont elle a besoin. Alors qu'elle s'estime limitée en crédits d'études CETE pour les risques naturels, elle ne rencontre pas de problème en matière de crédits pour les PPRT, ceux-ci passant de 40 k€ en 2012 à 43 k€ en 2013 ; à signaler toutefois l'absence de crédits pour les études en matière de bruit et de déchets en 2013, alors qu'elle avait disposé respectivement de 29 € et 16 k€ en 2012.

4.3. S'agissant de l'après-mine, la DREAL a pu financer les travaux de mise en sécurité de sites (voir plus loin) ; il n'en va pas de même pour les études d'aléas, compte tenu des priorités définies au niveau national.

2.4.4. Objectifs

Les objectifs annuels sont élaborés par le chef du Service risques, en fonction d'une part du programme d'action de la DGPR et d'autre part des particularités de la région. La démarche est effectuée sous forme itérative avec les UT ; les objectifs sont *in fine* arrêtés par le Directeur. Elle prend en compte à la fois les actions à mener et les unités d'œuvre disponibles.

Ces objectifs sont déclinés par UT ou département ; ils font l'objet d'une présentation en CODERST de chaque département.

11. Recommandation : il serait utile que les objectifs annuels puissent être présentés pour validation aux préfets de département, sous l'autorité desquels s'effectue l'inspection des installations classées.

2.4.5. Suivi des objectifs

Le suivi des objectifs est effectué trimestriellement, les données en sont accessibles sur l'intranet de la DREAL, d'une part par des tableaux détaillés propres à l'activité « risques », d'autre part sous forme agrégée avec les autres activités de la DREAL sous forme d'un « tableau de bord » disponible lui aussi sur l'intranet de la DREAL.

¹⁷ En procédure contradictoire, la DREAL précise qu'« il y a également des formations réalisées au sein de la DREAL pour l'ensemble des inspecteurs et qui ne sont pas comptabilisées dans les 34 actions visées ci-dessus ».

¹⁸ Dans sa réponse en procédure contradictoire, la DREAL fait valoir que « pour l'activité déchets de l'UT03/63, le domaine est bi-départemental (8 ISDND et UIOM de VERNEA et de l'Allier) et comprend également les activités suivantes : compostage, VHU, tri transit regroupement, équarrissage, déchetteries, autres ICPE de traitement de déchets. Le volume d'activité justifie le dimensionnement de la subdivision déchets ».

Ce dernier tableau de bord montre, pour l'année 2012, que le taux de plaintes ayant fait l'objet d'une première réponse dans les 2 mois est insuffisant (32%) pour assurer une bonne perception de l'action de l'Administration par les citoyens.

12. Recommandation : sans méconnaître l'effet perturbateur des plaintes sur le fonctionnement du service et le caractère inégal de leur fondement, une réflexion doit être menée pour améliorer le taux de réponse en moins de 2 mois, qui est un facteur d'image de la DREAL auprès du public.

2.4.6. Qualité

Une très grande partie de l'activité « risques technologiques » de la DREAL relève des processus opérationnels PC 20 (émission des avis), PC 21 (instruction des dossiers) et PC 22 (réalisation des contrôles) identifiés dans la démarche qualité de la DREAL.

2.4.7. Animation

Le Service risques réunit les responsables d'UT environ tous les 2 mois, généralement peu après la réunion du groupe de travail national des services risques des DREAL piloté par la DGPR. Ces réunions périodiques permettent notamment de diffuser les informations et consignes en provenance de l'administration centrale, et d'assurer le suivi de la réalisation des objectifs, ainsi qu'en témoignent les relevés de conclusions des réunions des 10 avril et 25 juin 2013.

Le chef du Service risques et ses adjoints visitent régulièrement les UT. Les chefs d'UT participent aux rencontres du directeur de la DREAL avec les préfets.

2.5. Plans et schémas

2.5.1. Schémas d'élimination des déchets non dangereux (dont ordures ménagères)

La mission a examiné le plan du Puy-de-Dôme, où la situation a été conflictuelle en raison, pour simplifier, de l'opposition de la communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand à la construction par le syndicat intercommunal Valtom d'un pôle de traitement multi-filières à Clermont-Ferrand (prétraitement par criblage et stabilisation, incinération, valorisation biologique) amené à traiter la grande majorité des déchets du département. Ce syndicat couvre en effet l'ensemble des collectivités du département (sauf Thiers Communauté) plus l'arrondissement de Brioude en Haute-Loire. Ce pôle est complété par 4 petits centres de stockage ruraux mis en conformité avec la réglementation.

L'usine d'incinération a été visitée par la mission, le jour même de son démarrage. La rencontre avec les responsables (président du Valtom et exploitant de l'usine) a démontré une vision très positive de l'action de la DREAL sur ce dossier¹⁹.

2.5.2. Schémas départementaux des carrières

Ces schémas ne sont pas gérés par le Service risques, mais par le Service SEBR. D'une manière générale les schémas tendent à la diminution des extractions alluvionnaires au profit des roches massives, abondantes dans la région, mais pour lesquelles les projets d'exploitation se heurtent à des difficultés plutôt de type NIMBY.

La situation par département est la suivante :

- Allier : schéma révisé en 2012. Un examen rapide de ce schéma par la mission a montré un travail soigné et précis au niveau de la détermination des périmètres exploitables en zones proches du fleuve Allier.
- Cantal : schéma révisé en 2005.
- Haute-Loire : schéma datant de 1998, en cours de révision, sans difficulté majeure apparemment. Les exploitations alluvionnaires y ont été quasiment toutes fermées.
- Puy-de-Dôme : le schéma révisé a été annulé par la Cour Administrative d'Appel de Lyon sur recours d'associations ; la procédure est recommencée et actuellement en cours.

2.6. L'inspection des installations classées

2.6.1. Articulation avec les DD(CS)PP

On observe dans la région un mouvement de reprise par la DREAL des installations classées contrôlées par les ex-services vétérinaires, à des degrés variables suivant les départements : reprise des installations hors élevages (i.e. IAA et équarrissages) dans l'Allier, reprise des IAA (hors abattoirs) dans la Haute-Loire, aucun transfert dans le Cantal et le Puy-de-Dôme. Outre les susceptibilités locales, ce mouvement bute sur les difficultés suivantes : transferts d'unités d'œuvre depuis les DD(CS)PP, acquisition de nouvelles compétences par les UT (notamment sur les plans d'épandage).

Le service risques réunit une à deux fois par an l'ensemble des inspecteurs des installations classées (DREAL + DD(CS)PP), et apporte ponctuellement son aide aux inspecteurs hors DREAL. Le DDPP du Puy-de-Dôme fait état d'excellentes relations de travail avec la DREAL.

2.6.2. L'instruction des demandes d'autorisation

La DREAL a prévu pour 2013 l'instruction de 54 demandes d'autorisation d'exploiter.

¹⁹ En procédure contradictoire, la DDT du Puy-de-Dôme indique que « l'élaboration du plan sous la responsabilité du président du Conseil Général, a été réalisée avec un concours fort des services de l'État, dont la DDT du Puy-de-Dôme, et pas uniquement la DREAL ».

S'agissant des résultats 2012 pour les autorisations, le tableau de bord montre des délais satisfaisants de déclaration de recevabilité des dossiers (80 % en moins de 45 jours). En revanche, le taux de délais d'autorisation inférieurs à un an est nettement insuffisant (32%).

13. Recommandation : même s'il est clair que le délai d'autorisation en matière d'ICPE ne dépend pas uniquement de la DREAL, ni des autres services de l'État, des progrès sont certainement à faire en la matière. Il est nécessaire d'analyser les causes de ces délais afin de minimiser ceux dus à l'action de l'administration dans son ensemble.

Toujours en 2012, le tableau de bord montre un nombre d'arrêtés préfectoraux pris conforme aux prévisions, ce qui dénote une bonne capacité d'anticipation et/ou d'adaptation par rapport au flux des demandes.

La mission a examiné rapidement un dossier simple d'autorisation de carrière géré par l'UT de l'Allier, qui n'appelle aucune critique. Ce dossier a mis en lumière la bonne collaboration en la matière entre l'UT et le SEBR, dont il y a lieu de se féliciter et que la pratique du « *comité des avis* » de la DREAL facilite certainement.

L'instruction des demandes d'autorisation d'exploiter une installation classée fait l'objet d'une procédure dans le cadre de la démarche qualité de la DREAL (processus PC 21 : instruction de dossiers), qui intègre la procédure d'avis de l'autorité environnementale. Cette procédure prévoit une vérification qui, pour les dossiers concernant des établissements prioritaires, est assurée par le service risques. Par ailleurs, le service risques est destinataire du « chrono » des UT, ce qui permet une vérification *a posteriori* des actes.

Ce dispositif semble adéquat pour assurer la qualité des autorisations.

2.6.3. L'évolution des arrêtés préfectoraux

La mission a examiné l'arrêté complémentaire du 18 mai 2011 relatif au site Sanofi de Vertolaye (Puy-de-Dôme), qui produit des principes actifs à usage pharmaceutique, et notamment des corticostéroïdes.

A la suite de malformations constatées dans des populations de poissons de la rivière Dore, un comité de suivi a été créé qui a fait appel en 2008 à l'expertise de l'INERIS. Celui-ci a conclu que ces malformations étaient probablement dues à une importante acidité, notamment de type glucocorticoïde, des effluents de l'usine. L'arrêté du 18 mai 2011 prescrit à Sanofi la mise en place d'un suivi adéquat des rejets et du milieu, ainsi que des études relatives à la mise en place de process de réduction de ces rejets. Dans le traitement de cette affaire, la DREAL a été amenée à travailler avec l'ARS sur la protection des captages d'eau potable.

Il en est résulté une installation pilote basée sur l'utilisation de charbon actif, abattant 90 % de ces rejets et dont la réalisation à l'échelle industrielle a été décidée en 2012 pour une mise en service en 2014.

L'examen de ce dossier a montré la capacité de la DREAL à se saisir d'un problème complexe et à aboutir à une solution, en mobilisant à bon escient ses appuis techniques et les acteurs concernés.

On notera à ce propos qu'est apparue, dans le cadre de cette expertise, une

divergence de vues quant à la publicité des résultats, entre l'industriel cherchant à préserver la confidentialité des données pour des raisons de secret de fabrication et le spécialiste de l'INERIS engagé dans une démarche de publication scientifique.

2.6.4. Les inspections

Les objectifs de la DREAL pour 2013 sont de 419 inspections d'installations classées, dont 16 inspections approfondies des sites Seveso (dont les 8 « seuil haut »), 161 inspections approfondies et 242 « visites courantes ».

Les résultats pour 2012 montrent un bon taux de réalisation des activités de contrôle des installations par rapport aux objectifs. Les données disponibles à l'été pour l'année 2013 font état d'un certain retard.

Les activités d'inspection sont cadrées dans le processus qualité PC 22 (réalisation des contrôles).

