

n°- 007240-01

Mai 2012

Audit du programme n° 181 "Prévention des risques"

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007240-01

Audit du programme n° 181
"Prévention des risques"

établi par

François du Fou de Kerdaniel

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Madeleine Grancher

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

Rémi Guillet

Ingénieur général des mines

Henri Legrand

Ingénieur général des mines

Mai 2012

Sommaire

Résumé.....	5
Introduction.....	15
1. Les grands axes de la politique de prévention des risques.....	19
1.1. Le champ couvert par la politique de prévention des risques.....	19
1.2. La diversité des outils de la politique de prévention des risques.....	20
1.3. La grande variété des interlocuteurs en matière de prévention des risques.....	22
1.4. Les objectifs de la politique de prévention des risques et les difficultés qu'ils peuvent susciter pour l'État.....	22
1.4.1. <i>Les objectifs mentionnés dans les documents budgétaires.....</i>	<i>22</i>
1.4.2. <i>Les objectifs fixés annuellement à l'inspection des installations classées et le problème particulier des délais de procédure.....</i>	<i>26</i>
2. Les moyens de la mise en œuvre de la politique.....	31
2.1. Les moyens humains et financiers.....	31
2.1.1. <i>Les moyens humains.....</i>	<i>31</i>
2.1.2. <i>Les moyens financiers.....</i>	<i>38</i>
2.2. L'organisation administrative de la prévention des risques au niveau central.....	43
2.2.1. <i>L'organisation interne de la DGPR.....</i>	<i>44</i>
2.2.2. <i>La coordination entre les directions d'administration centrale du MEDDTL.....</i>	<i>49</i>
2.2.3. <i>La coopération interministérielle.....</i>	<i>51</i>
2.2.4. <i>Les organismes scientifiques et techniques.....</i>	<i>55</i>
2.2.5. <i>Les conseils généraux.....</i>	<i>67</i>
2.3. La production réglementaire.....	68
2.3.1. <i>Des données quantitatives.....</i>	<i>69</i>
2.3.2. <i>La justification des nouveaux règlements.....</i>	<i>71</i>
2.3.3. <i>Les contraintes de rapidité.....</i>	<i>72</i>
2.3.4. <i>La préparation technique et la consultation du CSPRT.....</i>	<i>73</i>
2.3.5. <i>Le contenu des textes techniques.....</i>	<i>74</i>
2.3.6. <i>Le classement des installations.....</i>	<i>77</i>
2.3.7. <i>Le degré de souplesse d'adaptation locale des réglementations : exemple du contrôle des effluents liquides de certaines ICPE.....</i>	<i>79</i>
3. Le pilotage et l'animation des services déconcentrés.....	81
3.1. L'organisation du pilotage par la DGPR.....	82

3.1.1. Les circulaires de programmation et plans pluriannuels.....	82
3.1.2. Les outils de suivi.....	85
3.1.3. Les inspections de services déconcentrés.....	88
3.2. L'organisation des services déconcentrés dans le domaine de la prévention des risques.....	89
3.2.1. Le niveau régional.....	89
3.2.2. Le niveau départemental.....	91
3.3. La chaîne d'animation des services déconcentrés.....	92
3.3.1. Les réunions du Groupe de travail « Prévention des risques ».....	93
3.3.2. Les réseaux-métiers.....	94
3.3.3. Les correspondants outils-métiers.....	96
4. La mise en place d'une gouvernance « grenellienne ».....	99
4.1. Les instances nationales prévues par les textes : conseils et comités nationaux....	101
4.1.1. Les instances nationales spécialisées à vocation de concertation sociétale	102
4.1.2. Les instances nationales spécialisées consultées sur les textes techniques	103
4.1.3. Les instances de suivi d'actions nationales particulières.....	105
4.2. Les instances régionales, départementales ou locales prévues par les textes.....	106
4.3. Les outils ouverts de concertation dans le domaine des risques.....	108
4.3.1. Les tables rondes et assises nationales.....	108
4.3.2. Les instances de concertation locales.....	109
4.4. Les procédures de consultation.....	111
4.4.1. La consultation sur les textes.....	111
4.4.2. La consultation sur les projets d'installations.....	112
4.4.3. L'intervention de la Commission nationale du débat public (CNDP).....	112
4.5. L'information , le développement de la connaissance et de la culture du risque....	113
4.5.1. Les sites d'information généralistes ou plus spécialisés.....	113
4.5.2. Les sites de vigilance.....	114
4.5.3. Les bases de données accessibles par Internet.....	115
4.5.4. Les réseaux autour des autres acteurs.....	117
4.5.5. Les manifestations.....	119
4.6. Les observations de la mission d'audit : conclusion sur la gouvernance.....	119
5. Approfondissement de cinq thèmes.....	123
5.1. Les déchets.....	125
5.1.1. L'organisation.....	127
5.1.2. Le contexte des travaux réglementaires.....	127
5.1.3. La production de textes réglementaires liés aux déchets.....	128
5.1.4. Les actions des DREAL.....	130
5.1.5. Les autres observations en matière de déchets faites par la mission d'audit	136
5.2. Le bruit.....	144

5.2.1. Les échéances de la directive.....	146
5.2.2. L'avancement des actions et contribution des acteurs.....	146
5.2.3. Le rôle du MEDDTL : DGPR, DGITM et DGAC.....	150
5.2.4. Quelques réflexions et éléments d'analyse.....	153
5.2.5. Les conclusions de la mission sur la question de la lutte contre le bruit.....	155
5.3. Les Plans de prévention des risques technologiques (PPRT).....	155
5.3.1. Le développement des actions de maîtrise de l'urbanisation autour des usines dangereuses.....	156
5.3.2. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT).....	157
5.3.3. Les retards dans la mise en place des PPRT.....	158
5.3.4. Des avancées positives mais encore beaucoup d'incertitudes.....	161
5.4. La prise en compte des installations classées ne relevant pas des priorités.....	163
5.4.1. L'importance des installations non classées comme « à enjeux » et les modalités de leur contrôle.....	164
5.4.2. Vers une meilleure prise en compte des installations classées « non prioritaires ».....	167
5.5. L'inspection des installations classées agricoles.....	171
5.5.1. Le champ de l'inspection.....	172
5.5.2. Le corps des ISPV et ses missions d'inspection.....	173
5.5.3. Le pilotage de l'activité.....	174
5.5.4. Les enjeux et les difficultés.....	179
Conclusion.....	183
Annexes.....	187
1. Liste des personnes rencontrées.....	189
2. Organigramme de la DGPR.....	192
3. Glossaire des sigles et acronymes.....	195

Résumé

Depuis plusieurs années, le CGEDD effectue, sous l'appellation « audit de programme », une démarche d'analyse de la performance des principaux programmes du Ministère. C'est dans ce cadre qu'a été lancé, à la mi-2010, l'audit du programme n° 181 « Prévention des risques ».

Ce programme couvre l'ensemble du champ d'action de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) ainsi que celui de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), autorité administrative indépendante. Cette deuxième partie a été exclue du champ de l'audit.

Compte tenu d'autres audits ou analyses menés peu de temps auparavant ou en parallèle, cet audit a été principalement orienté sur la construction de la stratégie de prévention des risques compte tenu des objectifs internationaux et nationaux affichés (transposition de directives européennes, d'objectifs du Grenelle, de divers plans nationaux, ou d'instructions ministérielles...), sur l'organisation mise en place au niveau national et au niveau local pour piloter et mettre en œuvre cette stratégie et sur les dispositifs de gouvernance « grenellienne » concernant la prévention des risques. Vu la diversité des domaines d'action en cause, la mission d'audit en a choisi quelques uns qu'elle a examinés plus en détail parce qu'ils lui paraissaient présenter des risques particuliers d'écart entre les attentes de nos concitoyens à l'égard du Ministère et les possibilités dont celui-ci dispose réellement.

Grâce aux auditions des divers services et autres acteurs et par l'analyse de documents, la mission a cherché à apprécier le risque de non-atteinte des objectifs affichés pour les politiques de prévention des risques.

1 Le domaine d'action de la politique de prévention des risques est cohérent et bien défini avec une assez grande diversité d'outils et d'interlocuteurs pour faire face à des enjeux importants et sensibles pour la population

Le programme n° 181 couvre un champ cohérent : la prévention des risques anthropiques et naturels, même si la définition précise des risques pris en compte relève en partie de l'histoire administrative.

La politique de prévention des risques anthropiques repose notamment sur la mise en œuvre de polices administratives anciennes et bien structurées. Mais elle s'appuie aussi sur des moyens d'action moins « régaliens » comme l'animation, la persuasion, voire l'incitation financière.

La prévention des risques naturels et hydrauliques fait également intervenir des outils de natures diverses et, comme la prévention des risques anthropiques mais de manière encore plus prégnante, elle interagit avec des politiques relevant de collectivités territoriales.

La diversité des interlocuteurs de l'administration est aussi l'une des caractéristiques de la politique de prévention des risques : milieux économiques, collectivités territoriales, scientifiques et associations doivent participer au dialogue, selon des manières et à des places différentes.

Les enjeux sont évidemment importants, notamment vis-à-vis de la santé et même de la vie de nos concitoyens. Beaucoup des sujets traités font l'objet d'une réelle

sensibilité de l'opinion publique, soit du fait des risques connus ou supposés, soit, à l'inverse, à cause des contraintes que créent les mesures de prévention.

Il est impossible de garantir qu'il n'y aura jamais plus ni accident industriel ni catastrophe naturelle. Il n'est pas possible non plus d'éviter toutes les pollutions chroniques et d'assurer que tous les produits commercialisés sont inoffensifs. Il n'en est que plus nécessaire de définir, de manière largement concertée, des objectifs ambitieux mais réalistes pour la politique de prévention des risques qui puissent servir de référence pour la population lorsqu'elle s'interroge sur l'efficacité de cette politique. Des actions ont déjà été menées dans ce but et il serait utile de les amplifier.

2 La mise en œuvre de la politique de prévention des risques repose d'abord sur des moyens humains dont le niveau apparaît convenable avec toutefois une tension sur l'administration centrale. Des moyens financiers budgétaires et extra-budgétaires raisonnables dans l'état actuel complètent efficacement ce dispositif. La production réglementaire constitue aussi un outil essentiel de la politique de prévention des risques ; le développement important et en partie subi de la réglementation nécessite la poursuite d'un effort particulier de concertation et de qualité de la production, en amont, et d'explication, en aval.

Compte tenu de la nature des outils qu'elle met en œuvre, la politique de prévention des risques repose d'abord sur des moyens humains en administration centrale, dans les services déconcentrés et au sein de nombreux opérateurs. Depuis plusieurs années, un effort important a été mené pour les renforcer et on peut estimer, avec bien sûr certaines réserves, qu'ils sont maintenant assez satisfaisants en théorie. Les principaux points de vigilance sont la difficulté rencontrée en pratique pour pourvoir certains postes, les effets des réductions passées subies par l'administration centrale qui limitent sa capacité à jouer son double rôle d'interface avec l'administration de l'Union européenne et de pilote de l'action des services déconcentrés, ainsi que la nécessité de développer la formation des agents dans le domaine de la prévention des risques naturels et hydrauliques. Une attention particulière doit aussi être portée à la possibilité pour la DGPR de superviser effectivement la gestion des ressources consacrées aux installations agricoles dans le domaine de la prévention des risques.

Les moyens financiers sont un complément nécessaire aux moyens humains, par exemple dans les domaines comme la prévention des risques naturels où la réalisation d'expertises ou de travaux ne peut être mise à la charge du responsable du risque et doit donc souvent être supportée par l'État avec, en pratique, un assez large recours à l'externalisation hors de l'administration. Une caractéristique du financement de la politique de prévention des risques est l'existence de diverses sources extra-budgétaires dont les montants sont supérieurs à ceux inscrits dans les programmes du budget de l'État, ce qui complique l'élaboration d'une vision juste et synthétique de l'ensemble des crédits publics nationaux (même si des progrès en ce sens ont été faits dans les derniers documents budgétaires). Au total, la mission n'a pas relevé de risque important de nature financière pour la politique du ministère en matière de prévention des risques, à condition que la cohérence des différents circuits de financement soit assurée, et sous réserve d'éventuelles réductions supplémentaires (s'ajoutant à celles constatées en 2012 par rapport à la programmation triennale 2011-2013) ou de

difficultés à prendre effectivement en charge certaines dépenses massives restant à venir (par exemple pour les PPRT).

La réglementation constitue l'un des principaux outils de la politique de prévention des risques. Dans ce domaine, un effort important et positif de structuration et de clarification a été mené au cours des deux dernières décennies. Mais le rythme de la production réglementaire est maintenant renforcé par la révision fréquente des réglementations européennes et, de manière sans doute plus ponctuelle, par la rénovation importante de notre cadre législatif résultant du Grenelle de l'environnement et des deux lois qui en ont découlé. Malgré la qualité de l'organisation mise en place, y compris en matière de consultations, le Ministère est confronté à deux risques : d'une part, que le rythme imposé à l'élaboration des réglementations, notamment au niveau européen, ne permette pas de mener toutes les évaluations préalables nécessaires et, d'autre part, que la vitesse d'évolution des règles crée des déphasages non seulement parmi les assujettis mais même parmi les fonctionnaires chargés de veiller à leur application. Même s'il est difficile à atteindre dans ce contexte, l'objectif de simplification doit être réaffirmé.

3 La politique de prévention des risques fait intervenir des acteurs multiples, relevant ou non du Ministère et placés au niveau central, régional ou départemental. La coordination nationale de cette politique et le pilotage des services déconcentrés qui jouent un rôle majeur dans sa mise en œuvre sont des missions essentielles mais difficiles. Le dispositif administratif progressivement renforcé apparaît assez complet et bien structuré. Il convient de veiller à ce que la charge induite par ce dispositif, notamment pour l'administration centrale, ne conduise pas, dans un contexte contraint, à le réduire à un point où il perdrait son efficacité.

L'importance et la diversité du champ de la politique de prévention des risques conduit évidemment à ce que la conduite de cette politique au sein de l'État fasse intervenir des acteurs multiples, relevant ou non du Ministère et placés au niveau central, régional ou départemental. Certains pans de cette politique présentent en outre une forte dimension européenne qui conduit à l'introduction de la Commission européenne parmi ces acteurs.

