



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

Audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques de la région Bourgogne-Franche-Comté

Rapport CGEDD n° 010056-01 , CGE n°2016/01/CGE/CI et CGAAER n° 16014-01
établi par

Hubert GOETZ, Dominique MARBOUTY (coordonnateur) et Michel VUILLOT (CGEDD)
Jean-Luc VO VAN QUI (CGE)
Jean-Jacques BÉNÉZIT et Max MAGRUM (CGAAER)

Octobre 2017

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

Sommaire

Résumé.....	4
Introduction.....	7
1. LES ENJEUX RÉGIONAUX.....	9
2. L'ORGANISATION, LES MOYENS ET LE FONCTIONNEMENT.....	11
2.1. L'organisation.....	11
2.1.1. <i>L'organisation de la Dreal Bourgogne-Franche-Comté.....</i>	11
2.1.2. <i>Les DDT.....</i>	14
2.2. Les moyens.....	16
2.2.1. <i>Les effectifs et les compétences.....</i>	16
2.2.2. <i>Les moyens financiers.....</i>	17
2.3. Le fonctionnement.....	17
2.3.1. <i>Le fonctionnement interne de la Dreal.....</i>	17
2.3.2. <i>L'articulation avec l'administration centrale.....</i>	18
2.3.3. <i>Les relations de la Dreal avec le Préfet de région et les Préfets de département.....</i>	19
2.3.4. <i>L'articulation Dreal/ DDT.....</i>	20
2.3.5. <i>Les certifications ISO 9001 et ISO 14 001.....</i>	21
2.3.6. <i>La formation des agents.....</i>	22
3. LES RISQUES NATURELS.....	23
3.1. La stratégie « risques naturels » en région Bourgogne-Franche-Comté.....	23
3.2. La mise en œuvre de la Gemapi.....	24
3.3. Le risque inondation.....	26
3.3.1. <i>La mise en œuvre de la directive inondation.....</i>	26
3.3.2. <i>Les programmes d'actions de prévention des inondations (Papi).....</i>	28
3.3.3. <i>La prévision des crues.....</i>	29
3.3.4. <i>Les inondations par ruissellement.....</i>	31
3.4. Les autres risques.....	32
3.4.1. <i>Le contrôle et la sécurité des ouvrages hydrauliques (OH).....</i>	32
3.4.2. <i>Les cavités souterraines.....</i>	36
3.4.3. <i>Le retrait-gonflement des argiles.....</i>	36
3.5. Les PPRN.....	36
3.6. Le « mille-feuille stratégique ».....	37
4. LES RISQUES TECHNOLOGIQUES.....	40
4.1. Rappel du rôle de la Dreal.....	40
4.2. L'animation et le pilotage.....	40
4.3. Les objectifs.....	41
4.3.1. <i>La définition et la validation des objectifs.....</i>	41
4.3.2. <i>La déclinaison des objectifs dans les UD.....</i>	41

4.3.3. <i>La traduction des objectifs dans les engagements de service</i>	42
4.4. Le suivi des objectifs.....	42
4.5. Les plans et schémas territoriaux.....	43
4.5.1. <i>Les plans d'élimination des déchets</i>	43
4.5.2. <i>Le schéma régional des carrières</i>	43
4.5.3. <i>Le PRSE</i>	43
4.6. La qualité de l'air.....	43
4.6.1. <i>Le regroupement des associations de surveillance de la qualité de l'air</i>	44
4.6.2. <i>Le suivi des plans de protection de l'atmosphère</i>	44
4.6.3. <i>La gestion des épisodes de pollution</i>	44
4.7. L'autorisation unique et l'autorisation environnementale.....	45
4.7.1. <i>La mise en place de l'autorisation environnementale</i>	45
4.7.2. <i>Le retour d'expérience de l'expérimentation de l'autorisation unique pour la gestion des délais d'instruction</i>	46
4.8. L'inspection des installations classées.....	47
4.8.1. <i>L'articulation avec les DDPP/DDCSPP</i>	48
4.8.2. <i>L'instruction des dossiers</i>	49
4.8.3. <i>Les inspections</i>	49
4.8.4. <i>Les sanctions administratives et l'action pénale</i>	49
4.8.5. <i>L'éolien</i>	50
4.9. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT).....	51
4.10. Les sites et sols pollués.....	53
4.11. Les équipements sous pression.....	54
4.12. Les canalisations.....	54
4.13. Les transports de matières dangereuses (TMD).....	55
4.14. Les risques miniers.....	55
5. LA GESTION DE CRISE	57
5.1. Les risques technologiques.....	57
5.2. Le risque inondation.....	57
5.3. Les ouvrages hydrauliques.....	58
6. LES RELATIONS AVEC LES AUTRES ACTEURS	59
6.1. Les collectivités locales.....	59
6.2. Les établissements publics.....	60
6.2.1. <i>L'Ademe</i>	60
6.2.2. <i>VNF</i>	60
6.2.3. <i>Le Cerema</i>	61
6.2.4. <i>L'ARS</i>	61
6.3. Les milieux professionnels.....	62
6.4. Les associations.....	62
7. LA COMMUNICATION	64
7.1. Le site internet de la Dreal.....	64
7.2. L'observatoire de l'hydrologie de Franche-Comté.....	64

Conclusion.....	65
Annexes.....	67
1. Lettre de mission.....	68
2. Organigrammes de la Dreal Bourgogne-Franche-Comté.....	70
Version d'août 2017.....	71
3. Liste des personnes rencontrées.....	72
4. Résultats de la phase contradictoire.....	77
4.1. Lettre de la préfète de région Bourgogne Franche Comté.....	77
4.2. Fiche contradictoire commentée.....	79
4.3. Plan d'action de la région Bourgogne Franche-Comté en réponse aux recommandations.....	80
5. Glossaire des sigles et acronymes.....	85

Résumé

La nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté comprend huit départements. Sans réelle métropole, elle constitue un carrefour entre les régions ou pays voisins et est traversée par d'importants axes de communication. Elle s'étend sur trois bassins versants majeurs que sont Rhône, Seine et Loire.

À l'occasion de la mise en place de cette nouvelle région, la fusion des deux anciennes Dreal a été réalisée rapidement et sans heurts. Le siège est à Besançon mais la Dreal est répartie entre Besançon et Dijon. La nouvelle organisation a privilégié la spécialisation sur la multifonctionnalité qui prévalait précédemment.

La région est concernée par la plupart des risques, mais elle ne fait pas partie des régions les plus exposées.

Le principal risque naturel est sans conteste l'inondation. Il est correctement pris en compte par les acteurs concernés. La mission attire cependant l'attention des services centraux sur la nécessité de simplifier et mieux phaser les diverses démarches stratégiques, planificatrices ou programmatrices dont la complexité et la multiplicité deviennent très difficiles à appréhender par les citoyens et les élus. Or ceux-ci doivent être impliqués dans ces démarches. Ce point sera particulièrement sensible avec la mise en place de la Gemapi, perçue comme une couche supplémentaire.

Dans le domaine des risques technologiques, le point majeur noté par la mission est l'expérimentation menée dans cette région sur la mise en place de l'autorisation environnementale. Elle met en évidence l'importance de la concertation entre les différentes administrations, particulièrement lors de la phase amont. Elle montre aussi qu'il conviendra d'être vigilant sur l'incidence de cette réforme sur les autres priorités de l'inspection des installations classées.

La mission a identifié trois bonnes pratiques mises en œuvre dans la région et qui mériteraient d'être promues. La première est le système de réunions bilatérales trimestrielles entre le dreal et chacun des préfets, qui assure un suivi efficace des actions en cours. La seconde concerne l'élaboration de fiches pratiques sur le contrôle des équipements sous pression. La troisième est le développement, en coopération avec l'EPTB Saône et Doubs, d'un site d'information sur le bassin hydrographique.

La mission fait une dizaine de recommandations, principalement adressées à la Dreal et à la DGPR, afin de traiter les sujets identifiés. Le jugement général qu'elle porte sur l'action des services de l'État dans le domaine des risques en région Bourgogne-Franche-Comté, et tout particulièrement sur le pilotage effectué par la Dreal, est très positif.

Liste des recommandations

1. *Améliorer l'implication des services déconcentrés dans la spécification des besoins et le suivi des logiciels qui leur sont distribués, et standardiser l'outil de gestion des budgets FPRNM par les Dreal (SG, DGPR)..... 19*
2. *Assurer que le classement des OH est cohérent avec le critère « habitation à moins de 400 m à leur aval » (Dreal, DDT, DGPR)..... 33*
3. *Simplifier et améliorer la lisibilité, pour les acteurs de terrain (public, collectivités), de l'ensemble des démarches liées au sujet inondation (DGPR)..... 38*
4. *Rechercher une présentation plus lisible et hiérarchisée des plans d'actions dans le domaine des risques technologiques (Dreal)..... 41*
5. *Élaborer un tableau de bord partagé entre le service prévention des risques et les unités départementales pour le suivi du plan d'actions dans le domaine des risques technologiques (Dreal)..... 42*
6. *Pour la mise en œuvre de la procédure d'autorisation environnementale, veiller à : 1°) assurer la cohérence de cette réforme avec les réformes concomitantes de l'évaluation environnementale, et de l'information et association du public ; 2°) accompagner les agents qui doivent intégrer ces différentes évolutions et s'approprier de nouveaux processus de travail ; 3°) mettre à la disposition des services de terrain une plate-forme d'échange adaptée à leurs besoins pour la sécurisation de la procédure, la maîtrise des délais et l'allègement de la charge administrative ; 4°) conduire les phases de concertation amont avec les porteurs de projet et les services contributeurs, de façon à obtenir un consensus sur le contenu des dossiers avant leur dépôt ; 5°) maîtriser l'incidence de cette nouvelle procédure sur la réalisation des autres missions de l'inspection des installations classées. (DGPR, Dreal)..... 47*
7. *Mettre à jour les textes répartissant le contrôle des installations classées entre Dreal et DDPP/DDCSPP, sans rechercher absolument une harmonisation, ceci dans un souci de prise en compte pragmatique des situations locales (Dreal)..... 49*
8. *Harmoniser les pratiques de l'inspection des installations classées dans les relations avec les Parquets (Dreal)..... 50*
9. *Conduire une analyse des montages juridiques utilisés par les ICPE pour faire évoluer leur périmètre de responsabilité et établir une note de sensibilisation sur les précautions à prendre localement pour limiter le risque que des sites pollués deviennent orphelins (DGPR) ; Être vigilant sur toute évolution juridique des ICPE concernées (Dreal)..... 54*
10. *Établir avec l'ARS des protocoles de collaboration tenant compte des nouvelles organisations et procédures (Dreal)..... 62*
11. *Examiner les modalités possibles de concertation périodique avec les associations environnementales (Dreal)..... 63*

Liste des bonnes pratiques

- I. Promouvoir auprès de l'ensemble des Dreal la pratique de réunions trimestrielles bilatérales avec chacun des préfets de département qui permet un suivi attentif des dossiers sensibles (SG, DGPR)20
- II. Valoriser au niveau national l'élaboration de fiches pratiques sur le contrôle des équipements sous pression (DGPR)54
- III. Promouvoir, auprès de l'ensemble des Dreal, la mise en place de sites internet d'information sur tous les aspects utiles d'un bassin hydrographique, réalisés en coopération avec l'ensemble des partenaires concernés : EPTB, collectivités territoriales (DGPR)64

Introduction

En 2012, à la demande de la direction générale de la prévention des risques (DGPR), et sur proposition du CGAAER, du CGEIET et du CGEDD, le comité ministériel d'audit interne du MEDDE a validé le principe de réaliser en cinq ans (2013 - 2017) un cycle d'audits de la mise en œuvre des politiques de prévention des risques naturels et technologiques, à l'échelle des régions.

En 2016 ce cycle a dû être réorganisé à la suite de la mise en place des nouvelles régions. Il a en particulier été décidé que l'audit initialement prévu de la région Bourgogne pour l'année 2016 serait étendu à la nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté.

Dans cette perspective, par lettre du 8 mars 2016, les Vice-Présidents du CGAAER, du CGEDD et du CGEIET ont constitué l'équipe d'audit comme suit :

- Jean-Jacques Bénézit, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts ;
- Hubert Goetz, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts ;
- Max Magrum, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts ;
- Dominique Marbouty, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, coordonnateur ;
- Jean-Luc Vo Van Qui, ingénieur général des mines ;
- Michel Vuillot, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

La mission a été conduite selon la méthodologie retenue par le CGEDD et le CGEIET et définie dans le « Guide méthodologique 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, révision 1 » n°008697-02 de janvier 2015.

En accord avec la Dreal, du fait de la constitution toute récente de la Dreal Bourgogne-Franche-Comté par fusion des deux Dreal Bourgogne et Franche-Comté, il a été convenu que cet audit serait concentré autant que possible sur l'activité des DDT et des UD, et qu'il s'intéresserait aux conditions de mise en place de la Dreal fusionnée et aux premiers enseignements qu'il serait possible d'en tirer.

On notera que les deux Dreal des régions précédentes avaient fait l'objet d'une inspection de service en 2011 pour la Bourgogne (rapport CGEDD n°008102-01 de mars 2012) et en 2013 pour la Franche-Comté (rapport CGEDD n°008829-01 d'octobre 2013).

La mission s'est déroulée d'avril 2016 à octobre 2017. Elle a porté sur les deux domaines d'intervention risques naturels et risques technologiques. L'équipe de mission a, dans ce but, constitué deux groupes :

- un groupe 'risques naturels' avec Jean-Jacques Bénézit, Max Magrum et Dominique Marbouty (coordonnateur) ;
- un groupe 'risques technologiques' avec Hubert Goetz, Jean-Luc Vo Van Qui et Michel Vuillot (coordonnateur).

La mission a comporté les étapes chronologiques suivantes :

- une réunion avec le directeur général adjoint de la DGPR le 22 juin 2016 ;
- une réunion avec le Dreal le 29 juin 2016 ;
- une réunion avec le directeur général de la DGEC le 11 octobre 2016 ;
- une réunion avec la préfète de la région Bourgogne-Franche-Comté le 27 octobre 2016 ;
- la fourniture par la Dreal d'une documentation conséquente à partir de documents existants ;
- la définition du planning général de la mission avec la Dreal ;
- la note de cadrage de la mission a été préparée en septembre 2016 et finalisée le 21 novembre 2016 après les derniers entretiens préparatoires ;
- les entretiens internes et externes à la Dreal se sont déroulés du 21 au 25 novembre 2016 puis du 1^{er} au 3 février 2017.
- l'envoi du rapport en contradictoire le 30 juin 2017 ;
- le retour des commentaires et du plan d'actions fin septembre 2017. L'ensemble de ces retours (lettre de la préfète de région, commentaires avec réponses de la mission, et plan d'action) est fourni en annexe 4 ;
- la mise en forme finale du rapport en octobre 2017.

L'organisation pratique de la mission a été assurée par la Dreal, avec une grande efficacité. La mission remercie toutes les personnes qui y ont contribué et toutes les personnes rencontrées pour leur disponibilité et l'intérêt des informations fournies.

1. LES ENJEUX RÉGIONAUX

La nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté, avec une superficie de 48 000 km² et une population de 2,8 millions d'habitants, représente presque 10 % du territoire mais seulement 4,4 % de la population française. Il n'y a pas de ville métropole, toutefois l'ensemble de sept aires urbaines peu distantes les unes des autres, que sont Chalons-sur-Saône, Beaune, Dijon, Dole, Besançon, Montbéliard et Belfort, forme un arc urbain de 1,1 million d'habitants.

La région Bourgogne-Franche-Comté constitue un carrefour entre les régions Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, beaucoup plus peuplées, mais aussi l'Allemagne et la Suisse. Elle est d'ailleurs traversée par d'importants axes de communications, aussi bien autoroutiers que ferroviaires et fluviaux, et par d'importants réseaux de transport d'énergie. Une caractéristique importante est aussi l'aspect hydrographique puisque la région s'étend sur trois bassins fluviaux majeurs (Rhône, Seine et Loire).

C'est aussi une région à forte tradition industrielle. Ainsi le site industriel Peugeot de Sochaux-Montbéliard est, avec près de 14 000 salariés, un des premiers de France. La région compte aussi d'importants sites comme celui des groupes chimiques Solvay et Inovyn à Tavaux, celui d'Alstom à Belfort ou l'ancien site Creusot-Loire au Creusot. Avec 17 % de l'emploi total dans l'industrie (12 % en moyenne nationale), la région se classe, pour ce critère, au premier rang des 13 nouvelles régions.

En termes de risques, la région Bourgogne-Franche-Comté ne fait pas partie des régions les plus exposées, mais plusieurs sujets méritent attention.

Le risque naturel majeur dans la région est sans aucun doute l'inondation. Il peut avoir un impact significatif sur le fonctionnement de l'ensemble du territoire. Plusieurs inondations importantes sont encore très présentes dans les mémoires : celle de février 1990 dans le nord de la Franche-Comté, qui avait conduit à la fermeture du site Peugeot pendant plusieurs mois, ou celle de mai 2013 en Bourgogne. Plusieurs débordements observés en mai-juin 2016 dans les départements du Doubs, du Jura, de la Côte-d'Or, de la Saône-et-Loire et de l'Yonne sont venus rafraîchir les mémoires s'il en était besoin. Par ailleurs l'inondation par ruissellement est une caractéristique particulière de la côte viticole.

Les risques terrestres sont également présents, en particulier les cavités souterraines avec de nombreuses cavités liées à des développements karstiques dans le Doubs et le Jura.

Le contrôle des ouvrages hydrauliques est aussi un sujet important dans une région qui recense environ 80 barrages dont le barrage de Vouglans, troisième barrage de France en volume : plus précisément la région recense 15 ouvrages de classe A, 23 ouvrages de classe B et 40 ouvrages de classe C au sens du décret de 2007.

Au regard des risques technologiques, la forte présence de l'industrie représente aujourd'hui environ 2 200 ICPE soumises à autorisation ou à enregistrement, incluant 70 sites Seveso à risque majeur (dont 34 classés à hauts risques) et 176 établissements relevant de la directive européenne sur les émissions industrielles.

L'histoire industrielle de la région se traduit aujourd'hui par des sites et sols pollués (près de 300 dans BASOL) et par d'anciens sites miniers, dont il faut assurer la connaissance, la prise en charge et le suivi, plus certaines problématiques particulières comme l'après-mine d'uranium.

Les réseaux de transport de gaz, d'hydrocarbures, de produits chimiques représentent également un enjeu au regard de la prévention des risques. Ils représentent environ 4 000 km de canalisations soumises à servitudes d'utilité publique.

2. L'ORGANISATION, LES MOYENS ET LE FONCTIONNEMENT

2.1. L'organisation

2.1.1. L'organisation de la Dreal Bourgogne-Franche-Comté

La Dreal Bourgogne-Franche-Comté a été créée le 1er janvier 2016 par la fusion des Dreal Bourgogne et Franche-Comté.

Elle est composée de six unités départementales (UD) et de sept services dont les départements ou pôles sont localisés sur les sites des deux anciennes Dreal à Besançon ou à Dijon :

- Service transports-mobilités,
- Service développement durable, aménagement,
- Service biodiversité-eau-patrimoine,
- Service prévention des risques,
- Service logement-construction-statistiques,
- Service pilotage régional des moyens,
- Secrétariat général.

Une mission transversale régionale « Climat-Air-Energie » a été créée.

Le directeur est assisté de quatre directeurs adjoints ayant chacun des responsabilités définies sur les sept services de la Dreal.

Le directeur bénéficie en outre de l'appui d'un cabinet chargé de la modernisation et des réformes, de trois directeurs de projets thématiques (projets stratégiques transversaux, projets transfrontaliers, projets immobiliers), d'une mission qualité environnement et d'une mission communication.

L'organisation détaillée de la Dreal figure en annexe 2¹.

Les interlocuteurs majeurs de la mission dans le cadre de l'audit ont été le service de prévention des risques et le service biodiversité-eau-patrimoine ainsi que la mission régionale climat-air-énergie dont les organisations sont détaillées ci-après.

L'organisation du service de prévention des risques

Le service Prévention des risques (42 agents et deux postes vacants) est en charge de l'ensemble des missions afférentes à la mise en œuvre des politiques relatives aux risques naturels et technologiques. Il assure le lien entre d'une part le siège de la Dreal et d'autre part les UD et les DDT sur ce champ. Sa structure repose (outre le chef de service, un chef de service adjoint, un adjoint au chef de service) sur une équipe

¹ Il s'agit de l'organisation mise en place lors de la création de la Dreal Bourgogne-Franche-Comté en janvier 2016. Cette organisation a été modifiée depuis cette date. Pour ce qui est de la direction, suppression d'un poste de directeur adjoint, de 2 postes directeurs de projets et reconfiguration du troisième poste de directeur de projet devenu par ailleurs chef de la mission climat air énergie. Enfin rattachement de la mission communication au cabinet avec suppression du poste de chef de mission. Une version à jour de cet organigramme est également incluse dans l'annexe 2.

administrative (cinq agents et un poste vacant) et sur quatre départements (dont deux sont divisés en pôles) :

- le département 'risques chroniques' (sites et sols pollués, pollution atmosphérique, carrières,..) qui compte sept agents,
- le département 'risques accidentels' (risques accidentels liés à des installations classées, canalisations de transports, équipements sous pression ESP) constitué de trois pôles : le pôle 'fonctionnel risques accidentels' (quatre agents); le pôle 'inspection risques accidentels' (cinq agents) ; le pôle inter-régional ESP (quatre agents),
- le département 'pilotage et modernisation des ICPE' (pilotage des missions transverses de l'ICPE, animation des UD, qualité) qui compte cinq agents ;
- le département 'risques naturels et ouvrages hydrauliques' (prévention des risques naturels et contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques constitué de deux pôles : le pôle 'ouvrages hydrauliques' (cinq agents), le pôle « risques naturels » (4 agents et un poste vacant).
- Dans toutes ces entités, les agents remplissent des missions fonctionnelles (ils sont alors référents sur leur domaine au profit d'agents positionnés dans d'autres entités du siège, dans les UD et à l'extérieur) et/ou opérationnelles (ils assurent alors directement l'instruction de certains dossiers pour le siège ou en soutien aux UD).

L'organisation du service biodiversité-eau-patrimoine

Il est structuré en quatre départements qui peuvent être composés de plusieurs pôles :

- Département 'Biodiversité'
- Département 'Territoires, sites et paysages'
- Département 'Hydrométrie, gestion quantitative'
- Département 'Eau et milieux aquatiques''

L'organisation de la mission régionale climat-air-énergie

Elle est composée de deux pôles, le pôle 'Régulation, air et énergie' et le pôle 'Coordination des politiques énergie climat'.

Les unités départementales

La Dreal compte six unités départementales (UD) :

- Unité départementale Haute-Saône, centre et sud Doubs (UD 70-25), implantée à Besançon et à Vesoul,
- Unité départementale Territoire de Belfort et nord Doubs (UD 90-25), implantée à Belfort,
- Unité départementale du Jura (UD 39), implantée à Lons-le-Saunier,
- Unité départementale de Saône-et-Loire (UD 71), implantée à Mâcon et à Chalon-sur-Saône,
- Unité départementale de Côte-d'Or (UD 21), implantée à Dijon,
- Unité départementale Nièvre-Yonne (UD 58-89) implantée à Auxerre et à Nevers.

Cela représente au total, pour les huit départements de la région Bourgogne-Franche-Comté, six unités départementales dans neuf implantations territoriales.

La structure et les domaines d'interventions de ces unités n'ont pas été modifiés lors de la création de la Dreal Bourgogne-Franche-Comté.

Toutes les UD interviennent dans le domaine des risques technologiques, notamment l'inspection des installations classées. Les UD 90-25, 39, 71 et 58-89 interviennent de plus dans le domaine du contrôle technique et de la réception des véhicules.

La mission a eu des contacts avec quatre des six unités départementales : UD 70-25, UD 90-25, UD 71 et UD 58-89.

L'organisation des unités départementales est décrite dans des notes d'organisations, rédigées dans le cadre des anciennes Dreal et en cours de mise à jour pour certaines -c'est le cas pour la note d'organisation de l'UD 71, révisée en octobre 2016.

Pour le domaine des risques technologiques, les UD rencontrées sont classiquement organisées en subdivisions dont les compétences sont définies sur des bases géographiques et/ou fonctionnelles : sept subdivisions interviennent dans le domaine des risques technologiques dans l'UD 70-25, quatre dans les UD 90-25 et 58-89, deux dans l'UD 71, complétées dans cette dernière UD par deux chargés de mission, un pour les déchets et un pour les sites et sols pollués.

L'UD 70-25 assure des fonctions de traitement administratif des dossiers d'installations classées, qui relevaient précédemment du bureau de l'environnement de la préfecture du Doubs². Pour le chef de l'UD, c'est une organisation qui fait gagner du temps (suppression des courriers de transmission formels entre UD et préfecture). Le coût du travail administratif supplémentaire est estimé à un ETP à la charge de la Dreal.