La mission a examiné les documents relatifs à l'inspection du site Sanofi de Vertolaye le 13 juin 2012 : lettre d'annonce du 7 juin, lettre d'observations et rapport de contrôle du 25 septembre, réponse de l'industriel (non datée) qui n'appellent pas d'observation autre que le délai de transmission de la lettre d'observations (à pondérer toutefois par la période des congés). Les industriels rencontrés par la mission ont corroboré le professionnalisme des agents de la DREAL en matière d'inspection.

Dans le cadre de sa démarche qualité, la DREAL a effectué au printemps 2013 une écoute des bénéficiaires du processus qualité « contrôle des ICPE » (200 réponses dont 116 complètes pour 327 contrôles effectués). L'insatisfaction principale porte sur le délai entre la visite d'inspection et la lettre de clôture du contrôle. L'efficacité maximale des contrôles se situe dans le champ de la sécurité des installations (45 % des contrôlés déclarent avoir pris des mesures correctives à la suite du contrôle).

2.6.5. L'action pénale

La DREAL dresse peu de procès-verbaux (une dizaine par an), préférant la qualité à la quantité. La mission a rencontré le Parquet de Clermont-Ferrand, qui lui a fait part de la conformité de cette approche avec sa propre politique pénale en la matière, ainsi que de la très bonne qualité des relations de travail avec le Service risques de la DREAL.

2.6.6. Les relations avec le pôle interrégional « risques »

La DREAL est rattachée au pôle interrégional « risques » de Lyon. Elle est satisfaite du fonctionnement de ce pôle qui organise, outre deux réunions annuelles d'échanges et de formation, des échanges techniques et des inspections croisées. De la même façon, elle est satisfaite du soutien que lui apporte le bureau des risques de la DGPR.

2.7. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRt)

La région compte 8 sites Seveso seuil haut concernés par un PPRt.

5 PPRt ont été signés à fin 2012 : Adisseo à Commentry (Allier), MSD à Saint-Germain-Laprade (Haute-Loire), Recticel à Mazeyrat d'Allier (Haute-Loire), Rockwool à Saint-Eloy-les Mines (Puy-de-Dôme), Titanobel à Moissat (Puy-de-Dôme).

Deux PPRt sont en cours d'élaboration :

- All'chem à Montluçon (Allier), site situé en zone urbaine avec un impact non négligeable sur le bâti (de l'ordre de 1 M€) ; l'approbation devrait intervenir rapidement ;
- Sanofi Chimie à Vertolaye (Puy-de-Dôme), avec des mesures de délaissement de l'ordre de 300 k€, et une approbation prévue mi 2014.

La mission s'est particulièrement penchée sur le cas du dépôt Antargaz à Cournon d'Auvergne situé dans la banlieue de Clermont-Ferrand, dans une zone d'activité. Après qu'un déménagement a été écarté en 2012, Antargaz a décidé la suppression de l'approvisionnement du dépôt par wagons, entraînant selon l'entreprise un déclassement du dépôt en Seveso seuil bas, mettant fin ipso facto à l'élaboration d'un PPRt. Compte tenu cependant des importants risques résiduels et de leur impact sur les bâtiments voisins, des investissements de réduction des effets sont à réaliser, dont certains sont refusés par Antargaz.

La DREAL envisage de proposer au préfet de prendre un arrêté prescrivant des mesures concrètes de réduction complémentaire des risques. Dans la situation actuelle, il n'est pas évident qu'Antargaz fasse un contentieux ; en revanche, il y a un contentieux en cours de la part d'un riverain pour préjudice suite au retard pris dans l'élaboration du PPRt .

2.8. Les sites et sols pollués

La région Auvergne compte, recensés dans la base de données Basias, 4939 sites ayant connu ou connaissant une activité susceptible d'entraîner une pollution des sols.

Selon la base de données Basol (pour la mise à jour de laquelle la DREAL a du retard), 77 d'entre eux ont fait ou font l'objet d'une action de l'État : 53 ont été traités (dont 1 sans restriction d'usage), 3 mis en sécurité, 17 en cours d'évaluation, et 4 en cours de travaux.

La DREAL semble avoir quelque peine à mobiliser l'ADEME sur les 4 sites « orphelins » que celle-ci a la charge de traiter. Le traitement de ces sites est en effet géré par l'ADEME depuis Lyon ou Angers, la capacité d'action, et de ce fait la valeur ajoutée, de la direction régionale Auvergne de l'ADEME étant restreinte sur ce type de dossier.

La mission a examiné l'action de la DREAL sur le site de l'entreprise Landis & Gyr à Montluçon, où une pollution des sols par des solvants chlorés a été découverte. L'action lancée en 2011, outre des mesures d'urgence sur l'utilisation des eaux souterraines (300 logements concernés) a visé à identifier la zone de pollution et à

estimer l'impact sanitaire dans les espaces clos, dont une école qui a vu la délocalisation de ses classes maternelles à la rentrée 2013 en raison de la teneur de l'atmosphère en solvants.

Les évaluations de pollution et les travaux de remédiation ont été prescrits à l'entreprise par arrêté du 28 mars 2013 (un contentieux avec un propriétaire en a retardé le démarrage).

Dans cette affaire, particulièrement sensible car concernant des enfants, la DREAL a agi avec diligence et efficacité, en étroite collaboration avec les acteurs publics concernés (Ville de Montluçon, Éducation nationale, ARS).

2.9. Mine et après-mine

Comme rappelé plus haut, la région a un passé minier important qui nécessite une action soutenue de la DREAL.

2.9.1. Les dépôts de stériles

Ces dépôts, riches en substance toxiques (plomb, cadmium, arsenic...) à des teneurs parfois importantes (de quelques %), sont susceptibles d'impacts environnementaux importants par pollution des eaux. Cela concerne 5 secteurs miniers dans la région.

Pour certains d'entre eux, les relargages par lixiviation ou érosion se retrouvent piégés dans des retenues hydro-électriques, ce qui pose évidemment des problèmes relatifs à la gestion de celles-ci en matière de vidange périodique ou d'entretien des ouvrages. C'est le cas par exemple des résidus de laverie de minerai de wolfram des Montmins dans l'Allier, pour lesquels, compte tenu de l'absence de responsabilité du propriétaire actuel, il faudra faire appel aux crédits publics d'après-mine. C'est le cas également pour le barrage du Cotillon évoqué dans la partie du rapport relative aux risques naturels.

Les 4 départements de la région sont concernés par le plan national de gestion des anciens sites miniers uranifères (32 sites), dont 3 « orphelins » ont été mis en sécurité.

2.9.2. Mise en sécurité des ouvrages

Il s'agit de mettre en sécurité des ouvrages ouverts et dangereux (galeries ou puits). Depuis 2002, 224 ouvrages ont été ainsi fermés, les démarches étant engagées pour 55 nouveaux ouvrages. On notera des difficultés liées à la conciliation des impératifs de sécurité publique, qui exigent une fermeture pérenne et efficace des ouvrages, et de la préservation des chauves-souris protégées qui y ont élu domicile. Il y a là source de contentieux avec les associations de défense de la nature ²⁰.

²⁰ La DREAL précise, à l'occasion de sa réponse en phase contradictoire, que pour elle « les dernières opérations ont largement pris en compte les questions relatives aux chauves-souris avec des études préalables et des aménagements spécifiques (grilles dans les ouvrages d'obturation). Si de nouveaux sites n'ont pas été traités, cela est dû à la lourdeur des procédures relatives aux dérogations espèces. Par ailleurs, il ne faut pas oublier la sécurité publique par rapport à

A ces actions s'ajoutent des actions ponctuelles d'urgence sur des phénomènes soudains (fontis et effondrements, 17 depuis 2008).

2.9.3. Plans de prévention des risques miniers

Des porter à connaissance des aléas miniers ont été réalisés dans 29 communes (+ 4 à venir). Un plan de prévention des risques miniers (PPRm) a été prescrit en 2012 dans l'Allier (bassin de Bézenet-Doyet-Montvicq), deux prescriptions sont prévues en 2013 (Brassac-La Combelle) et 2014 (Pont-du-Château).

L'activité minière connaît un certain regain depuis 2011, en matière notamment de géothermie (7 demandes de permis) et même de mines métalliques (1 demande).

La DREAL est satisfaite de l'appui technique que lui apporte GÉODÉRIS. S'agissant du pôle « après-mine » basé à Alès, elle considère qu'il n'apporte pas de réelle plus-value compte tenu de la présence à la DREAL d'un agent particulièrement compétent en la matière.

14. Recommandation : les questions minières représentent un enjeu important en Auvergne, avec des affaires intéressant la sécurité publique (et accessoirement le thermalisme, ressource économique importante), sur lesquelles la responsabilité de l'État est directement engagée. Il convient que la DREAL dispose des compétences nécessaires ; dès lors, la perspective du départ prochain à la retraite de l'agent chargé de la mine et après-mine est préoccupante, et doit conduire à mettre en place dès maintenant le processus de recrutement de son successeur, faute de quoi la DREAL risque de se retrouver en grande difficulté pour cette activité.²¹

2.10. Équipements sous pression

La DREAL mène à juste titre une action de suivi du parc des équipements sous pression, ce qui permet d'améliorer le contrôle de l'action des organismes agréés qui s'effectue en liaison étroite avec le pôle « équipements sous pression » Sud-Est basé à Marseille.

2.11. L'articulation avec les autres acteurs en matière de risques technologiques

2.11.1. Autres administrations

La préfecture de région et la préfecture de l'Allier sont satisfaites du travail de la DREAL en matière de risques technologiques.

S'agissant des DDT, la DREAL collabore avec elles sur divers sujets : élaboration

ces ouvrages débouchant au jour, et souvent sans aucune protection ».

²¹ En procédure contradictoire, la DDT du Puy-de-Dôme note que « cette rédaction laisse à penser que la DREAL effectue la totalité du travail sur les PPRm, alors que l'intervention de la DREAL est essentiellement sur la détermination de l'aléa ».

des PPRt, après-mine, plans de prévention du risque inondation... La collaboration semble efficace, mais gagnerait à être organisée le plus en amont possible du traitement des dossiers.

Les UT de la DREAL semblent bien insérées dans l'écosystème public de leur département. Outre les actions précitées, on peut noter de ce point de vue leur bonne association aux politiques de l'eau en Haute-Loire, ainsi que les liens développés entre l'UT de l'Allier avec le SDIS en matière de prévention et traitement des accidents industriels.

2.11.2. Les collectivités locales

La DREAL semble perçue comme un organisme efficace, compétent et de bon conseil. Le maire de Saint-Germain-Laprade a fait part à la mission de sa satisfaction quant à la participation de la DREAL à la CLIS locale autour de l'usine MSD (voir plus loin § 2.13.2) et à la conduite de l'élaboration du PPRt correspondant.

2.11.3. Les milieux professionnels

L'UIC et de l'UNICEM, ainsi que les deux responsables d'établissement rencontrés, font état du professionnalisme des agents de la DREAL, ainsi que du climat de confiance dans lequel ils exercent leur action réglementaire.