En outre, dans la majorité de ses composantes, la politique de prévention des risques ne peut produire d'effet sans des actions de mise en œuvre sur le terrain à la charge des services déconcentrés. Le pilotage et l'animation de ces services constituent donc un élément primordial de cette politique sans lesquels elle ne peut réussir.

De l'analyse faite par la mission, il ressort que la DGPR, en charge du pilotage de la politique de prévention des risques, est une administration bien structurée, disposant d'un tissu important d'organismes scientifiques et techniques susceptibles de l'appuyer, et entretenant des relations suivies avec les autres directions générales du Ministère et de nombreuses autres administrations.

La DGPR a mis en place un dispositif très complet de pilotage des actions territoriales, avec notamment, outre divers plans pluriannuels, un ensemble de deux circulaires périodiques (l'une annuelle pour les risques anthropiques et l'autre biennale pour les risques naturels et hydrauliques) qui définissent les priorités nationales d'action. En

outre, un système très dense de groupes de travail et de réseaux associe les services centraux et les services déconcentrés avec, au niveau général, le groupe de travail « Prévention des risques » regroupant tous les chefs de services concernés des DREAL, et une quinzaine de « réseaux-métiers » techniquement spécialisés.

La politique de prévention des risques bénéficie également d'un nombre important d'outils (bases de données...) facilitant l'action des services et permettant à la DGPR de suivre la mise en œuvre de ses instructions. Les inspections périodiques des services complètent cet ensemble.

D'une manière générale, la mission a donc porté un jugement très positif sur le dispositif de pilotage de la politique de prévention des risques, en notant en particulier sa remarquable structuration et sa transparence.

Le rapport identifie cependant des points de vigilance, comme le caractère un peu formel de la coordination interministérielle dans le domaine des risques majeurs, la nécessité d'assurer une bonne cohérence de l'action locale de l'État et de ses établissements publics, la multiplicité des interlocuteurs de la DGPR au sein du réseau scientifique et technique du Ministère, ou l'effectivité du pilotage régional par les DREAL dans les domaines où les services en charge des actions sur le terrain ne sont pas inclus dans ces directions régionales.

L'importance de la charge que crée ce système performant d'animation (nombre de réunions, diversité des outils informatiques à maintenir...) pourrait rendre difficile son maintien intégral dans un contexte de contrainte pour le budget de l'État. La mission tient à souligner les conséquences très dommageables sur les performances de la politique de prévention des risques qu'aurait une remise en cause trop forte de ce dispositif.

- 4 La participation de l'ensemble des « parties prenantes » et du public au processus de décision est une nécessité particulièrement incontournable dans un domaine où les enjeux directs pour la population sont importants et où les décisions correspondent en général à la détermination d'un bon compromis entre prévention et protection, d'une part, et possibilités de développement d'activités utiles à la société, d'autre part. Un dispositif ancien mais régulièrement complété existe à cette fin dans le domaine de la prévention des risques et il fonctionne de manière satisfaisante même si l'interrogation sur les moyens de le perfectionner doit être poursuivie.**

La prévention des risques fait partie des domaines de l'action publique où l'association du public à la prise de décision est particulièrement nécessaire : les enjeux sont en effet très importants, pouvant se traduire par des risques pour les vies humaines, mais les mesures sont rarement évidentes ou pleinement satisfaisantes. La confrontation entre les avantages pour la société de maintenir des activités à risques et l'importance de ces risques, la définition d'un niveau de risque « acceptable », sont des questions nécessitant plus que beaucoup d'autres la concertation et la recherche d'une appropriation collective, même si, en définitive, il doit y avoir des décisions prises par les responsables ayant la légitimité pour le faire.

Depuis déjà longtemps, des instances de concertation ont été créées au niveau national comme au niveau local pour traiter tel ou tel type de questions relevant de la

prévention des risques. La convention d'Aarhus puis le Grenelle de l'environnement, avec leurs exigences en termes de gouvernance, ont provoqué de nouvelles avancées par une systématisation et une meilleure formalisation d'une gouvernance ouverte aux diverses parties prenantes.

Les instances de la gouvernance de la politique de prévention des risques sont nombreuses, au plan national comme au plan territorial. Leur efficacité est sans doute variable mais, globalement, elles jouent un rôle indispensable. Leur fonctionnement pose cependant diverses questions, qui ne sont pas spécifiques au domaine de la prévention des risques, comme la formation des non-spécialistes, leur indemnisation, voire leur protection.

Au plan local, le fonctionnement des instances locales repose dans une mesure importante sur l'action des services déconcentrés. La mission suggère que la DGPR poursuive sa réflexion sur les modalités de pilotage et d'animation qu'elle doit mettre en œuvre dans ce domaine.

Des procédures de consultation ont été développées à la fois pour les projets de textes réglementaires et pour les projets d'installations ou de programmes.

La concertation sur les grands sujets de la prévention des risques s'appuie aussi sur de grandes manifestations nationales périodiques comme les assises nationales organisées par la DGPR avec le concours des DREAL.

Le dispositif de participation du public est donc convenablement développé dans le domaine de la prévention des risques. Cependant, comme dans les autres domaines, il n'a qu'une efficacité limitée comme le montrent des enquêtes d'opinion sur la perception de ces questions par l'opinion. Il n'y a pas de solution évidente pour améliorer l'appropriation de la question des risques par la population mais, sans elle, la politique de prévention des risques ne peut réussir. C'est pourquoi la mission recommande de considérer comme une priorité la recherche de moyens pour améliorer cette situation.

*

* *

La mission a souhaité compléter son analyse générale des conditions de pilotage et de mise en œuvre de la politique de prévention des risques en examinant quelques thèmes particuliers qui lui ont semblé porteurs de risques d'écarts entre les objectifs et les résultats.

Le choix fait n'est pas exhaustif. En particulier, aucun thème particulier relevant du domaine de la prévention des risques naturels et hydrauliques n'a été retenu malgré l'importance de ce sujet et de ses enjeux pour l'État ; la mission a notamment considéré que beaucoup d'actions avaient été lancées en 2010 et qu'il était trop tôt pour en faire une évaluation ; d'autre part, des audits étaient déjà programmés ou en cours sur les deux services à compétence nationale relevant de la DGPR et intervenant dans ce domaine.

Les thèmes approfondis ont donc été la gestion des déchets, la lutte contre le bruit, les Plans de prévention des risques technologiques (PPRT), le contrôle des installations classées non considérées comme prioritaires et celui des installations agricoles.

5 La politique des déchets est l'un des domaines de la prévention des risques qui suscitent une forte attention de la population. L'État a lancé de nombreux plans d'action s'appuyant sur des mécanismes diversifiés et parfois originaux. Des évolutions importantes ont été obtenues depuis vingt ans, grâce notamment à un dispositif de concertation bien développé. La capacité de l'État à piloter ou animer la politique des déchets aux plans national et territorial doit rester un point de vigilance, de même que la manière dont il peut surveiller les filières de « responsabilité élargie des producteurs » mises en place sous sa responsabilité.

Depuis plusieurs dizaines d'années, la gestion des déchets est l'un des domaines d'action du Ministère dans lequel il rencontre des préoccupations souvent fortes de la population. C'est aussi un domaine particulier dans la mesure où il regroupe une part importante des facteurs de diversité évoqués en introduction aussi bien dans les acteurs concernés (entreprises, collectivités territoriales, particuliers, organismes privés remplissant une mission s'apparentant en partie à un service public même si elle n'en relève pas formellement) que dans les outils à la disposition de l'État (réglementation, incitation financière, animation...).

La gestion des déchets a fait l'objet de nombreux plans d'action qui ont obtenu des résultats incontestables : ainsi, l'équipement français en matière des déchets a été considérablement amélioré au plan qualitatif (développement des investissements dans ce domaine, quasi-disparition des décharges exploitées sans autorisation ou des incinérateurs vétustes dont les rejets excédaient largement les normes...) ; par ailleurs, les filières spécifiques de gestion ont gagné une place importante alors qu'elles n'existaient presque pas il y a vingt ans. Dans ce domaine comme dans d'autres, un constat positif s'impose.

La politique de gestion des déchets est l'une de celles qui a fait l'objet d'objectifs chiffrés, notamment dans le cadre du Grenelle de l'environnement. On peut s'interroger sur le caractère suffisant des études préalables à leur définition, et donc sur la possibilité de les atteindre effectivement. Par ailleurs, la multiplication des filières dites de « responsabilité élargie des producteurs » (REP), mises en place sous la responsabilité de l'État, pose la question de la gouvernance de ces filières et de la capacité de l'État à en assurer la surveillance compte tenu des faibles moyens dont il dispose à ce sujet. Les autres interrogations de la mission portent notamment sur le rôle donné aux DREAL dans l'animation territoriale de la politique des déchets et sur leur articulation avec l'ADEME ou sur le caractère presque obsolète de l'encadrement juridique des activités relevant des communes en matière de déchets.

Enfin, la mission a souligné le caractère essentiel de la concertation, support à une réflexion stratégique et à la définition et au suivi des actions. Il est important de continuer à faire bien fonctionner les instances qui en sont chargées.

6 Première nuisance ressentie par les Français, le bruit est désormais bien pris en compte dans la politique de prévention des risques. La lutte contre le bruit bénéficie maintenant d'un cadre adapté et de moyens. Mais les obstacles restent importants, y compris pour l'application en temps opportun de la directive européenne prise dans ce domaine.

Le bruit représente un défi pour le Ministère : il constitue en effet la première nuisance ressentie par les Français et les populations défavorisées en sont souvent les premières victimes car ce sont souvent elles qui, faute de mieux, se logent dans des zones exposées et, de surcroît, dans des immeubles mal insonorisés. Le Ministère a en charge la lutte contre le bruit en général mais les activités qui constituent les principales sources de bruits « technologiques » (les transports terrestres et aériens) relèvent aussi de sa compétence.

Dans le passé, même si des actions importantes ont pu être lancées à certains moments (par exemple au début des années 1990 avec notamment le vote de la loi du 31 décembre 1992), la lutte contre le bruit a rarement bénéficié d'une priorité soutenue. Mais un nouvel élan a été donné depuis quelques années aux plans européen et national (adoption d'une directive européenne, inscription du bruit comme thème du PNSE 2, accroissement des crédits d'intervention...).

Cependant, il existe toujours des risques d'insuccès ; au premier rang de ceux-ci figure la possibilité d'une condamnation de la France pour mauvaise application de la directive européenne du fait notamment, mais pas uniquement, du retard pris par les collectivités territoriales pour remplir leurs obligations. L'animation des DREAL dans le domaine du bruit fait partie aussi des points d'attention : un mouvement positif a été engagé mais il convient de le poursuivre résolument.

7 La maîtrise de l'urbanisation autour des installations dangereuses et la résorption d'imbrications trop fortes entre l'urbanisation et de telles installations doit être un enjeu prioritaire. Les Plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ont été institués à cette fin. La mise en place de ces plans s'avère plus longue et difficile qu'initialement prévu. Le profond travail effectué depuis 2003 ainsi que les améliorations récentes du dispositif de financement des plans devraient permettre maintenant d'obtenir des résultats concrets. Mais le succès n'est pas encore assuré et les PPRT devraient continuer à bénéficier d'une vigilance particulière, avec un effort particulier en matière de concertation et de confirmation régulière de l'adhésion politique à leur mise en place.

L'imbrication d'installations dangereuses dans le tissu urbain constitue l'une des principales menaces dont les politiques de prévention des risques doivent se préoccuper. La réduction du risque à la source ne peut suffire toujours et elle doit donc nécessairement être complétée par une maîtrise de l'urbanisation dans les zones les plus exposées.

Pour permettre notamment une intervention sur l'urbanisation existante, la procédure des Plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a été instituée après la catastrophe d'AZF à Toulouse. Les PPRT constituent un outil puissant, non seulement grâce aux dispositions qu'ils peuvent contenir, mais aussi par l'ensemble du processus

qui les entoure et qui permet une « mise à plat » de la situation, une analyse renouvelée des possibilités de réduction des risques, une réflexion sur l'urbanisation intégrant la question des risques, et tout cela dans un cadre de concertation « grenellienne ».

Or, plus de huit ans après le vote de la loi du 30 juillet 2003 créant les PPRT, le succès est encore loin d'être au rendez-vous : les échéances initialement fixées (adoption de tous les plans dans un délai de cinq ans) n'ont absolument pas été respectées et même les objectifs fixés beaucoup plus récemment ne sont pas tenus. Il y a là un vrai risque de perte de crédibilité pour la politique de prévention des risques.

On peut craindre aussi le développement d'incompréhensions entre le Ministère et ses représentants locaux qui demandent la mise en place de mesures contraignantes, d'une part, et les élus locaux ainsi que les riverains des sites dangereux qui peuvent s'estimer trop fortement concernés par ces contraintes, d'autre part. Le risque de provoquer la régression de certaines formes d'activités industrielles ne peut pas non plus être écarté rapidement même s'il reste limité.

Les retards actuels sont dus notamment à une sous-évaluation du travail de conception considérable qu'il a fallu conduire initialement et à la difficulté des discussions locales qui ont probablement également été sous-estimées. Mais la mise en place des PPRT a maintenant franchi un cap ; le mouvement d'approbation des plans est bien lancé et les insuffisances de la loi (absence de règle de répartition des financements) ont été en partie corrigées.

Le succès n'est cependant pas encore assuré et la mission recommande que le Ministère poursuive résolument son action dans la voie engagée qui paraît la meilleure même si elle reste difficile. Elle souligne l'importance de la concertation et encourage la DGPR à bien appuyer l'action des DREAL à ce sujet. Elle insiste aussi sur la nécessité de maintenir et développer la compréhension entre l'administration et les industriels sur cette question qui les engage fortement. Elle suggère de réfléchir au moyen de renouveler l'adhésion politique nationale au processus des PPRT (processus de type débat public, travaux parlementaires...).

8 Si elle représentent individuellement des enjeux évidemment limités, les « petites installations » peuvent cependant constituer des sources de danger ou plus souvent de nuisances tout-à-fait notables pour leurs riverains. Le contrôle de ces installations ne doit donc pas être négligé par les Pouvoirs publics. Des évolutions utiles ont été engagées au cours des dernières années pour compléter, sans les remplacer, les actions de contrôle que l'État conduit directement vis-à-vis des ces installations (obligation de contrôle technique par un organisme agréé...). L'amélioration de la prise en compte des petites installations devrait constituer un axe stratégique pour l'inspection des installations classées au cours des prochaines années.