Lors des contacts avec les unités départementales, des agents rencontrés ont signalé les difficultés de fonctionnement engendrées par le turn-over rapide de certains agents, la difficulté à pourvoir les postes vacants, la gestion des intérim et le maintien des compétences des équipes. Ces difficultés sont plus sensibles du fait de la petite taille des équipes (de 9 à 20 agents), parfois réparties sur plusieurs implantations.

Les indications données par le service prévention des risques de la Dreal font apparaître, fin 2016, un total de sept postes vacants pour l'inspection des installations classées dans quatre UD (taux de vacance de 11 à 18 % ; les deux autres UD sont à leur effectif normal) et la perspective d'une dizaine de postes vacants en mars 2017.

Pour l'UD 90-25, qui compte au total neuf agents dans quatre subdivisions, la perspective des départs envisagés de trois chefs de subdivision (dont un ingénieur des études et techniques de l'armement - IETA - en poste depuis tout juste un an) témoigne d'une instabilité très pénalisante.

Pour l'UD 71, le poste de responsable véhicules est vacant et un adjoint de la subdivision 1 part au 1er mars 2017. Son poste est ouvert, mais il n'y a pas de candidat. Par ailleurs, plusieurs personnes sont susceptibles de partir à brève échéance au gré de demandes de mutation ou de réussites à un concours.

² La DREAL signale que l'UD 39, non visitée par la mission, est également concernée par un transfert de charge de même nature.

Pour l'UD 58-89, techniciens et ingénieurs tournent vite et les postes apparaissent difficiles à pourvoir. Ils sont ainsi très souvent occupés par des personnes sorties d'école ou promues au grade supérieur. En 10 ans, il y a eu 11 arrivées à Nevers, dont neuf personnes qui ont dû être formées ; c'est en particulier le cas pour l'affectation récente d'un technicien du développement durable, sorti d'école, sans formation aux tâches de l'inspection des installations classées. Le dernier départ a eu lieu après 2,5 ans de présence et six mois après avoir pu être commissionné. Les deux antennes s'épaulent mutuellement pour compenser les vacances de postes.

La fusion des Dreal Bourgogne et Franche-Comté : premiers enseignements

L'organisation de la nouvelle Dreal Bourgogne-Franche-Comté a été largement anticipée. Aussi, cette nouvelle organisation s'est faite en douceur en privilégiant la spécialisation des agents par rapport à la multifonctionnalité qui prévalait auparavant. De plus, une attention particulière a été portée à la réorganisation immobilière entre les sites de Besançon et de Dijon. Enfin, le travail sur site distant (TSD) a été autorisé à titre expérimental. Il y est mis fin en cas de mutation de l'agent bénéficiaire du TSD. Dans ce cas, le poste est transféré sur le site où est localisé le service, le département ou l'UD. Au final, lors de la réorganisation, sur les 506 postes que compte la Dreal Bourgogne-Franche-Comté, il n'y a eu que trois refus de positionnement sur les nouveaux postes.

Dans cette région, toutes les DDT travaillent avec deux Dreal : d'une part la Dreal de région pour la plupart de leurs activités, et d'autre part la Dreal de bassin. Ce sujet avait été identifié dans la Dreal Bourgogne où une réflexion avait été conduite afin de clarifier les rôles respectifs de ces Dreal dans leurs relations avec les DDT. Ceci avait conduit la Dreal Bourgogne à se désengager de certains dossiers. Le même exercice n'avait pas été conduit en Franche-Comté, dépendant essentiellement du bassin Rhône-Méditerranée.

Il conviendra donc de reprendre cet exercice de clarification des rôles respectifs Dreal Bourgogne-Franche-Comté / Dreal de bassin et de généraliser pour l'ensemble de la nouvelle région, tout en notant que ce sujet n'emporte pas de caractère d'urgence.

2.1.2. Les DDT

La nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté rassemble huit départements, donc huit DDT. La mission en a rencontré cinq : les DDT 21, 25, 58, 71, et 90.

Bien que les organisations des DDT ne soient pas identiques, on retrouve dans chacun des organigrammes un ou deux services ou départements ou encore un pôle en charge des risques qui est aussi correspondant à la fois du Préfet de département et de la Dreal. Pour l'ensemble des sujets relatifs aux risques naturels ou aux risques technologiques, c'est le service risques de la Dreal qui est l'unique interlocuteur de la DDT 58.

La DDT 21

Dans cette DDT, la prévention des risques relève de deux des sept services. La prévention des risques naturels et hydrauliques constitue l'un des pôles du service de l'eau et des risques alors que la planification et la prévention des risques technologiques sont intégrées au service de préservation et aménagement de l'espace.

Cette organisation n'est peut-être pas optimale dans le cas d'interactions entre les risques naturels et les risques technologiques.

Les relations Dreal/DDT ne posent pas de problème ; il existe une bonne synergie.

Le DDT 21 est référent pour mobilité-transport.

La DDT 25

Dans cette DDT, la prévention des risques naturels et technologiques constitue une unité placée dans le service eau-risques-nature-forêt. Ce service possède aussi en son sein une unité mission inter-services de l'eau et de la nature (Misen) et ouvrages hydrauliques, une unité eau-assainissement et une unité milieux aquatiques. Cette organisation constitue un élément favorable permettant de créer les synergies nécessaires à la mise en œuvre de politiques publiques complexes dans le domaine des risques.

Les activités du service sont récapitulées dans une note en début d'année. Les activités sont déclinées par unités. Le point est fait lors de réunions de service.

La DDT 39

Comme pour la DDT 25, le pôle 'risques' est inclus dans un seul service, le service eau-risques-environnement-forêt.

La DDT 58

Dans cette DDT, la connaissance et la prévention des risques constitue l'un des pôles du service sécurité et prévention des risques. Une coopération est nécessaire avec le service eau-forêt-biodiversité.

En matière de risques, la DDT 58 travaille avec deux Dreal : la Dreal Bourgogne-Franche-Comté et la Dreal de bassin basée à Orléans.

Les relations avec ces deux Dreal sont bonnes.

La Dreal de bassin anime un travail interdépartemental sur le risque inondations (PPRI Loire et maintenant le PGRI Loire). La DDT 58 travaille aussi avec le SPC Loire/Cher/Indre sur la cartographie des « plus hautes eaux ».

Concernant les relations avec la Dreal Bourgogne-Franche-Comté, le changement des interlocuteurs Dreal début 2016 n'a pas engendré de difficultés du fait du maintien à son poste du responsable « risques naturels » au sein du département « risques naturels et ouvrages hydrauliques ».

Les relations de la DDT 58 avec l'UD 58/89 se limitent à des échanges sur des dossiers particuliers. À noter que le service police des eaux de la DDT 58 a toutefois plus de contacts avec l'UD. Une rencontre bilatérale DDT 58/UD 58-89 est organisée chaque année.

La DDT 58 a peu de postes vacants. Les agents sont soit fixés au département, soit de passage pour quelques années. Les postes vacants sont pourvus lors des sorties d'écoles (Ipef, IRA).

La DDT 70

La prévention des risques et la gestion de crises constitue avec le pôle eau et le pôle biodiversité-forêt-chasse l'un des trois pôles du service environnement et risques.

La DDT 71

Dans cette DDT, la prévention des risques constitue l'un des pôles du service environnement.

La DDT 89

Dans cette DDT, si les risques naturels constituent bien l'une des unités du service forêt-risques-eau et nature en liaison avec les unités Misen, milieux aquatiques, ressources en eau et pollutions diffuses, la prévention des risques technologiques n'apparaît pas explicitement dans les autres services. Seule apparaît, dans le service 'habitat-bâtimens et sécurité', une unité 'sécurité-défense et gestion des crises'.

La DDT 90

Dans cette DDT, une cellule 'risques' apparaît au sein du service ingénierie des territoires et sécurité.

Des démarches sont engagées avec la préfecture et le SPC sur le « qui fait quoi » et avec le seul SPC sur les scénarios. Leurs conclusions ont vocation à être intégrées au plan Orsec (lequel vient d'être mis à jour pour ce qui concerne la gestion des bassins du Conseil départemental 90 de ralentissement dynamique des crues)

Le préfet est pilote de l'engagement de la stratégie régionale relatif à la culture du risque. Le DDT est copilote avec la DREAL sur ce thème. Il est par ailleurs directeur référent du réseau DREAL/DDT sur le domaine des risques.

2.2. Les moyens

2.2.1. Les effectifs et les compétences

La Dreal Bourgogne-Franche-Comté compte 506 postes à l'organigramme. Fin 2016, seuls 480 postes étaient pourvus.

Les vacances de postes et le turn-over des personnels constituent de véritables problèmes pour la Dreal Bourgogne-Franche-Comté.

D'une part, le turn-over conduit à des pertes de compétences sur certains domaines des risques de plus en plus pointus et, d'autre part, il nécessite beaucoup de souplesse dans l'organisation et surtout le fonctionnement de la Dreal. Des anticipations continues et des ajustements permanents des organigrammes des services sont nécessaires pour assurer une continuité de service.

La mission a constaté que certains postes étaient critiques, notamment des postes tenus par des agents ayant une forte ancienneté ou une spécialisation marquée, dont le départ est susceptible de désorganiser gravement le service. Elle a aussi constaté une charge de travail importante des cadres du service.

Pour pallier les vacances de postes, des collaborations ont été mises en place entre les UD (pour les carrières par exemple) et entre le SPR et les UD pour des thématiques particulières telles que l'éolien ou les études de danger.

Par ailleurs, pour assurer la continuité des actions lors du départ d'un agent, il lui est demandé de dresser un état de la situation de son portefeuille d'activités pour pouvoir gérer son intérim et sa succession. De plus, les inspecteurs référents pour le suivi de certains sites industriels (comme la plateforme chimique de Tavaux), disposent d'un binôme qui prend part à certaines visites d'inspections pour acquérir une connaissance de base du site.

Certains secteurs de la région sont plus préoccupants en matière de gestion des ressources humaines. Ainsi, les nominations sont difficiles sur Belfort, Nevers et Lons-le-Saunier. Le pourvoi des postes vacants est réalisé grâce aux sorties d'écoles ou aux mutations après promotion.

Le fort turn-over des agents constitue un élément défavorable au maintien des compétences, et ce d'autant plus que la nouvelle organisation de la Dreal Bourgogne-Franche-Comté a privilégié la spécialisation par rapport à la polyvalence des agents.

2.2.2. Les moyens financiers

Au cours de ses échanges avec les différentes structures de la Dreal, la mission n'a pas relevé de problèmes particuliers sur les moyens financiers qui lui sont alloués.

2.3. Le fonctionnement

2.3.1. Le fonctionnement interne de la Dreal

L'organisation, le pilotage et le management de la Dreal Bourgogne-Franche-Comté sont fixés dans la note ORG_DI_01 révisée en septembre 2016.

Outre l'organisation (*cf.* chapitre 2.2.1), cette note détermine les responsabilités des acteurs de la Dreal et leur lien hiérarchique (directeur de la Dreal, directeurs et directrices adjoints, chefs de service et leurs adjoints, chefs d'unités départementales, chefs de département, de pôle et leurs adjoints, agents).

En terme de fonctionnement, elle précise aussi les délégations de signature, le travail en mode projet.

Enfin, l'organisation, la fréquence et le fonctionnement des instances de pilotage interne y sont récapitulés de façon claire (CODIR, point 4D, bilatérales, réunions de service, séminaire d'encadrement, assemblée générale des personnels, « cafés » Dreal, ...).

La mission n'a pas formulé d'observations sur cette note d'organisation.

Concernant plus particulièrement le SPR, il organise :

- trois réunions de service par an, plus deux consacrées à l'avancement des objectifs,
- une réunion avec les assistantes tous les deux mois,

- une réunion chef de département/chefs de pôle tous les un à deux mois.

Les objectifs

La fixation des objectifs des services de la Dreal fait l'objet d'une procédure qualité : « PR_DI_01 : élaboration des objectifs et des plans d'actions ». Celle-ci prévoit un pilotage par objectifs selon un cycle annuel, de la manière suivante :

- détermination d'objectifs au niveau Codir avec un suivi particulier des actions structurantes pour les services et les actions transverses Dreal,
- détermination d'objectifs au niveau des services/missions avec un suivi particulier du respect des objectifs et de l'avancement des actions par le directeur référent du service/mission.

La détermination des objectifs de la Dreal et des actions associées est réalisée en tenant compte de plusieurs éléments d'entrée :

- les travaux effectués dans le cadre du dialogue de gestion national ainsi que les conclusions attendues pour chaque fin d'année qui permettent de disposer d'éléments sur les activités des services pour l'année suivante,
- les feuilles de route annuelles ou pluriannuelles des Directions du MEDDE/METLR : éléments de cadrage,
- les conclusions de la revue de direction Dreal de l'année précédente et l'analyse des risques.

La procédure prévoit que les chefs d'entité proposent un plan d'actions détaillé au plus tard pour fin janvier de l'année à la signature du directeur après validation par le directeur référent du service. Ces documents identifient les objectifs et actions à suivre au niveau CODIR.

Les relations avec les UD

Après chaque réunion des Dreal avec la DGPR (cinq par an) une réunion d'une journée, préparée par le SPR et le Directeur adjoint concerné, est programmée avec les chefs d'UD. Une à deux réunions par an sont consacrées aux objectifs des UD.

Deux fois par an, le directeur adjoint concerné et le chef de service risques se déplacent dans les UD. Ils examinent alors les objectifs, les aspects RH et les cas particuliers.

En 2016, quatre réunions plénières des Inspecteurs ICPE ont été organisées, ainsi que plusieurs réunions thématiques consacrées notamment aux déchets, aux carrières, à l'eau.

2.3.2. L'articulation avec l'administration centrale

Les relations DGPR/Dreal sont bonnes et n'appellent pas de commentaire particulier. Il en est de même des relations avec la DGEC. Le DGPR s'est déplacé en région Bourgogne-Franche-Comté le 28 septembre 2016.

On peut toutefois noter des critiques sur la prise en compte des besoins en Dreal ou en DDT lors des développements de logiciels par l'administration centrale. On peut citer en particulier :

- le fait que le logiciel Chorus ne traite pas les financements du fond Barnier (FPRNM), ce qui conduit les services à développer des outils de suivi spécifiques (Calc ou Excel) non coordonnés avec la centrale ;
- l'outil 'suivi administratif et financier des programmes d'action' (Safpa) développé pour la gestion des plans d'action pour la prévention des inondations (Papi), et dont l'utilisation est obligatoire pour bénéficier de ces financements, est jugé peu convivial et coûteux en temps. La Dreal a dû conduire des formations pour les DDT et les collectivités ;
- la plateforme Alfresco nécessaire pour partager les dossiers dans le cadre de l'autorisation environnementale n'était pas prête pour la phase expérimentale.

Ces divers constats ont conduit la mission à faire la recommandation suivante :

1. Améliorer l'implication des services déconcentrés dans la spécification des besoins et le suivi des logiciels qui leur sont distribués, et standardiser l'outil de gestion des budgets FPRNM par les Dreal (SG, DGPR)

2.3.3. Les relations de la Dreal avec le Préfet de région et les Préfets de département

Les relations avec les préfets sont concrétisées par des engagements de services passés avec chacun d'entre eux. Un système de réunions bilatérales fréquentes a été mis en place par le Dreal (voir ci-après). L'articulation entre le niveau régional et le niveau départemental ne fait l'objet d'aucune critique. De façon générale, la préfète de région et les préfets de département portent une appréciation positive sur la Dreal.

La préfète de région

La préfète de région Bourgogne-Franche-Comté a décidé de développer une stratégie de l'État en région, déclinée en quinze thèmes. L'animation de chaque thème est confiée à un préfet de département. Quatre de ces quinze thèmes sont sous la responsabilité de la Dreal, dont un dans le champ des risques (développement de la culture du risque, voir § 3.1.).

La Préfète de région a été confortée dans son appréciation sur les R.N.T par les échanges qu'elle a eus avec le DGPR lors de son déplacement en Bourgogne-Franche-Comté en septembre 2016. Selon elle, « ces risques sont présents dans la région mais bien moins marqués que dans d'autres secteurs, notamment pour le risque inondation, et ils sont pris en compte de façon satisfaisante par les services de l'État dans leur action ».

Dans le domaine des inondations existent cependant quelques difficultés ponctuelles. Tel est le cas de l'inondabilité de terres agricoles dans la vallée de la Saône (sud-est du département dans le secteur d'Auxonne). Dans ce secteur, classé en zone « intermédiaire » pour l'exploitation agricole (ce qui signifie que l'agriculture y est faiblement rentable) les agriculteurs sont confrontés à une contrainte supplémentaire. En effet, leurs terres sont régulièrement inondées et face à eux l'État et ses opérateurs ne peuvent apporter une réponse satisfaisante à leurs préoccupations en dépit d'une vingtaine d'années d'études (VNF pour sa part se déclare garant uniquement de la navigation),

Il n'y a pas de difficultés ou de sensibilité notables pour les Risques Technologiques.

Les préfets de département

Les engagements de service de la Dreal Bourgogne-Franche-Comté vis-à-vis des Préfets de département concernent les actions mises en œuvre par la Dreal qui sont de la compétence du Préfet de département. Dans les domaines couverts par l'audit, cela vise pour l'année 2016 :

- l'élaboration des PPRT,
- la maîtrise des délais d'instruction des nouveaux dossiers des ICPE,
- l'inspection des ICPE et la mise en œuvre du plan pluriannuel de contrôle,
- le contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques,
- les concessions hydroélectriques,
- l'élaboration des schémas départementaux des carrières (jusqu'à l'adoption du futur schéma régional),
- la qualité de l'air (mesures d'urgence en cas de pics de pollution, suivi des PPA).

Le Dreal a mis en place un système de réunions bilatérales trimestrielles systématiques avec chacun des préfets de département : deux réunions se tiennent en direct (déplacement à la préfecture) et deux en visioconférence. Un ordre de jour et un compte-rendu sont préparés par la Dreal. Le préfet associe en général le DDT. Ce système est certes coûteux en temps, mais permet manifestement de suivre de façon efficace les dossiers en cours avec chaque préfecture. Les préfets consultés sur ce point ont émis un jugement très positif sur cette démarche.

I. Promouvoir auprès de l'ensemble des Dreal la pratique de réunions trimestrielles bilatérales avec chacun des préfets de département qui permet un suivi attentif des dossiers sensibles (SG, DGPR)

2.3.4. L'articulation Dreal/ DDT

Les relations Dreal/DDT ont été fixées en 2016 dans une charte régissant le fonctionnement du collège des directeurs et des réseaux métiers. Elle est basée sur la transparence et la transversalité.

Ces relations mettent en œuvre plusieurs instances :

Le collège des directeurs

Il se réunit sept fois par an. Une ou deux réunions du collège associent la DRDJSCS, les DDCS(PP) et la Draaf.

Chaque directeur de DDT est impliqué dans un domaine spécifique et copréside le réseau métier en lien avec ce domaine spécifique.

Les réseaux métiers

Ils sont au nombre de sept : fonctions supports, transition énergétique et croissance verte, habitat-construction, aménagement, eau-biodiversité-paysages, risques, transports-infrastructures et mobilités.

La mission a été amenée à se pencher sur le fonctionnement de deux réseaux, le réseau « risques » et le réseau « eau-biodiversité-paysages ».

Le réseau risques est composé de la cheffe du service SPR de la Dreal, du responsable du département « risques naturels et ouvrages hydrauliques », du responsable du pôle « risques naturels » et des chefs des services risques des huit DDT. Le DDT 90 est référent régional du réseau risques de l'État.

Le réseau s'est réuni trois fois en 2016. Il fonctionne dans le cadre d'une lettre de mission pour la période 2016-2019. Son fonctionnement, dans le cadre de la nouvelle région, est plus participatif qu'auparavant.

Les comptes rendus des réunions du réseau risques sont détaillés et mis sur l'intranet de la Dreal. Ils permettent des discussions et des échanges et apportent des précisions sur des concepts ou des définitions.

En 2016, la Gemapi, les « porter à connaissance » relatifs aux risques, l'articulation de la police de l'eau avec la police des ICPE et la gestion de crise ont fait l'objet d'un examen attentif par le réseau risques.

Le réseau « eau-biodiversité-paysage », a plus particulièrement étudié Natura 2000, l'autorisation unique, l'eau et les milieux aquatiques, et les paysages.

Les questions relatives à la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme sont traitées dans le réseau aménagement.

Les groupes métiers

Au nombre de 24 et coordonnés par les réseaux du même champ de responsabilité, ces groupes proposent des méthodes et des outils, développent les compétences et permettent les échanges d'expériences.

2.3.5. Les certifications ISO 9001 et ISO 14 001

La Dreal a entrepris en 2016 une démarche de certification ISO 9001 dans le nouveau périmètre régional. Cette démarche est animée par la mission « Qualité environnement » rattachée à la direction et un réseau de correspondants qualité dans les services de la Dreal et les UD. La Dreal se fixe l'objectif de passer l'audit de certification au second semestre 2017. Un audit à blanc a eu lieu en octobre 2016. Deux services, dont le SPR, ont été audités à cette occasion.

La démarche de certification est conduite sur la base d'une analyse des risques (conformément aux orientations de la V. 2015 de la norme Iso 9001). La priorité est donnée à la rédaction des modes opératoires, en amont de regroupements éventuels par processus. Sur ce point, une réflexion est envisagée pour le regroupement au sein d'un même processus des différentes activités d'inspection du SPR (ICPE, OH, IT, ...).

Le SPR dispose d'un tableau de suivi de l'avancement de l'écriture des documents qualité.

Au niveau du service, une note d'organisation et une note d'usage des délégations de signatures sont en cours de finalisation.

Dans le domaine de l'inspection des installations classées, il y a une procédure transitoire sur les visites d'inspection (renvoyant aux documents opérationnels encore en place dans les UD, qui restent la référence tant qu'ils n'auront pas été harmonisés)

et plusieurs procédures sur l'instruction des dossiers (dont une sur l'autorisation unique).

Dans le domaine du contrôle des ouvrages hydrauliques, les procédures d'inspection et d'instruction avaient déjà été harmonisées dans le cadre du pôle interrégional couvrant Bourgogne et Franche-Comté (Picsouh). Toutefois elles ont été reprises à la faveur de la fusion pour être adaptées à la nouvelle organisation et tenir compte des évolutions réglementaires récentes.

2.3.6. La formation des agents

Les cursus de formation lors de la prise de poste sont fixés par la DGPR et les formations sont organisées au niveau national (OH, ESP/canalisation, ICPE, IT-carrières, IT-OH,...).

Le SPR contribue en complément au plan local de formation (dont l'accueil des nouveaux arrivants). Un volet de la formation locale concerne la réforme territoriale (travail en bi-site, utilisation de la visioconférence,...).

Pour les pôles RN et OH, un volet de formation pour les DDT figure dans la stratégie triennale, qui identifie également les compétences particulières présentes dans les services.

Pour les compétences rares (ex. : mines, canalisations), les missions sont affectées à un nombre limité d'agents. La réforme territoriale a conduit à davantage spécialiser ces agents. Par ailleurs, la suppression de l'appui qui était apporté par les pôles interrégionaux sur les risques technologiques n'a pas été compensée par des ETP supplémentaires.

3. LES RISQUES NATURELS

3.1. La stratégie « risques naturels » en région Bourgogne-Franche-Comté

Deux documents cadrent la stratégie : d'une part la stratégie triennale établie par les services du MEEM en région et validée en comité de l'administration régionale (CAR) en février 2017, et d'autre part un volet de la stratégie de l'État en région mise en place par la préfète de région.

La stratégie régionale 2017-2019, risques naturels et hydrauliques

Avec la fusion des régions est apparue la nécessité de consolider la vision stratégique à cette nouvelle échelle. Sur la base d'un diagnostic partagé, une réunion de travail du réseau Risques a permis de définir la vision stratégique collective et d'arrêter des pistes d'actions opérationnelles.

Trois missions des DDT sont considérées comme prioritaires :

- élaboration/révision des PPR (dont PPRI),
- avis sur les documents d'urbanisme,
- montée en puissance de la mission RDI.

Sur ce dernier point a été notamment identifiée la difficulté, à ce jour, d'obtenir des cartes d'inondation pertinentes pour la mission RDI à partir des études hydrauliques réalisées pour les PPRI.

Cette stratégie a été déclinée en plan d'action régional, qui a fait l'objet d'échange en réseau Risques.

La stratégie de l'État en région (SER) Bourgogne-Franche-Comté

Le document couvre la période 2016-2017 avec des résultats attendus sous 18 mois.

L'orientation 5 de cette stratégie consiste à « favoriser la compréhension des risques naturels, en particulier les risques inondation ». Cette orientation porte sur la culture du risque et la nécessité de passer de l'information à la communication/sensibilisation.

Le risque inondation constitue le principal risque naturel en région Bourgogne-Franche-Comté, avec 712 000 habitants, soit 1/4 de la population régionale en zone inondable. Les inondations importantes de mai 2013 en Bourgogne et les débordements observés dans les départements du Jura, de la Côte-d'Or et de l'Yonne en mai-juin 2016 ont rappelé l'importance de ce risque. La Dreal/SPR pilote, avec la DDT 90, cette orientation sous l'égide du préfet référent (le préfet 90). Elle est assistée par un comité de pilotage. Trois groupes de travail ont été constitués :

- un groupe sur le thème de la mutualisation et la valorisation des connaissances et des bonnes pratiques, dont les cibles sont les personnels techniques,
- un groupe sur le thème de la sensibilisation des élus, parties prenantes de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques,
- un groupe de sensibilisation à l'intention des citoyens.