L'UNICEM apprécie la participation de la DREAL à la journée professionnelle annuelle co-organisée par l'UNICEM et la DREAL, où la DREAL informe les professionnels des résultats généraux des contrôles et de l'évolution réglementaire.

2.11.4. Les associations

La mission a rencontré le président de la FRANE (Fédération de la Région Auvergne pour la Nature et l'Environnement). Il considère que, s'agissant des questions de risques anthropiques, les relations avec la DREAL se sont améliorées par rapport à l'époque de la DRIRE. Il subsiste toutefois des différends, notamment sur des questions relatives aux carrières alluvionnaires et à l'après-mine (question des chauves-souris), et parfois le sentiment de ne pas être écoutés. (Voir à ce propos la note de bas de page au § 2.9.2)

Les associations souhaitent participer aux diverses commissions, mais estiment qu'une formation peut être nécessaire pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle. Elles regrettent également le faible nombre d'exercices de crise.²²

2.12. La communication

La DREAL établit un plan annuel de communication, dont 4 actions concernent les risques anthropiques. Ces actions ne visent toutefois que les milieux institutionnels et professionnels, et ce de manière expresse.

²² En procédure contradictoire, la DREAL a précisé que « ce sera fait le 18 janvier 2014 ».

Il est dommage que des actions ne soient pas dirigées vers le grand public. En particulier, la parution de la brochure « L'environnement industriel en Auvergne », document intéressant, accessible et de bonne facture, pourrait être valorisée en direction du grand public, par exemple via une conférence de presse afin de valoriser l'action de l'État et de faire comprendre les problématiques complexes que sous-tend ce sujet.

15. Recommandation : certaines publications, de qualité, gagneraient à faire l'objet de dispositions d'accompagnement pour toucher un public plus large, et être relayées par les médias locaux.

2.13. Risques « NaTech »

Il n'est pas exceptionnel qu'une entreprise industrielle présentant peu ou prou un risque technologique soit de plus exposée à un risque naturel, notamment une inondation, qui lorsqu'elle survient, peut se traduire, outre les dégâts matériels « classiques » provoqués par les eaux, par des dégâts technologiques, notamment lorsque les eaux atteignent des stockages de produits dangereux, ou affectent les réseaux électriques ou de fluides de l'usine. Cette combinaison des risques naturels avec des risques technologiques est fréquemment dénommée « risques Natech »

La mission a examiné deux entreprises exposées à ce genre en Auvergne, l'une à titre potentiel, la seconde comme un cas réel constaté en 2008.

2.13.1. Constellium à Issoire (Puy-de-Dôme)

Constellium, anciennement Alcan, produit de l'aluminium pour différentes industries, dont l'aéronautique et l'automobile. La société réalise un chiffre d'affaires de 3,6 milliards d'euros avec 9 000 employés.

Le site d'Issoire s'étend sur 96 hectares (dont 25 hectares couverts) au Nord d'Issoire, sur la rive gauche de l'Allier. Une digue de 1048 m de long et haute d'environ 8 m appartenant à Constellium protège partiellement le site sur sa frontière orientale (tôlerie et stockage de nitrates de sodium). 1 900 personnes travaillent sur le site (dont 250 temporaires et 250 externes) en mode 3 x 8 heures et 7/7 jours. Les activités se répartissent entre fonderie, laminage et extrusion, pour une production annuelle de 80 000 T/an.

Le site est classé Seveso seuil bas en raison du nitrate de sodium utilisé pour les traitements de surface. Il est par ailleurs certifié ISO 14 001 (traitement des émulsions de laminage, filtration des émissions gazeuses, etc.), et en cours de certification ISO 50 001 (système de management de l'énergie ; consommation supérieure à 430 000 Mwh).

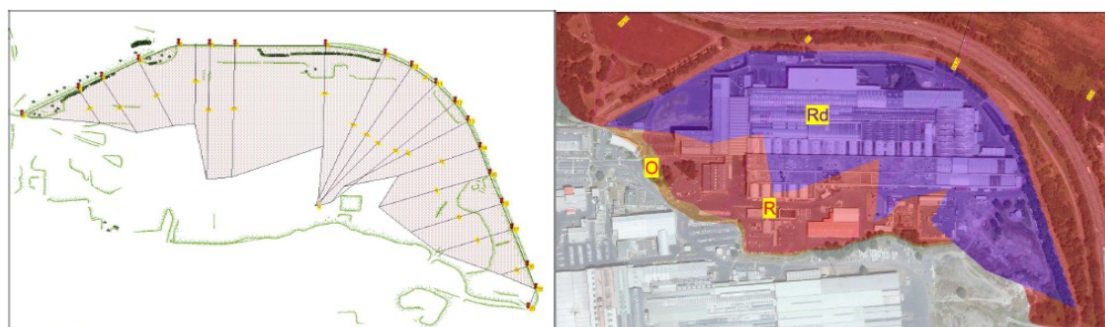
La situation de l'entreprise au voisinage de l'Allier rend le site vulnérable malgré la digue de protection. Un quart de l'emprise environ est inondable.



Photo aérienne du site Constellium.

En décembre 2003, une partie du site fut inondée par l'Allier qui avait contourné la digue en aval. L'événement, sans conséquence pour l'environnement, démontre néanmoins la réalité du risque « NaTech » eu égard aux déchets industriels et produits chimiques utilisés dans le processus industriel qui pourraient être dispersés dans la nature.

Le PPRi du Val d'Allier Issoirien, mis à l'enquête publique en octobre 2013, a établi un zonage « Rd » derrière la digue Constellium, conformément aux dispositions du SDAGE Loire Bretagne. Cette zone est inconstructible tant qu'une étude de dangers ne sera pas produite par Constellium (cf. le schéma de zonage ci-dessous).²³



Zone Rd : construction des bandes forfaitaires et zonage réglementaire associé

Les représentants de l'industriel rencontrés par la mission, sans contester la pertinence de cette étude, ont fait part de leur difficulté à la réaliser à court terme (ils avançaient un délai minimum de 2 ans, sans pour autant apporter des raisons convaincantes).

Ces remarques sur les délais et des allusions légères à une incohérence entre les services de l'État ne résistent pas à l'analyse des textes applicables à Constellium. En effet, l'arrêté préfectoral du 15 novembre 2011 actualisant les prescriptions applicables à cette entreprise, demande une étude de dangers avant le 31

²³ En phase contradictoire, la DDT du Puy-de-Dôme précise que « le règlement ne rend pas inconstructible, mais pose comme condition la diminution de la vulnérabilité de la zone constructible ».

décembre 2014 (article 7.8.4) comportant une évaluation de la gravité des conséquences d'un accident (arrêté du 12 juin 2008 sur les études de dangers des barrages et digues).

La demande portée par la DDT du Puy-de-Dôme dans le cadre du PPRi est donc parfaitement cohérente avec celle de la DREAL Auvergne, tant en termes d'objectifs de l'étude que de délai (mais, comme on l'a vu à propos de la démarche en cours du PPRi (Cf. § 1.4.2), les élus ne semblent pas prêts à entendre positivement les demandes de l'État ²⁴).

La réaction de l'industriel est probablement due à la différence d'approche entre DDT et DREAL, et à l'apparente absence de coordination entre ces services dans leurs rapports avec l'industriel.

16. Recommandation : les deux administrations régionale et départementale doivent renforcer leur coordination quand elles interviennent face à un même agent économique sur des sujets similaires et complémentaires. Dans le cas de Constellium à Issoire, eu égard au risque « NaTech » identifié, il conviendra de rappeler à l'entreprise la nécessité d'intégrer dans l'étude de dangers cette composante supplémentaire.

2.13.2. Inondation d'une usine pharmaceutique à Saint-Germain-Laprade (Haute-Loire)

Une situation de cumul risques technologiques – risques naturels a été constaté en Haute-Loire avec l'inondation d'une usine fabriquant des produits pharmaceutiques, et donc ayant dans ses locaux des produits chimiques potentiellement polluants.

Cet événement a été enregistré par la DGPR, et plus précisément le BARPI, qui a produit un fiche de cas dont sont extraites les précisions qui suivent ²⁵.

²⁴ Lors de la procédure contradictoire, la DDT du Puy-de-Dôme a précisé que, « en termes de délai, dès 2010, l'approbation du PPRi en 2013 a été annoncée, et les cartes d'aléas diffusées aux collectivités et à Constellium ; il est dommage que le délai de réalisation de l'étude de dangers n'ait pas pu être parfaitement cohérent avec ce calendrier d'élaboration du PPRi. »

²⁵ En procédure contradictoire, la DREAL fait observer que « cette fiche a été réalisée principalement à partir des informations et analyses fournies par la DRIRE ».



*La zone industrielle de Saint-Germain-Laprade en novembre 2008
(source : site internet de L'Éveil de la Haute-Loire)*

Le 1^{er} novembre 2008, l'usine pharmaceutique MSD située sur une plate-forme de 55 ha, dont 15 sont utilisés, a été recouverte de 20 cm à 1 m d'eau à la suite d'inondations dues à d'importantes précipitations (300 mm en quelques jours, dont plus de 100 mm en moins de 24 heures ; phénomène reconnu comme catastrophe naturelle le 29 décembre 2008 (arrêté ministériel paru au JO du 31/12/2008)).

La zone de Saint-Germain-Laprade n'était a priori pas située sur une zone inondable, mais le site étant positionné sur une cuvette naturelle s'est retrouvé inondé malgré la rehausse de la plate-forme de 0,8 m à 1,5 m à la construction du site en regard du niveau initial. L'inondation paraît due à une inadaptation de l'écoulement des eaux du bassin hydrographique de la zone industrielle, en regard d'une pluie exceptionnelle (forte intensité sur une courte période).

Le site produit des principes actifs pharmaceutiques et est soumis à autorisation avec servitudes au titre de la législation des installations classées pour ses fabrications et stockages de produits chimiques toxiques, dangereux pour l'environnement, inflammables ou réagissant avec l'eau.

L'alerte interne avait été donnée avant la montée de l'eau sur le site, et le plan d'opération interne (POI) avait été déclenché : 30 salariés de l'entreprise sont intervenus pour surélever ou évacuer le matériel et les produits, et les installations ont été mises en sécurité. Les détecteurs de fuite, notamment les explosimètres, étant indisponibles à la suite d'une coupure de l'alimentation électrique, le personnel et les pompiers volontaires du site ont effectué des rondes de surveillance.

Hormis le déversement de 2 à 5 l d'hydrocarbure et de 200 g de poudre dans le laboratoire, aucune pollution n'a été constatée. En revanche, d'importants dégâts

des eaux ont affecté les bâtiments, notamment les cloisons, la documentation, le matériel électronique non rehaussé...). Mais les installations de production, les tours aéroréfrigérantes ainsi que les équipements électriques, et les machines tournantes ont pu être remis en service rapidement avec précaution.

A la suite de cet épisode, la DRIRE a demandé un examen particulier du risque de tassements, notamment de tassements différentiels des terrains, de locaux ou équipements, pour demander d'éventuels besoins de suivi.