Les quelques milliers d'installations classées présentant les enjeux les plus importants en termes de risques chroniques ou accidentels mobilisent fortement l'inspection des installations classées et sont soumises à un contrôle très suivi de sa part.

Si cette priorisation est totalement justifiée, elle ne doit pas conduire à oublier les 490 000 autres installations classées, soumises à autorisation, à enregistrement ou à déclaration, qui peuvent être à l'origine d'accidents, de pollutions ou de nuisances tout-à-fait significatives même si leur ampleur et donc notamment l'importance de la population concernée sont en général réduites.

Diverses évolutions ont déjà été envisagées pour le contrôle des « petites installations ». Il en est notamment ainsi d'une réduction drastique du champ du régime des installations classées ; mais celle-ci ne serait satisfaisante ni au plan de la protection de l'environnement ni à celui de l'optimisation des finances publiques car, pour qu'elle soit efficace, elle devrait être accompagnée d'un développement par les collectivités territoriales de services ayant une compétence technique proche de celle de l'inspection des installations classées, faisant donc en partie double emploi avec elle et ne bénéficiant pas des effets de mutualisation de cette dernière.

D'autres évolutions, effectivement engagées au cours des dernières années, semblent positives et devraient probablement être développées, notamment l'instauration, pour certains aspects s'y prêtant, de contrôles par des organismes agréés ou le développement du recours à des certifications volontaires. Certains problèmes de voisinage pourraient aussi donner lieu à l'intervention de médiateurs.

En tout état de cause, la mission recommande qu'une attention particulière soit portée à la recherche des moyens permettant d'améliorer le contrôle des installations classées à enjeux limités, et que ceci constitue un axe stratégique pour l'inspection des installations classées au cours des prochaines années.

9 Les installations classées agricoles constituent une part importante des installations classées et, surtout, elles représentent des enjeux importants de protection de l'environnement. L'existence d'un système spécialisé d'inspection pour ces installations classées présente les avantages liés à toute spécialisation mais l'organisation retenue réduit nettement les capacités de pilotage de ce système par le Ministère. L'amélioration de ce pilotage doit rester un objectif et les réflexions à ce sujet ne devraient pas exclure l'éventualité d'une intégration dans les DREAL.

Les installations agricoles représentent une catégorie importante des installations classées pour la protection de l'environnement par leur nombre (48 % des installations relevant de la directive IPPC, un tiers des installations soumises à autorisation, 15 % de l'ensemble des installations classées) et par les enjeux, par exemple en matière de pollution par les nitrates.

Particularité dans l'ensemble des installations classées, le contrôle des installations agricoles est assuré par des inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV), agents du ministère chargé de l'agriculture placés dans les DDD(CS)PP.

Ce système permet à l'inspection des installations classées de disposer d'agents ayant une bonne connaissance des professionnels qu'ils doivent contrôler ; mais il crée cependant des difficultés en matière d'organisation (notamment dus à la faiblesse des effectifs d'inspection dans certains départements) et surtout en matière de pilotage : non

seulement, il est difficile pour la DGPR de piloter directement des portions de services départementaux mais en outre le pilotage intermédiaire par les DREAL s'avère lui-même également délicat.

La DGPR a développé, en liaison avec le ministère chargé de l'agriculture, des procédures et des outils d'animation de l'inspection des installations classées agricoles. La constitution récente d'un réseau de référents (les « inspecteurs-ressources des installations classées des services vétérinaires » - IRIC -) peut être utile si ces référents sont convenablement animés et s'ils arrivent à trouver leur place.

La mission reste cependant dubitative sur la pérennité de cette organisation, notamment dans les départements à faibles effectifs d'inspection des installations classées agricoles. Les conditions d'une intégration de ces inspecteurs dans les DREAL devrait être approfondie.

*

* *

Le programme n° 181 recouvre une politique, celle de la prévention des risques, qui concentre des enjeux essentiels pour notre pays ; ces enjeux se traduisent notamment en termes de vies humaines et de développement économique ; ils seront toujours supérieurs aux moyens et les échecs seront dramatiquement plus visibles que les succès. Dans ce contexte, la présente mission dresse un constat positif : le Ministère a réussi à construire une politique de prévention des risques cohérente, structurée et efficace en valorisant bien les moyens dont il dispose. Il existe cependant plusieurs points de vigilance, détaillés dans le rapport. Au fil des chapitres, la mission présente diverses propositions visant à conforter la situation dans une démarche de progrès continu et dont les principales ont été exposées ci-dessus.

Introduction

Depuis plusieurs années, le CGEDD effectue, sous l'appellation « audit de programme », une démarche d'analyse de la performance des principaux programmes du Ministère. C'est dans ce cadre qu'a été lancé, à la mi-2010, l'audit du programme n° 181 « Prévention des risques ».

La mission d'audit était composée initialement de Bernard DURU, Inspecteur général de l'administration du développement durable, Madeleine GRANCHER, Ingénieure générale des Ponts, des Eaux et des Forêts, et d'Henri LEGRAND, Ingénieur général des mines. Après le départ du premier en retraite, elle a été renforcée par François du FOU de Kerdaniel, Inspecteur général de l'administration du développement durable, et Rémi GUILLET, Ingénieur général des Mines.

Ce programme couvre l'ensemble du champ d'action de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) ainsi que celui de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), autorité administrative indépendante. Cette deuxième partie a été exclue du champ de l'audit.

Le programme n° 181 a fait l'objet de deux audits du Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP) dont le dernier a été rendu en septembre 2009. Ils ont analysé en détail la cohérence de la configuration actuelle du programme, son périmètre et sa structuration, la pertinence des objectifs, la capacité des indicateurs à rendre compte de la performance du programme. Ils ont également analysé la qualité du rendu-compte financier ainsi que celle du pilotage des services déconcentrés et des opérateurs.

Le présent audit a pu s'appuyer sur les conclusions du CIAP et n'est pas revenu sur les questions qu'il venait de traiter.

Il est principalement orienté sur la construction de la stratégie de prévention des risques compte tenu des objectifs internationaux et nationaux affichés (transposition de directives européennes, d'objectifs du Grenelle, de divers plans nationaux, ou d'instructions ministérielles...), sur l'organisation mise en place au niveau national et au niveau local pour piloter et mettre en œuvre cette stratégie et sur les dispositifs de gouvernance « grenellienne » concernant la prévention des risques. Compte tenu de la diversité des domaines d'action en cause, la mission d'audit en a choisi quelques uns qu'elle a examinés plus en détail parce qu'ils lui paraissaient présenter des risques particuliers d'écart entre les attentes de nos concitoyens à l'égard du Ministère et les possibilités dont celui-ci dispose réellement.

Au plan national, la mission d'audit a étudié notamment l'organisation et le pilotage de la DGPR, la qualité de la coordination entre certaines directions générales du MEDDTL dans le domaine de la prévention des risques, le fonctionnement du travail interministériel dans ce domaine, ainsi que les modalités de l'exercice de la tutelle des opérateurs.

La mission a analysé le pilotage et l'animation par le niveau central des services déconcentrés chargés de mettre en œuvre les différents axes de la politique de prévention des risques.

Aux plans régional et départemental, la mission, au vu des propositions faites par la DGPR, a examiné notamment l'organisation régionale des activités de prévention des risques (pilotage par les DREAL des activités en matière d'installations classées, y

compris vis-à-vis des DD(CS)PP en charge des installations classées agricoles), l'articulation entre la DREAL et les autres services de l'État intervenant pour action ou pour avis dans les procédures, les conditions de mise en œuvre du programme stratégique de l'inspection des installations classées, la prise en compte du bruit dans l'organisation et l'action de la DREAL et des DDT, les relations entre la DREAL et l'ADEME, les conditions d'élaboration des Plans Régionaux Santé-Environnement et l'articulation entre la DREAL et l'Agence régionale de santé, ou la mise en œuvre des principes de gouvernance du Grenelle de l'environnement dans les actions locales.

Grâce aux auditions des divers services et autres acteurs et par l'analyse de documents, la mission a cherché à apprécier le risque de non-atteinte des objectifs affichés pour les politiques de prévention des risques.

Au plan pratique, la mission d'audit a bénéficié du fait que certains de ses membres, de manière parallèle ou séquentielle, ont aussi participé à d'autres missions abordant des questions voisines : évaluation de l'administration centrale menée en 2011 dans le cadre de l'élaboration du projet stratégique ministériel, mission sur la simplification des procédures administratives concernant les entreprises confiée à une députée en 2010, étude au plan de la sécurité de la poursuite de l'utilisation directe de l'ammoniac liquéfié pour des pratiques agricoles effectuée en 2011, audit sur la législation environnementale applicable aux raffineries lancé en 2011, mission en cours sur l'accompagnement des industriels concernés par l'autorisation prévue par le règlement REACH... Cette juxtaposition a imposé de prolonger le présent audit mais, en contrepartie, celui-ci a pu intégrer les enseignements tirés dans le cadre de ces autres missions.

La mission a également pu bénéficier des conclusions d'audits de divers organismes menés par le CGEDD en parallèle.

En ce qui concerne l'aspect territorial, quatre régions ont été examinées selon des modalités diverses :

- pour la Haute Normandie, la mission a analysé les éléments relatifs aux politiques de prévention des risques figurant dans le rapport relatif à l'inspection de la DREAL menée au deuxième semestre 2010 (rapport CGEDD n° 007522-01) ;
- pour Rhône-Alpes, deux membres de la mission se sont adjoints à l'équipe menant l'inspection de la DREAL à la fin de 2010 pour examiner les questions liées à la prévention des risques ; leurs conclusions figurent dans le rapport d'inspection de la DREAL (rapport CGEDD n° 007651-01) ;
- pour le Nord-Pas-de-Calais, un membre de la mission d'audit a participé à l'inspection de la DREAL menée à la fin de 2010 ; un rapport spécifique au domaine de la prévention des risques a été établi à la fin de cette inspection (rapport CGEDD n° 007383-01) ;
- enfin, deux membres de la mission d'audit ont conduit une mission d'inspection "Risques" de la DREAL Corse qui a fait l'objet d'un rapport particulier (rapport CGEDD n° 007240-02).

Les principales conclusions de ces divers travaux¹ ont été utilisées dans le présent rapport à propos des diverses questions faisant intervenir l'échelon territorial de l'administration.

Ce rapport présente d'abord de manière synthétique les grands axes de la politique² de prévention des risques. Il examine ensuite les moyens contribuant à la mise en œuvre de cette politique : les personnels et les moyens financiers, l'organisation administrative portant ces moyens, et la production réglementaire qui constitue l'un des moyens d'action importants de l'administration pour la prévention des risques.

Le rapport étudie ensuite plus précisément l'organisation du pilotage et de l'animation des services déconcentrés ; une part très importante de la politique de prévention des risques repose en effet sur l'action de ces services.

La mise en place d'une gouvernance « grenellienne » fait ensuite l'objet d'un chapitre spécifique.

Enfin, le rapport approfondit quelques thèmes qui lui ont semblé présenter une sensibilité particulière, sans que ce choix ne prétende à l'exhaustivité. Parmi ces thèmes, celui des déchets a fait l'objet d'une analyse stratégique particulièrement poussée qui a conduit la mission à émettre un certain nombre de recommandations qui ont fait l'objet d'échanges avec la DGPR à la fin de l'été 2011 sans attendre la rédaction finale de ce rapport. D'autres éléments de conclusion ont également été présentés à la DGPR dans le cadre de l'élaboration de la « Stratégie ministérielle » au cours de l'été 2011.

Au début de chaque chapitre ou, dans certains cas, des sous-chapitres, une synthèse (en italiques) met en avant les principaux aspects développés.

Une première version du rapport a fait l'objet de discussions avec la DGPR en mars et avril 2012. Cette version finale prend en compte les conclusions de ces échanges. Comme elle a été rédigée avant la constitution du nouveau Gouvernement, les intitulés des ministères restent ceux en vigueur jusqu'au début du mois de mai 2012 (sauf dans la liste des personnes rencontrées qui a été mise à jour).

¹ Il est à relever que les rapports de ces deux dernières inspections constituent les seuls comptes-rendus de mission spécialisée sur les risques anthropiques dont aura pu disposer la DGPR sur les trois années 2009 à 2011, alors que, auparavant, il y avait chaque année 5 à 6 inspections de l'activité « environnement » des DRIRE. Cette observation souligne l'intérêt du travail engagé par le CGEDD pour redéfinir l'activité d'audit des services déconcentrés maintenant que leur structure est stabilisée.

² Dans ce rapport, on utilisera selon le cas l'une ou l'autre des deux expressions suivantes : « la politique de prévention des risques » ou « les politiques de prévention des risques ». Cette hésitation est liée au fait qu'il n'est pas évident de trouver un cadre unique aux nombreuses et diverses actions menées en matière de prévention des risques, si ce n'est l'objectif général de développement durable qui, lui, couvre au moins l'ensemble des politiques du Ministère, si ce n'est davantage.

1. Les grands axes de la politique de prévention des risques

Le programme n° 181, comme la direction générale qui en a la responsabilité, couvre un champ cohérent, la prévention des risques, même si son intitulé, dans son acception courante, peut sembler partiellement en décalage avec ce champ et si la délimitation fine de ce dernier résulte en partie de l'histoire de l'organisation administrative et non d'une analyse purement rationnelle.

La politique de prévention des risques anthropiques repose notamment sur la mise en œuvre de polices administratives anciennes et bien structurées. Mais elle s'appuie aussi sur des moyens d'action moins « régaliens » comme l'animation, la persuasion, voire l'incitation financière.

La prévention des risques naturels et hydrauliques fait également intervenir des outils de natures diverses et, comme la prévention des risques anthropiques mais de manière encore plus prégnante, elle interagit avec des politiques relevant de collectivités territoriales.

La diversité des interlocuteurs de l'administration est aussi l'une des caractéristiques de la politique de prévention des risques : milieux économiques, collectivités territoriales, scientifiques et associations doivent participer au dialogue, selon des manières et à des places différentes.