L'ensemble a été validé en décembre 2016. En 2017, l'objectif est d'engager des actions permettant d'aboutir avec certaines collectivités. Les deux premières « fiches actions » concernent le recensement de démarches innovantes ainsi que la promotion

de dynamiques collaboratives entre les acteurs. Ceci a conduit à la mise en place d'une base de données « inondations » .

Parallèlement, le MEEM a lancé un appel à projet national auprès des Dreal mettant l'accent sur la culture du risque.

Cette stratégie de l'État en région répond certainement à un besoin. La mission a toutefois constaté, à mi-parcours de sa durée de validité (2016-2017) et à quelques mois de l'échéance des résultats attendus, que la quasi-totalité des personnes rencontrées ignorait cette démarche. Dans un paysage déjà très encombré, la mission s'interroge sur le risque d'indigestion face une inflation de commandes de stratégies et plans en tous genres, sans souci de la capacité d'assimilation de ceux qui les reçoivent (voir § 3.6).

3.2. La mise en œuvre de la Gemapi

La compétence « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations », connue sous l'acronyme Gemapi, a été donnée aux communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, ou loi Maptam. La date de ce transfert a été retardée au 1er janvier 2018 par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, ou Loi Notre. En application de ces deux lois, la compétence Gemapi fait l'objet d'un transfert en totalité, et de façon automatique, des communes vers l'échelon intercommunal lorsqu'il existe. Les communes ou les EPCI qui exercent la compétence Gemapi peuvent instituer une taxe facultative plafonnée à 40 € par habitant et par an dont le produit est affecté à un budget annexe spécial. Ce budget peut en particulier être utilisée pour le financement de l'entretien des digues de protection contre les crues. De ce fait, la DGPR avait souhaité que la mission examine la mise en œuvre de la compétence Gemapi.

La Dreal s'est organisée pour accompagner la mise en place de la Gemapi

La Dreal a traité cette question de façon très volontariste. C'est l'un des sujets suivis par le directeur de projets stratégiques transversaux. Un plan d'action Gemapi a été présenté en comité de l'administration régionale (CAR) de la nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté dès le 20 mai 2016. Il faisait suite à un pré-CAR interrégional tenu en décembre 2015 qui avait validé l'extension à toute la région Bourgogne-Franche-Comté du plan d'action régional développé en Franche-Comté et validé en CAR dès juin 2015.

Ce plan d'action confie à l'échelon départemental (préfet, DDT, sous-préfets) l'appui aux collectivités pour la mise en place de la Gemapi. Une coordination régionale animée par la Dreal est mise en place pour assister les départements, assurer le lien avec les instances de bassin et être le référent en particulier sur la sécurité des ouvrages hydrauliques. Le plan prévoyait de dédier l'année 2016 à la réflexion, puis 2017 à la préparation de la mise en œuvre. Le principal point à traiter est la structuration de la Gemapi. En effet si la région est bien couverte par des contrats et démarches à l'échelle des bassins versants, les structures en place ne coïncident pas avec les bassins. Ceci est bien mis en évidence sur la carte ci-dessous, d'ailleurs présentée au CAR du 20 mai 2016.

**Exercice de la compétence GEMAPI à l'échelle des sous-bassins versants
Avancement au 16/01/17**

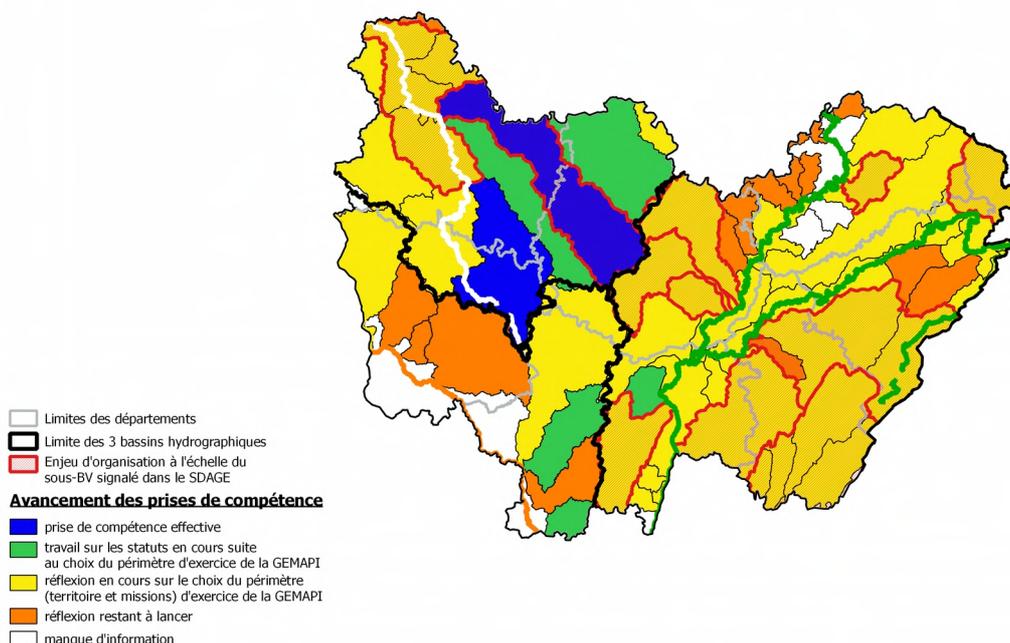


Figure 1 : Carte « état de la structuration Gemapi », janvier 2017 Cette carte met en évidence qu'il reste un travail important à réaliser pour obtenir une bonne adéquation entre les structures porteuses de la Gemapi et les bassins à couvrir

Mais cette structuration se heurte à de sérieuses difficultés

Cette structuration est bien une condition nécessaire pour la mise en place de la Gemapi mais se révèle délicate pour de nombreuses raisons.

La première est que de nombreux responsables de communes, ou communautés de communes ne sont pas encore « intéressés » par cette nouvelle responsabilité et ont exprimé les opinions suivantes :

- si les questions d'eau et d'assainissement sont perçues comme capitales et justifiant leur intervention, ce n'est pas toujours le cas pour les sujets liés aux milieux aquatiques ou à la protection contre les inondations, perçus comme des contraintes et même parfois niés ;
- la Gemapi est perçue comme un nouveau transfert de charges de l'État et la possibilité d'y faire face en instaurant une nouvelle taxe n'est pas nécessairement populaire ;
- il y a aussi un sentiment que le prochain législateur, issu des élections de 2017, pourrait sans doute revenir sur certains éléments des lois Maptam et Notre.

De ce fait, la mise en place de cette structuration demanderait une action urgente et déterminée des services de l'État pour convaincre et aider les collectivités territoriales concernées. Une telle action est de toutes façons contrainte par la libre administration de ces collectivités. Mais elle se trouve en plus très handicapée cette année par la période de réserve électorale qui couvre de fait la période de mars à juin. Comme elle

sera suivie des grandes vacances, ce sont en fait les six prochains mois qui se trouvent neutralisés.

À l'inverse, certains des principaux acteurs, impliqués précédemment dans la politique de prévention des inondations dans laquelle ils ont joué un rôle moteur, se trouvent aujourd'hui exclus ou en difficulté. En région Bourgogne-Franche-Comté, c'est en particulier le cas de :

- certains EPTB, très actifs et motivés, qui doivent actuellement traiter l'évolution de leur gouvernance consécutive à l'évolution de la responsabilité de la Gemapi et convaincre cette nouvelle gouvernance de l'intérêt d'y impliquer l'EPTB (c'est en particulier le cas de l'EPTB Saône et Doubs) ;
- certains départements étaient jusqu'ici très impliqués dans la prévention des inondations que la loi leur a retiré. Le risque est évidemment qu'ils se désintéressent d'un sujet qui n'est plus de leur responsabilité. Dans le meilleur des cas ils se consacrent actuellement à la recherche de nouvelles solutions pour continuer, c'est en particulier le cas du Conseil départemental du Territoire de Belfort.

Il convient de signaler un cas de désaccord entre administrations centrales sur l'interprétation des textes concernant la Gemapi. En l'occurrence, il s'agit de l'intégration des parcs naturels régionaux dans la Gemapi, que soutiennent la DGPR et la Deb mais à laquelle la DGCL s'oppose.

Enfin, les deux prochaines années correspondent aussi au démarrage du second cycle de la directive inondation qui devra déboucher sur la désignation de nouveaux TRI avant la fin 2018. On peut s'attendre à de fortes réticences des collectivités concernées qui ont déjà beaucoup de mal à s'y retrouver dans la complexité des multiples procédures liées aux inondations, et à des difficultés de la part de la Dreal et des DDT concernées pour traiter ces différents sujets en parallèle.

En résumé, la mise en place de la Gemapi dépendra beaucoup de la volonté des territoires de s'y investir. Là où cette volonté existe, la démarche avance et devrait aboutir dans les délais. À l'inverse, on peut s'attendre à des retards lorsque cette mise en place se heurte à des difficultés, ou pire à du désintérêt.

3.3. Le risque inondation

Le risque inondation est identifié par tous les interlocuteurs et parties prenantes comme étant le risque naturel majeur le plus important en région Bourgogne-Franche-Comté. Les dossiers départementaux des risques majeurs (DDRM), disponibles sur les sites des huit préfectures de la région consacrent une large part au risque inondation et rappellent pour certains les crues historiques ayant frappé la région. Les risques d'inondation se manifestent par débordements de cours d'eau, mais aussi par ruissellement, par exemple sur la côte viticole en Côte-d'Or.

3.3.1. La mise en œuvre de la directive inondation

Six territoires à risque important d'inondation (TRI) ont été identifiés à l'échelle de la région Bourgogne-Franche-Comté et sont indiqués sur la carte ci-dessous :

- quatre TRI concernent le bassin Rhône-Méditerranée : Belfort-Montbéliard, Dijon, Chalon-sur-Saône et Mâcon ;
- un TRI concerne le bassin Seine-Normandie : Auxerre ;
- un TRI concerne le bassin Loire-Bretagne : Nevers.

Cinq stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) sont à élaborer en Bourgogne-Franche-Comté, les TRI de Chalon-sur-Saône et Mâcon faisant l'objet d'une même stratégie.

Les DDT 21, 58, 71 et 89 assurent le pilotage des démarches sur les TRI de leur département. La Dreal est, quant à elle, désignée service de l'État coordonnateur pour la phase d'élaboration de la stratégie locale du bassin versant de l'Allan (TRI de Belfort-Montbéliard) en raison du caractère interdépartemental de ce dossier. Les DDT 25, 70 et 90 sont largement associées et mobilisées pour la mise en œuvre de cette démarche.

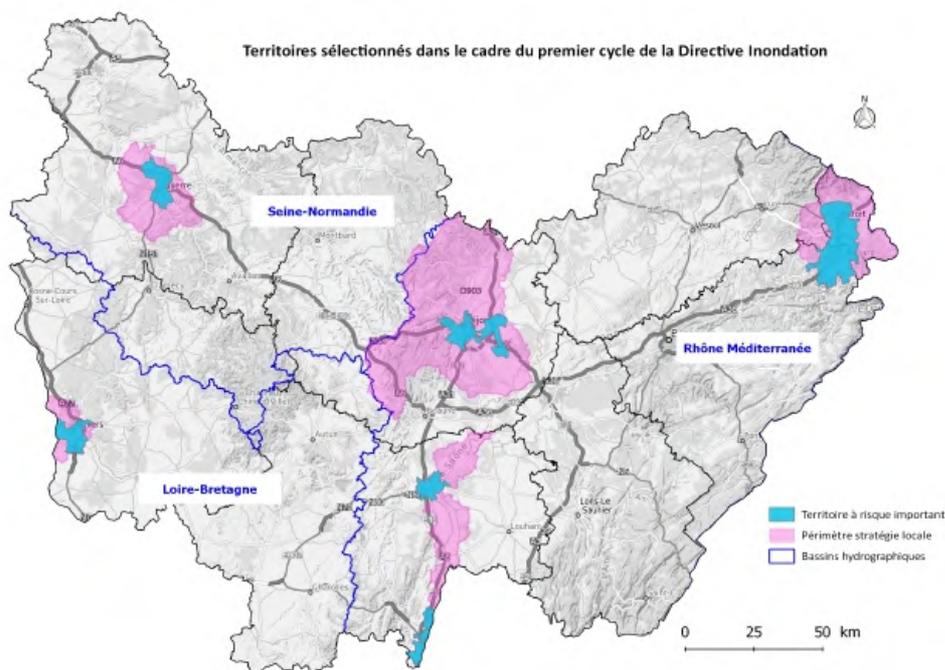


Figure 2 : Carte des 6 TRI identifiés pour la région Bourgogne-Franche-Comté lors du cycle 1 de la mise en œuvre de la directive inondation (en bleu). Le périmètre de la stratégie locale correspondante est indiqué en rose.

La SLGRI Belfort-Montbéliard

Seule SLGRI sur trois départements, elle est portée par la Dreal. Les éléments de cette stratégie ont été établis, depuis début 2015, dans le cadre des commissions inondation du SAGE Allan-Savoireuse. Pour finaliser le document, la Dreal a associé au travers de deux réunions les DDT et les SIDPC, afin que chacun s'assure de la pertinence des actions inscrites dans son portefeuille.

La stratégie devait être soumise à la consultation des parties prenantes et du Préfet coordonnateur de bassin Rhône-Méditerranée et arrêtée par les Préfets du Territoire

de Belfort (Préfet pilote), du Doubs et de la Haute-Saône en décembre 2016. Cette stratégie est en cours d'approbation.

Les autres SLGRI

Les stratégies locales, dont le pilotage est assuré par les DDT 58 (TRI de Nevers), et 71 (TRI de Mâcon et Chalon) ont été approuvées fin 2016.

La stratégie pilotée par la DDT 21 (TRI de Dijon) et celle sous la responsabilité de la DDT 89 (TRI d'Auxerre), devaient également être arrêtées au premier semestre 2017.

La mission note donc que les délais fixés pour l'approbation des différents documents sont globalement respectés. Il doit toutefois être souligné la faible mobilisation des collectivités durant cette phase d'élaboration des premières stratégies locales. Hormis pour le TRI de Nevers, sur lequel l'agglomération est mobilisée depuis plusieurs années et sur lequel un Papi est en cours de labellisation, les stratégies ont très largement été élaborées par les services de l'État.

Il convient maintenant de définir les modalités d'élaboration et de suivi de programmes d'action qui permettront la mise en œuvre des stratégies locales. L'élaboration des SLGRI a été l'occasion de mettre autour de la table les acteurs pertinents pour la gestion des risques, mais la concrétisation en Papi nécessite une animation qui n'est, à ce jour, pas prise en charge. Le PAPI d'intention permettrait de faciliter ce travail. Dans le contexte de la mise en place de la Gemapi au 1er janvier 2018, il paraît difficile de mobiliser de nouveaux acteurs qui soient forces de proposition, alors que chacun travaille préférentiellement à l'intégration de cette nouvelle compétence. Le maintien d'une dynamique, suite à l'adoption des SLGRI, représente donc un enjeu fort sur cinq des six TRI de la région. Le travail d'animation conduit jusqu'ici par l'EPTB Saône et Doubs sur les TRI de Belfort-Montbéliard, de Mâcon et Chalon pourrait notamment constituer un levier, à condition cependant que le changement des règles du jeu suite à la Gemapi n'ait pas comme effet collatéral de fragiliser l'EPTB. La question du financement de cette animation hors Papi est par conséquent soulevée.

3.3.2. Les programmes d'actions de prévention des inondations (Papi)

Sous la direction d'un maître d'ouvrage qu'il faut identifier, un ensemble d'actions est mise en œuvre avec un co-financement de l'État (FPRNM).

L'objectif est de centrer les actions sur les zones à enjeux.

La mission s'est fait présenter l'essentiel des dossiers en cours qui comportent chacun des problématiques particulières. Globalement, la procédure et sa mise en œuvre n'appelle pas de remarques particulières.

- Le projet de Papi de Nevers bénéficie d'un engagement historique de l'agglomération. C'est un projet important (23 M€) au plan de financement non bouclé. Le but est de restaurer le système d'endiguement de la ville pour lui redonner son niveau de sûreté originel complété par la création de deux déversoirs, de créer un système d'alerte et de sécuriser une station de traitement d'eau potable vulnérable. On peut noter que le cahier des charges Papi a été jugé très contraignant par les porteurs du projet.
- Le projet de Papi de Vesoul regroupe 52 communes, deux contrats de rivière (Schéma d'aménagement du Durgeon). Il sera présenté en juin 2017.

- Le Papi de Besançon regroupe sept communes. Labellisé en décembre 2013, il a pour objet la protection contre la crue centennale de Besançon. Il est porté par l'EPTB Saône et s'est terminé en mars 2016.

La mission a pris connaissance de la procédure dénommée « Suivi administratif et financier des programmes d'action » (Safpa) conçue pour le suivi technique et budgétaire des Papi. L'outil Safpa a été jugé peu convivial et coûteux en temps par ses utilisateurs, ce qui oblige la Dreal à former les DDT et les collectivités pour remplir le Safpa.

3.3.3. La prévision des crues

Trois bassins hydrographiques et quatre services de prévision de crues (SPC)

Il existe trois bassins dans la région : Seine-Normandie, Loire-Bretagne et Rhône-Méditerranée-Corse. Le bassin RMC couvre 52 % de la surface de la région.

Il y a donc trois Sdage différents et quatre services de prévision de crues (SPC), tous situés en dehors de la région Bourgogne-Franche-Comté

- Bassin Rhône-Méditerranée : SPC Rhône amont Saône basé à Lyon.
- Bassin Loire-Bretagne : SPC Loire Cher Indre basé à Orléans.
- Bassin Seine-Normandie : SPC Seine amont Marne amont basé à Chalons-en-Champagne et SPC Seine moyenne-Yonne-Loing basé à Paris.

À chaque bassin correspond un Sdage, mais aussi un plan de gestion des risques inondations (PGRI), lequel comprend des mesures communes avec le Sdage correspondant.

Les objectifs et les mesures dans les trois bassins ne sont pas identiques, même s'ils ont plusieurs points communs, comme l'illustre le tableau ci-contre.

Lors de la réunion de préparation de la mission avec la DGPR, celle-ci avait attiré l'attention de la mission sur le fait que la Dreal Bourgogne-Franche-Comté est dépendante de services de prévision des crues tous situés en dehors de la région. Elle avait donc demandé à la mission d'examiner si cette situation, dans laquelle la Dreal ne dispose d'aucune compétence interne en prévision des crues, présente des difficultés particulières. Ce point a été abordé lors des entretiens avec la Dreal et avec les départements (DDT et préfets). La réponse unanime est que cela ne pose aucun problème particulier, et tous les interlocuteurs ont au contraire loué la qualité des relations avec les services de prévision des crues, leur disponibilité et leur réactivité.

Par contre ce questionnement a permis à la mission de constater un autre problème, celui de la disparité entre les différents schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage). Ces Sdage peuvent inclure des parties réglementaires qui doivent donc être mis en application par les DDT. Il se trouve que le département de la Côte d'Or a la particularité d'être à cheval sur trois bassins. Et, par exemple, le Sdage du bassin Rhône-Méditerranée (qui est un document de 312 pages) contient une règle sur la prise en compte des risques liés à un accroissement de l'imperméabilisation des sols en amont d'une zone inondable qui est basée sur la pluie centennale, ce qui est différent de la règle applicable pour les autres bassins, basée sur la pluie décennale. On peut sans peine imaginer les difficultés rencontrées pour expliquer cette disparité aux collectivités territoriales de la Côte d'Or.

PGRI	Seine-Normandie	Rhône-Méditerranée	Loire-Bretagne
Objectif n°1	Réduire la vulnérabilité des territoires	Mieux prendre en compte le risque dans l'aménagement et maîtriser le coût des dommages liés à l'inondation	Préserver les capacités d'écoulement des crues ainsi que les zones d'expansion des crues et les capacités de ralentissement des submersions marines
Objectif n°2	Agir sur l'aléa pour réduire le coût des dommages	Augmenter la sécurité des populations exposées aux inondations en tenant compte du fonctionnement naturel des milieux aquatiques	Planifier l'organisation et l'aménagement du territoire en tenant compte du risque
Objectif n°3	Raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés	Améliorer la résilience des territoires exposés	Réduire les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable
Objectif n°4	Mobiliser tous les acteurs pour consolider les gouvernances adaptées et la culture du risque	Organiser les acteurs et les compétences	Intégrer les ouvrages de protection contre les inondations dans une approche globale
Objectif n°5		Développer la connaissance sur les phénomènes et les risques d'inondation	Améliorer la connaissance et la conscience du risque d'inondation
Objectif n°6			Se préparer à la crise et favoriser le retour à la normale
	63 mesures	51 mesures	46 mesures

Tableau 1 : Objectifs des trois Sdage concernant la région Bourgogne-Franche-Comté. Le département de Côte d'Or est, à lui seul, concerné par ces trois Sdage.

Le réseau de stations hydrométriques

L'état des lieux

Il existe 212 stations d'hydrométrie appartenant à l'État (17 sur le bassin Loire-Bretagne, 39 sur le bassin Seine-Normandie, et 160 sur le bassin Rhône-Méditerranée (dont 55 suivies par Dijon et 105 par Besançon) et quatre qui n'appartiennent pas à l'État (VNF et Établissement public des grands lacs de Seine).

Les stations ont été installées selon des critères d'accessibilité et de qualité de réseau GSM et se trouvent soit en terrain communal, soit en terrain privé, soit sur des terrains appartenant à VNF.

Il n'y a guère plus d'installation de nouvelles stations, bien que après chaque crue, des communes se déclarent candidates pour installer une station sur leur territoire.

Les stations sur l'ex-région Bourgogne ont toutes été renouvelées en 2006-2009 et équipées de télétransmission ; en ex-Franche Comté, un certain nombre n'ont pas de

télétransmission des données. La Dreal note globalement une baisse de la fiabilité des stations.

Le fonctionnement et la gouvernance

Il existe deux équipes d'hydrométrie à Dijon et Besançon de six agents chacune. Ces agents sont polyvalents et effectuent la maintenance des stations, les relevés et les transmissions de données. Ils réalisent de 1 700 à 1 800 jaugeages par an. Leur charge de travail est importante (216 stations pour 12 agents).

Les stations sont contrôlées à distance tous les matins (double contrôle Dreal et SPC).

Des réunions périodiques sont organisés avec les SPC, ainsi qu'une réunion annuelle avec le Schapi.

Le réseau hydrographique non surveillé

Ce point particulier a été soulevé par la préfecture de la Côte-d'Or. Même si celle-ci comprend bien que ce réseau ne fasse pas l'objet d'annonce de crue par les services de l'État, elle indique qu'elle ne peut cependant pas ne pas s'en préoccuper. Sur ce point elle note le comportement très ouvert des services de prévision des crues pour aider dans toute la mesure du possible.

Pour améliorer la situation, des stations ont été mises en place pour ce réseau non surveillé avec le soutien FPRNM, EPTB et syndicats intercommunaux (par exemple le Sicec - syndicat intercommunal des cours d'eau Chatillonnais – pour la partie non surveillée de la Seine). Des alertes sont émises sur la base des informations des stations de la Dreal et les outils développés dans le cadre de la fonction RDI (cartes d'enjeux concernés en fonction du niveau atteint aux stations de référence) couvrent le réseau non surveillé.

3.3.4. Les inondations par ruissellement

Le problème d'inondation par ruissellement est une spécificité des zones de vignobles de la côte viticole de la Côte-d'Or et de la Saône-et-Loire. Cette zone de vignoble est régulièrement soumise à des phénomènes de coulées de boues et d'érosion menaçant les villages situés au bas des pentes.

La démarche menée au niveau régional vise à une amélioration de la connaissance de cet aléa. Ceci figure dans les objectifs de plusieurs stratégies locales de gestion des risques d'inondation, en particulier celle du Val de Saône (Mâcon et Chalon), ainsi que dans les actions prévues dans plusieurs Papi (Armançon, Saône).

Sur ce sujet, on peut noter en particulier l'étude entreprise dans le cadre d'une collaboration entre le Grand Chalon, l'EPTB Saône et Doubs et la Dreal. Celle-ci vise à cartographier et hiérarchiser les zones soumises au risque de coulées d'eau boueuse. La méthode, développée initialement en Alsace, repose sur une modélisation physique. L'objectif est la prise en compte dans le cadre des PLU, et, pour les zones à risque fort, sur la prescription de PPRI. Il s'agit d'une démarche pilote qui alimentera la réflexion au niveau national.

3.4. Les autres risques

3.4.1. Le contrôle et la sécurité des ouvrages hydrauliques (OH)

Les engagements du service (essentiellement le programme des inspections des OH) sont envoyés au préfet chaque année. Deux réunions annuelles de bilan sont organisées : l'une avec EDF (UP Est à Mulhouse) qui gère 25 OH dont 20 concédés et cinq autorisés et l'autre avec VNF qui gère 19 barrages en Centre Bourgogne plus les autres OH sur Bourgogne-Franche-Comté. De plus, un bilan annuel est présenté par le service BEP aux Misen stratégiques.