L'étude de dangers, qui avait été achevée en juillet 2003, avait bien identifié le risque de stagnation des eaux pluviales sur le site, et après une première montée des eaux survenue en 2003, l'exploitant avait amélioré l'évacuation des eaux de son site, mais aucune action n'avait été menée sur les infrastructures publiques.

Bien que prévu par l'arrêté préfectoral du 25 novembre 2004 autorisant l'exploitation du site, le plan d'opération interne (POI) ne comportait pas de scénario «inondation». Toutefois, malgré l'absence de ce scénario, l'exploitant a pu utiliser les modalités organisationnelles et techniques de ce plan, ce qui lui a permis d'agir efficacement pour garantir la sécurité du site et réduire les pertes économiques.

Après l'épisode de 2008, l'exploitant a actualisé le POI en intégrant le scénario inondation et peaufiné son dispositif de gestion de crise. Des travaux ont été réalisés sur la zone (aménagement de 3 sites de rétention d'eau, digues, recalibrage des fossés...) pour un montant évalué à 3 Millions d'euros. Par ailleurs une partie des fossés publics avait été améliorée dès la fin de l'inondation.

La mission a rencontré le maire de Saint-Germain-Laprade, et un de ses adjoints ; les élus ont salué la réactivité de l'entreprise et de son personnel qui ont pu limiter les dégâts (bien que l'événement se soit produit un jour férié) ; les élus considèrent que le phénomène météorologique était exceptionnel, et n'ont pas semblé particulièrement craindre un renouvellement de ce type de sinistre. Ils ont aussi rendu hommage à l'appui apporté par la DRIRE, et aujourd'hui la DREAL, qui les a conseillés pour les mesures à prendre juste après l'événement, puis postérieurement pour actualiser les dispositions réglementaires applicables.

Il reste qu'ils n'ont pas semblé véritablement mobilisés sur la question du risque, alors même que la commune a connu 6 épisodes d'inondation et de coulée de boue entre 1996 et 2008.

Il est vrai qu'ils étaient peut-être plus préoccupés par le risque industriel, avec les effets sociaux et économiques qui en découlent, puisque la mission a été informée par la DREAL que la directrice de l'usine en Haute-Loire avait annoncé fin septembre 2013 aux 175 salariés et aux syndicats l'ouverture d'un plan social et la recherche d'un repreneur pour cette unité de production dont l'activité a fortement baissé au cours des dernières années, principalement du fait d'une production quasi unique d'un type de médicament tombé dans le domaine public, et donc fortement concurrencé.

Avis de synthèse, opinion d'audit

La mission retient une opinion positive de l'action de la DREAL en matière de risque technologiques qui paraît bien pilotée, pertinente et efficace.

Les points forts :

- une équipe composée d'agents compétents, motivés et tenaces ;
- la présence d'un système de pilotage capable de définir des objectifs pertinents, d'en suivre la réalisation et de garantir la qualité des actions (et plus généralement d'une démarche qualité formalisée) ;
- une assez bonne intégration dans la DREAL, avec un sentiment réel d'appartenance ;
- une bonne image extérieure : sérieux, efficacité, réactivité, technicité ;
- une bonne capacité à rechercher et utiliser des appuis extérieurs pour son action ;
- la capacité à intégrer des personnels « ex-Équipement ».

Les pistes d'amélioration :

- la répartition des ICPE entre le service risques et les UT n'est pas toujours très rationnelle, au risque de rendre le système peu lisible, et de vider les UT de leur substance ;
- la répartition des ressources humaines susceptible d'amélioration ;
- une articulation et des modes de travail avec les DDT perfectibles ;
- un risque fort de perte de compétence sur l'après-mine ;
- une faible communication vers le grand public ;
- une relation compliquée avec les associations.

Conclusion

L'Auvergne est une région contrastée, à la fois région de nature encore « sauvage », notamment ses cours d'eau, et région industrielle, anciennement minière, aujourd'hui avec des industries de transformation, dont certaines de réputation nationale et internationale comme Michelin.

La proximité des cours d'eau, et donc des risques d'inondation, sans oublier ceux inhérents aux barrages qui les ponctuent, avec certaines installations industrielles présentant des risques technologiques amène à porter un regard sur les risques « NaTech », conjonction de risques naturels avec des risques anthropiques qui n'est pas toujours prise en considération avec suffisamment de cohérence d'ensemble.

La centralité de l'Auvergne implique que les administrations se coordonnent, en interne entre DREAL et DDT, en lien avec les préfectures plus concernées par la prévention des crises que par la prévention des risques, et en externe au delà des frontières régionales, avec les directions des régions et départements voisins. Ceci vaut bien évidemment pour la DREAL, qui travaille de concert avec la DREAL de bassin Centre pour la Loire et ses affluents originaires d'Auvergne, mais doit aussi s'accommoder avec celle du Limousin pour le suivi des barrages (sur ce point particulier, un arbitrage clair de la DGPR est souhaitable). Ceci vaut aussi pour les DDT qui ont à gérer certains dossiers en lien avec cette DREAL de bassin. Cette observation vaut également vis à vis de la DREAL Aquitaine avec laquelle la DREAL Auvergne doit se coordonner pour la partie de son territoire concernée par le bassin Adour-Garonne. On peut voir là les impacts de l'inadéquation entre logique administrative et logique de bassin, inadéquation que l'on retrouve à un autre niveau, celui des zones de défense et de sécurité où l'Auvergne se voit concernée par trois zones défense (Sud-Est, Ouest et Sud-Ouest).

Sur ces deux plans, la mission chargée de l'audit de la prévention des risques au niveau de la région a été conduite à formuler divers constats, au premier rang desquels celui consistant à relever que les services sont aujourd'hui stabilisés et bien présents sur le terrain : depuis 2010, DREAL et DDT ont appris à fonctionner selon les nouvelles organisations ; les directeurs sont pour la plupart ceux ayant conduit les fusions et réorganisations, ce qui a contribué à assurer une certaine cohésion des nouvelles équipes, même si quelques nostalgies demeurent. En DREAL comme dans les DDT, les équipes sont motivées et les compétences, notamment techniques (c'est un des derniers domaines en DDT où de telles compétences techniques trouvent à s'exprimer) sont réelles.

Ceci n'empêche pas que les relations DREAL-DDT ont encore quelques progrès possibles : les rôles de l'une et des autres gagneraient à être plus équilibrés, les actions mieux coordonnées en amont, de façon à éviter à la DREAL d'apparaître quelques fois comme « donneuse d'ordres » aux DDT, sans suffisamment entendre ce que celles-ci connaissent du terrain. Il y a là un enjeu de pilotage pour la DREAL.

En matière de risques naturels, essentiellement le risque inondation, la coordination DREAL-DDT apparaît satisfaisante. La mise en œuvre des PPRi demande beaucoup d'efforts vis à vis d'élus au mieux peu coopératifs, et souvent plutôt

réfractaires à la prise en compte du risque et privilégiant le critère économique. Côté crédits, la DREAL ne rencontre pas de difficultés particulières, même si la gestion de ces moyens financiers demande encore quelques clarifications.

La mise en œuvre de la Directive Inondation est activement menée, vu les délais contraints, et bien que les TRI doivent être mis en place en parallèle avec les PPRI, d'où des difficultés d'appropriation par les élus ; ceci implique beaucoup de travail d'information pour lequel les DDT se trouvent un peu seules, et les DREAL Auvergne et de bassin Centre un peu trop en retrait. Il ne faut en outre pas exclure que certaines difficultés rencontrées avec les élus puissent venir d'une écoute insuffisante de leur connaissance du terrain, et d'une insatisfaction vis-à-vis des réponses à leurs attentes et à leurs questions. Beaucoup de pédagogie sera nécessaire pour avancer sur les procédures en cours, ce qui rencontre le constat fait par ailleurs que des documents existent, souvent de qualité, mais qui pourraient avoir plus d'audience via d'autres médias : une autre communication, moins institutionnelle, serait opportune.

Dans le domaine des risques technologiques, dans une région sans grandes concentrations d'industries à risques, c'est au niveau de la DREAL que se situe l'essentiel de l'activité, et son Service risques doit suivre quelque 1200 établissements ; pour ce faire, la répartition des tâches qui a été mise en place entre DREAL et Unités Territoriales a suscité quelques interrogations pour les membres de la mission.

Ceci noté, le dispositif fonctionne et a une très bonne image à l'extérieur ; les objectifs sont suivis avec régularité, et globalement atteints, sauf en ce qui concerne les délais d'instruction des dossiers d'autorisation ICPE (même si le service n'est pas seul responsable des lenteurs), et le traitement des plaintes, certes un aspect moins technique que juridique ou simplement relationnel, où les délais de réponse sont perfectibles.

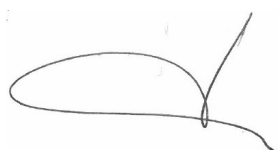
Les divers secteurs d'activités industrielles sont bien suivis ; seul le secteur des mines et après-mine apparaît préoccupant, s'agissant d'un domaine technique spécifique actuellement bien pris en charge, mais qui risque de devenir délicat au départ annoncé de l'agent qui s'y emploie.

Globalement la prévention des risques naturels et technologiques en Auvergne s'avère bien prise en charge par la DREAL et les quatre DDT de la région, avec des services efficaces, et des agents motivés.

Ayant à appliquer des réglementations conçues pour être mises en œuvre de façon sectorielle, les unes centrées sur les risques naturels, les autres sur les risques technologiques, autant de réglementations qui n'ont pas ou peu pris en compte la conjonction possible de ces deux types de risques, les services doivent développer des coordinations renforcées pour gérer au mieux cette interface, même si l'exercice peut s'apparenter au lit de Procuste.

Face à des élus souvent insuffisamment mobilisés par la prévention des risques, mais qui deviennent tendus dès lors que des contraintes apparaissent ou que des risques de conséquences économiques, réelles ou supposées, sont suspectés, il faudra de plus en plus faire preuve d'écoute et de pédagogie.

Alain DORISON Jean-Michel AUBAS Catherine MARCQ François MARIE



Ingénieur général
des mines



Ingénieur général
des ponts,
des eaux
et des forêts



Conseillère
d'administration
de l'écologie
du développement
et de
l'aménagement
durables



Inspecteur
de l'administration
du développement
durable

Annexes

1. Lettre de mission



CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE
ET DES TECHNOLOGIES

Paris, le 23 MAI 2013

Nos réf. : réunion du bureau du CGAER du 11 02 2013
réunion du bureau du CGEDD du 13 02 2013
réunion du bureau du CGEJET du 27 02 2013

Affaire suivie par :

Christian de Joannis de Verclos
christian.de-verclos@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 01 40 81 64 64 - Fax : 01 40 81 67 13
Gilles Leblanc
gilles.leblanc@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 01 40 81 67 46 - Fax : 01 40 81 67 13

Madame Catherine MARCQ,
conseillère d'administration de l'écologie du
développement et de l'aménagement durable

Monsieur Jean-Michel AUBAS,
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Monsieur Alain DORISON,
ingénieur général des mines,

Monsieur François MARIE,
inspecteur de l'administration du développement
durable

**Objet : Audits de la mise en œuvre de la prévention des risques naturels et technologiques
Région Auvergne**

Les missions d'audit sur la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques dans les services déconcentrés en régions sont menées selon un programme pluriannuel arrêté en commun avec la direction générale de la prévention des risques.