Le principal risque d'échec auquel est confronté cette politique est celui de la survenue d'une catastrophe : accident industriel, effets désastreux d'une pollution chronique ou d'un autre phénomène sous-estimé, catastrophe naturelle... Pourtant, un tel événement potentiellement dramatique ne peut malheureusement être exclu quel que soit la qualité de l'action menée par l'État. Ce constat doit être rappelé très régulièrement.

Si l'administration sera nécessairement accusée d'inaction en cas d'accident, elle peut aussi, en dehors de ces cas, être considérée comme excessive et comme gênant sans justification le développement économique ou celui d'une commune ; les débats sur les délais de procédure ou sur l'importance des contraintes de maîtrise de l'urbanisation dans les zones dangereuses illustrent notamment cette menace. Face à celle-ci, il faut évidemment expliquer et mener des concertations approfondies avant toute décision fortement contraignante, mais il faut aussi comprendre les ressentiments et prendre en compte les remarques reçues. La mission a noté que les responsables de la politique de prévention des risques sont bien en accord avec cette exigence, en administration centrale comme dans les services déconcentrés, mais cela impose une attention permanente.

1.1. Le champ couvert par la politique de prévention des risques

La structure actuelle du programme n° 181 date de la loi de finances pour 2009 ; le programme a été délimité de manière à ce qu'il couvre le champ de la DGPR, telle qu'elle a été constituée en juillet 2008, ainsi que celui de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)³. L'intitulé du programme (« Prévention des risques »), qui date de la même année, est identique à celui de la direction générale qui en a la responsabilité.

L'expression « Prévention des risques » est à la fois réductrice (dans la compréhension générale, le mot « risques » est souvent compris comme « risques accidentels », alors que le champ couvert est bien plus vaste) mais aussi très large : des risques tels que ceux dits « de la vie courante » ou la plupart des risques liés aux transports (à

³ Dans la suite de ce document, on s'intéressera seulement à la partie du programme n° 181 correspondant aux actions de la DGPR.

l'exception du transport de matières dangereuses) ne relèvent ni du programme n° 181 ni de la DGPR.

En fait, le champ couvert par ce programme résulte d'évolutions historiques successives dans l'organisation administrative ; il n'est pas très simple de le résumer et il n'y a pas une manière unique de le structurer.

L'organisation interne de la DGPR en trois services constitue une première structuration ; elle distingue :

- les risques technologiques (risques accidentels et chroniques liés aux installations industrielles, aux canalisations, au transport de marchandises dangereuses, aux mines...),
- la prévention des nuisances et la qualité de l'environnement (organismes génétiquement modifiés, produits chimiques, pollutions diffuses, déchets, bruit),
- les risques naturels et hydrauliques.

Les deux premiers domaines sont parfois regroupés sous l'appellation « Risques anthropiques ».

La loi de finances présente une structuration un peu différente puisqu'elle regroupe les deux premiers domaines dans une action « Prévention des risques technologiques et des pollutions », à l'exception toutefois de la gestion de l'après-mine qui constitue une action à part entière (alors qu'elle relève de la compétence du service des risques technologiques). La prévention des risques naturels et hydrauliques fait l'objet d'une action correspondant au champ de compétence du service éponyme.

Le regroupement des risques hydrauliques avec les risques naturels peut prêter à débat puisque, fondamentalement, les ouvrages hydrauliques sont des ouvrages anthropiques et que le contrôle des risques qu'ils créent relève d'une démarche de confrontation de la puissance publique avec un exploitant (fut-il public, voire l'État lui-même) et doit s'appuyer en priorité sur la réduction des risques à la source, comme le contrôle des risques industriels et contrairement à la prévention des risques naturels dont l'outil principal est la réduction de la vulnérabilité. Mais une logique de proximité des compétences techniques a conduit à cette structuration dans les documents budgétaires et au sein de l'administration centrale. Comme cela est mentionné au § 3.2., l'organisation des services déconcentrés dans ces domaines est diversifiée.

Ce débat n'a pas une grande importance dès lors que l'organisation retenue n'empêche pas le parangonnage entre prévention des risques industriels et prévention des risques hydrauliques.

1.2. La diversité des outils de la politique de prévention des risques

La politique de prévention des risques, dans ses diverses composantes, présente des facettes multiples et met en œuvre des outils variés, ce qui exige une grande polyvalence de la part des entités qui en ont la charge.

Ainsi, la prévention des risques anthropiques repose sur la réduction à la source des risques accidentels et des pollutions et nuisances chroniques, ce qui nécessite des compétences techniques dans des domaines très larges ainsi qu'une compréhension suffisante des questions économiques permettant d'évaluer les « meilleures techniques disponibles dans des conditions économiques acceptables ». Mais cette prévention s'appuie aussi sur des actions de réduction de la vulnérabilité (maîtrise de l'urbanisation au voisinage des installations dangereuses...) et de préparation à la crise (information des populations sur les actions en cas d'accident...).

La prévention des risques naturels comprend à la fois la connaissance des phénomènes dangereux possibles et l'évaluation de leur probabilité d'occurrence, la prévision de survenue de ces phénomènes lorsqu'elle est possible, la réduction de la vulnérabilité (maîtrise de l'urbanisation, normes de construction, réalisation d'ouvrages de protection...) et la préparation à la crise. Comme pour les risques anthropiques, elle nécessite une importante diversité de compétence.

Dans certains aspects de la prévention des risques, l'État met en œuvre des polices administratives. C'est notamment le cas en matière d'installations classées où l'État dispose d'un arsenal législatif et réglementaire important, avec des mécanismes de prescription au niveau réglementaire ou individuel, de contrôle et de sanction administrative ou pénale. Même si des difficultés pratiques sont rencontrées çà et là, il s'agit d'un mode d'action régalien par excellence bien adapté aux missions et au fonctionnement de l'État. Cette observation peut être appliquée aussi à des domaines comme le contrôle des canalisations, des équipements sous pression ou des produits chimiques même s'ils peuvent nécessiter certaines modernisations ou poser des problèmes de dimensionnement des moyens que l'État y consacre.

Pour la prévention des risques, l'État mène aussi des actions d'animation ou de persuasion à l'intérieur d'un cadre législatif et réglementaire plus ou moins souple. C'est le cas notamment pour la planification de la gestion des déchets qui, pour l'essentiel, repose sur les collectivités territoriales qui disposent d'une grande marge de liberté à l'intérieur du cadre fixé par le code général des collectivités territoriales et le code de l'environnement. Le simple respect des contraintes ainsi fixées ne suffirait pas pour atteindre les objectifs ambitieux fixés pour la politique des déchets ; les services de l'État doivent donc chercher à entraîner les différents acteurs vers ces objectifs par la persuasion davantage que par la contrainte.

Dans certains domaines de la prévention des risques, l'État dispose aussi, directement ou par l'intermédiaire de ses opérateurs, d'une possibilité d'incitation financière. C'est le cas par exemple, avec des niveaux parfois fluctuants, en matière de déchets, de bruit, ou de risques naturels. La mise en œuvre des PPRT ouvrira un nouveau champ pour ce type d'action.

Cette diversité de la palette d'outils de la politique de prévention des risques s'ajoute à la multiplicité des niveaux de sa mise en œuvre : niveau national, régional ou départemental selon le cas, sans oublier l'importance du niveau européen qui est en général un niveau de conception (élaboration de directives...) mais parfois aussi de mise en œuvre (règlement REACH...).

1.3. La grande variété des interlocuteurs en matière de prévention des risques

Autant que par la diversité des outils qu'elle met en œuvre, la politique de prévention des risques se singularise par la variété des interlocuteurs de l'administration.

On peut citer notamment :

- les acteurs du monde économique au niveau collectif ou individuel : fédérations professionnelles, entreprises productrices de produits ou exploitant des installations classées, entreprises participant à la mise en œuvre de politiques (par exemple dans le domaine de la gestion des déchets), établissements industriels...
- les collectivités territoriales (régions, départements, communes, EPCI), notamment dans les domaines des déchets ou du bruit ou des risques naturels, mais aussi pour les risques industriels avec les PPRT,

Sur un plan différent, il faut également mentionner, parmi les interlocuteurs de l'administration, les associations qui, depuis longtemps, ont été associées à la politique de prévention des risques au sein d'instances de concertation. On peut ainsi dire que, au moins pour certains de ses aspects, la politique de prévention des risques a été fondée sur une gouvernance « quasi-grenellienne » bien avant le Grenelle de l'environnement, même s'il reste des avancées à faire.

Enfin, il convient de souligner que, comme dans d'autres domaines, l'administration au sens strict peut bénéficier d'un appui d'opérateurs de l'État (organismes d'intervention comme l'ADEME, organismes scientifiques ou techniques comme l'INERIS ou l'ANSES) et, d'une manière générale, du réseau scientifique et technique du Ministère.

1.4. Les objectifs de la politique de prévention des risques et les difficultés qu'ils peuvent susciter pour l'État

La mission s'est intéressée aux objectifs de la politique de prévention des risques et aux difficultés que ces objectifs peuvent créer pour l'État, soit parce qu'ils ne répondent pas aux attentes de nos concitoyens qui considéreront donc que l'État ne remplit pas sa mission, soit parce qu'ils sont mal définis et qu'ils ne peuvent donc pas correctement guider l'action de l'administration, soit parce qu'ils seront trop difficiles à atteindre et que l'écart futur entre eux et les résultats obtenus dégraderont la confiance de nos concitoyens.

1.4.1. Les objectifs mentionnés dans les documents budgétaires

Dans un premier temps, l'analyse a porté sur les objectifs du PAP du programme n° 181 et sur les indicateurs qui les éclairent. Dans le cours du rapport, d'autres objectifs définis dans d'autres cadres seront également évoqués.

Le PAP du programme n° 181 pour 2012 retient quatre objectifs en dehors du domaine de la sécurité nucléaire et de la radioprotection :

-
- Limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement ; les moyens d'action suivants sont énoncés :

- l'encadrement réglementaire du fonctionnement des installations à travers l'instruction des demandes d'autorisation, d'extension ou de modification d'installations classées ainsi que l'application des réglementations sur les équipements sous pression, les canalisations de transport ;
- l'instruction d'études d'impact, de dangers ou technico-économiques ;
- l'instruction de plaintes ;
- les contrôles (mesures des niveaux de bruit, des rejets des installations, visites d'inspections des installations classées annoncées ou inopinées, contrôle des équipements sous pression et des canalisations en service, contrôle de l'application du droit du travail dans les industries extractives) ;
- les actions de communication pour la diffusion de bonnes pratiques ou l'information des entreprises et des populations.

Les indicateurs destinés rendre compte de l'atteinte de cet objectif sont le nombre de contrôle des installations classées par inspecteur, le taux d'approbation des PPRT et le nombre d'accidents dus au gaz ayant entraîné des dommages corporels.

- Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement ; outre les moyens présentés ci-dessus qui sont applicables aux installations de traitement de déchets, deux autres moyens d'action sont décrits dans le PAP :

- l'instruction d'autorisation de mise sur le marché des produits biocides ;
- la création de filières de traitements de produits en fin de vie.

Les indicateurs destinés rendre compte de l'atteinte de cet objectif portent sur la collecte sélective et le recyclage des déchets ménagers, le coût moyen des réhabilitations de décharges subventionnées par l'ADEME et l'efficacité de l'instruction et du contrôle dans les procédures relatives aux produits chimiques.

- Réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs et hydrauliques ; le PAP souligne que, si les catastrophes naturelles sont rarement évitables, il existe des moyens d'en atténuer les effets. Il met en avant les moyens d'action suivants :

- connaissance des risques,
- surveillance, information du public,
- prise en compte du risque dans l'aménagement,
- travaux de réduction de la vulnérabilité,
- contrôle des ouvrages, préparation à la gestion de crise,
- retour d'expérience.

Les indicateurs destinés rendre compte de l'atteinte de cet objectif portent sur la couverture du territoire soumis à des risques par les plans de prévention des risques naturels (PPRN) et l'efficacité de la prévention des risques dus aux

inondations (couverture par un ouvrage subventionné de la population menacée, fiabilité de la carte « Vigilance crues » et taux de surveillance des barrages).

- Mettre en sécurité l'ensemble du territoire minier ; le PAP fait état de deux axes d'action :
 - Anticiper en faisant réaliser une cartographie des risques présentés par les anciennes concessions minières ;
 - Prévenir les risques par la mise en sécurité des sites par l'État lorsque l'exploitant a disparu ou que la concession a fait l'objet d'une renonciation acceptée.

Les indicateurs destinés rendre compte de l'atteinte de cet objectif portent sur l'avancement de la cartographie des risques miniers et la maîtrise des coûts de mise en sécurité.

L'énoncé des objectifs et des indicateurs retenus dans le PAP souligne une difficulté importante de la politique de prévention des risques : en ce qui concerne les risques accidentels majeurs, l'objectif que le public retient est l'absence d'accident. Et tout accident sera donc considéré comme un échec de la politique. C'est évidemment la conséquence du fait heureux que peu d'accidents ne surviennent mais c'est aussi un objectif irréaliste. Le message selon lequel on ne peut garantir qu'un accident majeur ne surviendra jamais est difficile à faire passer et il ne faut pas hésiter à le rappeler⁴.

Dans ce contexte, les objectifs affichés dans le PAP peuvent sembler tièdes pour les risques industriels ou naturels puisqu'ils n'évoquent qu'une limitation de l'exposition ou de la vulnérabilité mais en retenir de plus ambitieux serait irréaliste et anti-pédagogique. De même, le nombre d'accidents ou l'importance des dégâts ne constituent pas des indicateurs, sauf pour les accidents dus au gaz.

La mission ne remet pas en cause les choix du PAP, mais ils lui permettent de souligner un risque important pour le Ministère : le critère sur lequel le public juge la réussite de la politique de prévention des risques accidentels n'est pas vraiment représentatif de la qualité des actions menées par l'État. Des efforts patiemment menés pendant des années peuvent voir leur perception par le public ruinée en un instant si, malheureusement, un accident majeur survient.

Cette remarque est renforcée par une seconde qui lui est liée : l'un des moyens d'action de l'État pour prévenir les risques accidentels est la maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées ; or, cette maîtrise, dont la progression fait l'objet de deux indicateurs (ou sous-indicateurs), est souvent mal admise par la population concernée. L'impopularité des actions menée à ce sujet est donc une deuxième source de risque pour le ministère en charge de cette politique.