Le recensement des OH de Bourgogne-Franche-Comté a été fait. Il existe de l'ordre de 400 OH en Bourgogne-Franche-Comté. Le recensement a été surestimé en Saône-et-Loire. Ils se ventilent comme suit : 9 OH de classe A, 22 de classe B, 62 de classe C. À ces chiffres il convient d'ajouter 280 OH à déclasser ou dont le classement en C est à confirmer, ainsi que 108 OH qui n'entrent plus dans les critères de classement, donc à déclasser.

Le pôle OH travaille avec l'appui de l'IRSTEA, du BETCGB et du Cerema et il a conservé un bon niveau de compétences techniques.

La mission a relevé trois points qui méritent attention :

La zone de Belfort-Montbéliard

Suite à la crue de 1990, la construction de trois séries de bassins a été réalisée :

- deux séries sur la Savoureuse (trois bassins totalisant 520 000m³ + deux bassins totalisant 301 000m³) ;
- une série de trois bassins sur la Remontoise totalisant 879 000m³.

Une rupture d'ouvrage sur la Savoureuse s'est produite le 29 décembre 2001 suite à des malfaçons. Le préfet a alors demandé la mise en place d'un PPI pour ces ouvrages géométriquement classés C mais surclassés administrativement en B.

Le changement de classement de certains ouvrages hydrauliques

Au cours de ses divers entretiens, la mission a relevé le cas d'ouvrages hydrauliques dont le classement faisait l'objet, lors de leur inspections, d'une procédure de révision de classement du fait de la présence de constructions à moins de 400 m à l'aval inondable.

Ce changement de classement ne fait l'objet d'aucun « porté à connaissance », tant auprès de l'exploitant que des responsables de collectivités concernées par l'ouvrage. À l'inverse, une construction peut être effectuée à moins de 400 m sans que le service OH ne soit avisé du fait que le classement doit être réexaminé. Un lien entre le service chargé de l'urbanisme et le pôle OH serait à mettre en place.

Par ailleurs, le classement des OH pose parfois problème dans la mesure où ce ne sont pas les inspecteurs qui procèdent au classement, mais les DDT. Lors des inspections, les inspecteurs sont parfois surpris du classement des OH. Les personnels audités font remarquer qu'en matière d'ICPE ce sont les inspecteurs qui classent et qui inspectent.

2. Assurer que le classement des OH est cohérent avec le critère « habitation à moins de 400 m à leur aval » (Dreal, DDT, DGPR)

Le classement des ouvrages hydrauliques gérés par VNF

VNF gère un grand nombre d'ouvrages hydrauliques (canaux, barrages, digues, écluses) qui peuvent, en cas de rupture totale ou partielle générer des inondations. Concernant les canaux, digues et écluses, l'ancien décret « Sécurité des ouvrages hydrauliques » du 11 décembre 2007 aurait conduit à classer en catégorie D tous les ouvrages dont la hauteur était supérieure à deux mètres avec des conséquences lourdes pour VNF (surveillance, entretien, visites,...). Ce classement a donc été gelé en attendant la révision de cette réglementation.

Le décret du 12 mai 2015 a modifié les critères de classement et la périodicité de certains rapports et études réglementaires. La catégorie D a été supprimée et sont maintenant classés en catégorie C tous les ouvrages hydrauliques de plus de deux mètres de hauteur, qui retiennent un volume supérieur à 50 000 m³ et situés à moins de 400 m à l'amont d'une ou plusieurs habitations.

En région Bourgogne-Franche-Comté, et dans ce nouveau cadre réglementaire, la DDT21 a proposé deux arrêtés de classements sur deux biefs du canal de Bourgogne que VNF conteste aux motifs que d'une part l'un des biefs est classé dans son ensemble alors qu'il ne présente pas d'enjeux sur la totalité de son linéaire et que d'autre part il y a une différence d'interprétation sur la délimitation de la zone aval du bief et donc du nombre d'habitations soumises potentiellement à submersion et par conséquent des enjeux.

VNF a donc été amené à estimer les impacts de tous ordres qu'aurait l'application de cette nouvelle réglementation. Outre les charges de travail des services de VNF qui seraient significativement accrues, ce nouveau classement induirait des contraintes financières dont une première ébauche est récapitulée ci-après.

L'application de cette nouvelle réglementation au réseau Centre-Bourgogne conduirait donc VNF à prévoir le financement d'un investissement initial de l'ordre de 4 M€ et celui d'une nouvelle charge annuelle de 500 k€, ce qui paraît difficile dans le contexte financier actuel de cet établissement. Au surplus, ces estimations n'incluent pas le coût des travaux de remise en état qui seront nécessaires pour certaines digues.

Concernant les barrages gérés par VNF, la nouvelle réglementation conduit à en reclasser certains de A à B et d'autres de B en A. VNF estime que les travaux engendrés par un tel reclassement peuvent aller de 10 à 20 M€ par ouvrage, charge financière à laquelle VNF ne peut faire face.

La mission a envisagé de recommander le traitement de ce problème. Mais elle a renoncé à cette recommandation car plusieurs rapports l'ont déjà formulé (audit RNT Lorraine et audit VNF) et une mission est actuellement mise en œuvre en juin 2017 dans le cadre du programme de travail du CGEDD (mission n°011475, .audit de conseil relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques de VNF).

Enfin si le suivi de ces ouvrages hydrauliques est réalisé de façon uniforme par les services de contrôle de la Dreal, leur classement est fait par les services de police de l'eau des DDT qui n'ont pas toutes la même interprétation des textes en la matière.

Types de taches	Travaux préalables à la réalisation des tâches (k€ HT)	Charges annuelles (k€ HT/an)
Recherche des dossiers techniques des OH	200	-
Études préalables aux consignes de surveillance et de crue	350	-
Auscultation des OH	1 000	10
Visites techniques approfondies	1 000	450
Appui aux inspections du service de contrôle	-	4
Études de stabilité des OH	1 800	-
TOTAUX	4 350 k€ HT	504 k€ HT/an

Tableau 2 :Évaluation du coût des travaux à réaliser par VNF en application du décret 'digues' sur l'ensemble de sa direction territoriale Centre-Bourgogne.

Les inspections des OH

Certains ouvrages font l'objet d'une surveillance spéciale ou de mesures de limitation de cote.

Pour les autres OH, les inspections se font avec la périodicité d'un an pour les classes A, quatre ans pour les classes B et 10 ans pour les classes C.

Tous les quatre mois, les inspecteurs examinent les remarques échues sur la base de l'outil Siouh pour déterminer l'action à mettre en place (relance téléphonique, formelle, rappel en inspection, etc).

Dans l'ancienne région Franche-Comté, le processus « Inspection » avait fait l'objet d'une démarche qualité. Le processus « Instruction » avait aussi fait l'objet d'une telle démarche (étude de danger, fiche EISH, consignes écrites).

Ces deux démarches ont été adaptées pour prendre en compte, dans le cadre de la fusion, la nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté et les évolutions réglementaires.

Le barrage de Vouglans

Localisé sur la commune de CERNON (Doubs), le barrage de Vouglans a été construit en 1968. Il fait partie d'un ensemble de six barrages édifiés sur l'Ain dont un en dérivation, le barrage de Charmines. C'est un barrage en béton à double courbure long de 427m, haut de 103m et d'épaisseur variable de 6 à 25m. C'est le troisième barrage français après Petit saut en Guyane et Serre-Ponçon. Le volume total de la retenue est 605 Mm³ dont 420 sont utilisables pour la production d'électricité. Il est équipé de trois turbines Francis et d'un groupe réversible (STEP) d'une puissance totale 285MW.

L'ouvrage est géré par l'Unité de Production Est d'EDF (UP), dont le siège est à Mulhouse. L'UP Est comprend trois groupes d'exploitation hydraulique (GEH), Rhin, Ain et Jura-Bourgogne dont dépend le barrage de Vouglans. Les GEH sont structurés en groupement d'usines. Le GEH Jura Bourgogne comprend quatre groupements d'usines : le groupement Bourgogne gère les centrales sur la Seine et la Cure, le groupement Jura-Loue, les ouvrages sur ces deux cours d'eau. Le groupement Ain dont dépend le barrage de Vouglans est le plus important.

Les personnels du site de Vouglans assurent les petites maintenances, le graissage des machines, les petits changements de pièces, les essais et les rondes de surveillance. Ils gèrent les petits incidents et participent aussi au suivi du génie civil du barrage en procédant aux relevés des paramètres.

Le barrage de Vouglans assurant l'ensemble des services de l'eau (alimentation en eau potable, tourisme, soutien des étiages, refroidissement des centrales nucléaires, écrêtage de crues), sa gestion nécessite une adaptation constante de la production électrique en fonction des pluies.

La surveillance de l'ouvrage repose sur 5km de galeries situées au cœur de l'ouvrage (verticales, horizontales, périmétriques) et 800 équipements de surveillance (pendules, repères, jauges de contrainte). Cette surveillance est faite à trois niveaux, au niveau local par les personnels du site qui effectuent les rondes, au niveau de la Division Technique Générale d'EDF et de son Centre d'Ingénierie Hydraulique et par les pouvoirs publics qui réalisent une inspection de l'ouvrage par an.

Pour faire face à une éventuelle crise, un triple régime d'astreinte a été mis en place : localement au niveau du barrage avec les personnels du site, au niveau de la vallée avec les personnels d'encadrement du groupement Ain du GEH et au niveau de ce GEH Jura Bourgogne pour l'ensemble de son territoire.



3.4.2. Les cavités souterraines

Dans la région Bourgogne-Franche-Comté, on relève la présence de cavités souterraines naturelles en particulier dans les zones karstiques du Doubs et du Jura, et des cavités d'origine anthropique, les anciennes mines. Les zones karstiques sont le siège d'effondrements et de glissements de terrains.

La DDT du Doubs a recensé les indices liés à la présence de reliefs karstiques à partir d'un inventaire des dolines. Ce travail a permis de définir une cartographie des zones à risque liés au karst et la constitution d'un atlas qui est mis en ligne³. Cet atlas, qui mentionne aussi les zones à chutes de blocs et à glissements de terrain, est utilisé pour l'élaboration des PLU et dans les ADS. Les avis remis par la DDT sont généralement bien suivis.

Par ailleurs, du fait de la circulation rapide des eaux dans les milieux karstiques et les pollutions potentielles qu'elles peuvent générer, un observatoire des milieux karstiques a été mis en place. Il regroupe les services du Conseil Régional de Bourgogne-Franche-Comté, les Conseils Départementaux du Doubs et du Jura, et l'agence de l'eau RMC. L'EPTB Saône Doubs a été missionné pour faire des recherches sur les pollutions, l'identification des professionnels et des acteurs de terrain.

Cette création fait suite aux mortalités importantes de poissons enregistrées dans la Loue et le Doubs en 2013 qui avaient permis une prise de conscience de l'ensemble des acteurs et mis en évidence la complexité de l'identification des sources de pollution en milieu karstique.

3.4.3. Le retrait-gonflement des argiles

Sans que la région Bourgogne-France-Comté soit particulièrement sensible au problème du retrait gonflement des argiles, l'analyse des arrêtés Catnat relatifs à ce problème montre une zone impactée, située à l'est de la Côte d'Or et à l'ouest du Jura. Les départements de l'Yonne et de la Nièvre sont également concernés par ce phénomène, mais dans une moindre mesure.

La politique régionale ne prévoit pas d'action volontariste à base de PPR sur ce sujet, ce qui est parfaitement raisonnable pour un phénomène qui ne présente aucun danger pour les personnes.

Plusieurs départements ont réalisé un porté à connaissance à destination des communes en les invitant à intégrer cette information dans les documents d'urbanisme, ce qui est effectivement la bonne pratique.

3.5. Les PPRN

La réalisation des PPRN reste une activité importante dans la région Bourgogne-Franche-Comté. Elle concerne au premier chef les PPRI mais aussi les mouvements de terrain. L'activité couvre d'une part de nouveaux PPR (notamment sur les secteurs encore couverts par des plans de surface submersibles), et d'autre part la révision des PPR rendus nécessaires par l'actualisation des connaissances et la reprise des

³ <http://www.doubs.gouv.fr/Politiques-publiques/Securite-et-protection-de-la-population/Risques-majeurs/Cartographie-des-risques-naturels-et-technologiques-dans-le-departement-du-Doubs/L-atlas-des-risques-de-mouvements-de-terrain>

règlements. Des actions sont par ailleurs en cours pour évaluer le problème du ruissellement sur la Côte Viticole le long de la Saône (Mâcon-Chalon).

Le tableau ci-dessous présente le nombre de PPRN approuvés et prescrits par type et par département. En ce qui concerne le nombre de PPRN, il y a un total de 158 PPRN approuvés et 29 PPRN prescrits pour l'ensemble de la région. La prééminence des PPRI apparaît très clairement.

	Inondations		Mouvements de terrain		Coulées de boue Ruissellement		Multirisques	
	App.	Prescr.	App.	Prescr.	App.	Prescr.	App.	Prescr.
Côte d'Or	13 (81)	0	1 (1)	0	5 (5)	0	2 (2)	0
Doubs	7 (186)	5 (46)	0	0	0	0	2 (2)	0
Jura	10 (117)	0	24 (64)	1 (5)	0	0	4 (7)	0
Nièvre	16 (101)	8 (46)	1 (1)	0	0	0	0	0
Haute-Saône	10 (163)	3 (144)	0	0	0	0	0	0
Saône-et-Loire	20 (114)	3 (30)	0	0	0	0	0	0
Yonne	35 (139)	4 (40)	0	1 (58)	3 (25)	2 (3)	1 (1)	0
Territoire de Belfort	4 (60)	2 (66)	0	0	0	0	0	0
TOTAL	115 (961)	25 (372)	26 (66)	2 (63)	8 (30)	2 (3)	9 (12)	0

Tableau 2 : Nombre de PPRN de la région Bourgogne-Franche-Comté. Pour chaque case le nombre de communes concernées est indiqué entre parenthèse

3.6. Le « mille-feuille stratégique »

Un élément inquiétant dans le domaine des risques naturels, et plus particulièrement dans celui des inondations, est la multiplication des démarches stratégiques, planificatrices ou programmatrices. En fonction des différentes démarches ou des domaines concernés on voyait déjà, pour le domaine des inondations, se superposer :

- une stratégie régionale développée par la Dreal pour les risques naturels et hydrauliques ;
- la mise en œuvre de la directive inondation qui prévoit le développement d'un plan de gestion des risques d'inondations (PGRI) pour le bassin, l'identification des territoires à risques importants d'inondation (TRI), puis la préparation d'une stratégie locale de gestion des risques d'inondations (SLGRI) pour chacun de ces TRI ;
- pour les zones concernées, la préparation des plans de prévention des risques naturels (PPRN).

Ces différents éléments reposent souvent sur des logiques différentes :

- c'est par exemple le cas entre le PPRI, basé sur la crue centennale, et le TRI qui introduit trois crues de référence (inférieure à 30 ans, de 100 à 300 ans et supérieure à 1 000 ans.
- Les périodicités ou les durées de validité ne sont pas les mêmes.

Tout cela est déjà compliqué à assimiler pour la plupart des collectivités territoriales et pour le public. Mais les développements récents ont encore augmenté la complexité du système :

- l'engagement de la deuxième phase de la directive inondation ;
- la mise en œuvre de la Gemapi dont on a vu la difficulté au § 3.2. ;
- et dans le cas de la région Bourgogne-Franche-Comté, la stratégie de l'État en région développée par la préfecture de région qui comporte un volet sur les risques.

Le schéma de la figure 3 ci-après donne une idée de la complexité de cet empilement de strates.

On ne peut que noter que le développement de ce « mille-feuille stratégique » intervient alors que les services sont soumis à de fortes pressions sur leurs ressources humaines et ont des difficultés à conserver ou renouveler l'expertise technique nécessaire en interne. Une réflexion sur l'ensemble du système visant à le simplifier et à lui donner une meilleure cohérence paraît indispensable.

3. Simplifier et améliorer la lisibilité, pour les acteurs de terrain (public, collectivités), de l'ensemble des démarches liées au sujet inondation (DGPR)

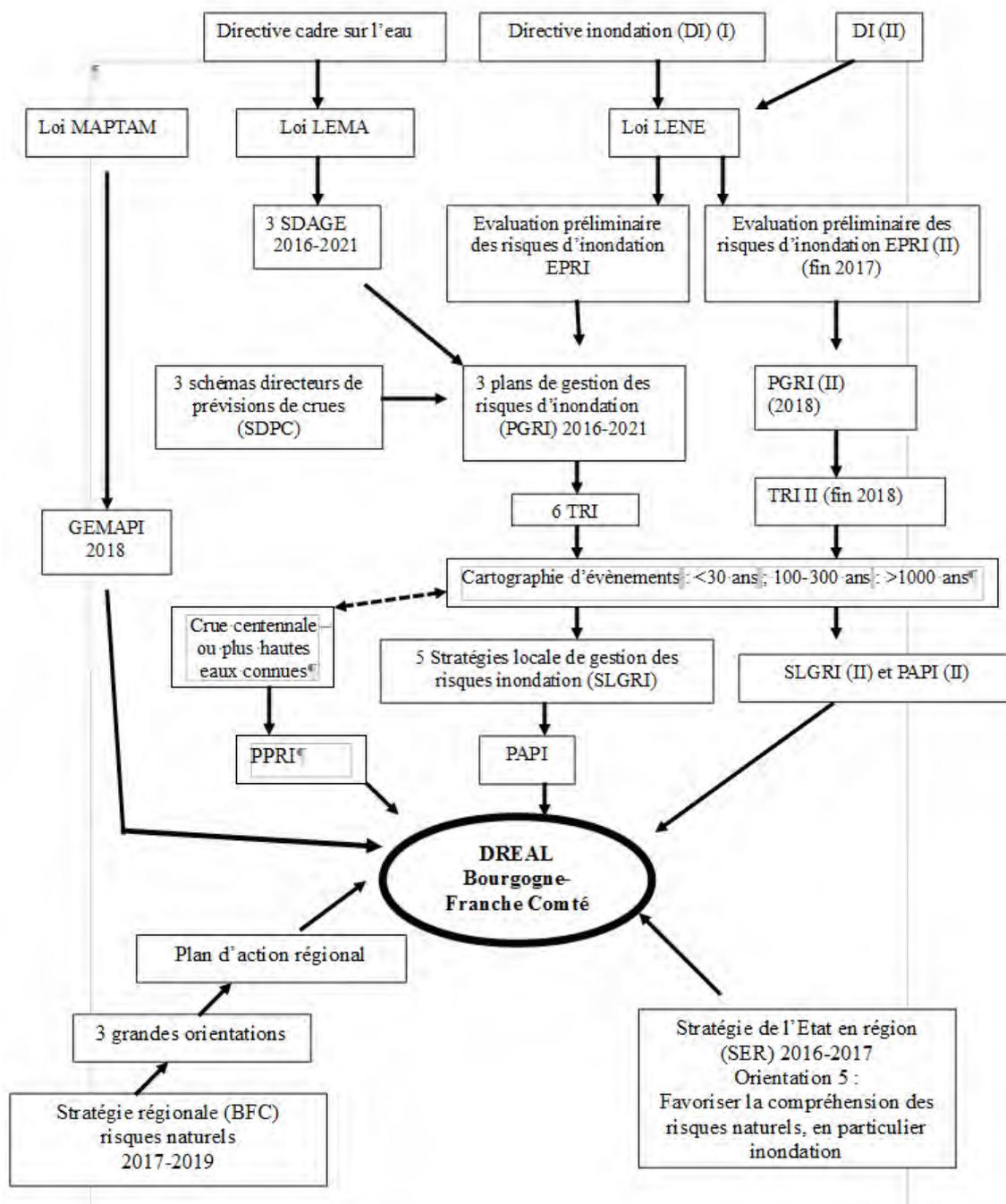


Figure 3 : Schématisation partielle du « mille-feuille stratégique » concernant la politique de prévention des inondations.

4. LES RISQUES TECHNOLOGIQUES

4.1. Rappel du rôle de la Dreal

La Dreal joue un rôle central dans la mise en œuvre en région de la politique de prévention des risques technologiques.

La mission a pris connaissance de l'organisation et des procédures de travail de la Dreal dans ce domaine et a rencontré différentes parties prenantes, partenaires et bénéficiaires des actions conduites.

La légitimité et la compétence technique de la Dreal est reconnue par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission. Ceux-ci soulignent par ailleurs que, de leur point de vue, la fusion entre les services des deux directions de Bourgogne et de Franche-Comté s'est opérée sans solution de continuité. Les rares discontinuités qui ont été signalées sont liées à des vacances de postes et non à la réorganisation des équipes.

4.2. L'animation et le pilotage

La thématique 'risques technologiques' fait l'objet d'une animation et d'un pilotage très structurés, dont les procédures ont rapidement été adaptées par la Dreal pour prendre en compte la réforme territoriale et la fusion des services.

Le SPR établit un calendrier annuel de réunions qui prévoit, outre les réunions internes au service :

- trois réunions plénières des IIC, organisées chacune sur une journée. Les DDCSPP sont associées le matin et l'après-midi elles se réunissent entre elles. Les IIC sont consultés pour les ordres du jour et certaines interventions sont assurées par les IIC des UD ;
- cinq réunions avec les chefs d'UD, organisées après les réunions du GTPR ;
- une réunion de programmation avec les Cric sur les questions budgétaires (utilisation de l'enveloppe du P 181 pour les DDCSPP) et les besoins en appui ou en formation ;
- deux réunions de fixation et suivi des objectifs avec chaque UD pour valider les plans pluriannuels de contrôle et les disponibilités en ETP pour la fixation et le suivi des objectifs.

Sont programmées en outre les réunions de différents groupes de travail associant le fonctionnel du SPR et les correspondants des UD (carrières, eau, SSP, déchets, produits chimiques,...).

La participation de la direction de la Dreal à cette animation s'inscrit dans le cadre d'une note d'organisation de la Dreal de septembre 2016 « pilotage et management » (document référence ORG-DI-01). Celle-ci prévoit en particulier des réunions fréquentes de la directrice référente avec la direction du SPR (tous les 15 jours) et avec les chefs d'UD (tous les mois), pour le suivi des objectifs, des plans d'actions et des dossiers sensibles.

La mission a eu un retour positif sur ce dispositif de la part des chefs d'UD et des représentants des DDCSPP qu'elle a rencontrés.

4.3. Les objectifs

4.3.1. La définition et la validation des objectifs

L'exercice de définition des objectifs est encadré par les décisions résultant du dialogue de gestion (nombre de visites d'inspection...) et par la circulaire ministérielle fixant les thèmes nationaux de l'inspection des installations classées.

Pour l'année 2016, dans ce cadre de la procédure de pilotage par objectifs de la Dreal (Cf. chapitre 2.3.1), le service 'prévention des risques' a élaboré un plan d'actions très complet, couvrant l'ensemble des activités du service, à caractère pérenne ou engagées plus particulièrement en 2016, qui a été approuvé par le directeur de la Dreal le 24 juin 2016, après présentation et échanges avec la direction.

Dans le domaine des risques technologiques, ce document constitue un catalogue particulièrement détaillé des actions à conduire : pour les trois départements concernés (DRC, DRA, DPMI) il présente, sous forme de tableaux, au total plus de 250 lignes d'action réparties dans une cinquantaine de domaines d'intervention.

La densité et la complexité du document ne permet pas de faire ressortir les principales priorités du service et leur hiérarchisation.

4. Rechercher une présentation plus lisible et hiérarchisée des plans d'actions dans le domaine des risques technologiques (Dreal)

4.3.2. La déclinaison des objectifs dans les UD

La déclinaison des objectifs ICPE dans les unités départementales est préparée par des réunions de travail entre le service prévention des risques et chaque chef d'UD. Les objectifs proposés pour les UD sont harmonisés en réunion des chefs d'UD. Les arbitrages éventuels et la validation des objectifs sont effectués par la direction de la Dreal.

Pour ce qui concerne les inspections, il est affecté à chaque UD un objectif annuel, exprimé en « nombre de visites pondéré », fixé sur la base d'une prévision du nombre d'ETP réel de l'UD pour l'année considérée. L'objectif fixé prend en compte également le plan de charge de l'UD pour l'instruction de dossiers. La définition du programme d'inspection intègre les visites à réaliser dans le cadre du programme pluriannuel de contrôle.

Ces réunions visent également à programmer, le cas échéant, l'appui qui sera apporté par le service prévention des risques à l'UD pour lui permettre d'atteindre les objectifs : il peut consister en la réalisation de visites d'inspections ou l'instruction de dossiers particuliers par des inspecteurs du siège. Ceci traduit la solidarité interne pour la réalisation des plans d'actions et l'atteinte des objectifs.