Le programme défini pour les années 2013 et 2014 comprend onze régions. Nous vous confions la mission d'audit afférente à la région Auvergne à réaliser en seconde période de 2013. La coordination de la mission sera assurée par Monsieur François MARIE.

Cette mission est enregistrée sous le n° 008900-02 dans le système de gestion des affaires du CGEDD, et sous le n° 2013/02/CGEJET/CI dans le système de gestion des affaires du CGEJET.

La formation organisée du 19 au 21 mars visait à faciliter la mise en œuvre de cette démarche d'audit, novatrice sous deux aspects, l'extension géographique étendue à la région entière, et l'examen de la prévention des risques naturels et des risques technologiques.

En attente de la mise à disposition du guide spécialisé en cours d'élaboration pour cette nouvelle forme d'audits, vous pouvez vous référer au « guide technique de conduite des audits de mise en œuvre par les services déconcentrés de l'État de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques – version 2011 » et au « projet de guide des inspections risques anthropiques des services territoriaux – version juillet 2012 ». Ces documents sont

accessibles sur le site du collège Risques Naturels et Technologiques.

Vous voudrez bien soumettre votre projet de rapport à la supervision des coordonnateurs du collège Risques Naturels et Technologiques. Votre rapport devrait être transmis pour la phase contradictoire au Préfet de la région Auvergne avant le 30 septembre 2013. La remise définitive de votre rapport est attendue pour le 15 novembre 2013.

Vous joindrez au rapport final le projet de lettre de transmission aux ministres qui sera proposé à notre signature sous couvert des coordonnateurs de ce programme d'audits dans les trois conseils généraux.

Le Vice-président
du CGEDD
par intérim,



Patrice PARISÉ

Le Vice-président
du CGEIT



LUC ROUSSEAU

Copie à :

CGEIT

le Vice-président

le Président de la section « sécurité et risques »

le Président du Comité de l'inspection

CGEDD

la présidente et le secrétaire de la section « risques, sécurité et sûreté »

le président et le secrétaire de la section « sciences et techniques »

le président et le secrétaire de la section « personnels et services »

le coordonnateur de la MIGT Lyon (Rhône-Alpes, Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté)

les coordonnateurs du collège « risques naturels et technologiques »

2. Note de cadrage

Audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et anthropiques en région Auvergne

Note de cadrage de la mission

Contexte

La direction générale de la prévention des risques (DGPR) a demandé au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et au conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET) d'effectuer des audits conjoints de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels, hydrauliques et technologiques dans les régions.

Ces audits en région se substituent aux audits de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques dans les départements, réalisés par des équipes conjointes CGEDD - CGAAER au cours de la période de 1997 à 2012 et aux inspections des DIRE puis des DREAL, relatives à l'exercice de leur mission en matière de prévention des risques anthropiques, réalisées depuis plus de dix ans, d'abord conjointement par le conseil général des mines et le service d'inspection générale de l'environnement, puis par le CGEJET et le CGEDD qui leur ont succédé.

Le CGEDD a inscrit à son programme de travail 2013 - 2014 l'audit de la prévention des risques naturels et technologiques dans onze régions de métropole et d'outre mer, dont la région Auvergne. L'audit de la région Auvergne sera, avec celui de la région Alsace, l'un des deux premiers audits régionaux de la prévention des risques naturels et technologiques ; il contribuera de ce fait à l'exercice de validation de la méthode des audits régionaux de prévention des risques, préalablement à l'engagement de ce type d'audit sur d'autres régions.

Les référentiels d'audit sont constitués par :

- le projet de guide de la mise en œuvre au niveau régional de la politique de prévention des risques (version projet 7_3 de mai 2013) ;
- le référentiel spécialisé de l'audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques du CGEDD (n° 007382-01, juin 2010) ;
- le guide technique de la mise en œuvre par les services déconcentrés de l'État, de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques – guide technique pour la conduite des audits du CGEDD (mai 2011) ;
- le projet de guide des inspections risques anthropiques des services territoriaux (guide dont la parution est prévue en juillet 2013).

Des audits de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels ont été réalisés dans les deux départements de la région :

- dans le département de la Haute -Loire en 2008, avec un suivi des recommandations fin 2011 (rapport CGEDD n° 005671-02 et CGAAER n° 11069-13, janvier 2012) ;
- dans le département du Cantal en 2012 (rapport CGEDD n° 008224-01 et CGAAER n° 12015-01, décembre 2012).

La DREAL Auvergne a fait l'objet d'une inspection de service en 2012 (rapport d'inspection CGEDD n° 008252-01 et CGEJET n° 2012/04/CGEJET/CI, septembre 2012).

Équipe d'audit

L'équipe d'audit constituée sur la base de la lettre de mission conjointe CGEDD-CGEIET du 23 mai 2013 est constituée de :

- François MARIE, CGEDD, MIGT 8 Lyon, coordonnateur de la mission,
- Catherine MARCQ, CGEDD, MIGT 8 Lyon
- Jean-Marie AUBAS, CGEDD, 4^{ème} Section
- Alain DORISON, CGEIET.

Il est prévu que l'équipe se dédouble lors des entretiens en région en se "spécialisant" respectivement, l'une sur la prévention des risques naturels et hydrauliques : F. MARIE et C. MARCQ, l'autre sur la prévention des risques anthropiques : J.-M. AUBAS et A. DORISON.

Les superviseurs de l'audit sont :

- Christian Joannis de Verdos,
- Gilles Leblanc.

Le relecteur du rapport est (à définir).

Objet de l'audit

L'objet de l'audit est d'évaluer, pour le compte de la DGPR, si et comment les directions et services en charge de la prévention des risques :

- atteignent les objectifs fixés ;
- évaluent et maîtrisent les risques de non atteinte de ces objectifs ;
- s'organisent pour leur atteinte.

Les objectifs fixés aux services sont ceux découlant des réglementations européennes, des textes législatifs et réglementaires français et des circulaires de la DGPR.

Les documents de référence en matière d'objectifs fixés aux services dans le champs de la prévention des risques sont :

- les documents du dialogue de gestion entre le responsable du programme "Prévention des risques" (programme n° 181) et le responsable du BOP de la région Alsace, notamment le document "Programme n° 181, prévention des risques, année 2013, Budget opérationnel de programme, Région Alsace" ;
- l'instruction du 22 février 2012 relative aux thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2012-2013 ;
- le vade-mecum de l'inspection, notamment la charte de l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- le programme stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées (PSI) du 26 juin 2008 ;
- l'instruction du 21 mars 2013 relative aux thèmes d'actions nationales de l'inspection des installations classées et de la prévention des risques anthropiques pour l'année 2013.

Les thèmes audités

Les thèmes audités ont été sélectionnés par la mission à partir :

- des priorités affichées dans les deux instructions de la DGPR relatives respectivement l'une à la prévention des risques naturels et hydrauliques (circulaire du 22 février 2012) et l'autre à l'inspection des installations classées et à la protection de l'environnement, (circulaire du 21 mars 2013) ;
- d'informations complémentaires de la DGPR, recueillies par la mission lors de la réunion de lancement de l'audit qui s'est tenue le 19 avril 2013.

Les tableaux 1 et 2 listent, respectivement pour les risques naturels et hydrauliques et pour les risques anthropiques, les thèmes et actions prioritaires sur lesquels portera l'audit.

Tableau 1
Thèmes et actions examinés par l'audit
Domaine : Prévention des risques naturels et hydrauliques

Thème	Actions prioritaires	Points particuliers et observations
Stratégie régionale	Document de stratégie régionale triennale	Contenu, limites ou manques, suivi, difficultés particulières, coordination politique régionale, relation avec les DREAL voisines, avec la DREAL de bassin, la DREAL de massif, sécurité des ouvrages hydrauliques ...)
	Plans d'actions départementaux	Articulation avec la stratégie régionale, suivi au niveau départemental, appréciation et retour d'expérience
	Pilotage et animation régionale	Suivi par la DREAL des plans d'actions départementaux, club risques, support technique aux unités risques départementales
	Les moyens : ETP et budget	<u>ETP du BOP</u> , répartition des moyens humains et budgétaires entre la DREAL et les 4 DDT, utilisation du fonds Barnier et le dispositif de suivi, autres moyens mobilisés
	La gouvernance (association des collectivités territoriales et des professionnels)	Rôle, fonctionnement et animation des CDRNM
	L'information préventive	
Directive européenne	La production de la cartographie des zones inondables	<u>Organisation et partage du travail</u> , avancement
	Les plans de gestion des risques d'inondation	Organisations et dispositions prises pour leur élaboration, association des collectivités territoriales.
	La sensibilisation du public et l'information auprès des parties prenantes (collectivités territoriales, professionnels et associations, presse, population)	Types d'actions, moyens.

Les PPR	Programmation des PPR	Existence d'une programmation, réalisme de la programmation en regard des moyens
	Tenue des délais	Raisons des délais
	L'aléa inondation	Comment et par qui sont validées les études de l'aléa inondation. Coordination avec les SDIS (cartes inondation des SDIS).
	Contrôle de conformité	État de ce qui est fait et par qui.
Les PAPI	La promotion des PAPI auprès des collectivités territoriales	Formalisation de la contractualisation entre État et collectivités, liens avec le CPER, analyse des PAPI (type, programmation, avancement, gouvernance, mesures prévues, plus-value apportée)
Les risques naturels terrestres	Le risque sismique	Mise en œuvre du nouveau zonage, actions de communication et d'information, contrôle du respect des normes de construction anti-sismique
Le service de prévision des crues	Le transfert du SPC à la DREAL.	Bilan du transfert.
	Le référent départemental pour l'appui technique à la préparation et à la gestion des crises d'inondation (circulaire interministérielle du 28 avril 2011)	Point de la mise en œuvre.
Contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques	Organisation et fonctionnement de la nouvelle organisation	Articulation DREAL Auvergne – DREAL Limousin - DREAL de bassin
	Le recensement et classement des ouvrages	Point d'avancement

Tableau 2
Thèmes et actions examinés par l'audit
Domaine : Prévention des risques anthropiques