Face à ce constat, il convient de porter une attention extrême à l'explication et à la concertation qui, loin de constituer une manifestation de faiblesse, est le seul moyen de parvenir aux objectifs. Comme le développe le chapitre 4., la pratique de la

⁴ Dans le domaine de la sûreté nucléaire, ce message est rappelé depuis de nombreuses années par l'ASN. Pourtant, à l'occasion de la catastrophe de Fukushima, certains ont dit que l'inimaginable s'était produit...

gouvernance « grenellienne » est bien ancrée depuis longtemps dans la politique de prévention des risques mais souligner son importance reste nécessaire.

L'affichage d'un nombre d'accidents parmi les indicateurs mériterait une réflexion particulière. Il présente divers inconvénients :

- les accidents majeurs sont heureusement rares et leur suivi n'a pas de sens statistique,
- le nombre d'accidents est une variable qui ne résulte que très partiellement, et avec des délais, de l'action (ou de l'absence d'action) de l'État,
- si l'on s'intéresse non seulement aux accidents ayant eu des conséquences extérieures mais aussi aux incidents ou anomalies qui auraient pu dégénérer en accident mais ne l'ont pas fait⁵, le nombre de ces événements traduit au moins autant la qualité du dispositif de déclaration que l'état de la sécurité des installations ; donner une trop grande importance à cet indicateur peut induire un effet pervers de rétention des déclarations qui nuirait au retour d'expérience.

Il faut cependant noter que le nombre d'accidents intervenant sur des installations classées est suffisamment élevé pour que son suivi ait un sens statistique (917⁶ accidents ont été répertoriés en 2011 et 21 612 sur la période 1992-2011)⁷. Ce nombre, qui fait partie du bilan annuel de l'inspection des installations classées, pourrait sans doute faire l'objet d'une plus grande diffusion, y compris dans les documents budgétaires.

Un autre sujet appelle l'attention : certains indicateurs rendent compte d'actions dont la responsabilité première n'appartient pas à l'État ; c'est le cas dans le domaine des déchets où les deux sous-indicateurs (le taux de recyclage des déchets d'emballages ménagers et le taux de collecte sélective de déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers) résultent en premier lieu de l'action des collectivités territoriales et des professionnels ainsi que des comportements des particuliers. Au paragraphe 5.1. est étudiée de manière plus détaillée la capacité de l'État à entraîner les nombreux acteurs de la politique des déchets, en particulier au plan local.

Sous ces réserves, les objectifs définis dans le PAP paraissent clairs et formulés dans des termes qui ne les rendent pas inatteignables. Sans se prononcer sur la pertinence des indicateurs, la mission note que les prévisions faites en début d'exercice s'avèrent globalement assez exactes, à l'exception notable de celle relative aux PPRT (cf. paragraphe 5.3.). Ce constat est révélateur d'une bonne appréciation par la DGPR de la situation et des possibilités de progression, ce qui est très positif. L'absence de justification « objective » des cibles retenues limite évidemment l'usage qui peut être fait de l'atteinte des objectifs fixés pour justifier auprès de la population la réussite de la politique menée.

⁵ Ce sont les événements qu'il faut analyser si l'on souhaite un retour d'expérience efficace.

⁶ Donnée provisoire à la date de rédaction de ce rapport

⁷ L'analyse de l'évolution des données est plus difficile si l'on ne s'intéresse qu'aux accidents mortels qui, heureusement, sont beaucoup moins nombreux : 14 en 2011 et 268 entre 1992 et 2011.

Évidemment, ces objectifs ne peuvent à eux seuls servir de justification à l'ensemble de la politique de prévention des risques. D'autres objectifs sont fixés explicitement ou implicitement dans des plans d'action ou programmes spécialisés comme le plan national Santé-environnement (PNSE), le plan de renforcement de la prévention des risques technologiques, le programme stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées, le plan de modernisation et de maîtrise du vieillissement des installations industrielles, le plan de prévention des endommagements de réseaux, le pacte de solidarité écologique, le plan séisme Antilles, les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), les plans grands fleuves (Rhône, Loire, Seine, Garonne et Meuse) et le plan Submersions rapides⁸. De même, les circulaires annuelles ou biennales définissant les actions nationales en matière de prévention des risques anthropiques ou naturels (cf. paragraphe 3.1.1.) fixent ou précisent des objectifs dans leur domaine.

L'analyse des risques de ne pas atteindre les objectifs fixés par ces plans ou circulaires nécessiterait une mission particulière pour chacun d'entre eux ; quelques éléments sont cependant évoqués dans les chapitres suivants.

1.4.2. Les objectifs fixés annuellement à l'inspection des installations classées et le problème particulier des délais de procédure

La circulaire annuelle sur les actions nationales de l'inspection des installations classées (cf. § 3.1.1.) fixe également des objectifs et des indicateurs. Les résultats obtenus sont rendus publics lors de la présentation du bilan annuel de l'inspection ; cette démarche de transparence mérite d'être saluée et elle participe à la crédibilisation de l'action du Ministère. Pour l'année 2011, il y a eu ainsi 36 actions dont l'avancement a été évalué sous deux aspects, le travail de l'administration et l'état de la situation, avec trois niveaux possibles : vert (conforme ou supérieur à l'objectif), jaune (légèrement inférieur à l'objectif) et rouge (significativement inférieur à l'objectif). Les conclusions sont les suivantes :

- 18 actions (soit 50 %) sont vertes pour les deux critères ;
- 12 actions (soit 33 %) sont vertes au titre de l'un des deux aspects et jaune pour l'autre, dont 10 sont vertes pour le travail de l'administration et 2 le sont pour l'état de la situation ;
- 2 actions (soit 6 %) sont vertes pour le travail de l'administration et non évaluées pour l'état de la situation (soit parce que les données ne sont pas encore disponibles soit parce qu'elles ne sont pas représentatives) ;
- 3 actions (soit 8 %) sont jaunes pour les deux aspects ; il s'agit des deux actions relatives aux PPRT (la prescription et l'approbation de ces plans) ainsi que de l'action relative à la sécurité des ouvrages hydrauliques des installations classées ou des installations minières (plus particulièrement, le recensement de ces ouvrages et l'élaboration de plans d'action à leur sujet) ; la question des PPRT est approfondie au § 5.3. ;

⁸ Tous ces plans sont cités dans le PAP pour 2012 du programme n° 181.

-
- enfin, une seule action (soit 3 %) est rouge pour l'un des aspects et c'est la première qui est citée dans la circulaire ; il s'agit de la réduction des délais d'instruction des demandes d'autorisation qui est jaune au titre du travail de l'administration et rouge au titre de l'état de la situation.

Ce dernier point représente un vrai risque pour le Ministère. Le délai des procédures administratives est un élément qui, objectivement, contribue positivement ou négativement à la compétitivité d'un pays ; au delà même de cet aspect, une critique sur la lenteur des procédures, qu'elle soit ou non complètement fondée, pourra fortement porter tort à l'action du Ministère, notamment dans une période économiquement difficile. Or, le plan stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées avait retenu l'objectif que 80 % des demandes d'autorisation de nouveaux projets soient instruites en moins d'un an ; les circulaires annuelles pour 2010 et pour 2011 ont ramené cet objectif à 70 % et le résultat atteint en 2011 n'a pas dépassé 45 %⁹.

En 2009, une mission conjointe du CGEDD et du CGIET avait examiné comment renforcer l'efficacité dans l'application de la législation des installations classées. Elle s'était notamment intéressée aux délais de procédure et avait recueilli quelques éléments de comparaison internationale qui sont reproduits ci-dessous.

- *La Suisse n'indique pas de délai.*
- *Pour les autres pays, la fourchette de dispersion des délais « légaux », tels qu'affichés, est assez grande, mais il faut bien voir que la comparaison de ces données est hasardeuse, car il faudrait préciser, pour chaque donnée, la référence au type d'installation ou d'activité et au régime concerné, la nature de la ou des autorités décisionnaires,... ; les chiffres suivants, donnés à titre indicatif, correspondent à un dossier type IPPC de complexité moyenne :*
 - 5-6 mois (Belgique, Italie au niveau provincial, sans enquête publique),
 - 6 mois (Pays-Bas, Pologne),
 - 7 mois (Allemagne au niveau du Land),
 - 9 mois (Slovénie, au niveau national),
 - 9-10 mois (Espagne au niveau régional),
 - 1 an « maximum » (Norvège, Roumanie),
 - 3 ans (délai maximum pour le Royaume-Uni, mais une dérogation spéciale peut être couramment négociée par l'Environment Agency pour permettre le démarrage de la construction avant l'obtention de l'autorisation).*Il convient de signaler que, partout, les délais légaux peuvent être prolongés – souvent de trente jours à trois mois – si des compléments ou des précisions s'avèrent nécessaires lors de l'instruction.*
- *Les délais les plus courts sont rarement respectés.*
 - *En Italie, les projets relevant de l'autorité de la Province, non soumis à enquête publique, peuvent effectivement être autorisés dans un délai court, de l'ordre de 6 mois ; par contre les projets relevant de l'autorité de la Région*

⁹ Ce résultat serait amélioré s'il portait sur le délai de procédure pour les nouveaux projets soumis à autorisation ou à enregistrement car, dans ce deuxième cas, ce délai est de l'ordre de 5 à 7 mois. La proportion de dossiers d'enregistrement est encore faible mais va en croissant, ce qui conférerait une tendance mécaniquement à la baisse à un indicateur ainsi étendu.

sont autorisés dans des délais longs, allant de 18 mois à 2 ans, voire davantage ; en outre la phase de pré-instruction peut être très longue si l'on considère les demandes d'informations complémentaires couramment exprimées par l'administration.

- Aux Pays-Bas, en 2003-2005, le délai moyen de traitement des dossiers « Seveso » dépasserait les deux ans.
- En Pologne, la fourchette du délai réel serait de 2 mois à 12 mois.
- Par contre, la Belgique annonce respecter le délai de 5 mois assez court, mais sans doute pour certains types d'activités (cas d'une seule autorité décisionnaire).
- Pour le Royaume-Uni, les délais d'obtention des permis d'exploiter, pour les installations de type IPPC, sont environ d'un an (souvent par anticipation par rapport au permis définitif).
- L'Allemagne présente le délai de 7 mois comme le maximum de la fourchette constatée.
- En Suède, les délais d'obtention de l'autorisation sont en moyenne de 18 à 24 mois ; ils sont strictement encadrés.
- Les mêmes longs délais sont enregistrés en Norvège (18-24 mois).

D'une manière générale, les administrations des États réfléchissent toutes aux modalités pratiques pour améliorer la réponse aux industriels et fournir une instruction performante.

Mais, partout la mise au point du dossier initial semble laborieuse, car les aspects à couvrir sont nombreux, variés et complexes.

Le rapport soulignait également que « *Le système français, avec un régime intégré (un seul permis couvrant l'ensemble des impacts environnementaux et les risques) et un interlocuteur unique (l'inspection des installations classées) (...), compte parmi les plus simples* », mais que « *le champ de sa procédure d'autorisation paraît plus large que dans la plupart des autres pays* ».

Même si le système français n'est pas le plus long ni le plus opaque, l'importance des délais de procédure et l'incapacité de l'administration à tenir ses objectifs en la matière constituent un mauvais résultat. Celui-ci n'est évidemment pas dû uniquement à l'administration, et encore moins seulement à l'inspection des installations classées¹⁰ ; le délai d'une procédure d'autorisation dépend aussi de la qualité du dossier et du répondant de l'exploitant à qui des éléments complémentaires sont demandés. Mais une telle réponse ne suffit pas.

Des propositions à ce sujet ont été faites notamment par madame Laure de La Raudière, députée d'Eure et Loir, dans le cadre d'une mission qui lui avait été confiée par le Premier Ministre en 2010. Certaines de ses propositions ont déjà été mises en œuvre. La présente mission souligne l'utilité de poursuivre dans cette voie¹¹.

¹⁰ Une partie du délai de la procédure d'autorisation est due au recueil des avis de divers services ou aux échanges entre l'inspection des installations classées et le service chargé du suivi administratif d'une partie de la procédure (il s'agissait autrefois du bureau « environnement » des préfectures dont les activités sont maintenant exercées de manière assez variable selon les départements cf. § 3.2.).

¹¹ Le directeur général de la prévention des risques a souligné devant la mission son engagement personnel en faveur de la simplification.

La question du risque d'impact économique négatif de l'action menée par l'État pour la prévention des risques anthropiques est également évoquée, sous un autre aspect, au § 2.3.

L'administration en charge de la prévention des risques paraît bien consciente de ces enjeux, aussi bien dans les services centraux que dans les services déconcentrés. Mais ils nécessitent une attention permanente et il convient de le souligner.

2. Les moyens de la mise en œuvre de la politique

La mission d'audit a analysé les moyens de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques sous quatre aspects :

- les agents qui travaillent pour la prévention des risques au sein de la DGPR ou des services déconcentrés et qui constituent la première force de cette politique,
- les moyens financiers dont la DGPR dispose directement ou par l'intermédiaire d'opérateurs et qui fournissent un complément indispensable aux moyens humains pour mener certaines formes d'action,
- l'organisation mise en place pour piloter les moyens internes de la DGPR et, compte tenu de la diversité des appuis externes dont elle peut bénéficier, pour piloter ces appuis,
- la production réglementaire qui prend une place de plus en plus importante parmi les moyens d'action de la politique de prévention des risques.

Les analyses qui suivent font apparaître une situation globalement satisfaisante. Quelques risques ou points de vigilance sont cependant relevés.

2.1. Les moyens humains et financiers

Le présent paragraphe examine successivement les moyens humains et financiers consacrés par l'État à la politique de prévention des risques dans le cadre relevant de la DGPR. L'introduction de chacun des sous-paragraphe consacré à ces deux sujets présente la synthèse de l'analyse faite et met en avant les principaux risques ou points de vigilance identifiés.