4.3.3. La traduction des objectifs dans les engagements de service

Une partie des objectifs est affichée dans les engagements de service de la Dreal envers les préfets de département. Pour l'année 2016, ces engagements ont été validés par le CAR du 7 juillet 2016. Dans le domaine de la prévention des risques technologiques, ils portent sur le respect du calendrier d'approbation des PPRT, les délais d'instruction des nouveaux dossiers d'installations classées et la réalisation du programme prévisionnel d'inspections.

La mission note que, s'agissant des délais d'instruction des nouveaux dossiers, l'engagement porte sur un objectif en retrait de l'objectif national (50 % de dossiers instruits en moins d'un an au lieu de 70 %). À l'appui de ce choix, le document validé en CAR fait état des autres priorités de l'inspection sur des champs à forts enjeux (instruction des études sur établissements IED, gestion des sites et sols pollués...) et des chantiers engagés pour la fusion des Dreal.

Pour l'année 2016 (statistiques DGPR au 31 janvier 2017), le taux des nouveaux dossiers instruits en moins d'un an a été de 56 % pour la Dreal et 68 % en moyenne nationale.

4.4. Le suivi des objectifs

La procédure d'élaboration des objectifs et plans d'actions de la Dreal prévoit le suivi, par le comité de direction (CODIR), d'une sélection d'actions structurantes ou présentant un caractère transversal proposées par les services. Le suivi de ces actions est réalisé tous les trimestres. Pour l'année 2016, le bilan dressé en fin d'année fait apparaître l'atteinte à un niveau jugé satisfaisant (plus de 60 %) des objectifs sélectionnés dans le domaine des risques technologiques⁴.

Le service prévention des risques ne dispose pas aujourd'hui de tableau de bord de suivi de son plan d'actions et de sa déclinaison dans les unités départementales. La mise en place de ce tableau de bord était envisagée après la fusion des services. Il n'a pu être réalisé en 2016 et devrait l'être en 2017. Il sera un support utile pour le suivi des objectifs et des dossiers qui est effectué lors des réunions bilatérales organisées par la directrice référente avec la cheffe de service et avec les chefs d'unités départementales.

La mission note qu'il existe d'ores et déjà dans les UD des outils de suivi de l'activité, développés localement. Elle considère que la conception d'un nouveau tableau de bord doit être l'occasion de fournir aux UD des outils intégrés, répondant à leurs besoins autant qu'à ceux du service prévention des risques et de la direction de la Dreal. Le tableau de bord doit être un outil partagé, utile à tous les agents et non uniquement une obligation de rapportage supplémentaire.

5. *Élaborer un tableau de bord partagé entre le service prévention des risques et les unités départementales pour le suivi du plan d'actions dans le domaine des risques technologiques (Dreal)*

⁴ Cela concerne les actions d'animation des unités départementales pour l'inspection des installations classées, le copilotage du troisième plan régional santé environnement (PRSE 3), le déploiement de l'autorisation unique, l'avancement des PPRT et la mise en place du processus interne de gestion de crise.)

4.5. Les plans et schémas territoriaux

4.5.1. Les plans d'élimination des déchets

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) n'a pu être établi avant la date limite du 7 février 2017⁵, mais la démarche d'élaboration est effectivement lancée. En effet, le Conseil Régional a lancé un appel d'offres pour désigner un bureau d'études qui lui apportera son concours ; l'Ademe a passé un contrat avec le conseil régional dit « Codrec » (contrat d'objectifs pour une dynamique régionale et l'économie circulaire) qui prévoit la mobilisation de moyens financiers sur ce thème ; de son côté la Dreal a établi un projet de dire de l'État. À ce stade, et pour ce qui concerne les risques, ce document mentionne la nécessité de prendre en compte la gestion des déchets de catastrophes naturelles et, par ailleurs, fait état de la nécessaire prise en compte du traitement des déchets dangereux (qui outre les sites existants en région, nécessite l'utilisation de filières externes).

4.5.2. Le schéma régional des carrières

La Dreal a entrepris des études préalables (notamment une harmonisation de la carte géologique) mais ce n'est qu'à l'automne 2017 que l'élaboration du schéma pourra être réellement engagée une fois pourvu le poste dédié à cette mission. En toute hypothèse, l'existence de schémas départementaux récemment révisés, ou dont la révision est en cours, constituera une base solide à cette élaboration par l'État dans laquelle la dimension risques n'est pas significative (les principales difficultés sont relatives à la protection de la ressource en eau et à l'harmonisation des modalités de prise en compte des zones Natura 2000). À ce stade, le délai dans lequel le schéma régional des carrières doit être adopté (avant le 1er janvier 2020 en métropole) semble pouvoir être respecté.

4.5.3. Le PRSE

L'élaboration du PRSE 3 a été engagée sur la base d'une gouvernance à trois (ARS, Conseil Régional, services de l'État) en s'appuyant sur un important groupe de pilotage et une équipe d'animation opérationnelle dont la Dreal (représentée par le SPR) fait partie. Ce plan qui devrait être adopté mi-2017 ne comporte pas d'action sur les risques naturels et technologiques (notamment il n'aborde pas les RSDE).

4.6. La qualité de l'air

La mise en œuvre des politiques dans le domaine de l'air relève à la Dreal de la mission régionale climat, air, énergie (MRCAE), qui a été créée lors de la fusion et est rattachée à la direction.

⁵ fixée par le code de l'environnement (articles R541-13 et suivants du Code de l'Environnement pris en application de la loi Notre)

4.6.1. Le regroupement des associations de surveillance de la qualité de l'air

Le code de l'environnement (article L. 221-3) prévoit l'existence dans chaque région d'une seule association agréée pour la surveillance de la qualité de l'air (Aasqa). La réforme territoriale conduit ainsi à regrouper les deux Aasqa présentes sur le territoire : Atmos'air Bourgogne et Atmo Franche-Comté.

La fusion des deux associations a été engagée fin 2015 avec pour objectif d'être effective au 1er janvier 2017. La Dreal s'est fortement mobilisée pour faire aboutir des échanges, parfois tendus, entre les deux associations visant à définir la nouvelle gouvernance. La fusion est aujourd'hui effective, avec quelques mois de retard, depuis mai 2017.

La réforme territoriale conduit également à rapprocher les observatoires climat-air-énergie (Opteer, porté par Atmo Franche-Comté et Alterre Bourgogne). Il conviendra de préciser l'articulation entre l'observatoire et la nouvelle Aasqa.

Au plan technique, les deux associations ont élaboré de concert en 2016, le projet de plan régional de surveillance de la qualité de l'air (PRSQA) 2017-2021 pour la nouvelle région Bourgogne-Franche-Comté. Le document a été transmis pour approbation le 21 novembre dernier à la DGEC. Il est intéressant de noter que cet exercice permet de mutualiser différentes actions et de les étendre au nouveau périmètre régional : par exemple la démarche radon et qualité de l'air en Franche-Comté ou les évaluations des concentrations en pesticides dans l'air en Bourgogne. On note également que le projet de PRSQA prévoit de développer l'animation territoriale, avec la mise en place de comités territoriaux, permettant de développer les échanges avec les acteurs et de recueillir leurs besoins.

4.6.2. Le suivi des plans de protection de l'atmosphère

Trois territoires sont concernés par des plans de protection de l'atmosphère (PPA) : l'aire urbaine de Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle (plan approuvé le 21 août 2013), l'agglomération de Dijon (plan approuvé le 6 mai 2014) et l'agglomération de Chalon-sur-Saône (plan approuvé le 19 août 2015).

Le PPA de l'aire urbaine de Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle concerne trois départements (Doubs, Haute-Saône et Territoire de Belfort). Le comité de suivi est aujourd'hui présidé par le préfet du Territoire de Belfort, département pour lequel les enjeux du plan sont les plus sensibles. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné le dynamisme des acteurs pour la mise en œuvre du PPA. Un bilan après trois années de mise en œuvre (anticipant sur l'obligation réglementaire d'évaluation à cinq ans) a été engagé à l'initiative de la Dreal à la fin de l'année 2016.

La mission n'a pas eu connaissance d'éléments d'évaluation des deux autres plans, dont les mises en œuvre sont plus récentes.

4.6.3. La gestion des épisodes de pollution

Les bilans de la qualité de l'air 2015 (derniers bilans disponibles) font apparaître, pour les régions Bourgogne et Franche-Comté, un seul dépassement de seuil d'alerte pour les polluants réglementés : il concerne le niveau de concentration en particules fines (PM10), dépassé en mars 2015 durant environ une semaine, lors d'un épisode de

pollution d'ampleur nationale. Des épisodes de dépassements des seuils d'information sont constatés, dans les deux régions pour les concentrations en PM10 et en ozone.

La publication de l'arrêté interministériel du 9 avril 2016 relatif au déclenchement des procédures préfectorales en cas d'épisodes de pollution de l'air ambiant, qui a abrogé celui du 26 mars 2014, a été l'occasion pour la Dreal de reprendre, dans ce nouveau cadre réglementaire et dans le nouveau périmètre régional, les concertations engagées en vue d'harmoniser les dispositions des arrêtés des préfets de département.

La place de l'AASQA dans les procédures d'information du public sur les pics de pollutions n'était pas la même dans les deux anciennes régions et devra être unifiée à cette occasion.

4.7. L'autorisation unique et l'autorisation environnementale

L'audit a été réalisé avant la mise en place effective de la procédure d'autorisation environnementale, au 1er mars 2017 et pendant la période de préparation de cette réforme.

La région Franche-Comté avait expérimenté, depuis mars 2014, la procédure d'autorisation unique, qui avait été étendue par la suite à toutes les régions à compter du 1er novembre 2015 et le certificat de projet.

Les constats de la mission portent sur les conditions de mise en place de la nouvelle autorisation environnementale et la valorisation par la Dreal des acquis des expérimentations conduites dans le cadre de l'autorisation unique.

4.7.1. La mise en place de l'autorisation environnementale

La mission retient des échanges avec la Dreal plusieurs facteurs clé de réussite de la réforme qui mériteront une évaluation « ex post » lorsque les nouvelles procédures seront pleinement opérationnelles :

- la conduite de la réforme en mode projet : le directeur de la Dreal a désigné à cet effet un cadre A+ rattaché à la direction. La mise en place d'un comité de pilotage interne a été formalisée par une lettre de mission. Ce comité réunit autour du chef de projet les services concernés de la Dreal (SPR, SBEP, DDA/Pôle EE), un représentant de DDT et un de DD(CS)PP. Un réseau de référents départementaux en UD et DDT relaiera le pilotage du déploiement dans chaque département.
- la formation des agents : la Dreal prévoit de relayer localement les formations organisées par le ministère au plan national pour les référents des Dreal. Une réunion de formation des services instructeurs et contributeurs était ainsi prévue en mars 2017 dans chaque département à l'intention des services des préfectures, DDT, UD-Dreal, Udap-Drac, ARS, DDCSPP, correspondants des administrations de la défense et de Météo-France.
- la disponibilité effective d'une plateforme informatique d'échange : le ministère met en place une plateforme informatique dédiée sur la base du logiciel Alfresco, dénommée Anae (Alfresco national pour l'autorisation environnementale). Cet outil doit offrir aux services instructeurs des espaces

d'échange et de travail collaboratif avec les différents services contributeurs. Il intégrera également des modules de suivi des dossiers et des délais, d'alerte, de relance, des grilles d'analyse, etc. Au début du mois de février 2017, lors de la réalisation de l'audit, ce développement d'Anae avait pris du retard et seule une version test, peu opérationnelle, avait été fournie à la Dreal. Des retours qu'elle a eus de la part des agents des unités départementales de la Dreal qui ont expérimenté la procédure d'autorisation unique, la mission retient que la disponibilité d'une plateforme d'échange de qualité revêt un caractère central, tant pour la sécurisation de la procédure que pour la maîtrise des délais et l'allègement de la charge administrative qui repose sur les agents.

- la mise à disposition, par l'administration centrale, de documents-type qui n'ont pas lieu d'être élaborés dans chacune des régions : formulaire Cerfa permettant au guichet unique de vérifier la complétude du dossier, courriers et arrêtés préfectoraux-types.

Par ailleurs, plusieurs agents de la Dreal ont signalé à la mission une difficulté particulière, liées à la concomitance de plusieurs réformes concernant les procédures d'instruction pour les ICPE : nouvelle procédure d'autorisation environnementale, réforme des modalités d'information et de participation du public et réforme des règles de l'évaluation environnementale. Il convient de rester vigilant sur ce point, tant pour ce qui concerne la lisibilité de l'action administrative et la bonne information des parties prenantes que pour l'accompagnement des agents qui doivent intégrer ces différentes évolutions et s'approprier de nouveaux processus de travail.

4.7.2. Le retour d'expérience de l'expérimentation de l'autorisation unique pour la gestion des délais d'instruction

Le délai affiché pour la délivrance de l'autorisation environnementale est de neuf mois à compter du dépôt du dossier complet, dont une phase d'examen de quatre mois à l'issue de laquelle le dossier peut être rejetée, une phase d'enquête publique de trois mois et une phase de décision de deux mois.

L'expérimentation de l'autorisation unique comportait déjà un objectif de réduction du délai de traitement des dossiers, qu'il n'a pas toujours été possible de tenir. La mission a échangé sur ce sujet avec les services de la Dreal pour tenter de dégager des éléments de retour d'expérience. Trois points sont à souligner :

La qualité du travail en amont du dépôt du dossier entre le service instructeur, le porteur de projet et les services contributeurs

Cette phase amont doit permettre d'identifier les enjeux principaux du projet et de les prendre en compte dans l'élaboration du dossier par le porteur de projet, en vue de faciliter son instruction. Dans le cadre de l'expérimentation de l'autorisation unique, le mode opératoire élaboré par la Dreal comporte une « grille d'analyse des enjeux » qui sert de support à cette analyse.

L'importance de cette phase amont est également mise en avant par un exploitant de parcs éoliens, rencontré par la mission. Lorsqu'elle est bien conduite, elle lui permet d'identifier les correspondants des services, de comprendre leurs demandes et, in fine, de réduire les demandes de compléments après le dépôt du dossier, donc les délais. Cet exploitant souligne toutefois les différences d'approche rencontrées, dans différents départements, pour la concertation avec le porteur de projet avant dépôt de

son dossier : selon les cas, les différents intervenants sont plus ou moins associés (Cf. chapitre 4.8.5 ci-après).

La qualité du travail avec les services contributeurs

Il s'agit pour le service instructeur de pouvoir disposer des avis demandés sans retard et que ces avis soient d'emblée suffisamment complets pour permettre l'instruction du dossier. Cela suppose, outre la disponibilité d'outils performants (cf. supra, §4.7.1), une sensibilisation des services contributeurs aux besoins et contraintes de l'instructeur et de bonnes relations avec ces services.

La nécessité d'une bonne articulation avec le service qui prépare l'avis de l'autorité environnementale est en particulier soulignée.

L'incidence sur les délais de réalisation des autres tâches de l'inspection

La priorité importante qui est aujourd'hui donnée à l'instruction des dossiers relevant de l'autorisation environnementale et au respect du délai de délivrance de cette autorisation, risque d'être au détriment de la réalisation d'autres tâches d'instruction ou de contrôle par les inspecteurs des installations classées.

Il convient ainsi d'apporter une attention particulière à l'incidence de la nouvelle procédure d'autorisation environnementale sur la mise en œuvre des autres missions de l'inspection des installations classées.

6. Pour la mise en œuvre de la procédure d'autorisation environnementale, veiller à :

- 1°) assurer la cohérence de cette réforme avec les réformes concomitantes de l'évaluation environnementale, et de l'information et association du public ;**
- 2°) accompagner les agents qui doivent intégrer ces différentes évolutions et s'approprier de nouveaux processus de travail ;**
- 3°) mettre à la disposition des services de terrain une plate-forme d'échange adaptée à leurs besoins pour la sécurisation de la procédure, la maîtrise des délais et l'allègement de la charge administrative ;**
- 4°) conduire les phases de concertation amont avec les porteurs de projet et les services contributeurs, de façon à obtenir un consensus sur le contenu des dossiers avant leur dépôt ;**
- 5°) maîtriser l'incidence de cette nouvelle procédure sur la réalisation des autres missions de l'inspection des installations classées.**

(DGPR, Dreal)

4.8. L'inspection des installations classées

La Bourgogne-Franche-Comté compte⁶ :

- 1 693 ICPE soumises au régime de l'autorisation et 610 soumises au régime de l'enregistrement (dont 203 élevages) - respectivement 29 983 et 13 835 (dont 7 914 élevages) à l'échelle nationale ;

⁶ Les ICPE soumises à déclaration n'ont pas été comptabilisées. Leur nombre est d'environ 20 000.

- Parmi les premières :
 - 31 Seveso seuil haut (708 à l'échelle nationale),
 - 38 Seveso seuil bas (593 à l'échelle nationale),
 - 176 établissements industriels relevant de la directive sur les émissions industrielles (IED) (3 466 à l'échelle nationale).

Le suivi réglementaire des ICPE et leur contrôle sont assurés par les Unités départementales (UD), sauf pour les activités suivies par les DDPP/DDCSPP. Il y a un pilotage au niveau du siège de la Dreal qui se double d'une prise en charge partielle de la charge de travail, soit sur les sites les plus sensibles (Seveso seuil haut) -il faut toutefois noter que la Dreal demande une implication minimale de l'UD pour lui permettre de pouvoir réagir en cas de crise-, soit pour aider les UD à faire face à des problèmes de charge, par exemple du fait d'une vacance de poste. L'appui entre UD a été tenté sans beaucoup de succès, sauf dans le domaine des carrières.

Les inspecteurs des installations classées (IIC) doivent être habilités. Il s'agit d'un sujet sensible car cette habilitation demande de la formation et du temps. La Dreal affiche que l'habilitation prend 12 mois, les UD parlent plutôt de 18 mois. Or la Dreal Bourgogne-Franche-Comté fait partie des Dreal « peu attractives » et recrute donc beaucoup de personnel pas ou peu expérimenté dont certains postulent pour partir au bout de deux ans et demi.

4.8.1. L'articulation avec les DDPP/DDCSPP

La mission a rencontré la DDPP de Saône-et-Loire et la DDCSPP du Doubs.

Une note de la DGPR en date du 26 août 2016 fixe le cadre de l'intervention des DDPP/DDCSPP dans le domaine des risques.

Les relations entre la Dreal et les DDPP/DDCSPP semblent plutôt bonnes. Le partage des responsabilités du contrôle des ICPE se fait par un arrêté préfectoral pour chaque département, mais dans certains cas celui-ci mériterait une mise à jour. La Dreal réunit les inspecteurs DDPP/DDCSPP avec ses propres inspecteurs trois/quatre fois par an, ce qui est apprécié, même si les premiers se sentent un peu marginaux. De même, la désignation d'un correspondant au niveau de la Dreal (qui n'existait pas en Bourgogne avant la fusion) est jugée positivement.

Le poste de Cric (coordonnateur régional installations classées) a été vacant en Franche-Comté pendant huit mois, mais avec la fusion des régions a été mis en place un binôme titulaire (ex-Bourgogne)/suppléant (ex-Franche-Comté). Le Cric voit spécifiquement la Dreal une fois par an, sans les IIC.

Globalement les moyens des inspecteurs DDPP/DDCSPP sur la région sont faibles (huit ETP répartis en plusieurs fractions d'ETP ; il convient de signaler la mutualisation d'un ETP entre la Haute-Saône et le Territoire de Belfort pour répondre aux problèmes causés par ce fractionnement) et les inspecteurs sont spécialisés par types d'installations. Il en résulte que les intérimaires sont toujours délicats et la continuité de service ne peut pas être toujours assurée. Il faut toutefois noter que les statistiques ne montrent pas une situation très dégradée en matière de contrôle et d'instruction de dossiers.

La question se pose de la viabilité à terme de ce découpage entre Dreal et DDPP/DDCSPP. Si certains agents de ces dernières semblent très attachés au contrôle des ICPE, il ne paraît pas déraisonnable d'envisager un regroupement au sein de la Dreal dans certains cas. Tous les responsables locaux n'y seraient pas hostiles.

7. Mettre à jour les textes répartissant le contrôle des installations classées entre Dreal et DDPP/DDCSPP, sans rechercher absolument une harmonisation, ceci dans un souci de prise en compte pragmatique des situations locales (Dreal).

4.8.2. L'instruction des dossiers

En 2016, la Dreal affichait 13,7 mois en moyenne pour instruire les nouveaux projets contre 11,2 mois en moyenne nationale. Elle affiche toutefois 56% des dossiers traités en moins de 12 mois.

4.8.3. Les inspections

L'activité d'inspection est coordonnée au niveau du siège et répartie entre les UD.

En 2016, il y a eu 508 visites d'établissements soumis à autorisation, et 288 visites d'autres établissements.

La Dreal a tenu environ 90 % de ses objectifs du plan de contrôle pluriannuel imposé par le ministère et se situe légèrement en dessous de la moyenne des Dreal.

Par contre, la Dreal est en dessus de la moyenne pour les premières visites, contrairement à 2015.

En contrôles pondérés par ETP, la Dreal était à 14,8 contre une moyenne nationale de 18,5 (en 2015 18,9 contre 19,8).

La mission note des actions conduites en liaison avec la police et la gendarmerie contre des centres illégaux de stockage de déchets ou de véhicules hors d'usage comme en Côte-d'Or.

4.8.4. Les sanctions administratives et l'action pénale

Les sanctions en 2016 (chiffres 2015 entre parenthèses) ont été :

	ICPE soumises à autorisation	Autres
Arrêtés préfectoraux de mise en demeure	43 (51)	43 (31)
Arrêtés préfectoraux de suspension d'activité	0 (1)	2 (0)
PV	18 (16)	28 (31)

La Dreal n'a pas de doctrine officielle sur les sanctions. Toutefois elle prépare une fiche de procédure sur l'inspection des ICPE, dont le paragraphe 8 traitera notamment des suites à donner (mise en demeure, suites administratives et/ou procès-verbal).

La mission a rencontré le procureur de la République adjoint de Dijon et évoqué le sujet avec des UD.

Les UD établissent systématiquement un PV pour tout délit constaté, plus rarement pour des contraventions. Ceux-ci sont signés de l'IIC et transmis au procureur avec un rapport de la Dreal qui précise les faits, la situation de l'exploitant et les suites administratives. Ce rapport fait une proposition de suites à donner par le Parquet. Il semble que la Dreal soit suivie lorsqu'elle intervient ainsi. Toutefois il faut noter que :

- Cette procédure ne semble pas harmonisée au niveau régional et toutes les UD ne semblent pas procéder ainsi ;
- Dans certaines UD, il y a une rencontre annuelle avec le procureur ou son adjoint pour faire le bilan des dossiers, mais d'une part cette procédure n'est pas générale, d'autre part le découpage judiciaire ne coïncide pas avec celui de la Dreal (la région couvre tout ou partie de 4 ressorts de Cour d'appel), ce qui impose de multiples concertations.

Lorsqu'il y a PV, il est important que la Justice donne un minimum de suite (ne serait-ce que de faire entendre l'intéressé), faute de quoi la Dreal perd un moyen de pression pour contraindre une entreprise à régulariser sa situation, et une part de crédibilité. Il est donc important d'éviter les fausses notes entre l'inspection des ICPE et les procureurs.

8. Harmoniser les pratiques de l'inspection des installations classées dans les relations avec les Parquets (Dreal).

4.8.5. L'éolien

Le sujet éolien est important en Bourgogne-Franche-Comté avec un objectif du Schéma régional éolien de 2 100 MW à l'horizon 2020. Actuellement 1 330 MW ont été autorisés, pour 430 MW en activité. Toutefois la situation est contrastée selon les départements : ainsi l'Yonne serait quasiment saturée alors que les projets dans la Nièvre peinent à trouver des sites compte-tenu des contraintes militaires ainsi que de celles liées à la biodiversité et aux paysages.

L'éolien a fait l'objet de l'expérimentation « autorisation unique » dans les deux régions, Bourgogne et Franche-Comté et est coordonné à ce titre au niveau du siège de la Dreal.

La mission a rencontré la société RES, un des grands intervenants régionaux dans ce secteur. Celle-ci a souligné les points suivants :

- La création de parcs éoliens prend beaucoup de temps : typiquement, il faut compter 15 mois de préparation avant dépôt du dossier (dont 12 mois d'étude d'impact et trois mois de consolidation et d'élaboration de variantes), mais six ans entre le dépôt du dossier et la mise en service : l'essentiel des délais vient des recours en contentieux (un préfet a souligné que les associations anti-éoliennes étaient très structurées et très compétentes sur les questions de droit).

- L'expérimentation « autorisation unique » est considérée comme globalement positive, mais RES souligne les différences d'approche entre départements dans la concertation avec le porteur de projet avant dépôt de son dossier : selon les cas, les différents intervenants sont plus ou moins associés ; or il faut trouver un juste milieu entre une approche trop large et trop collégiale qui conduit à ce qu'il n'y ait pas de pilote, et une approche trop structurée qui ne permet pas assez à tous de faire valoir leurs préoccupations, ce qui débouche ultérieurement sur de très nombreuses demandes de compléments.
- RES n'a pas voulu demander des « certificats de projet » de crainte d'offrir le flanc à des recours contentieux contre ceux-ci.
- Fin 2016 les opérateurs se sont précipités pour déposer des dossiers afin de bénéficier de l'ancien tarif de rachat, et RES craint que la Dreal n'ait pas les moyens de les instruire aussi rapidement que par le passé.