Thème	Actions prioritaires	Points particuliers et observations
I. Actions pérennes- Encadrement réglementaire	Instruction des dossiers : respect des délais	Organisation en place pour assurer la maîtrise des délais des procédures Autorisation, Enregistrement. Raisons d'éventuels dépassements, blocages éventuels, exemples de situations particulières
	Instruire les cessations d'activité	Anticipation des fermetures à risques de pollution. Tenue à jour des fiches BASOL et BASIAS. DREAL face aux PV de récolement et aux SUP. Examen de dossiers particuliers
	Instruction des études de dangers des installations Seveso	Établissements nouvellement Seveso Organisation de l'instruction, modalités de l'intervention du pôle risques .
	Prise en compte des objectifs de qualité des eaux dans la police ICPE	Vérifier dans un AP la prise en compte des objectifs de qualité. Conformité aux SDAGE et SAGE
	Encadrement des émissions de gaz à effet de serre (GES)	Information de la DGEC des cessations partielles ou totales soumises au système d'échange de quotas, ainsi que de nouveaux entrants. Mode d'organisation associé
I. Actions pérennes Contrôle	Contrôle des installations : respecter le plan pluriannuel d'inspections	Organisation en place pour respecter la périodicité d'inspection (gestion des absences) Visites à réaliser dans les 6 mois du démarrage quand elles sont requises Raisons d'éventuelles dérives
	Contrôle des réglementations sur les produits	Plan de contrôle et organisation de la DREAL.
I. Actions pérennes Information Sensibilisation	Information des parties prenantes	Existence d'un plan d'action pluriannuel Information délivrée sur internet relative aux évolutions réglementaires ; réunions, expositions, distributions de brochures, courriers aux maires, autres... information des ONG, journalistes... Information des exploitants de sites soumis à garanties financières Fonctionnement des CLIC, CLIS, SPPPI

II. Actions annuelles ou pluriannuelles - Pilotage	Déploiement de S3IC dans les DD(CS)PP	État d'avancement, implication des DDPP, et difficultés éventuelles
II. Actions annuelles ou pluriannuelles - Risques accidentels	Élaboration et mise en œuvre des PPRT	Raisons des délais
	Plan vieillissement	Plan d'action et organisation DREAL,
	Sécurité des ouvrages hydrauliques des ICPE	Programme de travail et organisation de la DREAL consécutive à l'identification des ouvrages
	Accompagnement de l'entrée en vigueur de la réforme anti-endommagement	Observatoires régionaux DT-DICT, état des actions de sensibilisation, information, contrôles de chantiers
II. Actions annuelles ou pluriannuelles - Risques chroniques – Santé environnement - Déchets - produits chimiques	Directive IED	Organisation en place pour la gestion des IPPC/IED. Traitement des bilans de fonctionnement Identification des nouveaux entrants et préparation vis-à-vis des conclusions des MTD publiées.
	Réduction des émissions de substances dangereuses dans l'air et dans l'eau en application du PNSE et des PRSE : - rejets atmosphériques - mise en œuvre de la 2 ^{ème} phase de l'opération RSDE	PRSE approuvé 10 septembre 2012 Enjeux, actions engagées, suivi, Plan d'action. Modalités de surveillance. Examen d'un dossier
	Remplissage des cadres de surveillance GIDAF dans S3IC	Organisation interne, avancement, mode de contrôle des informations communiquées, alerte sur les non conformités
	Application de la réglementation aux installations de nettoyage à sec	Établissement de la liste des établissements, mode d'organisation, Premiers retours, examen d'un dossier de plaintes.
	Suite de l'action nationale 2012 sur les installations de combustion en zone PPA	Renforcement réglementaire, évaluation de l'impact, efficacité
	Vérification des plans de surveillance relatifs à la 3 ^{ème} période du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre	Validation des plans de surveillance (voir DGEC) Modifications ultérieures nécessitant une approbation du préfet Point sur un plan climat
	Action pluriannuelle "méthanisation" (DD(CS)PP et DREAL)	Organisation entre DDPP et DREAL, formation des inspecteurs, avancement de l'action

	Prévention et gestion des déchets dans le secteur de l'agroalimentaire	Avancement de l'action.
	Établissements sensibles à proximité d'anciens sites industriels (PRSE)	Analyse bilan
	Action carrières sur le travail et la circulation en hauteur	Analyse bilan
	Gestion des stériles miniers des anciennes mines d'uranium	Action de la DREAL.
III. Campagnes de contrôles Risques accidentels	Élaboration des stratégies de défense incendie des installations de stockage de liquides inflammables	Avancement de l'action vis-à-vis de l'échéance requise du 31/12/2012 pour faire appel aux SDIS dans le cas d'un régime de non autonomie des établissements pétroliers
	Visite des centres dits en auto-surveillance	Action de la DREAL, organisation interne
III. Campagnes de contrôles - Risques chroniques - Santé environnement - Déchets	Déploiement du système de contrôle périodique des ICPE (action DREAL et bureaux environnement des préfectures ou DDI)	Préparation de l'envoi des courriers de rappel à la réglementation
	GEREP/IIIC-IED: Vérification des déclarations GEREPE lors des inspections (quart d'heure GEREPE lors d'inspections ciblées par sondage)	Contrôle de la qualité des données, exhaustivité, cohérence, crédibilité. Remplissage des questionnaires "quart d'heure GEREPE", gestion des non conformités (cf. plus haut)
	Prolongation de l'action de contrôle des centres VHU soupçonnés de fonctionner dans l'illégalité	Bilan et modalités, notamment organisation conjointe avec l'OCLAESP
	Prolongation de l'action 2012 de contrôle des centres de tri-transit-regroupement de déchets	Bilan, organisation, anticipation des cessations d'activité
	Produits chimiques: - Poursuite des actions de contrôles de la mise en œuvre du règlement REACH et du règlement CLP - Substances appauvrissant la couche d'ozone et gaz à effet de serre - Biocides	Organisation interne (équipes spécialisées?) ; planification et bilan

Thèmes évoqués par la DGPR	Organisation	Effectif des DD(CS)PP
		Intégration de techniciens "équipement" dans le service de prévention des risques technologiques
		Lien avec les établissements scientifiques et techniques
		Suivi des mises en demeure
		Suivi des porter à connaissance
		Traitement des plaintes
	Dossiers techniques	

Conduite de la mission

L'inspection a débuté par une réunion d'ouverture avec la DGPR, le 19 avril 2013.

Ont participé pour la DGPR :

- Patricia Blanc (la directrice générale) ;
- Jérôme Goellner (service des risques technologiques),
- Francis Poupel (service des risques naturels et hydrauliques).

La DGPR a présenté ses attentes de l'audit prévention des risques en Auvergne, a désigné les correspondants, respectivement Jérôme Goellner pour les risques technologiques et Francis Poupel pour les risques naturels et hydrauliques et a transmis aux auditeurs, après la réunion, les documents qu'elle a jugé utiles de lui communiquer.

Le Préfet de région a été informé par un courrier en date du 27 mai 2013.

Le DREAL a été informé le 27 mai 2013 par le coordonnateur de la mission et a désigné un correspondant : G. CERISIER, chef du service des risques.

La semaine de l'audit (entretiens) a été fixée du lundi 16 au vendredi 20 septembre.

La DREAL se charge d'élaborer le planning des entretiens, après réunion préparatoire le 5 juillet.

Le tableau 3 précise la liste des entretiens qui ont été demandés à la DREAL.

Tableau 3
Liste des entretiens demandés à la DREAL

Équipe risques naturels et hydrauliques	Équipe risques anthropiques	Remarque
Préfet de région		
Directeur de la DREAL		Si possible en ouverture de l'audit
Directeur de la DREAL et les personnes qu'il souhaitera y associer		
Service(s) concerné(s) de la DREAL	Service(s) concerné(s) de la DREAL	
	SGAR	
Préfets de département		
DDT		Si possible, le directeur, le service risque, le référent inondation (s'il a été nommé)
	Directeurs des DD(CS)PP	
Agences de l'eau		
	Directeur régional de l'ADEME	
	INERIS	
Direction régionale du BRGM		
Agence de développement et d'urbanisme		
	Président du SIVOM ou du syndicat responsable de la gestion des déchets d	
	Un élu du SPPPI ou présidant une commission de suivi de site	
	Président ou directeur de l'association pour la Surveillance et l'Étude de la Pollution Atmosphérique	
Des élus concernés par des PPRI	Des élus concernés par les PPRT en cours (par exemple : un président de Commission locale d'information et de concertation d'un PPRT)	
	Des industriels	A défaut, un responsable de la CCI
Des associations actives sur la prévention des risques naturels et hydrauliques	Des associations actives sur la prévention des risques technologiques ou la pollution de l'air	Par exemple : des associations de propriétaires concernés par les PPR, France Nature environnement.
	Le procureur de la République ou le vice-Procureur chargé de l'environnement	

A l'issue de l'audit, la mission rédigera un projet de rapport qui sera transmis pour avis aux superviseurs et au relecteur, si possible 6 semaines après la fin de la mission.

Le projet de rapport, après prise en compte de l'avis des superviseurs, sera envoyé, dans le cadre de la phase contradictoire, au préfet de région, avec copie électronique au directeur de la DREAL. Il sera demandé une réponse à la phase contradictoire, si possible sous un délai d'un mois, et un plan d'action de mise en œuvre des recommandations essentielles, si possible dans un délais de 2 mois.

La réponse du préfet de région, avec d'éventuelles commentaires de la mission, sera intégrée au rapport.

Le rapport définitif sera adressé au CGEDD (4^{ème} section) pour sa diffusion au niveau central et local.

Le plan d'action sera adressé au CGEDD (4^{ème} section) pour décision sur le suivi qui en sera fait par le CGEDD.

Le rapport n'a pas vocation à être mis en ligne sur internet, mais est communicable au sens de la loi n° 78-753 du 13 juillet 1978 relative aux documents administratifs.

L'audit de la région Auvergne étant un des deux premiers audits régionaux de prévention des risques, l'équipe de mission apportera les éléments d'information et proposera aux superviseurs les suggestions qu'elle jugera utiles en vue d'un amendement au référentiel.

3. Questionnaire



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

*Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable*



Questionnaire



PREALABLES

Rappels :

- Une inspection de service, qui a comporté un volet consacré à la prévention des risques, a eu lieu en DREAL Auvergne d'avril à novembre 2012 (rapport CGEDD n°009252-01 et CGEJET n° 2012/04/CGEJET/CI) ;
- Par ailleurs un audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels dans le département du Cantal a été effectué également en 2012, et a donné lieu au rapport CGEDD n° 008224-01 et CGAAER n° 12015-01 ;
- Enfin un audit de la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport d'inspection sur la prévention des risques naturels et hydrauliques dans le département de la Haute-Loire (décembre 2008) a fait l'objet du rapport CGEDD n° 008087-01 et CGAAER N° 11069-13 de janvier 2012.

La mission s'est référée à ces rapports récents pour l'audit de 2013 qui s'inscrit donc dans la continuité de ces documents ; notamment les recommandations contenues dans ces rapports font l'objet de questions de suivi.

Corollairement, les réponses apportées en 2012 par les services pourront être reprises en tout ou partie en cas de situation identique, ou complétées en cas d'évolution.

Principe général :

Il est demandé des réponses sous forme de notes de synthèse concises (optimum deux pages), accompagnées en tant que de besoin de documents (ou extraits ciblés de documents) annexes, le plus possible existants.