2.1.1. Les moyens humains

Davantage que les moyens financiers, les moyens humains constituent un facteur majeur pour la mise en œuvre de la politique de prévention des risques. Depuis plusieurs années, un effort important a été mené pour les renforcer. Il n'est pas facile de porter un jugement sur la suffisance des effectifs actuels en l'absence de critères objectifs justifiables et vu la difficulté de mener des comparaisons internationales ; en outre, un surcroît d'effectif pourrait toujours, s'il était bien utilisé, contribuer à un développement de l'action de l'État dans un domaine où elle est potentiellement illimitée, mais un optimum doit être trouvé dans une situation budgétaire donnée.

Dans les conditions actuelles, on peut estimer que les effectifs consacrés en théorie par l'État et ses opérateurs à la prévention des risques sont assez satisfaisants. La difficulté rencontrée encore maintenant pour pourvoir certains postes représente, cependant, un risque réel pour le succès de la politique. Dans une moindre mesure, il convient aussi de se soucier de la possibilité pour la DGPR, pilote de cette politique, de superviser la gestion des ressources consacrées à son application aux installations agricoles. Une attention particulière doit aussi être portée au développement de la formation des agents dans le domaine de la prévention des risques naturels et hydrauliques. Enfin, la réduction des effectifs de l'administration centrale intervenue depuis quatre ans crée des tensions de plus en plus difficiles et il apparaît prioritaire d'y mettre un terme.

2.1.1.1. Généralités sur les effectifs

Les effectifs du MEDDTL concourant à la politique de prévention des risques sont identifiés dans l'action 16 du programme n° 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ».

En 2011, on dénombre 3 227 agents, dont 243 en administration centrale, les autres en services déconcentrés régionaux (DREAL¹²) ou départementaux (DDT(M), DD(CS)PP, préfectures) composés de 1 400 cadres A, 1 198 agents de catégorie B, et 629 agents de catégorie C. 1970 d'entre eux travaillent pour la prévention des risques technologiques et des nuisances, 1 222 pour la prévention des risques naturels et hydrauliques et 35 pour la gestion de l'après-mine¹³. Cela représente environ 5% des effectifs du MEDDTL.

Toutefois concrètement, à ces effectifs il convient d'ajouter les agents du ministère chargé de l'agriculture (le MAAPRAT), soit environ 280 ETP, qui travaillent en direction départementale interministérielle (DDI) ou en direction d'administration centrale (DAC) pour la prévention des risques.

Il faut aussi prendre en compte les personnels travaillant sur le même sujet dans les établissements publics et opérateurs : l'ADEME et l'INERIS comptent plus de 1 900 agents majoritairement affectés sur ces thèmes ; une partie des 16 300 agents du BRGM, de l'IRSTEA, de Météo-France, de l'ONF, de l'ANSÉS, de l'InVS y contribuent également.

2.1.1.2. Gestions des ressources humaines

- **Difficile maintien des effectifs**

Un retard est constaté vis à vis des prévisions faites lors de la table ronde sur les risques industriels. Ils faisaient état de 1 500 ETPT en 2011 ou 2012 et 1 700 en 2015, soit un doublement par rapport à l'époque de l'accident d'AZF. Or, bien que l'ensemble des postes « Grenelle » soient tous pourvus, éventuellement par redéploiement, entre 170 et 180 ETP budgétaires du programme n° 181 sont vacants¹⁴, soit 13 %. Ils correspondent « physiquement » soit à des départs non remplacés soit à des nouveaux postes ouverts mais non pourvus. Cela traduit une dégradation par rapport à 2009 : il y avait alors quasiment égalité entre l'effectif théorique et l'effectif réalisé pour le programme n° 181.

Cette situation est particulièrement visible dans la courbe figurant dans le bilan d'activité que présente chaque année en février la ministre : la stagnation - voire la très

¹² Dans le présent rapport, on entend par DREAL soit les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des régions métropolitaines autres que l'Île-de-France, soit les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) des départements et régions d'outre-mer, soit la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) d'Île-de-France.

¹³ Pour mémoire, l'Autorité de Sûreté Nucléaire emploie 361 agents de l'État.

¹⁴ Donnée recueillie courant 2011

légère réduction - du personnel en charge de l'inspection des ICPE y apparaît clairement, en contradiction avec le discours courant.

Ces difficultés ont aussi été relevées lors des inspections réalisées dans les quatre DREAL auditées : postes d'ingénieurs risques restés vacants à la DREAL de Corse 18 mois pour l'un et 2 ans pour l'autre sur une unité de 5 ETP ; 11 postes sur 98 du service risques consolidé aux unités territoriales de la DREAL de Haute-Normandie ; 11 sur 43 au service risques de la DREAL du Nord Pas de calais, dont 3 vacances pour 8 ETP à la cellule « canalisations et équipement sous pression ».

Plusieurs explications sont avancées : les flux d'Ingénieurs de l'industrie et des mines (IIM) et de Techniciens supérieurs de l'industrie et des mines (TSIM) sont limités par le schéma d'emploi ministériel (limitation des entrées au MEDDTL, qu'il s'agisse de nouveaux entrants ou de mutations). Et les postes d'inspection des ICPE manquent d'attrait pour les corps gérés par le MEDDTL.

Une réflexion sur les moyens de renforcement de l'attractivité des postes d'inspecteurs des ICPE ou sécurité industrielle a été demandée au groupe de travail « Nouveaux métiers de l'inspection » mis en place dans le cadre du programme stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées ; ce groupe a été ré-orienté à l'occasion et son animation a été confiée au chef du service « Risques » de la DREAL de Haute Normandie. Indépendamment des solutions que proposera le groupe de travail, il semblerait utile de valoriser, dans l'évolution de carrière, le passage dans les régions se révélant les moins attractives.

En ce qui concerne l'adéquation entre les missions et les moyens, le groupe de travail a notamment défini des temps de référence qui ont vocation à être intégrés dans l'état de suivi.

Enfin, si l'évolution globale des effectifs consacrés à la prévention des risques au cours des dernières années apparaît globalement satisfaisante, surtout dans le contexte budgétaire actuel, la mission doit signaler le mouvement inverse subi par l'administration centrale : entre 2008 et 2012, le plafond d'emplois de la DGPR est ainsi passé de 258 à 238¹⁵. Or, cette administration a un triple rôle « vers le haut » (notamment la préparation des réglementations européennes), horizontal (en particulier la participation aux travaux législatifs et réglementaires) et « vers le bas » (le pilotage des services déconcentrés) qui est essentiel et ne doit pas être réduit : en effet, en ce qui concerne les relations « avec le haut », la France seule ne maîtrise pas le volume des activités induites par l'Union européenne et une diminution de notre contribution à ces travaux se ferait nécessairement au détriment de la prise en compte de nos préoccupations ; pour les travaux réglementaires, ils résultent assez directement des directives européennes et des lois récemment adoptées ; quant à l'animation des services déconcentrés, elle est la clé du bon fonctionnement du dispositif administratif. Et la diversité des domaines couverts par la DGPR conduit déjà à ce que certains ne soient traités que par un seul chargé de mission, ce qui est une source de fragilité même si des systèmes de suppléance croisée peuvent être mis en place. Une tension généralisée sur les effectifs, enlevant de fait au directeur général

¹⁵ En intégrant les effectifs des deux services à compétence nationale que sont le SCHAPI et le STEEGBH qui ont, pour l'essentiel, des missions de nature opérationnelle (cf. paragraphe 2.2.4.3.).

une partie de ses possibilités de gestion des priorités, représente notamment un risque pour les actions transversales ou émergentes qui sont pourtant importantes.

La mission tient donc à souligner que l'effectif actuel de l'administration centrale en matière de prévention des risques n'apparaît aucunement surdimensionné et qu'une poursuite de sa réduction ne pourra qu'avoir des conséquences négatives sur la capacité de l'État à remplir ses objectifs. Dans le contexte actuel, la stabilisation de ces effectifs devrait être une priorité dans la gestion des ressources humaines consacrées au programme n° 181.

- **Suivi des effectifs affectés au programme 181**

Il se fait avec l'outil SALSA (Système d'Agrégation en Ligne du Suivi d'Activité) : chaque agent impute son temps de travail par nature d'activités selon une grille très détaillée, Les données sont ensuite agrégées par service, puis au niveau national par programme budgétaire.

Les résultats sont comparés avec les plafonds d'emplois autorisés, mais une partie de l'écart constaté semble dû à une fiabilisation des données encore perfectible.

La politique de prévention des risques et nuisances semble occuper plus d'agents que le plafond d'emploi du programme n° 181 ne le lui permettrait. Les DREAL font remonter des difficultés de gestion en DREAL et DDT à la DGPR. Bien que les règles d'imputation du temps d'activité dans le référentiel de SALSA soient précises, un certain nombre de glissements se font : les ETP consacrés par les DDT aux permis de construire des ICPE et aux permis de construire dans les zones soumises à risques naturels, ainsi que les effectifs des DDT intervenant sur les PPRT, doivent être imputés sur le programme n° 113 géré par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et non sur le programme n° 181.

Au niveau régional, le DREAL chef de BOP reçoit un plafond d'emplois global pour le programme n° 181, sans sous-répartition des effectifs entre risques anthropiques (agents affectés à la DREAL et dans ses unités territoriales) et risques naturels (agents affectés en DDT) ; cela crée parfois des tensions entre services dans la définition des postes à pourvoir, surtout en période de diminution programmée des effectifs.

De plus, comme le DREAL ne reçoit pas de dotation au titre du programme n° 174 « Énergie et après-mine », ce sont les inspecteurs des ICPE qui traitent avec les industriels de tous les problèmes de qualité de l'air dont les quotas d'émission de gaz à effet de serre.

- **Gestion des corps IIM et TSIM**

La gestion par la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) des corps des IIM et des TSIM qui travaillent principalement pour le MEDDTL n'apparaît pas logique. Toutefois, une discussion a lieu entre la Direction des ressources humaines (DRH) du MEDDTL et la DGCIS sur les règles de gestion du corps des IIM. L'inspection des ICPE ferait partie du « cœur de métier » et le passage au 2^{ème} niveau imposerait au moins 2 postes d'au moins 3 ans dans le cœur de métier (et au moins 3 postes en tout). La définition d'un profil de spécialiste serait aussi une possibilité.

Tout en maintenant le nécessaire besoin de mobilité des agents, il serait dommage que le fort investissement consenti dans la formation de spécialistes ne puisse être valorisé au maximum.

Par ailleurs, il serait bénéfique de prévoir des postes en rapport avec la compétence des agents qui se sont révélés particulièrement performants lors de leur première affectation.

La DGPR juge très bonnes ses relations avec la DRH du Ministère. Elle signale cependant diverses difficultés « logistiques » (en particulier des dysfonctionnements sur la paie, notamment la durée parfois très longue de prise en compte des changements d'échelon) ; elle souligne aussi les retombées négatives des problèmes liés à la gestion des vacances de postes, évoqués plus haut, tout en notant que la DRH ne peut les résoudre seule.

- **Gestion des agents relevant du ministère chargé de l'agriculture**

Un certain nombre d'agents du MAAPRAT concourent à la mise en œuvre des politiques de prévention des risques. Le schéma de déversement des effectifs du PAP du programme n° 215 (« conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ») identifie de l'ordre de 110 agents, anciennement en DDA et depuis 2010 affectés en DDT(M) où il assurent des missions de protection de la forêt contre les risques d'incendie, de recensement et suivi des ouvrages hydrauliques, de suivi des Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) et des PAPI ... Il s'agit ici d'ETPT retracés par l'outil de suivi d'activité, qui correspondent en fait à un nombre plus important d'agents affectés également à d'autres tâches de police des eaux, de protection de l'environnement... relevant du programme n° 113 (Urbanisme, Paysages, Eaux et Biodiversité - UPEB -).

Il s'agit pour le MAAPRAT d'un effectif très faible (comparé aux 7 000 agents qui sont dans les services déconcentrés sur les 32 000¹⁶ du MAAPRAT) dont on peut craindre, dans le contexte général de réduction des effectifs, qu'il ne devienne délicat de veiller à son maintien, lors de vacance de postes. En outre, il semble difficile d'affecter en DREAL dans les services de contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques (SCSOH) les agents relevant du ministère chargé de l'agriculture compétents dans le contrôle de sécurité des ouvrages hydrauliques qui exerçaient précédemment cette mission en DDA.

Plus globalement, une politique conjointe de définition des plafonds d'emploi par action et une plus grande souplesse dans les affectations entre les corps entre les deux ministères pourraient permettre une gestion optimisées des ressources et compétences, maintenant que leurs missions s'exercent au sein de services interministériels et que la création du corps des Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) a amorcé un rapprochement des métiers.

La gestion des Inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV) en charge de l'inspection des ICPE, imputés sur le programme n° 206 pose d'autres problèmes qui sont développés dans le paragraphe 5.5.

¹⁶ Dont 16 000 au titre de l'enseignement agricole.

2.1.1.3. *Maintien de la compétence et formation*

- ***Inspecteurs des ICPE***

L'inspecteur des installations classées est, selon l'article L. 171-1-1 du code de l'environnement¹⁷, devenu « inspecteur de l'environnement » dans la catégorie des installations classées. Ceci ne devrait pas cependant perturber le système d'habilitation mis en place depuis 2005 pour les inspecteurs des ICPE. Celui-ci exige de passer par un cursus de formations obligatoires (prise de poste, formation de base, formations spécialisées) et de suivre des formations continues pour devenir inspecteurs débutants puis confirmés ou spécialisés. Le système est rodé et efficace, même s'il reste perfectible.

Ces formations ICPE sont pilotées en direct par la DGPR qui – assistée par un comité de pilotage « Formation » – lance un marché national de formation de 7 lots pour plus d'une trentaine de modules différents, marché que se partagent les écoles des Mines de Douai et d'Alès et l'INERIS. Ce dispositif ne rentre pas dans le système de formation du ministère géré par le secrétariat général (SG) du Ministère.

La mission a noté que le comité de pilotage « formation ICPE » avait vu son champ élargi fin 2009, mais n'avait pratiquement pas été réuni depuis. Par contre, un nouveau groupe de travail est réuni depuis l'été 2011 pour examiner le cas des « compétences rares ». Il serait bon qu'une synergie soit recherchée entre ces deux instances à vocations proches sur ces thèmes à enjeux forts, le comité de pilotage reprenant par ailleurs une activité réelle, notamment pour l'actualisation des outils de formation mis en place il y a plusieurs années.