4.9. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT)

La région Bourgogne-Franche-Comté compte 26 établissements Seveso susceptibles d'être concernés par un PPRT. Parmi ceux-ci, quatre échappent à cette obligation du fait que la zone à risque n'excède pas le périmètre de l'établissement. Sur 22 établissements restant, deux fois deux établissements partagent le même PPRT. Au total, la région est donc concernée par 20 PPRT.

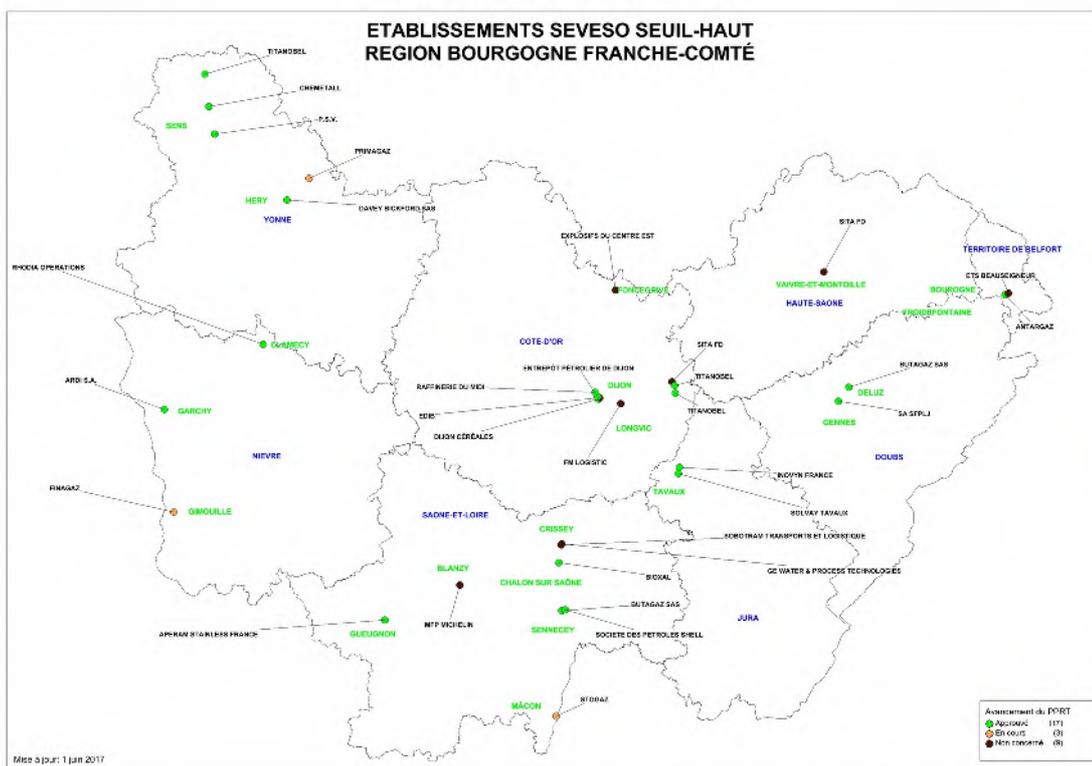


Figure 4 : Carte des établissements Seveso seuil haut de la région Bourgogne-Franche-Comté. En vert les 17 PPRT approuvés, en orange les 3 en cours, et en marron les 9 non concernés

Sur ce nombre, les quatre PPRT de Franche-Comté avaient été approuvés avant la fusion des régions, ainsi que 12 des PPRT de Bourgogne. Il restait donc quatre PPRT :

- Raffinerie du Midi à Dijon (21),
- Stockage de gaz de Finagaz à Gimouille (58),
- Stockage de gaz de Stogaz à Mâcon (71),
- Stockage de gaz de Primagaz à Chéu (89).

Le PPRT de la Raffinerie du Midi ayant été approuvé par arrêté préfectoral du 28 novembre 2016, il ne restait plus que 3 PPRT à boucler à fin 2016, alors qu'il était prévu que ne reste que le PPRT de Stogaz.

Stockage de gaz de Finagaz à Gimouille (58) : Le site, au sud-ouest de Nevers, a été exploité par Totalgaz avant d'être cédé à Finagaz. Cette reprise s'est accompagnée d'une réduction des capacités de stockage, ce qui a permis de réduire la zone de risques et donc le nombre de maisons relevant d'une mesure de délaissement. Contre toute attente, cette évolution a été mal accueillie : en effet, il apparaît que, l'habitat étant très modeste, les propriétaires préfèrent voir leur bien bénéficier d'une mesure de délaissement plutôt que de pouvoir le conserver, mais avec l'obligation de faire des travaux de consolidation. L'enquête publique a été lancée début 2017. Compte tenu de la période électorale, l'approbation du PPRT pourrait intervenir au plus tôt en juin, plus probablement après les congés d'été.

Stockage de gaz de Stogaz à Mâcon (71) : Le site est localisé au sud de l'agglomération de Mâcon, en zone industrielle. L'option d'une relocalisation a été écartée, mais diverses mesures ont permis de réduire la zone de risques. Les bâtiments concernés par des mesures foncières sont à usage industriel ou commercial et plusieurs sont actuellement inoccupés. Il est proposé d'exproprier les bâtiments inoccupés (coût de 1 à 2 M€) et de prévoir pour les autres une mesure de délaissement. La préfecture n'est pas opposée mais s'interroge sur le bien-fondé des dépenses, sachant qu'il y a des interrogations sur l'avenir du site Stogaz. La mission suggère que le préfet prenne un contact à haut niveau avec l'entreprise (ou son actionnariat) pour préciser les perspectives. Actuellement la Dreal vise une approbation pour juillet 2018.

Stockage de gaz de Primagaz à Chéu (89) : Le site est localisé à une trentaine de kilomètres au nord-est d'Auxerre. Après deux ans de travaux sur l'option de relocalisation, qui s'est avérée trop coûteuse, l'industriel a opté pour une reconfiguration du site et une réduction importante de quantités stockées. La mise à l'enquête publique est prévue pour mai 2017.

La Dreal a fait le choix de gérer les PPRT au niveau du siège. Les unités départementales sont tenues informées de façon à leur permettre de jouer le rôle de relais. Cette organisation permet de compenser dans certains cas le manque d'expérience ou de durée dans le poste des ingénieurs de terrain, le personnel du siège étant plus stable.

L'approbation des PPRT ne clôture pas le dossier. En effet restent à mettre en place les mesures foncières d'expropriation ou de délaissement, les mesures de renforcement de certains immeubles et les mesures organisationnelles. Les deux premiers types de mesures ont un financement théoriquement prévu, contrairement au troisième. Ainsi la mesure organisationnelle relative à la gestion de la circulation en cas

d'accident à l'Entrepôt pétrolier de Dijon à Longvic (21), prévue au PPRT, se heurte au problème de la participation au financement par le gestionnaire de la voirie. Par ailleurs, la participation financière de 10% des propriétaires de logements à consolider n'est pas toujours évidente : ainsi, dans le cas du PPRT de Finagaz à Gimouille, compte tenu de la faible valeur du bâti, les propriétaires concernés sont très réticents et auraient préféré bénéficier d'une mesure de délaissement. Même pour les deux premiers types de mesures des difficultés peuvent apparaître a posteriori : ainsi, tant le Conseil départemental que l'exploitant rechignent à financer les mesures foncières du PPRT Antargaz à Bourgne (90).

4.10. Les sites et sols pollués

Le siège a un double niveau d'intervention (pilotage et doctrine, suivi des sites les plus complexes) avec deux agents du siège qui travaillent sur ce thème (un pour les sites orphelins en lien avec l'Ademe, un référent fonctionnel). L'action de la Dreal va se renforcer avec l'élaboration, par le référent sur ce thème qui a pris ses fonctions en 2016, d'une note méthodologique en repensant les modes de travail et en affichant des priorités.

La base de données BASOL recense (dans sa version Web grand public), 292 sites et sols pollués ou appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif en Bourgogne-Franche-Comté sur les 6 509 recensés au 20/02/2017 en France entière⁷. Le taux de sites « traités avec surveillance et/ou restriction d'usage » et « traités et libres de toute restriction » est comparable à celui de la France entière (soit de l'ordre de 60 % pour les sites pris en compte sur BASOL Web). 12 sites orphelins ont été dénombrés et sont en cours de traitement par l'Ademe (avec lequel les relations sont considérées comme variables et complexifiées par la réforme territoriale (cf § 6.2.1).

Parmi les sites les plus sensibles figurent :

- des sites de stockage de déchets radioactifs (dans l'ancienne mine d'uranium de Bazot à Issy l'Évêque (Saône-et-Loire), à Geugnion (Saône-et-Loire) et à Charquemont (Doubs) qui font l'objet d'un suivi attentif et d'un accompagnement par la DGPR.
- le site industriel de Prémery (Nièvre) anciennement occupé par Lambiotte entreprise chimique spécialisée dans la carbonisation du bois et dont une partie est devenue un site orphelin qui est en cours de traitement (il s'agit de l'une des plus grosses opérations menées par l'Ademe avec une enveloppe prévisionnelle de 12 M€). Une autre partie du site a été reprise par TEN (Technologie Environnement Nièvre : entreprise spécialisée dans la production de biodiesel à partir des déchets de la trituration du colza) qui a été mise en liquidation en juillet 2016, ceci après qu'un montage juridique dissociant l'exploitation (TEN) et le foncier (TEN immobilier) ait été mise en œuvre sans que la Dreal ne parvienne à s'y opposer, et empêcher le site de devenir orphelin.
- des sites où la nappe souterraine est polluée (Alstom – Transport à Belfort) qui fait l'objet d'une action dans la durée dans un contexte économique difficile.

⁷ Par ailleurs la Dreal a connaissance de 125 autres sites qui sont encore en cours de saisie dans BASOL ou qui après analyse ont été basculés vers BASIAS (Base de données plus large, qui recense les « anciens sites industriels et de service, abandonnés ou non, susceptibles d'avoir laissé des installations ou des sites pollués »).

La mission a pris note de l'implication croissante des services dans le traitement des dossiers sites et sols pollués et de leur regret que cette activité ne soit pas mieux valorisée dans l'allocation des effectifs ; la DGPR a déjà été alertée sur ce point.

La mise en place avant le 1er janvier 2019 des SIS (Secteurs d'Information sur le Sol) instaurés par loi ALUR implique un travail important en Dreal et dans les DDT qui est tout juste engagé et pour lequel un accompagnement de la DGPR sera utile.

9. Conduire une analyse des montages juridiques utilisés par les ICPE pour faire évoluer leur périmètre de responsabilité et établir une note de sensibilisation sur les précautions à prendre localement pour limiter le risque que des sites pollués deviennent orphelins (DGPR) ; Être vigilant sur toute évolution juridique des ICPE concernées (Dreal).

4.11. Les équipements sous pression

La Dreal héberge le pôle inter-régional ESP (Équipements sous Pression) de la zone Est (qui couvre deux régions : Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté) ce qui constitue un atout pour le bon exercice de ses missions dans ce domaine (les relations entre le pôle et les Dreal font l'objet d'une note d'organisation datant de 2012, qui reste d'actualité mais mériterait d'être actualisée sur la forme).

Les visites de surveillances d'agences n'ont pas mis en évidence d'insuffisance notable au sein des bureaux de contrôle. Les VSE (Visite de Surveillance d'Équipements) sont réalisées conformément à la planification arrêtée au niveau national et peuvent concerner des équipements grand public (exemple : sableuses importées de Chine). La région Bourgogne-Franche-Comté compte actuellement un seul SIR (Service d'Inspection Reconnu) celui de Tavaux (dont la surveillance est « dépaycée », donc confiée à un autre pôle). Un deuxième SIR devrait être déployé avec la séparation des activités de la plate-forme en deux établissements.

Le pôle a engagé l'élaboration de fiches pratiques (FP2 Sanction des organismes habilités et FP3 sur les inspections ICPE et ESP) qui rappellent le cadre juridique, présentent une méthodologie et fournissent des cadres-types. Ce type de démarche mérite d'être valorisé et repris au niveau national.

L'action prioritaire sur le contrôle des ESP situés au sein des UIOM (Unités d'Incinération d'Ordures Ménagères) engagée suite à des incidents sur le site de Noidans-le-Ferroux (70), a été réalisée sur sept des huit incinérateurs exploités en Bourgogne-Franche-Comté. Ces contrôles ont mis en évidence essentiellement des insuffisances administratives (absences de déclarations de mise en service) et peu de non-conformité (un arrêté de mise en demeure).

II. Valoriser au niveau national l'élaboration de fiches pratiques sur le contrôle des équipements sous pression (DGPR)

4.12. Les canalisations

La région est parcourue par 3 600 km de canalisations de transport de matières dangereuses dont le pipeline sud européen (SPSE), l'oléoduc de Défense Commune (DCI -TRAPIL) et des gazoducs. La mise en place des SUP (Servitude d'Utilité Publique) autour des canalisations de transport de matières dangereuses a été engagée dès fin 2015 et se poursuit sous le pilotage de la Dreal notamment sur les

départements 58 et 89 traversés uniquement par des canalisations de transport de gaz.

Le projet « Val de Saône » (nouvelle canalisation de transport de gaz naturel de 187 kms porté par GRT Gaz concerne notamment deux départements de Bourgogne-Franche-Comté. La Dreal et les DDT contribuent à l'instruction des dossiers correspondants (DUP, arrêté autorisant la construction et d'exploitation, SUP, dérogation espèces protégés, défrichement...) qui se poursuit normalement dans des délais contraints.

GRDF est très impliqué dans les actions relatives à la sécurité de ses canalisations et notamment dans la mise en œuvre de la politique anti-endommagement, en collaboration avec la Dreal ; la région n'a d'ailleurs pas connu d'accident de personnes depuis une dizaine d'années. Le recensement des quelque 15 000 branchements anciens est engagé (les nouveaux depuis 2 000 sont déjà cartographiés).

4.13. Les transports de matières dangereuses (TMD)

La Dreal a examiné les études de danger de quatre aires d'autoroutes concernées par les dispositions des articles L551-2 et suivants du code de l'environnement (il n'y a pas en Bourgogne-Franche-Comté de port ou gare ferroviaire de triage relevant de ce dispositif). Ces études n'ont pas mis en évidence de problématique lourde et la prescription éventuelle de mesures de protection est différée dans l'attente des conclusions des réflexions engagées au niveau national sur l'évolution du dispositif.

La présence d'infrastructures routières de transit et la situation géographique de la région font que les Transports de Matières Dangereuses (TMD) sont denses, notamment par route. Les contrôles de la réglementation correspondante est assurée, sur la route et en entreprise, par le Service Mobilité et Transports qui s'efforce notamment de respecter l'objectif national (5 % des contrôles doivent concerner les TMD) et a engagé⁸ avec le SPR une démarche visant à coordonner leurs interventions respectives. Enfin, on notera que la mission de réception des véhicules concerne notamment les citernes de transport fabriqués par l'Entreprise MAGYAR (1er fabricant européen).

4.14. Les risques miniers

La région est concernée par d'anciens sites miniers et l'élaboration d'une doctrine régionale est engagée en s'appuyant sur :

- celle qui avait été établie dans l'ancienne région Franche-Comté en 2015,
- les pratiques antérieures en ex. région Bourgogne (où tous les « porter à connaissance » ont été réalisés), et
- la démarche initiée par la DDT 71 sur la prise en compte du risque minier dans les documents d'urbanisme (« comment faire du PPRM sans PPRM »).

On mentionnera le cas d'effondrements à la Machine (Nièvre) sur le site d'une ancienne mine de charbon ; un zonage a été réalisé par Geoderis, mais il n'y a pas de PPRM en raison de la faible pression foncière.

⁸ conformément à la recommandation n° 8 du rapport CGEDD 012006-01 « organisation du contrôle des transports des matières dangereuses » de mars 2016)

Dans le Territoire de Belfort, cinq communes sont concernées par l'après mine. Le « porter à connaissance » a été fait mais n'engendre pas de prescriptions particulières, les zones concernées n'étant ni urbanisées, ni urbanisables.

5. LA GESTION DE CRISE

Si, face à la menace d'attentats, les services préfectoraux sont particulièrement mobilisés sur les mesures intéressant la sûreté⁹, elles ne négligent pas pour autant les risques naturels et technologiques et la Dreal est elle-même partie prenante dans ce domaine. Ainsi l'organisation de la Dreal pour la gestion de crise fait-elle l'objet d'une note d'organisation très complète qui fixe notamment les dispositions relatives à l'astreinte (astreinte « cadre » de sécurité globale par un cadre de la Dreal, et astreinte « hydrométrie »). L'articulation avec les astreintes de la zone de défense ne soulève pas de difficulté et les préfetures rencontrées font état d'une implication satisfaisante des DDT dans la préparation et la gestion des crises locales et d'une forte réactivité de la Dreal (siège et UD).

5.1. Les risques technologiques

Les plans d'exercices établis par les SIDPC concernent chaque année de un à deux établissements Seveso et permettent de respecter la fréquence d'un exercice au moins tous les cinq ans pour les « Seveso seuil haut ». Les UD et le SPR sont mobilisés pour la préparation des exercices puis lors de leur déroulement.

La Dreal établit et réalise de son côté un programme annuel d'exercice inopinés P.O.I. en entreprise ; ces exercices n'ont pas mis en évidence de dysfonctionnement grave.

Quelques accidents sont survenus ces dernières années -incendie d'un atelier Arcelor à Geugnon (Saône-et-Loire), fuite de produits toxiques à l'entreprise United Initiators à Châlon sur Saône (Saône-et-Loire)- qui ont mobilisé des cellules de crise sur plusieurs jours sans dysfonctionnement.

Le cas d'un accident d'un camion de transport de matières dangereuses (produits BASF, à Montchanin) a permis de mettre en exergue non seulement la réactivité des services dont l'UD Dreal, mais aussi la difficulté de gérer, avec des moyens locaux limités, des situations complexes, en raison notamment du caractère multi-national des acteurs impliqués.

5.2. Le risque inondation

Les exercices inondations sont programmés et conduits localement par les préfetures avec le soutien des DDT, la Dreal intervenant essentiellement en tant qu'observateur. La Dreal a prévu en 2017 un exercice inter-départemental associant le SPC Rhône Amont Saône qui devrait mobiliser trois DDT et s'appuyer sur le module école de Vigicrue.

Dans une région où, comme ailleurs, la culture du risque n'est pas partout bien développée, la mobilisation des élus sur l'élaboration des PCS n'est pas toujours aisée, d'autant que les compétences nécessaires sont rares ; mais leur élaboration est bien avancée notamment dans les communes où ils sont obligatoires. Le passage à des PCS inter-communales n'est pas la priorité alors que les nouvelles structures n'ont pas encore stabilisé leur mode de gouvernance. Des initiatives locales visent à accompagner les petites communes : P.M.A-Pays Montbéliard a ainsi engagé une

⁹ la Dreal intègre elle-même cette priorité et, suite à la circulaire de juillet 2015, a réalisé des inspections spécifiques des sites Seveso.

démarche d'accompagnement des communes avec notamment la création d'un S.I.G dédié **Intr@Geo**.

La mission RDI est portée par les DDT, avec animation de la Dreal. La particularité de la région Bourgogne-Franche-Comté réside dans sa position sur trois bassins hydrographiques comprenant chacun un service de prévision des crues qui n'est pas sur le territoire. L'animation technique nécessite donc un suivi important de la Dreal.

Un plan d'action « RDI » a été mis en place par la Dreal. Il comporte un socle minimal et des objectifs cibles et comporte trois volets :

- un volet organisationnel précisant les missions, l'organisation et le fonctionnement inter-services pour les RDI,
- un volet relatif aux outils et à l'aide à la décision,
- un volet formation amélioration continue.

La mission a relevé des avancées notables dans la prise en compte de cette mission RDI en DDT, bien que des décalages en termes de maturité des dispositifs existent encore entre départements, et malgré la faiblesse des effectifs. Beaucoup de formations sont réalisées par l'IFORE, le Schapi, le Cerema. Il est projeté des formations plus localisées avec l'appui des SPC et à destination des cadres d'astreinte de la Dreal ou des DDT. La mission a aussi noté que cette fonction RDI, bien que se situant à un niveau très élevé des priorités des services de l'État, tant au niveau central que régional ou départemental, était largement ignorée ou au mieux incomplètement connue des préfets et de leurs services qui devraient en être les premiers bénéficiaires. Les préfets ont tendance à ne connaître que le DDT (ou le responsable de l'UD Dreal), sans s'encombrer des détails d'une organisation plus fine telle que le RDI qui se voudrait pourtant plus efficace en cas de crise.

La mission a relevé l'attente d'un préfet qui souhaiterait disposer d'outils informatiques d'aide opérationnelle à la gestion de crise à l'instar de celui qui équipe les SDIS. Elle a également relevé une relative méconnaissance dans la région Bourgogne-Franche-Comté de l'outil OGERIC. Cet outil présente certes l'inconvénient de fonctionner sous connexion avec un serveur externe, mais son déploiement et son articulation avec les outils du ministère de l'intérieur mériteraient d'être renforcés.

5.3. Les ouvrages hydrauliques

Il existe un fiche réflexe pour chaque ouvrage. Elles ont été refondues pour passer de huit à quatre pages, permettant une compréhension plus rapide, et révisées pour tenir compte des nouveaux critères de classement. Elles ont aussi été étendues aux barrages d'étangs.

Toutefois, ces fiches réflexes ne prennent pas en compte les effets domino qui peuvent être générés lors de la rupture d'un ouvrage.

6. LES RELATIONS AVEC LES AUTRES ACTEURS

6.1. Les collectivités locales

Le format de l'exercice d'audit ne permet pas de rencontrer toutes les collectivités locales impliquées dans la mise en œuvre de la politique de prévention de risques dans la région, ni même des représentants dans chaque département. La mission s'est néanmoins formée une opinion, à partir des nombreux entretiens conduits et plus spécifiquement avec les Conseils départementaux de la Nièvre et du territoire de Belfort, une communauté de communes (Nevers agglomération), et un élu local (maire et Vice-Président du CD 25). La relation avec les collectivités a de plus souvent été abordée avec les interlocuteurs des services de l'État.

Les opinions exprimées par l'ensemble des acteurs locaux sont diverses et ne peuvent être synthétisées ou exprimées de manière unique. Un certain nombre d'idées ou de messages se dégagent, que la mission estime important de transmettre :

- Des relations entre collectivités locales et services déconcentrés de l'État de qualité

Basées sur la confiance et le professionnalisme de part et d'autre, ces relations se sont développées parfois à la suite d'une véritable impulsion donnée par la collectivité, comme en témoigne l'implication ancienne de Nevers sur le risque inondation : cf. l'étude générale du risque inondation sur l'agglomération de Nevers (EGRIAN), qui a servi de base à tous les plans et stratégies en la matière.

- Des inquiétudes réelles et importantes sur la mise en œuvre de la Gemapi

La Gemapi implique « par construction » et par transfert de compétence que les Départements soient dessaisis des dossiers « eau » et « risque inondation ». Or, nombre de départements ont investi significativement ce domaine, possèdent des équipes dédiées sur le sujet et apportent des co-financements substantiels. Alors que les budgets des départements s'annoncent de plus en plus difficiles à tenir, il est fort peu probable que les assemblées départementales acceptent de maintenir des financements à haut niveau sans avoir la compétence associée. Le CD 58 fait cependant valoir le rôle essentiel qu'il entend continuer à jouer en matière de solidarité territoriale, mais le cadre législatif n'encouragera pas ces transferts.

D'autres interlocuteurs signalent que la région n'est apparemment pas prête à prendre le relais des départements dessaisis et que le problème touchera aussi le fonctionnement des EPTB.

Du côté de ceux qui vont recevoir cette compétence, les inquiétudes sont tout aussi grandes : manque de moyens, calendrier incertain, ..

- Un plaidoyer pour le maintien par l'État de compétences techniques fortes au plus proche des territoires

Le danger de concentrer les compétences et centres de décisions dans les capitales régionales est souligné. La proximité est essentielle, et les élus soulignent que l'équilibre entre rural et urbain ne se fait pas naturellement.

- Un appel vers des procédures simplifiées, cohérentes et adaptées à la réalité des territoires

La perception des différentes stratégies et plans élaborés par l'État est souvent perçue comme étant de plus en plus complexe et technocratique. L'État se protège (parfois de manière excessive ?) et renvoie aux collectivités, sans leur donner les moyens

correspondants. Les décisions peuvent être prises en inadéquation avec les moyens et surtout sans s'assurer qu'elles seront facilement comprises par ceux à qui elles s'adressent.

L'inflation normative est également citée, et certains interlocuteurs ont relevé la césure existante « entre ce qui est pensé au ministère et ce qui est vécu au niveau des territoires ».

- La culture du risque

Bien que l'amélioration de la culture du risque naturel figure dans les priorités de la stratégie de l'État en région (cf chapitre 3.1.2.) et que les collectivités locales soient les transmetteurs naturels de cette culture, ce point a été peu abordé. L'existence même de cette priorité de l'État est même souvent ignorée des élus locaux rencontrés.