Notes de synthèse à établir en indiquant le nom du (ou des) rédacteurs	
1.1 STRATEGIE	
1.1.1. Orientations, objectifs et missions	
<ul style="list-style-type: none"> Présentation générale de l'Auvergne : principales caractéristiques de la Région Auvergne en matière de risques naturels et de risques technologiques 	
1.1.2. Documents stratégiques régionaux intégrant la prévention des risques	
<ul style="list-style-type: none"> Documents régionaux stratégiques pilotés par la DREAL (DSR, SRCAE, Schéma régional de cohérence écologique (trame verte et bleue) ...) : liste, modalités d'élaboration, état d'avancement, prochaines étapes... Documents régionaux stratégiques non pilotés par la DREAL (PASER, ...) : liste, modalités d'élaboration, état d'avancement, prochaines étapes... 	
1.2. PILOTAGE ET PARTENARIATS POUR LA PREVENTION DES RISQUES	
1.2.1. Les relations avec la préfecture de région et les préfectures de département	
<ul style="list-style-type: none"> Présentation générale et en matière de prévention des risques 	
1.2.2. Le pilotage régional en matière de risques	
<ul style="list-style-type: none"> L'articulation des missions entre le niveau régional et le niveau départemental Les relations avec les DDI et les services locaux du MEDDE L'animation et la coordination des services relevant de la zone de gouvernance de la DREAL Le dialogue de gestion R. BOP/UO 	
1.2.3. Les relations avec les partenaires	
<ul style="list-style-type: none"> Les relations avec les services régionaux de l'État Les relations avec les opérateurs de l'État en région Les relations avec les DREAL voisines, les DREAL de bassin La DREAL de zone de défense Les relations avec les collectivités territoriales Les relations avec les associations, les organismes professionnels 	
1.3. MANAGEMENT INTERNE	
1.3.1. Rapprochement des cultures	
<ul style="list-style-type: none"> Mesures prises pour rapprocher les cultures DRE/DIREN/DRIRE et introduire la transversalité ; résultats actuels. 	
1.3.2. Management par objectifs	
<ul style="list-style-type: none"> Déclinaison et formalisation des objectifs opérationnels ; modalités de suivi. Voir recommandation n°5 de l'inspection de service DREAL 2012 ; évolution depuis 2012. 	

**Notes de synthèse à établir
en indiquant le nom du (ou des) rédacteurs**

PREVENTION DES RISQUES NATURELS

1. Déclinaison de la politique par la DREAL

- Modalités internes d'élaboration de la stratégie et document triennal
- Mise en œuvre des priorités nationales de la circulaire du 28 juin 2010
- Travaux d'élaboration des PPRi : état des réflexions
- Mise en œuvre du plan de prévention des crues rapides
- SDAGE, SAGE, PAPI, Programme Grands Fleuves, contrats de rivière... : analyse de la prise en compte des risques d'inondation dans les programmes, et avancement des travaux
- Connaissance des risques : bases existantes (partenaires, alimentation, partage des données, SIG...)
- Sensibilisation du public aux risques : partenariats
- Nature et qualité des relations (hors budgétaire) avec les DAC

2. Les moyens de la DREAL

Compétences (nombre et formation) en DREAL

- Animation régionale de la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques (contenu, club d'échanges d'expérience...)
- Référent technique auprès des DDT ; liens avec le RST et l'expertise
- Validation technique des aléas lors de l'élaboration des PPR
- Harmonisation entre services des contenus des porter à connaissance, des méthodes d'élaboration des PPR et des prescriptions d'urbanisme afférentes (dans SCot, PLU, PC ; R111-2)

Articulation DREAL-DDT sur les risques

- Nature et qualité des relations (hors budgétaire) avec les DDT
- Connaissance des effectifs (ETP tous programmes et vacances) et des compétences présents en DDT pour mettre en œuvre la stratégie

3. Le pilotage en DREAL

- Indicateurs de suivi des plans d'actions interne DREAL
- Suivi de l'activité des DDT
- Remontée des indicateurs LOLF et autres : analyse et mesures correctives
- Suivi budgétaire du programme 181 et du FPRN (fournir tableaux détaillés)

4. Hydrométrie

- Organisation de la cellule (moyens, matériels) et des missions (fréquence des jaugeages...)
- Démarche qualité (collecte, fiabilisation et valorisation des données, disponibilité en temps réel)

5. Prévision des crues

- Schéma directeur de prévision des crues, RIC
- Moyens de la cellule
- Nature des données collectées et modèles utilisés
- Démarche qualité (mise en vigilance, fiabilité des alertes)
- Identification et formation des référents crues départementaux
- Avancement de la réflexion sur la réorganisation des SPC

Éléments complémentaires à l'initiative de la DREAL....

**Notes de synthèse à établir
en indiquant le nom du (ou des) rédacteurs**

**PREVENTION DES RISQUES CHRONIQUES ET SANITAIRES,
ET DES RISQUES TECHNOLOGIQUES**

Documents (existants) à produire :

Notes de cadrage général régional, plans et bilans annuels pour chaque catégorie de risques :

- risques technologiques
- risques chroniques
- risque minier, risque sismique
- risques liés aux barrages et digues

et actions d'information et de contrôle en vue de la prévention et de la réduction des nuisances.

1. Mise en œuvre des priorités des circulaires du 28/06/2010 et 30/12/2010.

2. Risques anthropiques

- Inventaires des installations et situations à risques à contrôler ; modalités de mise à jour ; définition des priorités
- Programme d'inspections/actions (pluriannuel) : périodicité des contrôles, ...
- Bilans et statistiques en matière de procédures d'autorisation, d'instruction et d'actualisation d'études de danger
- Plans de prévention des risques PPRt : degré d'avancement réel ; degré d'efficacité?...
- Sites prioritaires : problèmes rencontrés, dispositions prises...
- Une présentation sera faite des problèmes rencontrés pour les dossiers suivants :
 - installations ANTARGAZ
 - incinérateur de Clermont-Ferrand
- Approches répressives (arrêtés de mise en demeure, procès-verbaux, en nombre, suivis et qualité (l'examen d'un certain nombre d'entre eux pourrait être opportun).
- Mines et après-mine, carrières ; prise en compte du risque minier (si PPRm) ; glissement de terrain, retrait-gonflement argiles...

3. Risques chroniques

- Déchets et nuisances
- Pollutions (air, eau, sols, bruit) ; sites et sols pollués (inventaire ; actions entreprises)

4. Les barrages

- Comment a été réorganisé leur contrôle de façon générale ?
- Quelles sont les relations de la DREAL avec VNF ? Quels sont les problèmes ? Ce qui est fait, selon quels calendriers (prévu et réalisé) ?

5. Missions et rôle des Unités territoriales

**Notes de synthèse à établir
en indiquant le nom du (ou des) rédacteur(s)**

6. Défense, Gestion de crise

- Préparation de la crise (dont collaboration avec les préfetures et DDT)

7. Autres thématiques à aborder en tant que de besoin

- Information du public, prévention.

RISQUES NATURELS ET RISQUES ANTHROPIQUES (NATECH)

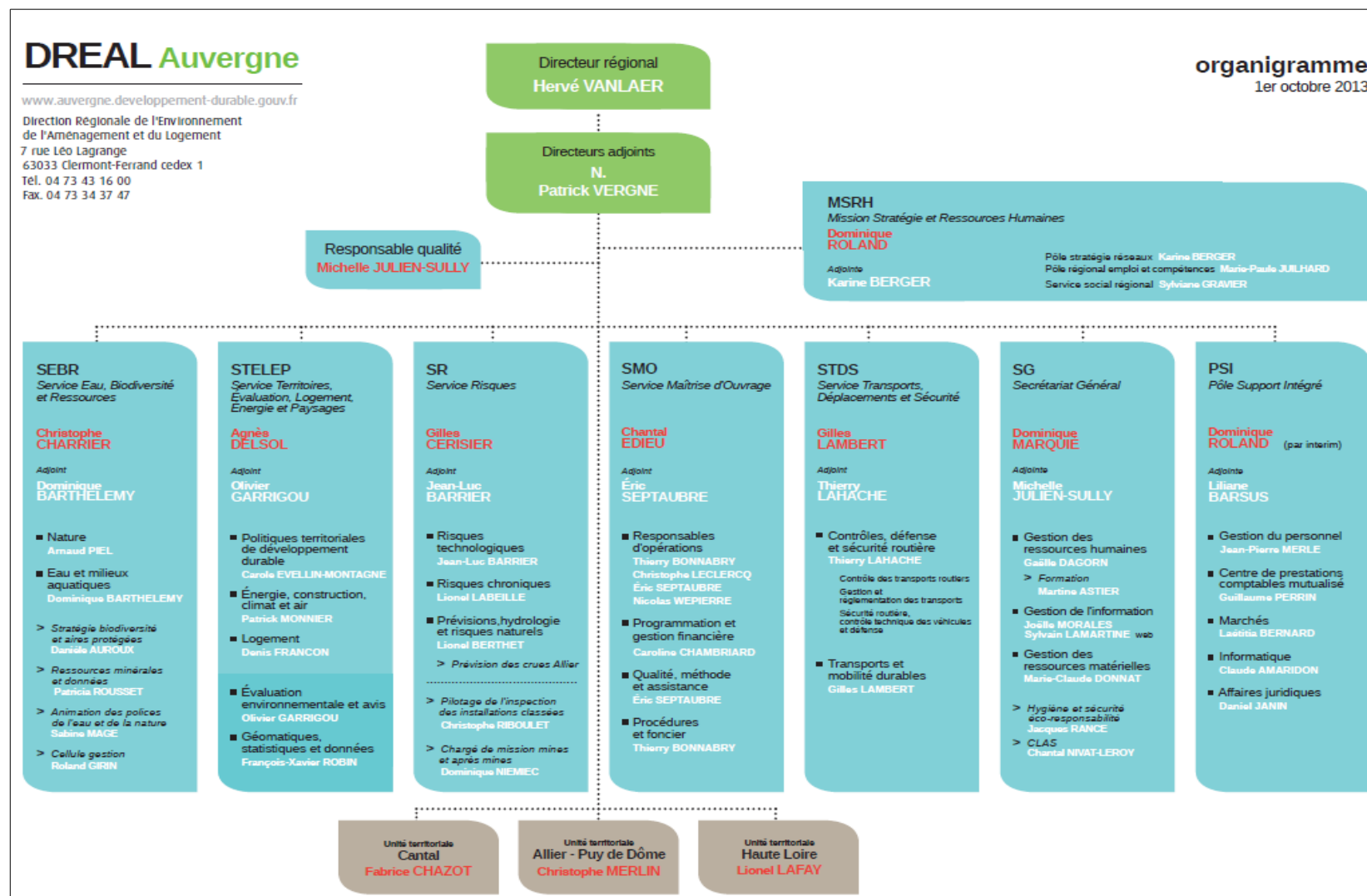
Etat d'avancement de la réflexion sur la combinaison risque(s) naturel(s) - risque(s) anthropique(s) :

- Risque inondation et établissements industriels (notamment Seveso)
- Risque incendie de forêt et établissements industriels
- Foudre et établissements industriels
- Risques liés au froid (gel, accumulation de neige) et établissements industriels
- Sismicité et établissements industriels...
- Autres combinaisons...