Jusqu'en 2010, la formation de base était financée par la DGPR sur le programme n° 181 et la formation continue l'était par les DREAL sur le programme n° 217 doté par le SG. En 2011, la DGPR doit assurer sur son budget propre la totalité des formations .

C'est également le cas des formations dans tous les autres domaines des risques, . la formation de base était financée par la DGPR sur le programme n° 181 et la formation continue l'était par les DREAL sur le programme n° 217.

- ***Formation continue dans le domaine des risques anthropiques***

En complément , le programme national de formation 2011 de la DGPR propose dans les centres de valorisation des ressources humaines (CVRH) plusieurs modules de remise à niveau sur les outils de gestion des données ICPE, ainsi qu'à destination des agents en DDT plusieurs modules sur l'élaboration des PPRT et la rédaction de son règlement.

Des formations nouvelles ont été mises en place pour accompagner l'investissement sur des métiers nouveaux ou en développement : produits chimiques avec l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), épandage et risques sanitaires avec l'Institut de formation de l'environnement (IFORE), contrôle des transferts transfrontaliers de déchets avec les douanes et l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP).

¹⁷ Introduit par l'ordonnance n° 2011-34 du 11 janvier 2012.

- **Formation dans le domaine des risques naturels et hydrauliques**

Une démarche similaire à l'habilitation des inspecteurs des ICPE n'existe pas pour les métiers de ces domaines, bien que certains processus-métiers soient calés par des démarches-qualité et parfois des certifications, dans le domaine de l'hydrométrie et de la prévision des crues. Sur ces thèmes, des formations continues et de remise à niveau sont proposées dans le cadre du programme national de formation de la DGPR qui est coordonné avec celui des autres directions générales par le SG/SPES qui pilote la formation du MEDDTL et propose aux agents un catalogue national.

Sa mise en œuvre en est confiée à l'Institut de formation de l'environnement (IFORE) qui s'appuie pour monter les divers modules sur le CVRH de Toulouse, profitant de la présence sur place du SCHAPI et de Météo-France qui fournissent les enseignants. En 2011 sont ainsi proposés six modules différents sur l'hydrométrie et cinq sur la prévision des crues.

On notera également dans le domaine de la préparation de crise, les modules d'appropriation d'OGERIC¹⁸.

La restructuration du contrôle de la sécurité de tous les ouvrages hydrauliques, en s'accompagnant de la création de services de contrôle dédiés au sein de DREAL et de recrutements nécessite de monter un programme spécifique pour ces agents, piloté par le SRNH et s'appuyant sur les compétences du BETCGB, du CETMEF et de l'IRSTEA, référents techniques du domaine.

Dans les autres domaines (connaissances des divers risques naturels, interactions risques-aménagement, élaboration des PPR...), l'offre par le niveau national de formations est plus faible et hétérogène. Les agents en DDT peuvent sur ce point se sentir démunis. Dans le cadre de la formation sous maîtrise d'ouvrage locale pilotée par les DREAL, diverses actions peuvent alors être montées dans les CVRH, si des besoins particuliers sont identifiés.

Les échanges à travers les Clubs métiers contribuent également à la professionnalisation des agents.

Le SRNH est toutefois bien conscient de la nécessité de structurer une offre plus complète pour consolider les compétences des agents en DDT.

En conclusion, la mission a constaté une montée en charge importante depuis 2010 de l'offre de formation dans le domaine de la prévention des risques : une cinquantaine de sessions se déroulent en 2011 dans les CVRH. Elle ne peut que recommander à la DGPR de faire un bilan spécifique aux risques de cet effort de formation en répertoriant également les actions locales et les formations souscrites librement auprès de divers organismes, puis en analysant le nombre de stagiaires touchés par rapport à la cible, de construire un plan pluriannuel de consolidation des compétences des agents, garantie d'une mise en œuvre efficiente de sa politique. Il conviendra ensuite d'obtenir l'enveloppe financière (tant pour assurer la formation que pour les frais de déplacements des stagiaires) nécessaire.

¹⁸ OGERIC est un outil de type SIG qui, en permettant de superposer les cartes de zones touchées par un événement et celles des enjeux sur le territoire, apporte une aide à la décision en situation de crise

2.1.2. Les moyens financiers

Les politiques couvertes par le programme n° 181 reposent fortement, pour leur mise en œuvre, sur des actions de réglementation et de police administrative. Dans ce contexte, les moyens financiers ne constituent pas le facteur déterminant de réussite de ces politiques, qui dépend davantage des moyens humains qui lui sont alloués. Les moyens financiers sont néanmoins un complément utile voire nécessaire aux moyens humains, par exemple dans les domaines comme la prévention des risques naturels où la réalisation d'expertises ou de travaux ne peut être mise à la charge du responsable du risque et doit donc souvent être supportée par l'État avec, en pratique, un assez large recours à l'externalisation hors de l'administration. Il faut aussi noter que la qualité des moyens de fonctionnement courant des services, y compris les outils informatiques, impacte directement l'efficacité de leur action ; même s'ils ne nécessitent pas des crédits très importants, ils restent donc une question sensible.

Un autre élément de contexte indispensable à prendre en compte avant toute analyse des moyens budgétaires des politiques de prévention des risques est l'existence de diverses sources de financement extra-budgétaires dont les montants sont supérieurs à ceux inscrits dans les programmes du budget de l'État. Les audits du programme n° 181 effectués par le CIAP avaient regretté la faiblesse de l'information sur ces moyens figurant dans le PAP du programme qui ne permettait pas au lecteur, et notamment aux parlementaires, d'avoir une vision juste et synthétique de l'importance des crédits publics nationaux consacrés à ce qui constitue normalement l'objet du programme. La mission n'a pas approfondi cette question mais il apparaît que des progrès en ce sens ont été faits dans les derniers documents budgétaires, même s'il reste encore des voies d'amélioration.

Au total, on peut considérer que le niveau des moyens financiers ne constitue pas aujourd'hui, avec les montants actuellement décidés, un facteur de risque important pour la politique du ministère en matière de prévention des risques, à condition que la cohérence des différents circuits de financement soit assurée. Certaines dépenses massives restant à venir (par exemple pour les PPRT), cet avis devrait cependant être revu si les évolutions prévues des crédits étaient remises en cause de manière importante dans les années à venir. La réduction significative des crédits constatée en 2012 par rapport à la programmation triennale 2011-2013 illustre en outre une tension nouvelle sur les moyens financiers du programme n° 181, liée au contexte budgétaire global, qui pourrait, si elle était poursuivie, contredire l'appréciation positive faite ci-dessus.

2.1.2.1. Moyens relevant du budget de l'État (programme n° 181 et action 16 du programme n° 217)

Le programme n° 181 est un programme moyen au plan financier parmi l'ensemble des programmes gérés par le Ministère. Atteignant, dans la loi de finances initiale pour 2011, 373 M€ en AE et 303 M€ en CP, il se situe évidemment loin derrière le programme support (programme n° 217). Si l'on ventile dans les différents programmes les crédits de personnel figurant dans les actions miroirs de ce programme support, le programme n° 181 atteint alors 577 M€ en AE et 507 M€ en CP.

Il apparaît alors encore loin derrière les programmes n° 203 « Infrastructures et services de transports » (de l'ordre de 5 G€ en AE et en CP) et n° 190 « Recherche

dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » (environ 1,5 G€ en AE et en CP), mais ce dernier correspond surtout à des subventions à des organismes de recherche avec une faible marge de gestion pour le responsable du programme. Le programme n° 181 est moins largement distancé par le programme n° 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » (environ 1,07 G€ en AE et en CP) et encore un peu plus proche du programme n° 174 « Énergie, climat et après-mines » (environ 800 M€ en AE et en CP). Enfin, il distance assez largement les autres programmes de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » : environ 305 M€ en AE et en CP pour le programme n° 205 « Sécurité et affaires maritimes », environ 198 M€ en AE et en CP pour le programme n° 170 « Météorologie » et environ 82 M€ pour le programme n° 159 « Information géographique et cartographique ».

Si le programme n° 181 représente des montants financiers moyens par rapport aux autres programmes du Ministère, il a la caractéristique assez rare d'être en hausse depuis quelques années, comme le montrent les données suivantes (en M€ dans le PAP de l'année) : en 2009 (année où le programme a pris sa structure actuelle), 270 M€ en AE et 238 M€ en CP ; en 2010, 346 M€ en AE et 307 M€ en CP ; en 2011, 373 M€ en AE et 303 M€ en CP et, en 2012, 417 M€ et 312 M€¹⁹.

Cet accroissement doit toutefois être nuancé ; il est essentiellement concentré sur l'action 01 « Prévention des risques technologiques et des pollutions » et, depuis 2010, il ne porte que sur les autorisations d'engagement qui, pour cette action, ont cru de 191 M€ en 2010 à 215 M€ en 2011 et 253 M€ en 2012 tandis que les crédits de paiement n'évoluaient que de 146 M€ en 2010 à 145 M€ en 2011 et 148 M€ en 2012. Cet écart entre AE et CP porte essentiellement sur le financement des mesures foncières des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) auxquelles les PAP de 2011 et 2012 attribuent respectivement 91,3 M€ et 128,7 M€ en AE et seulement 21,3 M€ et 24,1 M€ en CP.

Outre cette action 01, le programme n° 181 comprend aussi trois autres actions de moindre ampleur financière :

- l'action 09 « Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » qui correspond à une partie (52 M€ en AE et en CP en 2011) des crédits de l'ASN et qui n'est donc pas incluse dans le présent audit ;
- l'action 10 « Prévention des risques naturels et hydrauliques » qui, en 2011, comprend 62 M€ en AE et en CP ;
- l'action 11 « Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnités et expropriations sur les sites » qui, en 2011, dispose de 44 M€ en AE et en CP.

¹⁹ La DGPR souligne cependant que les ressources disponibles en 2012 pour la prévention des risques (hors nucléaire) ont été amputées de 20 M€ par rapport à ce que prévoyait la programmation pluriannuelle 2011-2013 du fait d'une réduction de 8 M€ des crédits des PPRT, de l'obligation de prise en charge, pour un montant de 2 M€, de dépenses au titre du support précédemment financées par le programme n° 217, d'opérations successives de « rabot » pour un montant de 6 M€ et d'une demande d'augmentation (à service constant) de 4 M € la subvention à l'ONF.

Ces trois actions regroupent ainsi, au total, nettement moins de crédits en AE que la seule action 01 et à peine plus que celle-ci en CP. Comme cela a été évoqué ci-dessus, cette situation est notamment due au financement des mesures foncières des PPRT.

Globalement, sur la base du PAP 2011 et en excluant l'action 09, les crédits du programme 181 ont atteint 322 M€ en AE et 252 M€ en CP. On peut présenter synthétiquement ainsi l'utilisation qui en est faite :

- Les dépenses de fonctionnement courant (hors charges de personnel) atteignent 63,95 M€ en AE et 63,35 M€ en CP.

Ces crédits sont à peu près également répartis entre les actions 01 (risques anthropiques) et 10 (risques naturels et hydrauliques). Ils servent au fonctionnement courant des services (formation des agents, maintenance et gestion des outils informatiques, frais d'analyse et de contrôle...), à la réalisation d'actions d'information ou de sensibilisation des professionnels ou du public, à la commande d'études...

Une mention particulière doit être faite de certains types d'opérations :

- La réalisation de certaines études ou de certains documents réglementaires comme les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) avec 6,4 M€ en AE et en CP (hors financement des mesures foncières), les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN ou PPR) avec 3,35 M€ en AE en CP (montant multiplié par 4 si l'on intègre les crédits provenant du FPRNM – cf. ci-dessous) et les plans de prévention des risques miniers (PPRM) avec 180 k€ en AE et en CP ; si l'on y ajoute les 2,6 M€ consacrés à l'information sur les risques majeurs, et notamment à la réalisation de documents ou d'actions prévus par les textes (dossier départemental des risques majeurs – DDRM - et porter à connaissance des risques auprès des communes) ainsi que les crédits (8 M€ en AE et 7,35 M€ en CP) destinés à la cartographie du risque d'inondation en application de la directive européenne du 23 octobre 2007, ces actions représentent environ un tiers des dépenses de fonctionnement courant ;
- L'entretien d'ouvrages hydrauliques de l'État, dans le cadre du plan « Loire grandeur nature », qui représente 6,5 M€ en AE et en CP, auxquels on peut ajouter les crédits de réalisation des études de dangers de ces ouvrages (1,5 M€ en AE et 1 M€ en CP) ; ces dépenses sont singulières au sein du programme par leur finalité car, fondamentalement, le programme n° 181 est orienté vers le contrôle d'acteurs externes à l'État ; des opérations un peu similaires existent dans le domaine de l'après-mine mais elles passent par un opérateur (notamment le département prévention et sécurité minière – DPSM - du BRGM) et sont donc comptabilisées différemment ;
- Le support à des organismes de concertation : le PAP permet notamment d'identifier, parmi les divers organismes de concertation supportés par l'État dans le domaine des risques, le Conseil national du bruit (100 k€), le Haut conseil des biotechnologies (900 k€), le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (150 k€), le Conseil national des déchets

(400 k€) ainsi que les près de 400 comités locaux d'information et de concertation et la quinzaine de secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (2,3 M€), ce qui représente un coût total inférieur à 4 M€ ; il existe (cf. infra) d'autres organismes de concertation dans le domaine de la prévention des risques mais ceux identifiés dans le PAP sont sans doute ceux qui ont une « production » en propre la plus visible (publications, études, avis...) et on peut considérer que le coût affiché reste assez faible au regard des exigences actuelles en matière de gouvernance.

- Les subventions pour charge de service publique atteignent 126 M€ en AE et 128 M€ en CP.

Ces crédits concernent principalement les risques anthropiques (action 01) et l'après-mine (action 11). Ils sont destinés à dix opérateurs²⁰ mais la moitié environ de cette somme est destinée à trois d'entre eux : l'ADEME (49 M€ au titre des risques anthropiques), le BRGM (36 M€ au titre de l'après-mine, des sites et sols pollués et, très minoritairement, des risques naturels) et l'INERIS (23 M€ au titre des risques anthropiques et, très faiblement, des risques naturels et hydrauliques), auxquels il faut ajouter GEODERIS, GIP formé par le BRGM et l'INERIS, qui reçoit 6,4 M€ au titre de l'après-mine.