6.2. Les établissements publics

6.2.1. L'Ademe

Le siège de l'Ademe a, après fusion des régions, été localisé dans la ville siège de la Dreal ce qui facilite les relations, qui donnent lieu à des échanges directs entre services, à des rencontres avec la direction tous les trois/quatre mois, et à des réunions thématiques. L'Ademe travaille en bonne complémentarité avec la Dreal (la Dreal pour les aspects réglementaires, l'Ademe pour l'accompagnement), sur diverses thématiques : déchets, énergie, SSP, qualité de l'air.

Les pratiques qui différaient selon les ex-régions (exemple : l'Ademe était plus impliquée en ex-région Franche-Comté qu'en Bourgogne dans les PPA) sont en cours d'harmonisation. Pour les SSP l'intervention est pilotée par deux des correspondants interrégionaux du pôle de compétence technique qui est rattaché au siège à Angers : correspondant à la direction régionale de Lyon pour l'ancienne région Bourgogne, correspondant à la direction régionale de Strasbourg pour l'ancienne région Franche-Comté. Cet éclatement peut expliquer des pratiques différentes, et de fait les dossiers des 12 sites orphelins sont traités de façons différentes.

6.2.2. VNF

Créé en 1991, Voies navigables de France est depuis 2013 un établissement public administratif de l'État (ministère de l'environnement) chargé de la gestion des voies navigables nationales pour l'essor des activités fluviales.

À ce titre, VNF gère trois types d'infrastructures

- des canaux à bief de partage, alimentés à partir de barrages réservoirs, par exemple le Canal de Bourgogne, alimenté par des grands barrages et dont l'utilisation est mixte (eau potable et tourisme),
- des canaux latéraux à des rivières non navigables, alimentés par des prises d'eau sur les rivières, par exemple le canal latéral à la Loire,
- des canaux mixtes avec la rivière : la navigation se fait tantôt sur la rivière, tantôt sur des dérivations canalisées, par exemple le canal du Nivernais.

La région Bourgogne-Franche-Comté dépend principalement de deux directions territoriales de VNF : Centre-Bourgogne et Rhône-Saône.

Beaucoup d'ouvrages de type barrages ont une fonction de régulation de crues. VNF gère les deux tiers des barrages classés nationaux (dont 19 en Bourgogne-Franche-Comté).

En matière de politique de prévention de risques, le sujet majeur pour VNF est la sécurité des ouvrages hydrauliques. Le classement des OH se fait par les DDT et le suivi par les services de contrôles de la Dreal.

1 800 écluses sur le réseau en rivières sont classées comme barrages. Les digues de canaux sont aussi assimilées à des barrages. Il y a un énorme linéaire, qui engendre d'énormes dépenses potentielles en cas de classement. D'après VNF, le classement se fait sans cohérence entre les différents services.

L'impact financier est potentiellement très important, avec des dépenses qui pourraient être exigées de VNF qui n'en a pas les moyens.

6.2.3. Le Cerema

La Dreal et les DDT de la région Bourgogne-Franche-Comté font appel au Cerema (DT Centre est) dans le cadre des DAP (Délégation d'Autorisation de Programme) du Cerema. Les interventions concernent, l'assistance à l'élaboration de PPRi en fonction des moyens et compétences disponibles en DDT, et des expertises techniques sur des problèmes géologiques et de mouvements de terrains. Le dispositif de programmation et de gestion des crédits est jugé complexe et le volume d'intervention est conditionné essentiellement par la capacité à identifier les experts disponibles en réponse aux besoins puis par la maîtrise des délais, considérée comme peu satisfaisante. On relève deux interventions particulières : une étude sur la résilience d'un territoire face aux inondations, et une formation sur la même thématique ; mais la mission n'a pas ressenti l'expression de relations denses avec le Cerema, dont il est peu fait mention lors des entretiens et dans les documents.

6.2.4. L'ARS

Le département « Santé Environnement » (SE) de la direction Santé publique de l'ARS est très présent dans les départements (chaque délégation départementale de l'ARS accueille une unité du SE) et en charge de la sécurité sanitaire des eaux, de l'habitat dégradé et du bloc « environnement extérieur ». Ses missions présentent donc de nombreuses interfaces avec celles de la Dreal qui vont au-delà du périmètre d'intervention du SPR qui a pourtant été désigné « porte d'entrée unique ». L'ARS s'est efforcé de recréer des liens directs avec d'autres interlocuteurs. Elle regrette un manque de coordination sur les SSP ; celle-ci pourra être améliorée au travers de l'élargissement aux nouvelles structures du protocole passé en 2014 sur l'ancienne région Franche-Comté.

L'élaboration du PRSE3 est engagé et après une période de flottement le mode de travail avec la Dreal a été calé ; l'équipe opérationnelle regroupe l'ARS, la Dreal et la région.

Les relations avec la Dreal sont satisfaisantes notamment en cas de crise, avec par exemple une forte mobilisation de la Dreal lors de la crise sanitaire légionellose

d'août/septembre 2015 à Montbéliard conformément au protocole de collaboration passé en janvier 2015 entre l'Ademe et la Dreal FC.

10.Établir avec l'ARS des protocoles de collaboration tenant compte des nouvelles organisations et procédures (Dreal).

6.3. Les milieux professionnels

La mission a rencontré des représentants des milieux professionnels locaux, Union des industries chimiques (UIC), Union nationale des industries de carrière et matériaux de construction (Unicem) et Chambre de commerce et d'industrie régionale (CCIR), ce qui donne une bonne couverture des industries sur lesquelles s'exerce le contrôle de la Dreal.

Le climat de relations est bon. La Dreal rencontre annuellement ces interlocuteurs au niveau du chef du SPR pour faire le point sur les préoccupations et les priorités des deux parties. Tous les interlocuteurs notent que les relations de terrain au niveau des unités départementales sont bonnes en général, mais dépendent beaucoup des personnes. La fusion Bourgogne – Franche-Comté n'a pas perturbé ces relations parce que les personnes n'ont pas changé. Les milieux professionnels accueillent avec intérêt l'autorisation environnementale unique, mais attendent d'avoir un retour d'expérience plus long pour se prononcer.

Plus spécifiquement, l'UIC souligne les difficultés liées à l'empilement des nouvelles réglementations et à ce qu'elle perçoit comme des « sur-transpositions » des directives européennes. Elle déplore la trop rapide rotation des ingénieurs de terrain de la Dreal, heureusement compensée par la stabilité au siège.

L'Unicem déplore l'absence de cohérence au niveau régional de la politique des carrières et regrette qu'aucun acteur public ne traite de la légitimité économique de l'exploitation des carrières. Comme l'UIC, elle souhaite une pause réglementaire.

6.4. Les associations

La mission a rencontré les représentants de deux structures fédérant les associations dans le cadre des anciennes régions : FNE Franche-Comté, qui regroupe environ 60 associations et le Capren (comité des associations et des personnes pour la protection régionale de l'environnement) qui regroupe 15 associations et fédérations en Bourgogne.

Les associations ont de multiples occasions d'être en contact avec les administrations territoriales.

Les relations avec ces administrations sont jugées positives sur de nombreux points : sont cités en particulier l'accès à l'information (« des progrès ont été réalisés et il n'y a aujourd'hui aucune difficulté à obtenir les informations demandées ») et les démarches d'écoute, par exemple le formulaire de plainte qui est mis en ligne sur le site internet de la Dreal.

Sur d'autres aspects, ces relations font l'objet de critiques : les interlocuteurs de la mission soulignent notamment le manque de lisibilité des organisations administratives, aggravé selon eux par la réforme de l'administration territoriale de

l'État en 2010. Ils regrettent par ailleurs l'absence de concertation organisée suffisamment en amont des décisions.

Sur ce dernier point, FNE Franche-Comté considère que l'absence de concertation et de débat public en amont des décisions favorise la création systématique d'associations d'opposants à l'occasion de chaque projet avec une tendance des plaignants à se tourner d'emblée vers les tribunaux, sans aucun échange préalable.

Sur les structures de concertation, telles que les Commissions de suivi de site (CSS), les représentants rencontrés font part d'un jugement mitigé. Ils considèrent que les réunions trop formelles ne permettent pas toujours une bonne expression et font obstacle au débat. Ils prônent, au-delà des réunions plénières, l'instauration de groupes de travail « *ad hoc* » pour travailler sur des points particuliers. À titre d'illustration, une association soucieuse de s'assurer de l'absence d'impact sur un étang des rejets toxiques de la plate-forme chimique de Tavaux indique qu'il ne lui a pas été possible d'avoir des échanges constructifs sur ce sujet lors des réunions de la CSS. Elle apprécie en revanche l'invitation de l'exploitant à une réunion spécifique pour discuter de ce problème.

Au-delà des contacts fréquents qui existent, pour les dossiers, avec le service prévention des risques de la Dreal les représentants des associations souhaiteraient l'organisation de réunions périodiques d'information et d'échanges avec la Dreal sur les questions d'actualité.

11.Examiner les modalités possibles de concertation périodique avec les associations environnementales (Dreal).

7. LA COMMUNICATION

Au-delà de l'action sur la culture du risque traitée au § 3.1. et des relations avec les différents acteurs présentées au § 6, la mission s'est intéressée aux outils internet.

7.1. Le site internet de la Dreal

Le site internet de la Dreal n'a pas été la priorité lors de la fusion Bourgogne-Franche-Comté, ce qui est compréhensible. Pour les questions relatives aux risques, il se contente le plus souvent de proposer des liens vers les sites des deux anciennes Dreal ou des sites externes. A titre d'exemple, les informations relatives aux PPRT de l'ex-région Franche-Comté sont directement accessibles sur le site de la Dreal, alors que, pour les PPRT de l'ex-région Bourgogne, le site renvoie vers le site de l'agence de communication et d'échange sur les risques industriels en Bourgogne (Acerib). Il conviendra, dans un avenir pas trop éloigné, de procéder à une mise à niveau générale du site, puis de l'actualiser régulièrement.

Ces commentaires ne s'appliquent pas aux informations sur les crues et les sécheresses, disponibles sur le site de l'observatoire de l'hydrologie de Franche-Comté.

7.2. L'observatoire de l'hydrologie de Franche-Comté

Face à une multitude d'outils, source d'une information diffuse sur les risques hydrologiques et pouvant conduire à une difficulté d'accès et de confrontation des données d'origines diverses, et aussi afin d'améliorer l'information et la sensibilisation du grand public, une première plate-forme, l'Observatoire des Inondations du Doubs, a été créée en 2010.

L'Observatoire de l'Hydrologie de Franche-Comté (OHFC) lui a succédé en 2014, suite au même constat concernant le risque de sécheresse, en élargissant la thématique et le périmètre géographique.

L'OHFC est ainsi une démarche portée par l'État (Dreal) et l'EPTB Saône et Doubs.

Le site traite aussi bien des thématiques étiages qu'inondations sur l'ensemble de la région Franche-Comté. Il est opérationnel depuis le quatrième trimestre 2014. Sa maîtrise d'ouvrage est assurée par la Dreal, en collaboration avec l'EPTB Saône-Doubs. Cet outil de mutualisation sert de plate-forme collaborative avec les parties prenantes dans le cadre de l'élaboration de la SLGRI de Belfort-Montbéliard.

L'élargissement de son périmètre est à l'étude suite à la création de la grande région Bourgogne-Franche-Comté.

La mission salue cette initiative et cette réalisation exemplaire qui mériterait une généralisation aux autres régions.

III. Promouvoir, auprès de l'ensemble des Dreal, la mise en place de sites internet d'information sur tous les aspects utiles d'un bassin hydrographique, réalisés en coopération avec l'ensemble des partenaires concernés : EPTB, collectivités territoriales

Conclusion

La mission porte un jugement très positif sur l'action menée par les services de la Dreal et des DDT dans le domaine des risques en région Bourgogne-Franche-Comté. Elle a rencontré des personnels compétents et motivés. Elle a en particulier, noté l'efficacité dans ce domaine, de la mise en œuvre de la fusion entre les deux Dreal de Bourgogne et de Franche-Comté qui a permis à la nouvelle Dreal d'être très rapidement opérationnelle.

En dehors des tâches habituelles, deux dossiers requièrent un investissement important des équipes risque. Il s'agit d'une part de la nouvelle autorisation environnementale dans le domaine des risques technologique, et d'autre part de la Gemapi dans le domaine des risques naturels.

En ce qui concerne l'autorisation environnementale, l'expérimentation menée dans cette région montre l'importance de la concertation entre les différentes administrations, particulièrement lors de la phase amont. Elle montre aussi qu'il conviendra d'être très vigilant sur l'incidence de cette réforme sur les autres priorités de l'inspection des installations classées.

En ce qui concerne la Gemapi, il s'agit d'une réforme difficile, impliquant de nombreux partenaires qui ne sont souvent pas motivés. Il sera important de donner un signal fort de la volonté gouvernementale de mise en œuvre de cette réforme.

Par ailleurs, la complexité relevée pour les politiques relatives à la prévention des inondations met en évidence la nécessité de simplifier ces politiques publiques, en tenant compte de la capacité de leur appropriation par les citoyens, les élus et même les services concernés.

Jean-Jacques BENEZIT



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Hubert GOETZ



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Max MAGRUM



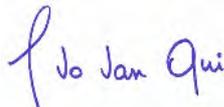
Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Dominique MARBOUTY



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Jean-Luc VO VAN QUI



Ingénieur général
des mines

Michel VUILLOT



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission



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

Conseil général
de l'environnement
et du développement durable

CGEDD N° 010056-01

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

Conseil général
de l'alimentation, de l'agriculture
et des espaces ruraux

CGAAER N° 16014-01

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE,
ET DU NUMÉRIQUE

Conseil général
de l'économie

CGE N° 2016/01/CGE/CI

Paris, le 8 mars 2016

Les vice-présidents

à

M. Jean-Jacques BENEZIT
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

M. Hubert GOETZ
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

M Max MAGRUM
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

M. Dominique MARBOUTY
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts
Coordonnateur

M. Jean-Luc VO VAN QUI
ingénieur général des mines

M. Michel VUILLOT
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Objet : Audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques des régions Bourgogne et Franche-Comté
Référence : Notre note du 13 août 2015

La programmation 2016 des audits de la mise en œuvre des politiques de prévention des risques a retenu deux opérations concernant des régions dont le périmètre a été modifié suite à la loi NOTRe.

Les deux anciennes régions Bourgogne et Franche-Comté, prévues initialement en 2016 et 2017, seront traitées simultanément.

Ces choix ont été validés par le directeur de la DREAL, sous réserve que les investigations soient réalisées au deuxième semestre 2016.

La mise en place de la nouvelle organisation mobilise une part significative des énergies, et est prioritaire sur l'audit, même si les constats réalisés à cette occasion permettront sans doute d'aider à finaliser la feuille de route des services régionaux.

Aussi nous vous demandons d'utiliser largement la documentation disponible sur les sites internet, et de bien veiller à ce que seuls les documents existants vous soient fournis. Le guide méthodologique des audits « risques » en identifie un certain nombre. Leur absence ne devra pas conduire à demander des rédactions spécifiques nouvelles.

Concernant vos investigations, vous veillerez à réduire l'importance du temps consacré au pilotage des services départementaux, qui doit être refondu du fait de l'augmentation du nombre des départements et de la diversité des pratiques, pour les risques naturels. Nous vous demandons par contre de renforcer vos investigations sur les risques naturels à l'échelle départementale, y compris pour évaluer le regard et les attentes des partenaires publics et privés des politiques des risques.

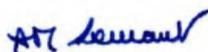
Concernant les risques technologiques, la mise en œuvre étant essentiellement le fait de la DREAL, vous examinerez la future articulation entre le service régional et UT née de la fusion. Le thème de la durée d'instruction des autorisations nouvelles sera un axe fort de vos travaux, mais en mobilisant les UT.

En ce qui concerne ces dernières, vous auditez celles des départements dont vous aurez choisi de rencontrer le préfet et les services (DDT, DD(CS)PP).

La vice-présidente du CGEDD

Le vice-président du CGAAER

Le vice-président du CGE



Anne-Marie LEVRAUT



Bertrand HERVIEU



Luc ROUSSEAU

2. Organigrammes de la Dreal Bourgogne-Franche-Comté

Version de Mars 2016

Besançon

Dijon

Organigramme DREAL Bourgogne-Franche-Comté



Besançon

Dijon

Organigramme DREAL Bourgogne-Franche-Comté

Direction

**Mission régionale
Climat Air Energie**

 **Sébastien CROMBEZ**

Adjoint :  **Jérôme LARIVE**

**Expert politique énergie
climat et énergies
renouvelables**
 **Bruno CHARPENTIER**

**Régulation Air
et Energie**
 **Jean-Charles BIERME**

**Coordination des
politiques énergie climat**
 **Nelly VULCANO-GREULLET**

**Directrice de cabinet
Modernisation-réforme**
 **Marie-Pierre COLLIN-HUET**

Adjointe :  **Pascale de SAINTE AGATHE**

Directeur
 **Thierry VATIN**

**Mission Qualité
Environnement**
 **Delphine GIRARD**

Adjointe :  **Claire SAUNIER**

Directeurs adjoints

 **Hugues DOLLAT**

 **Marie RENNE**

 **Florence LAUBIER**

**Directrice de projet
Transfrontalier**
 **Marie-Pierre COLLIN-HUET**

Mission Communication
 **Patricia DROZ**

Contact :

TEMIS - Technopole Microtechnique
et Scientifique
17E rue Alain Savary CS 31269
25005 BESANCON CEDEX

Tél : 03 81 21 67 00
Fax : 03 81 21 69 99

08/17

Unité départementale 39
 **Pierre CHRISMENT**

Unité départementale 70/25
 **Eric FLEURENTIN**
Adjoint : **Benoît SCHIPMAN**

Unité départementale 90/25
 **Yvan BARTZ**

Unité départementale 21
 **Alain SZYMCAK**

Unité départementale 71
 **Patrice CHEMIN**

Unité départementale 58/89
 **Isabelle PETTAZZONI**
Adjoint : **Gilles ROUX**

**Transports -
Mobilités**
 **Michel QUINET**

Adjoints :  **Pascal GIRARD**,  **Olivier THIRION**

**Chargé des relations
institutionnelles**
 **Régis DESSERME**

**Finance -
achat public**
 **Elisabeth DE JESUS**
Adjointe :  **Odile ROQUE-BEDAUX**

**Régulation des
transports**
 **Richard JANIAK**

**Intermodalité
déplacements**
 **Jacques CORBET**

**Maitrise d'ouvrage
Routière**
 **Eric GUICHON**

**Développement
Durable,
Aménagement**

 **Amaud BOURDOIS**

Adjointe :  **Sylvie FOUCHER**

Connaissance
 **Bruno LAZZARINI**

Aménagement
 **Gilles LEMAIRE**

**Evaluation
environnementale**
 **Armelle DUMONT**
Adjoint :  **Julien TERPENT-ORDASSIERE**

**Démarches de
développement
durable**
 **Marie-Céline BRAILLON**

**Biodiversité -
Eau - Patrimoine**

 **Hugues SORY**

Adjoints :  **Jean-Yves OLIVIER**,  **Annabelle MARECHAL**

Biodiversité
 **Luc TERRAZ**

**Territoires
Sites et paysages**
 **Annabelle MARECHAL**

**Hydrométrie
gestion quantitative**
 **Marc PHILIPPE**
Adjoints :  **Daniel BRIGAND**,  **Ewan Le Barbu**

**Eau et milieux
aquatiques**
 **Florence CHOLLEY**

**Prévention des
risques**

 **Corinne SILVESTRI**

Adjoints :  **Dominique VANDERSPEETEN**,  **Antoine SION**

Risques chroniques
 **Franck NASS**

**Risques naturels
Ouvrages
Hydrauliques**
 **Antoine SION**

**Pilotage
Modernisation ICPE**
 **Yves LIOCHON**

Risques accidentels
 **Dominique VANDERSPEETEN**

**Logement -
Construction -
Statistiques**

 **Renaud DURAND**

Adjointe :  **Virginie MENIGOZ**

**Logement social et
Politiques sociales**
 **Nelly BOUGENOT**

**Statistiques
Etudes habitat**
 **Patrice PERRON**

Parc privé
 **Samuel NAVORET**

**Politique de la
Construction
Efficacité
énergétique**
 **Lucile LEVEQUE**

**Pilotage
Régional des Moyens**

 **Isabelle LOMBARD**

Adjoint :  **Benoît GRAS**

Appui au pilotage
 **Naïma ATILLAH**
Adjoint :  **Christophe VILLEMEN**

**Accompagnement
social**
 **Hélène LAIRD**

Supports Intégrés
 **Sébastien DUMONT**

GPEEC Formation
 **Isabelle RIGOULET**

Secrétariat Général

 **Jean-Marie ROUX**

Adjoint :  **Nicolas GUERIN**

**Affaires juridiques
Commande Publique**
 **Thierry VILBE**

**Ressources
Humaines**
 **Pascale ROUSSOT**

Finances
 **Claudine RAVIER**

**Informatique,
systèmes d'information
et Logistique**
 **Laurence JACQUET**
Par intérim,

3. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
ALPY	Philippe	CD 25	VP, maire Frasne
ARMANI	Chantal	Préfecture 21	Cheffe du bureau défense
AUBERT	Blandine	ADEME Bourgogne-Franche-Comté	Directrice régionale
BAILLY	Sandra	UNICEM Bourgogne-Franche-Comté	Vice-présidente
BALMES	François	DREAL/UD 71	Chef de subdivision
BARRET	Christiane	Préfecture région BFC	Préfète
BARTOLT	Raphaël	Préfecture 25	Préfet
BARTZ	Yvan	DREAL/UD 90-25	Chef d'unité départementale
BASTAROLI	Eric	ADN	Responsable risque inondation
BENOÎT	Olivier	Préfecture 58	Secrétaire général
BERTHET	Ophélie	DDT 21/SER/PRNH	
BESANCENOT ¹⁰	Hugues	Préfecture 90	Préfet
BLANQUART	Pierre	UIC Bourgogne-Franche-Comté	Président
BONICEL	Isabelle	ADN	VP eau, maire Varennes-Vauzelle
BONIGEN	Jacques	DDT 90/DIR	Directeur
BONJEAN	Agnès	Préfecture 58	Directrice de cabinet
BONNER	Olivier	DREAL/SPR/DRNOH	Correspondant qualité SPR
BONNER	Olivier	DREAL/SPR/DRNOH	Inspecteur ouvrages hydrauliques
BONZON	Francis	DREAL/SPR/DRA	Chargé de mission
BORGET	Cédric	EPTB Saône-Doubs	Chef pôle inondations
BOTTERO	Mathieu	DDT 58	Chargé de mission
BOUILHOT	Eric	Solvay Tavaux	Responsable hygiène, santé, environnement
BOUJARD	Claire	DREAL/SPR/DRC	Chargée de mission
BOUJARD	Olivier	DREAL/SPR/DRNOH	Chef du pôle risques naturels
BOURDOIS	Arnaud	DREAL/SDDA	Chef de service
BOURGUIGNON	Benoît	DREAL/SPR/DRC	Chargée de mission
BRIGAND	Daniel	DREAL/SBEP/HGQ	Adjoint au chef de département (BOP 181)
BRULET	Thierry	Préfecture 21	Chef du bureau de la prévention

¹⁰ visio-conférence

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
BRUYAT	Guillaume	DREAL/SPR/DRC	Chargé de mission
CADET	Yannick	DDT 25/ERNF	Chargé de mission
CENDRE	Eric	CCIR Bourgogne-Franche-Comté	Conseiller environnement
CHEMIN	Patrice	DREAL/UD 71	Chef d'unité départementale
CHOLLEY	Jean-Christophe	DDT 21/SER	Chef du services eau et risques
COIGNAC	Frédéric	DREAL/SPR/DRNOH	Inspecteur ouvrages hydrauliques
COLOCCI	Françoise	CD 58	Cheffe du service du laboratoire d'analyse et de conseil
COMAIRAS	Marc	DDT 71/ENV/PR	Chef de bureau
COURTES	Frédéric	VNF	Chef de service exploitation maintenance
COUSINA	Pauline	DREAL/SPR/DRA	Chargée de mission pôle inter-régional ESP
CROMBEZ	Sébastien	DREAL/DIR	Directeur de projets stratégiques
CUYNET	Jean	PMA	Vice-président
DEPENAU	Rachel	DDT 25/ERNF/UPRNT	Cheffe d'unité
DESREUMAUX	Joanne	DREAL/SPR/DRC	Chargée de mission
DEVAUX	Bernard	ADN	DGS
DUBOIS	Sébastien	DREAL/SPR/DRA	Chargé de mission
DUBOIS	Emilie	DREAL/SPR/DRA	Chargée de mission pôle inter-régional ESP
DUBREUIL	Joël	Préfecture 90	Secrétaire général
DUSSARRAT	Christian	DDT 71/DIR	Directeur
EGLER	Olivier	EDF	Responsable de site (Vouglans)
EZERZER	Marc	DDT 71/ENV	Chef de service
FAIVRET	Eric	CD 25	Directeur développement et appui territoires
FALLET	Hubert	ADN	Directeur environnement et DD
FAVIER	Frédéric	DREAL/SPR/DRA	Chargé de mission
FLORENTIN	Eric	DREAL/UD 25	Chef d'unité départementale
FOUCAULD	Christian	UIC Bourgogne-Franche-Comté	Vice-président
FOULIARD	Eric	VNF	Directeur adjoint Centre-Bourgogne
FURY	René	FNE Franche-Comté	Trésorier
GOLZNE	Thibaud	PMA	Chargé de mission Gemapi
GRITTI	Laurent	CR BFC	Directeur adjoint environnement
GUERN	Soizick	DREAL/SPR/DRNOH	Inspecteur ouvrages hydrauliques