- Risques liés aux établissements industriels vis à vis des milieux naturels : déversements, rejets de matières polluantes (hydrocarbures, chlore, engrais, produits organiques...) dans les cours d'eau ; incendies...

Pour ces différentes situations réelles ou potentielles, il sera indiqué l'état des réflexions, tant en matière d'évaluation des risques que de dispositions préventives prises...

4. Organigramme de la DREAL



5. Glossaire des acronymes

Acronyme	Signification
ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AE	Autorisation d'Engagement
ARS	Agence Régionale de Santé
AZI	Atlas des Zones Inondables
BARPI	Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles
BCOM	
BOP	Budget Opérationnel de Programme
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
BBZ	Budget Base Zéro
CAR	Comité de l'Administration Régionale
CETE	Centre d'Études Techniques de l'Équipement
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CGEIET	Conseil Général de l'Économie de l'Industrie de l'Énergie et des Technologies
CODER	Comité de Direction de l'Équipement en Région
CODERST	Conseil de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques
CP	Crédit de Paiement
DCE	Directive Cadre Eau
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDCSP	Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDFIP	Direction Départementale des Finances Publiques
DDI	Direction Départementale interministérielle
DDPP	Direction Départementale de Protection des Populations
DDRM	Dossier Départemental des Risques Majeurs
DDT	Direction Départementale des Territoires
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature
DGEC	Direction Générale Énergie Climat
DGPR	Direction Générale de la Prévention des Risques
DI	Directive
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DIR MC	Direction Interdépartementale des Routes du Massif Central
DRE	Direction Régionale de l'Équipement
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DSR	Dossier Stratégique Régional
ETCT	Études et Travaux des Collectivités Territoriales
ETP	Équivalent Temps Plein
FPRNM	Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs
FRANE	Fédération de la Région Auvergne pour la Nature et l'Environnement
GEODERIS	Groupeement d'Intérêt Public (GIP) constitué entre le BRGM et l'INERIS, le nom GEODERIS n'étant pas unacronyme ayant une signification spécifique.
IAA	Installation Agro-Alimentaires

Acronyme	Signification
ICPE	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
INERIS	Institut National de l'Environnement Industriel et des rISques
IRSTEA	Institut national de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture
JO	Journal Officiel
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie
MIGT	Mission d'Inspection Générale Territoriale
NIMBY	Not In My Back Yard
OPA	Ouvrier des Parcs et Ateliers
PAPI	Plan d'Action de prévention des Inondations
PASE	Projet d'Action Stratégique de l'État
PCET	Plan Climat Énergie Territorial
PGRI	Plan de Gestion des Risques Inondation
POI	Plan d'Opération Interne
PPR	Plan de Prévention des Risques
PPRi	Plan de Prévention des Risques inondation
PPRm	Plan de Prévention des Risques miniers
PPRn	Plan de Prévention des Risques naturels
PPRt	Plan de Prévention des Risques Technologiques
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDPC	Service Départemental de Protection Civile
SEBR	Service Eau Biodiversité Ressources
SGAR	Secrétariat Général aux Affaires Régionales
SLGRI	Stratégies Locales de Gestion du Risque Inondation
SIG	Système d'Informations Géographiques
SRCAE	Schéma Régional de Cohérence Air et Énergie
SPC	Service de Prévision des Crues
SR	Service Risques
SRADDT	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
SRCAE	Schéma Régional Climat Air Énergie
SRCE	Schéma Régional de Cohérence Écologique
STELEP	Service Territoires, Évaluation, Logement, Énergie et Paysages
TG	Trésorerie Générale
TRI	Territoire à Risque important d'Inondation
TS	Technicien Supérieur
UIC	Union des Industries Chimiques
UNICEM	Union Nationale des Industries, des Carrières Et Matériaux de construction
UT	Unité Territoriale

6. Liste des personnes rencontrées

BABEL Régis	DREAL Auvergne - Unité Territoriale Allier Puy-de-Dôme
BARDET Chantal	Maire de Toulon-sur-Allier
BARRIER Jean-Luc	DREAL Auvergne - Adjoint au chef du Service risques
BATTUT Laurent	Président du syndicat Valtom
BAUBET	Constellium – responsable « environnement et énergie »
BAUER	Constellium – Directeur industriel
BAY Gilles	Maire de Neuvy
BEAUME	Ancien directeur du syndicat Valtom
BENCHETRIT Lionel	DDT de l'Allier - SAUDT
BERTHET Lionel	DREAL Auvergne - Chef du Pôle PHRN
BIDEAU Serge	Préfecture de l'Allier - Secrétaire général
BOUQUET Jérémie	SGAR Auvergne, Cjargé de mission
BUSNOT Sylvain	Union des industries chimiques
CERISIER Gilles	DREAL Auvergne - Chef du Service risques
CHARRIER Christophe	DREAL Auvergne - Chef du service Eau Biodiversité et Ressources
CHEILLETZ Charlotte	DDT de la Haute-Loire - SATURN/PR
DENIZOT Alain	Maire d'Avermes, Conseiller Général
DUMONT Guy	DREAL Auvergne – Service risques
EXBRAYAT Daniel	Maire de Saint-Germain-Laprade
FAOU Béatrice	DDT de l'Allier, SAUDT/PR
FAUCONNIER Jean-Michel	Constellium – responsable « hygiène, environnement, santé, sécurité »
FENIET Pascal	Union des industries chimiques
FRELIER Nathalie	ADEME, directrice régionale
GALTIÉ Sébastien	DREAL Auvergne - Unité Territoriale Allier Puy-de-Dôme
GERMAIN Bernard	UNICEM Auvergne, Président
GUESSINGER Myriam	Chargée de mission à la FRANE
LABBE Denis	Préfet de la Haute-Loire
LABELLE Lionel	DREAL Auvergne - Chef du Pôle risques chroniques
LAFAY Lionel	DREAL Auvergne - Responsable UT de la Haute-Loire
LASSIMONE Gilles	Directeur Général adjoint des services (mobilité et politique de la ville) à Moulins communauté
Mme LEGRAND Dominique	Adjointe au Maire de Moulins, Vice-Présidente de Moulins Communauté

LENNE Dominique	DREAL Auvergne - Responsable de l'activité hydrométrie, maintenance du Service risques
LEVEAU Xavier	Union des industries chimiques
LOCQUEVILLE Bruno	DDT de la Haute-Loire, Directeur
MACHETEAU Jean-Pierre	DDPP Puy-de-Dôme, Directeur
MARQUIÉ Dominique	DREAL Auvergne - Secrétaire générale
MARROT Philippe	Union des industries chimiques
MARTIN René	Maire de Bressolles
MATHIEUX Sébastien	DREAL Auvergne - Unité Territoriale Allier Puy-de-Dôme
MERLIN Christophe	DREAL Auvergne - Unité Territoriale Allier Puy-de-Dôme ; chef de l'unité
MEZZALIRA Olivier	Directeur du syndicat Valtom
NIEMIEC Dominique	DREAL Auvergne - Chargé de mission « mine, après-mine »
PICARONY Aline	UNICEM Auvergne, secrétaire générale
RIBOULET Christophe	DREAL Auvergne - Chargé de mission pilotage de l'inspection des installations classées au service Risques
RICARD Pierre	Secrétaire Général pour les Affaires Régionales d'Auvergne
SAINT MAURICE Christian	DREAL Auvergne - Unité Territoriale Allier Puy-de-Dôme
SANSEAU Armand	DDT de l'Allier, Directeur
SAUMUREAU Marc	Président de la FRANE
STUCKI Bernard	Adjoint au Maire de Saint-Germain-Laprade
THEVENON Philippe	DDT de la Haute-Loire, Chef du Service de l'Aménagement du Territoire, des l'Urbanisme et des Risques Naturels
TRIDON Alain	DDT Puy-de-Dôme directeur
SAINT MAURICE Christian	DREAL Auvergne - Unité Territoriale Allier Puy-de-Dôme
SANSEAU Armand	DDT de l'Allier, Directeur
SAUMUREAU Marc	Président de la FRANE
STUCKI Bernard	Adjoint au Maire de Saint-Germain-Laprade

7. Réponses des services

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DREAL, la DDT de l'Allier et celle du Puy-de-Dôme ont fait un certain nombre d'observations sur le projet de rapport qui leur avait été communiqué ; ces observations ont donné lieu à deux types de correction dans le texte du rapport final :

- quand il s'agissait de corrections d'erreurs factuelles, ces corrections ont été faites directement dans le texte ;
- quand il s'agissait de précisions ou explications relatives à des observations de la mission, elles ont été indiquées en note de bas de page.

Subsistent les observations suivantes émises par la DREAL, qui sont des éléments de discussion relatifs à la 8^{ème} recommandation, à propos du rôle et de la répartition des tâches entre le Service Risques et les Unités Territoriales ; la DREAL expose les arguments suivants :

« Le rapport estime que la répartition des rôles n'est ni lisible, ni aisément compréhensible de l'extérieur.

Cette organisation relève d'une logique sectorielle visant à optimiser l'investissement technique et réglementaire des agents qui est requis par certaines installations, notamment les plus impactantes au plan environnemental (sidérurgie, verrerie, cimenterie...). Cet investissement porte notamment sur les sujets suivants : gestion des impacts sanitaires, mise en place des meilleures techniques disponibles pour certains secteurs d'activité, appropriation des arrêtés ministériels sectoriels...

Le suivi de 1^{er} niveau de ces établissements permet également aux agents du Service Risques d'être plus pertinents dans leur rôle de référent de 2nd niveau auprès de l'inspection des Installations Classées en étant réellement en prise avec les réalités du terrain.

En plus d'une rationalisation des ETP du fait de l'investissement qui repose sur un nombre limité d'agents, cette répartition facilite l'homogénéité des positions prises par la DREAL, permet d'avoir une vue globale sur chacun des secteurs d'activité, et d'avoir un interlocuteur unique à la DREAL pour les groupes disposant d'entités dans plusieurs départements (ex : Aubert et Duval). C'est également le cas pour les UT qui suivent les différents sites du même groupe comme Michelin, même si un site comporte un SEVESO seuil bas.

Toujours selon cette logique, les deux incinérateurs d'ordures ménagères ont été transférés à l'UT afin que celle-ci ait une vision globale de la thématique déchets, compte tenu de leur investissement dans l'élaboration des plans déchets auprès des collectivités.

Les inspecteurs carrières ou éoliennes en UT ont également une vision globale de leur activité au sein de leur département (idem pour la substance caoutchouc / entrepôt au sein de l'UT 03-63).

Le mode de fonctionnement antérieur (pas de suivi en direct d'ICPE au sein du SR) avait de plus montré que les inspecteurs en UT étaient accaparés par le quotidien, et n'avaient pas la possibilité de s'investir pleinement dans ces dossiers.

Sur la question de la lisibilité, cette organisation ne pose aucun problème tant pour ce qui est des industriels que pour ce qui est des administrations.

Par ailleurs, l'information réciproque entre SR et UT sur l'avancement des différents dossiers ne me semble pas poser de problème. »