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
GUILLET	Solène	CCIR Bourgogne-Franche-Comté	Chargée de mission environnement-énergie
GUILLOU	Samuel	DDT 58	Chef service risques
HABERMEYER	Ophélie	DREAL/SPR/DRC	Chargée de mission
HEIDMANN	Christine	DDT 71/PU	Cheffe de service
HONORE	Régis	DDT 25/CSCT	Directeur de cabinet
ISNER	Anne-Claude	DREAL/SPR/DRA	Chargée de mission
JACQUET-FRANCILLON	Julien	DREAL/SPR/DPMI	Chargé de mission
JOUAN	Pauline	Préfecture 21	Directrice de cabinet
JUNGBLUTH	Marie-Pia	Préfecture 25/SIDPC	Cheffe de service
KARINTHI	François	CD 58	DGA aménagement et développement du territoire
KLEIN	André	DDPP 71	Directeur
LALAURIE	Eric	ARS Bourgogne-Franche-Comté	Chef du département santé-environnement
LARVIDO	Alix	DREAL/SPR/DRNOH	Inspecteur ouvrages hydrauliques
LE BARBU	Erwan	DREAL/SBEP/HGQ	Adjoint au chef de département (Catnat)
LE GALL	Jean-François	GRDF	Chef du pôle exploitation Alsace Franche-Comté
LE HORGNE ¹¹	Jean-Marie	DDCSPP 25/PPP/SPVE	Chef de service
LEROUX	Céline	DREAL/UD 71	Adjointe au chef d'UD
LEVITE	Gaëlle	DREAL/SPR/DRA	Chargée de mission
LINARES	Hélène	Société RES	Responsable régionale Est, France
LIOCHON	Yves	DREAL/SPR/DPMI	Chef de pôle
LUCCI	Florian	DREAL/UD 71	Chef de subdivision
LUCIANI	Frédérique	GRDF	Déléguée exploitation Alsace Franche-Comté
LYVINEC	Ewen	EPTB Saône-Doubs	Chargé études inondations
MICHEL	Laurent	DGEC	DG
MILLIER	Jean-Luc	DREAL/SPR/DRA	Chargé de mission
MONTEIRO	Sandrine	Atmosf'air Bourgogne	Directrice
MOUCADEAU	Hélène	DDT 21/SER/PRNH	
NAAS	Frank	DREAL/SPR/DRC	Chef de pôle
NETILLARD	Isabelle	PMA	Directrice service hygiène et sécurité publique

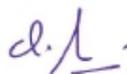
¹¹ entretien téléphonique

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
OPPILLIART	Sabine	Préfecture 90	Directrice de cabinet
PARADIS	Alain	DREAL/SPR/DRA	Chef du pôle inspection risque accidentel
PATROU	Alexandre	DDT 21	DDT adjoint
PAYET	Gilbert	Préfecture 71	Préfet
PERRIN	Jean-Luc	DGPR/SRT/SDRCP	Sous-directeur
PETIT	Martine	CAPREN	Présidente
PETITJEAN	Stéphanie	DDPP 71	Directrice adjointe
PHILIPPE	Marc	DREAL/SBEP/HGQ	Chef de département
PICOT	Céline	DREAL/SPR/DRA	Chargée de mission
PINCON	Christophe	DREAL/UD 71	Chargé de mission sites et sols pollués
PORTIER	Philippe	ADEME Bourgogne-Franche-Comté	Chargé de mission sites et sols pollués
PRELOT	François	TGI de Dijon	Procureur de la république adjoint
RENNE	Marie	DREAL/DIR	Directrice adjointe
RICHARD	Thibaud	DREAL/SPR/DRNOH	Inspecteur ouvrages hydrauliques
RICHARD	Hubert	CD 90	Directeur général adjoint, technique
RICHER	Caroline	DDT 90/SITS/CR	Cheffe de la cellule risques
RICHERT	Jean	CD 90	Directeur agr., env., risques et DD
RIVA	Philippe	UNICEM Bourgogne-Franche-Comté	Secrétaire général
ROUSSEL	Catherine	ARS Bourgogne-Franche-Comté	Chargée de mission
ROUX	Gilles	DREAL/UD 58-89	Adjoint au chef d'unité départementale
ROY	Christine	Inovyn Tavaux	Responsable qualité, santé, sécurité, environnement
SCHWARTZ	Christian	DDT 25/DIR	Directeur
SCHWEITZER	Francis	Atmo Franche-Comté	Directeur
SILVESTRI	Corinne	DREAL/SPR	Cheffe de service
SION	Antoine	DREAL/SPR/DRNOH	Chef de département
SIRE	Aline	DDT 90/SITS	Cheffe de service
SORY	Hugues	DREAL/SBEP	Chef de service
SOWINSKI	Séverine	DREAL/SPR/DPMI	Chargée de mission
STRICH	Olivier	EDF	Ingénieur génie civil, unité production Est
SZYMCZAK	Alain	DREAL/UD 21	Chef d'unité départementale
TRAPENAT	Corinne	DDPP 71	Inspectrice des installations classées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
VALENTIN	Jean-Pascal	Solvay Tavaux	Responsble installations classées
VANDERSPEETEN	Dominique	DREAL/SPR/DRA	Chef de pôle
VANLAER	Hervé	DGPR	DG adjoint
VATIN	Thierry	DREAL/DIR	Directeur
VEREECKE	Julie	DREAL/SPR/DRNOH	Chargé de mission inondation
VERNIER	Stéphanie	CD 90	Cheffe cellule OH, eau et MA
VERON	Jean-Christophe	DREAL/SPR/DRA	Chargé de mission
VINCENT-CHEVALIER	Dominique	DDPP 71	Cheffe de la mission environnement
VISIEDO	Régis	EPTB Saône-Doubs	Directeur général des services
WNUK	Natacha	DREAL/SPR/DPMI	Chargée de mission
YBORRA	Emmanuel	Préfecture 25	Directeur de cabinet
ZANINI	Patrick	UIC Bourgogne-Franche-Comté	Délégué général

Depuis plusieurs années, je sollicite a minima un maintien des ressources sur ces activités de la prévention des risques en DREAL et DDT, au moment des dialogues de gestion en particulier. La mobilisation de la réserve préfectorale est envisagée pour soutenir l'afflux des dossiers éoliens.

Bien à vous



Christiane BARRET

4.2. Fiche contradictoire commentée

Audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques de la région Bourgogne-Franche-Comté – Juin 2017

Fiche contradictoire

Référence de l'observation	Commentaire	Proposition de rédaction alternative	Suite donnée et motivation
Page 11 – chapitre 2.11	Depuis la mission d'audit, l'organigramme de la DREAL a largement été rationalisé. Pour ce qui est du service prévention des risques, cela se traduit par 10 % de baisse des effectifs sur deux ans. Pour ce qui est de la direction, suppression d'un poste de directeur adjoint, de 2 postes directeurs de projets et reconfiguration du troisième poste de directeur de projet devenu par ailleurs chef de la mission climat air énergie. Enfin rattachement de la mission communication au cabinet avec suppression du poste de chef de mission.	Faire référence dans le corps du texte à ces rationalisations nous paraîtrait bienvenue compte tenu des efforts sous-tendus.	<i>Dont acte. La note de bas de page n°1 page 11 a été complétée et un deuxième organigramme à jour ajoutée en annexe 2.</i>
Page 13 – 5ème paragraphe	Outre l'UD25/70, l'UD 39 est également concernée par le transfert de charge du bureau environnement.	Ce particularisme mérite d'être signalé nous semble-t-il.	<i>Le rapport ne décrit que les unités visitées. Une note de bas de page a été insérée page 13.</i>
Page 47 - chapitre 4.8	Aucune référence au nombre d'ICPE déclarées dans la région Bourgogne -Franche-Comté. En particulier pour les DD(CS)PP cela n'est pas négligeable sur leur mobilisation.	Si le nombre n'est pas disponible, il pourrait néanmoins être fait mention de l'existence de cette catégorie d'établissements	<i>Une note de bas de page a été ajoutée page 47.</i>
Page 48 – chapitre 4.8.1.	Rectification est apportée à la mention « <i>le poste de CRIC a été vacant en Franche-Comté pendant 2 ans</i> »	Le poste de CRIC (coordonnateur régional installations classées) a été vacant en Franche-Comté entre septembre 2014 et mai 2015 (8 mois). Depuis la fusion des régions, un binôme titulaire/suppléant (respectivement ex-CRIC Bourgogne/Franche-Comté) rend plus facile la continuité du service.	<i>Dont acte, Texte corrigé en conséquence page 48</i>
Page 71 - Annexe 3. Liste des personnes rencontrées	L'écriture de LE-HORGNE est erronée	LE HORGNE	<i>Correction faite.</i>

4.3. Plan d'action de la région Bourgogne Franche-Comté en réponse aux recommandations



Réponse aux recommandations du rapport de juin 2017

Mission d'audit de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels et technologiques de la région Bourgogne-Franche-Comté

1. Améliorer l'implication des services déconcentrés dans la spécification des besoins et le suivi des logiciels qui leur sont distribués (SG)..... 20

Du ressort national.

La DREAL Bourgogne - Franche-Comté est d'ores et déjà impliquée dans le chantier ANAE et souhaite poursuivre une contribution à la définition des cahiers des charges des outils.

2. Assurer que le classement des OH est cohérent avec le critère "habitation à moins de 400 m" (DREAL, DDT, DGPR)..... 34

Le Club Ouvrages Hydrauliques, qui réunit les services de police de l'eau et le service de contrôle des ouvrages hydrauliques, est l'instance qui permet de travailler à une homogénéisation des règles de classement, notamment l'application de la règle des 400 m introduite dans le Décret 2015-526 du 12 mai 2015. Le Club OH du 10 novembre 2016 a été l'occasion de présenter le projet d'arrêté ministériel dit « H et V » qui précisait les interprétations des différents critères de hauteur, de volume et de modalité de prise en compte de « la règle des 400 m ». L'arrêté ministériel du 17 mars 2017, précisant les modalités de détermination de la hauteur et du volume des barrages et ouvrages assimilés aux fins du classement de ces ouvrages en application de l'article R214-112 du code de l'environnement, n'explicite toutefois pas les modalités d'évaluation de la présence ou non d'une habitation dans les 400 m à l'aval de l'ouvrage. En effet, lors des derniers échanges avant signature de l'arrêté, le détail de l'interprétation de l'habitation dans les 400 m à l'aval a été retiré du projet.

Localement, la règle issue de la dernière formulation du projet d'arrêté a été utilisée : le plancher de l'habitation doit être inférieur (en altitude) à la crête de l'ouvrage.

Par ailleurs, chaque département dispose au sein de la DREAL d'un inspecteur ouvrages hydrauliques référent, ce qui permet d'assurer un support dans la rédaction des actes administratifs relatifs aux ouvrages pris par les services de police de l'eau (DDT).

Afin d'évaluer l'efficacité des conditions favorables à un traitement homogène des situations, une évaluation sera réalisée dans le cadre du prochain club OH prévu à l'automne 2017.

3. Simplifier et améliorer la cohérence de l'ensemble des démarches liées au sujet « risques naturels », et en particulier inondations (DGPR).....39

Du ressort national.

4. Rechercher une présentation plus lisible et hiérarchisée des plans d'actions dans le domaine des risques technologiques (DREAL).....42

Une procédure interne à la DREAL de fin 2016 (d'application depuis les objectifs 2017) fixe les modalités de mise en place et de suivi des objectifs. Elle distingue les objectifs de niveau CODIR (structurants et transverses) des objectifs de niveau service.

Les premiers sont reversés au sein des objectifs de service donnant la garantie de leur mise sous contrôle. Les chefs de département / pôle au sein du service dressent trimestriellement un point détaillé avec leurs équipes. Une restitution trimestrielle est réalisée en direction du chef de service, une fois par semestre avec la directrice référente. Ce bilan semestriel se focalise sur un ensemble limité d'objectifs jugés plus stratégiques, repérés désormais dans les supports. Ce bilan couvre le volet de niveau CODIR. Le CODIR passe en revue deux fois par an le bilan.

Par simplicité et de manière à éviter la redondance, un même support de programmation et de suivi est utilisé. Il permet de détailler les actions selon la maille cohérente avec le domaine. Il évite la production d'autres supports de suivi par les départements/pôles.

S'agissant des unités départementales de la DREAL, un support unifié a été mis au point, commun à chacune des UD et reprenant les thématiques des actions nationales. Un bilan est réalisé 2 fois dans l'année à l'occasion d'une visite en UD du service SPR avec ou sans la direction. Un point sur les principaux indicateurs est réalisé par ailleurs à chaque réunion de chefs d'unité départementale tenue tous les deux mois.

Dans le domaine d'intervention, les dossiers sont nombreux et sensibles. Le support retenu désormais permet de graduer les priorités (P1/P2..) et permet de garder trace d'un exercice à l'autre des affaires à reporter le cas échéant. Cela est précieux dans le contexte de turn-over. Une plus grande homogénéité a été recherchée quant au niveau de déclinaison des plans actions dès 2017.

Si ces dispositions ont éclairci le dispositif, il n'en reste pas moins que le suivi reste lourd, du fait de la multiplicité des activités et enjeux. La mise en place d'un tableau de bord commun aide au suivi.

5. Élaborer un tableau de bord partagé entre le service prévention des risques et les unités départementales pour le suivi du plan d'actions dans le domaine des risques technologiques (DREAL).....43

Fait au travers du développement d'une extraction automatique de la base de données S3IC rendue accessible à tous depuis l'intranet de la DREAL. Les champs d'intérêt ont été définis de manière concertée avec les différents bénéficiaires. Ce tableau est exploité a minima à chaque bilan avec les UD. Il a fait l'objet d'une présentation aux inspecteurs des ICPE, à la direction et à l'agent en charge des bilans d'engagements de service.

En corollaire, la tenue à jour de la base S3IC a été retenue comme un axe fort de travail. Un point de situation est réalisé à chaque déplacement en UD permettant d'assurer désormais un niveau de fiabilisation adapté.

Ce chantier a permis, par ailleurs, de définir comme règle la mise en ligne des rapports d'inspection, permettant ainsi leur accès aux fonctionnels du siège, soit par recherche via l'établissement, soit par attribut. Cette pratique va permettre de simplifier le contrôle hiérarchique sur les établissements délégués, comme l'exploitation régionale des actions sectorielles d'intérêt. Elle permet enfin de supprimer les envois de copies papier répondant ainsi aux ambitions de réduction des dépenses et d'empreinte écologique.

6. Pour la mise en œuvre de la procédure d'autorisation environnementale, veiller à : 1°) assurer la cohérence de cette réforme avec les réformes concomitantes de l'évaluation environnementale, et de l'information et association du public ; 2°) accompagner les agents qui doivent intégrer ces différentes évolutions et s'approprier de nouveaux processus de travail ; 3°) mettre à la disposition des services de terrain une plate-forme d'échange adaptée à leurs besoins pour la sécurisation de la procédure, la maîtrise des délais et l'allègement de la charge administrative ; 4°) conduire les phases de concertation amont avec les porteurs de projet et les services contributeurs, de façon à obtenir un consensus sur le contenu des dossiers avant leur dépôt ; 5°) maîtriser l'incidence de cette nouvelle procédure sur la réalisation des autres missions de l'inspection des installations classées. (DGPR, DREAL).....48

Côté DREAL, le sujet a bien été identifié comme à enjeux ce qui a justifié la mise en place d'un pilote de projet. La DREAL s'inscrit dans le réseau des pilotes animé par la centrale.

Une équipe locale a été constituée (DREAL SPR/BEP et DDT25) afin de suivre et accompagner la mise en œuvre. Les interfaces avec l'évaluation environnementale et les enjeux biodiversité, sont traités au travers d'un comité éolien interne à la DREAL et des points périodiques internes systématisés sur le volet des carrières.

Un binôme de référents départementaux (UD DREAL/ICPE et DDT/IOTA) a été désigné et formé.

Des formations ont été déployées par département à destination des différentes parties prenantes de la procédure (préfectures, DDPP, ARS...), en mobilisant les référents départementaux.

La DREAL est impliquée dans les tests et la mise au point d'ANAE. Les supports modèles sont élaborés au fil des besoins et si possible en anticipation. Ils sont mis en ligne sous l'intranet.

Sur 21 dossiers en cours actuellement, 17 concernent les ICPE (1 en DDPP) et 4 les IOTA. Les phases amont se multiplient. La majorité des dossiers concerne les parcs éoliens et les carrières.

L'investissement requis pour l'appropriation du dispositif est coûteux et se traduit directement sur les résultats en termes de capacité d'inspection côté ICPE. Des points de vigilance visant à fluidifier les échanges sont identifiés et les marges de manœuvre ouvertes par la réglementation (non passage en CODERST..) de nature à faire gagner des unités d'œuvre au sein des services de l'Etat seront mobilisées. La recherche de mesures de simplification pour l'ICPE est en cours, travaux versés dans le cadre d'un séminaire DGPR de fin d'année.

Des courriers informatifs en direction des représentations professionnelles viennent d'être transmis. Les commissaires enquêteurs, comme les bureaux d'étude, ont bénéficié d'une présentation.

Un outil d'écoute des bénéficiaires est envisagé par le niveau Centrale, comme un outil de pilotage/suivi pour les services instructeurs.

Des ajustements réglementaires sont attendus, s'agissant de la gestion des modifications d'installations existantes en particulier.

7. Mettre à jour les textes répartissant le contrôle des installations classées entre DREAL et DDPP/DDCSPP, sans rechercher absolument une harmonisation, ceci dans un souci de prise en compte pragmatique des situations locales (DREAL).....50

En 2017, la DREAL a conduit une réunion avec le CRIC pour définir le plan d'animation de l'année. Cette pratique sera reconduite. La mise en place au sein de l'organigramme de la DREAL d'un référent technique désigné, interlocuteur des ICPE de DDPP, est un point apprécié. Par ailleurs, une référente, entre autres sur la méthanisation, permet de répondre aux questions des ICPE sur ce thème.

Le travail sur les arrêtés préfectoraux sera inscrit aux objectifs 2018, la fin d'année 2017 devant permettre de dresser un premier bilan de l'existant.

8. Harmoniser les pratiques de l'inspection des installations classées dans les relations avec les Parquets (DREAL).....51

Sur 2017, la DREAL a travaillé à la mise en place de la procédure d'inspection et des canevas associés traitant en particulier des suites d'inspection dont transmission aux parquets.

Elle a également mis au point une procédure interne sur la gestion des contentieux et produit un premier travail d'exploitation des recours sur les autorisations de parcs éoliens.

Ce travail sera poursuivi en 2018 sur la base d'une comparaison des pratiques en termes relationnels et l'identification des axes d'efficience.

9. Conduire une analyse des montages juridiques utilisés par les ICPE pour faire évoluer leur périmètre de responsabilité et établir une note de sensibilisation sur les précautions à prendre localement pour limiter le risque que des sites pollués deviennent orphelins (DGPR) ; Être vigilant sur toute évolution juridique des ICPE concernées (DREAL).55

La DREAL est sensible à ce sujet. Elle contribue à l'identification des problématiques, notamment en matière de mobilisation des garanties financières.

La thématique des sites et sols pollués pâtit, depuis plusieurs années en région, de l'implication attendue sur la modernisation des procédures d'autorisation et du passage dans la régime des ICPE des éoliennes et des installations de stockage de déchets inertes. La stratégie d'action en matière de sites et sols pollués en cours de mise en place par la DREAL vise à hiérarchiser les axes de travail. Elle tiendra compte de cette préconisation. Une action à destination des mandataires est envisagée.

10. Établir avec l'ARS des protocoles de collaboration tenant compte des nouvelles organisations et procédures (DREAL)..... 62

Une réunion annuelle a été instaurée entre la DREAL/SPR et l'ARS. Elle permet de dresser un point de situation sur les relations et thématiques de travail partagées.

Un protocole de collaboration est désormais en place s'agissant des tours aéroréfrigérantes et des risques de légionellose associés.

La thématique des sites et sols pollués fait l'objet d'un protocole en cours de finalisation. Le travail sur les secteurs d'information sur les sols a retardé son aboutissement.

11. Examiner les modalités possibles de concertation périodique avec les associations environnementales (DREAL)..... 63

Des relations conjoncturelles sont en place en UD avec les associations. Les CODERST sont par ailleurs des lieux de rencontre et d'échanges comme les commissions de suivi de sites en place autour des établissements à enjeux prioritaires. Le volet des risques chronique est désormais introduit pour les établissements SEVESO, les précédentes commissions étant axées sur les risques accidentels et PPRT.

S'agissant de l'important dossier de la plateforme de Tavaux, une première réunion d'échanges a eu lieu avant l'été à l'initiative de l'IICPE. Cette séance a permis de partager la connaissance sur la situation des émissions atmosphériques et dans l'eau et ainsi objectiver le regard porté tout en identifiant les chantiers conduits et en cours. Il a consécutivement été proposé au Sous-Préfet de conduire une réunion début 2018 à destination des élus et associations, réunion spécifique à la thématique de l'eau. L'accord des exploitants de la plateforme a été recueilli.

Enfin dans le cadre de sa démarche qualité, la DREAL envisage les modalités d'une écoute de ses bénéficiaires. Les associations y sont référencées.

5. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Sigle ou Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADS	Application du droit des sols
ARS	Agence régionale de santé
BFC	Bourgogne-Franche-Comté
Capren	Comité des associations et des personnes pour la protection régionale de l'environnement
CAR	Comité de l'administration régionale
Catnat	CATastrophes NATurelles
CCIR	Chambre de commerce et d'industrie régionale
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
Cric	Coordonnateur régional des installations classées
CSS	Commissions de suivi de site
DCE	Directive européenne cadre sur l'eau
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDRM	Dossier départemental des risques majeurs
DDT	Direction départementale des territoires
DGA	Directeur général adjoint
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DGS	Directeur général des services
Dreal	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRDJSCS	Direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
EISH	Événement important pour la sûreté hydraulique
EPRI	Évaluation préliminaire des risques d'inondation
EPTB	Établissement public territorial de bassin
ESP	Équipements sous pressions
ETP	Équivalent temps plein
FC	Franche-Comté
FNE	France nature environnement
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs

Sigle ou Acronyme	Signification
GEH	Groupe d'exploitation hydraulique
Gemapi	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IED	Instruction des études de danger
IETA	Ingénieur des études et techniques de l'armement
IIC	Inspecteurs des installations classées
Ipef	Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts
IRA	Institut régional d'administration
Lema	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
Misen	Mission inter-services de l'eau et de la nature
MRCAE	Mission régionale climat, air, énergie
OH	Ouvrage hydraulique
OHFC	Observatoire de l'hydrologie de Franche-Comté
Papi	Plans d'action pour la prévention des inondations
PGRI	Plans de gestion des risques d'inondation
PLU	Plan local d'urbanisme
PMA	Pays Montbéliard Agglomération
PPA	Plan de protection de l'atmosphère
PPI	Plan particulier d'intervention
PPR	Plan de prévention des risques
PPRI	Plan de prévention du risque inondation
PPRN	Plan de Prévention des risques naturels
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PRPGD	Plan régional de prévention et de gestion des déchets
PRSE	Plan régional santé environnement
RDI	Référent départemental inondation
RMC	Rhône Méditerranée Corse
RSDE	Recherche de substances dangereuses dans l'eau
Safpa	Suivi administratif et financier des programmes d'action
Schapi	Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations
SCSOH	Services chargés du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques
Sdage	Schéma directeur d'aménagement des eaux
SER	Stratégie de l'État en région

<i>Sigle ou Acronyme</i>	<i>Signification</i>
SG	Secrétariat général ou secrétaire général
Sicec	Syndicat intercommunal des cours d'eau Chatillonnais
Siouh	Système d'information des ouvrages hydrauliques
SIS	Secteur d'information sur le sol
SLGRI	Stratégie locale de gestion des risques d'inondation
SPC	Service de prévision de crues
SPR	Service de prévention des risques
SUP	Servitude d'utilité publique
TEN	Technologie Environnement Nièvre
TMD	Transports de matières dangereuses
TRI	Territoire à risque important d'inondation
TSD	Travail sur site distant
UD	Unité départementale
UIC	Union des industries chimiques
UIOM	Unité d'incinération d'ordures ménagères
Unicem	Union nationale des industries de carrière et matériaux de construction
VNF	Voies Navigables de France
VP	Vive-président
VSE	Visite de surveillance d'équipements