Il faut rappeler aussi que le ministère dispose, dans le programme n° 190, de crédits de recherche dans des domaines intéressant en tout ou en partie la DGPR : en 2011, l'ADEME, l'ANSES et l'INERIS ont ainsi bénéficié respectivement de 34 M€, 1,6 M€ et 8,3 M€. En outre, 1,85 M€ sont affichés pour des recherches sur le thème « risque, santé, environnement ».

- Les dépenses d'investissement atteignent 16 M€ en AE et 14 M€ en CP.

Pour l'essentiel, ces crédits se répartissent en deux blocs assez équivalents concernant, l'un, les risques hydrauliques (réseau d'hydrométrie, systèmes d'alerte) et, l'autre, l'après mine (travaux de mise en sécurité pris en charge par l'État avec, ou sans, possibilité de remboursement par l'exploitant).

- Enfin, les dépenses d'intervention atteignent 115 M€ en AE et 46 M€ en CP.

Si l'on retire les mesures foncières des PPRT, ces crédits (24 M€ en AE et en CP) concernent pour environ la moitié les collectivités territoriales dans le domaine des risques naturels et hydrauliques.

2.1.2.2. Moyens financiers non directement inscrits au budget de l'État

- **Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)**

Le moyen financier non budgétaire le plus atypique de la politique de prévention des risques est le Fonds pour la prévention des risques naturels majeurs (FPRNM). En effet, si ses crédits ne figurent pas au sein du budget de l'État, il est néanmoins

²⁰ L'ADEME, l'ANDRA, l'ANSES, le BRGM, GEODERIS, l'INERIS, l'InVS, l'IRSTEA (ex CEMAGREF), Météo France et l'ONF.

alimenté par un prélèvement fiscal (un pourcentage de la « sur-prime » catastrophes naturelles des contrats d'assurance) et son utilisation est décidée par l'État (la répartition des fonds fait l'objet de décisions conjointes de la DGPR et de la direction générale du trésor). La gestion technique du fonds est assurée par la Caisse centrale de réassurance.

Créé initialement par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement* pour un objet très particulier (le financement complet de l'expropriation pour cause de risque naturel majeur), son champ d'intervention a été progressivement élargi à une grande diversité d'actions (études ou travaux) dans le domaine des risques naturels, soit de manière générique, soit spécifiquement face à un problème particulier et il peut intervenir soit seul, soit en complément d'autres sources de financement, y compris le budget de l'État. Par exemple, comme cela est signalé plus haut, la réalisation des PPR est financée à 25 % par le programme n° 181 et à 75 % par le FPRNM.

Le dernier sujet d'intervention massive du FPRNM a été la suite de la tempête Xynthia.

L'intervention du fonds a posé trois questions de principe ou d'organisation :

- la compatibilité du mécanisme avec les règles générales des finances publiques et notamment la LOLF,
- le risque que le morcellement des financements publics dans un même champ nuise à la possibilité d'appréciation globale de la politique de l'État en matière de prévention des risques naturels et de sa performance,
- la difficulté pour les gestionnaires de terrain d'avoir à répartir des actions identiques entre deux circuits de financement sans règle claire a priori.

Ces questions ont notamment été soulevées par les audits du programme n° 181 que le CIAP a effectué. Une mission conjointe du Conseil général des ponts et chaussées et de l'Inspection générale de l'environnement a également fait des propositions sur certains de ces sujets en 2007.

Des réponses au moins partielles ont été apportées à la première question (elles ont conduit notamment à mieux inscrire le prélèvement alimentant le fonds dans les documents de la loi de finances). Pour ce qui concerne la deuxième question, des progrès importants ont été effectués par l'administration avec l'inscription dans le PAP du programme n° 181 d'informations assez précises sur le FPRNM.

Dans ces conditions, et sous réserve de traiter de manière simple la répartition entre crédits du fonds et crédits budgétaires dans les domaines où ils peuvent intervenir concurremment, l'existence du FPRNM apparaît un outil très utile pour soutenir la politique de prévention des risques naturels, notamment grâce à la possibilité de le mobiliser rapidement et pour des montants importants. Les ressources du fonds ont à plusieurs reprises fait l'objet d'ajustements en fonction des besoins²¹, dans des

²¹ Par modification du taux du prélèvement ou par des versements exceptionnels de l'État. En 2011, pour couvrir les dépenses faisant suite à la tempête Xynthia, l'État a versé au fonds un dividende exceptionnel de 100 M€ qu'il a reçu de la Caisse centrale de réassurance (CCR).

conditions qui, en pratique, peuvent difficilement être appliquées aux ressources budgétaires.

Le montant des interventions du FPRNM a ainsi pu atteindre 79 M€ en 2009, puis 254 M€ en 2010 (dont 205 M€ pour l'acquisition de biens à la suite de la tempête Xynthia) et 249 M€ en 2011 (prévision). Les prévisions de dépenses pour 2012 et 2013 sont actuellement fixées à 165 M€ pour chacune de ces années (ce qui correspond à la recette attendue du prélèvement). Ces montants représentent environ 2,5 fois les crédits budgétaires de la prévention des risques naturels et hydrauliques.

- **Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)**

L'ADEME reçoit non seulement des crédits budgétaires des programmes n° 181 et n° 190 (pour un montant total de 83 M€ d'après le PAP 2011) mais elle bénéficie aussi, pour des montants nettement supérieurs, d'une affectation directe d'une partie de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) : comprenant la totalité de la taxe perçue sur l'incinération et les émissions de particules (39,3 M€ en 2009, 45,6 M€ en 2010 et 67 M€ en 2011) ainsi qu'une part définie en montant (respectivement 363 M€, 445 M€ et 441 M€ en 2009, 2010 et 2011) du solde de la taxe.

Ainsi en 2011, l'ADEME reçoit six fois plus de crédits sous forme de taxe affectée que sous forme de subvention (respectivement 508 M€ et 83 M€ en 2011).

Il n'est pas très facile d'identifier exactement la part du budget de l'ADEME consacrée à des actions relevant du domaine couvert par le programme n° 181, mais on peut noter que, en 2011, elle a affecté 189 M€ (en CP) aux questions de déchets et de sol (dont 25 M€ pour les sites et sols pollués) et 33 M€ aux problèmes de bruit. Ce sont donc au minimum 222 M€ qui sont imputables au domaine du programme n° 181, et plus précisément à celui de son action 01, montant à comparer aux 49 M€ que l'ADEME reçoit de ce programme et aux 145 M€ représentant la totalité des CP du programme n° 181 pour l'action 01.

Comme pour le FPRNM, cette diversité des sources et des mécanismes de gestion du financement de la politique de prévention des risques ne constitue pas une difficulté si, d'une part, une vision consolidée suffisamment claire de ce financement est fournie, notamment au Parlement et si la multiplication des gestionnaires ne nuit pas à la cohérence des actions. Sur le premier point, des progrès importants ont été obtenus au fil des lois de finances ; quant au second, il est évoqué plus loin.

2.2. L'organisation administrative de la prévention des risques au niveau central

L'importance et la diversité du champ de la politique de prévention des risques conduit évidemment à ce que la conduite de cette politique au sein de l'État fasse intervenir des acteurs multiples, relevant ou non du Ministère et placés au niveau central, régional ou départemental. Certains pans de cette politique présentent en outre une forte dimension européenne qui conduit à l'introduction de la Commission européenne parmi ces acteurs.

Dans ce contexte, la DGPR, en charge du pilotage de cette politique au plan national, doit développer des relations de natures diverses avec un grand nombre d'interlocuteurs au sein de l'administration française ou européenne.

Le présent paragraphe en dresse un panorama résumé.

Il en ressort que la DGPR est une administration bien structurée, disposant d'un tissu important d'organismes scientifiques et techniques susceptibles de l'appuyer, et entretenant des relations suivies avec les autres directions générales du Ministère et de nombreuses autres administrations.

Des points de vigilance existent cependant comme :

- la tension auxquelles sont soumises certaines structures du fait soit de leur relative faiblesse, soit de l'ampleur croissante et difficilement maîtrisable des sujets qu'elles traitent, dans des domaines sensibles tels que le bruit, les risques émergents ou même le règlement REACH,*
- le caractère un peu formel de la coordination dans le domaine des risques majeurs alors qu'elle constitue l'une des missions du Ministère, malgré une amélioration récente,*
- la nécessité d'assurer une bonne cohérence de l'action locale de l'État et de ses établissements publics lorsque ceux-ci ont en charge la mise en œuvre d'un volet important de la politique du Ministère,*
- la multiplicité des interlocuteurs de la DGPR au sein du réseau scientifique et technique du Ministère qui complique l'exercice par celle-ci de sa fonction de commande à l'égard du réseau.*

2.2.1. L'organisation interne de la DGPR

2.2.1.1. Structure de la DGPR

L'organisation actuelle de la DGPR date de la réforme de juillet 2008²². Elle repose sur une structure ternaire, avec deux services compétents pour les risques anthropiques (le service des risques technologiques – SRT – et le service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement – SPNQE -) et un service chargé des risques naturels et hydrauliques (SRNH). Deux services à compétence nationale sont en outre rattachés au SRNH : le service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) et le service technique de l'énergie électrique et

²² Elle est régie par le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 *portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019146939&fastPos=2&fastReqId=704560645&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>) et par l'arrêté du 9 juillet 2008 *portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019147078&fastPos=37&fastReqId=1022669630&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>)

des grands barrages et de l'hydraulique (STEEGBH). L'organigramme de la DGPR figure en annexe 2..

L'organisation dans le domaine des risques anthropiques est matricielle :

- des bureaux assurent le suivi des questions techniques relatives aux différents domaines d'activité ou types d'installations ou d'équipements à contrôler ; cela permet à la DGPR de disposer d'un niveau de spécialisation technique suffisant ; ces bureaux sont majoritairement au SRT, mais deux bureaux du SPNQE, sont respectivement en charge des ICPE agricoles et des ICPE de gestion des déchets ;
- d'autres bureaux, au sein de la sous-direction des risques chroniques et du pilotage du SRT, assurent la vision transversale notamment pour assurer une cohérence entre les divers outils législatifs et réglementaires mis en œuvre qui sont le fruit de longues pratiques spécifiques et permettre un pilotage cohérent de l'action des services déconcentrés ; d'autres entités ont également un rôle horizontal, comme le Bureau des risques technologiques et des industries chimiques et pétrolières (BRTICP) de la sous-direction des risques accidentels (SDRA) du SRT – en matière de risques accidentels pour les installations classées - ou le Bureau de la prospective, de l'évaluation et des données (BPED) du SPNQE – pour la coordination santé-environnement.

Cette organisation n'appelle pas d'observations particulières ; il convient toutefois de noter le point de vigilance que constitue le fait de confier à une structure au sein d'un service un rôle de coordination dépassant ce service ; en l'état, la mission a constaté que ce rôle semble tenu à la satisfaction générale.

Dans le domaine des risques naturels et hydrauliques, la structure est aussi matricielle avec des bureaux ou autres entités « techniques » spécialisés par type de risque et deux bureaux à vocation horizontale : l'un compétent pour l'information préventive, la coordination et la prospective et l'autre pour l'action territoriale. Pour ce dernier, il faut souligner l'importance de son action qui sera évoquée plus loin.

2.2.1.2. Quelques points d'attention

L'analyse de l'organisation de la DGPR fait cependant ressortir quelques faiblesses potentielles résultant en général du trop petit nombre de personnes pouvant se consacrer à des missions par nature difficiles ; elles sont évoquées ci-dessous.

- ***Coordination dans le domaine des risques majeurs***

Depuis la création de la délégation aux risques majeurs en 1984, une structure a eu en charge, au sein de l'administration, l'élaboration d'une vision globale des politiques de prévention des risques majeurs, le développement des synergies entre ces diverses politiques et, le cas échéant, d'outils communs : par exemple, la question de la maîtrise de l'urbanisation et des activités dans les zones exposées à des risques justifie une réflexion commune à l'ensemble de ces risques et les dispositions prises pour certains risques peuvent souvent être utilisées en tout ou en partie pour d'autres.

Cette mission incombe aujourd'hui à la DGPR dont le directeur général exerce les fonctions de délégué aux risques majeurs.

Comme toujours, coordonner diverses administrations nécessite du temps et de l'attention. Ce rôle a été confié à un bureau du SRNH qui ne dispose pas de tous les moyens qu'exigerait cette action. En outre, le positionnement « historique » de cette structure au sein d'une structure chargée des risques naturels, si elle n'appelle pas en soi de critiques, ne facilite pas nécessairement l'exercice de sa fonction dans le domaine des risques anthropiques, notamment s'ils ne relèvent pas de la DGPR, et a fortiori s'ils sont traités par d'autres ministères. A tout le moins, la direction générale peut veiller à ce que cette coordination fonctionne dans les domaines dont elle a la charge.

Cette observation, valable depuis les années 1980, ne doit pas empêcher de souligner l'existence de structures telles que la réunion interministérielle « risques majeurs » ou, pour les risques naturels, le conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM). Il faut noter par ailleurs la reprise depuis 2009 de la publication d'un rapport du délégué aux risques majeurs.

La mission note toute l'importance de cette fonction de coordination qui a en particulier permis en 2010, à la suite des événements dramatiques liés à la tempête Xynthia et aux inondations dans le Var, d'assurer une coordination dans l'élaboration et la conduite d'une importante concertation interministérielle afin d'établir le Plan Submersions Rapides.

- **Lutte contre le bruit**

La lutte contre le bruit est évoquée plus loin dans ce rapport (cf. § 5.2.). A ce stade, il faut noter la relative faiblesse de la structure (la mission « bruit et agents physiques ») qui a la charge de cette question qui constitue pourtant l'une des préoccupations majeures de la population dans le domaine de l'environnement. Cette situation est un héritage d'un long passé et le contexte budgétaire actuel n'est évidemment pas favorable à une évolution significative à ce sujet. L'insertion, depuis la réforme de 2008, de cette entité dans un service plus vaste²³ doit lui permettre de bénéficier davantage d'appui de la part d'autres entités. Cependant, même si les effectifs en administration centrale ne constituent évidemment pas le seul facteur de succès d'une politique, ces effectifs, dans le cas de la lutte contre le bruit et vu leur niveau, doivent rester un point de vigilance.

- **Risques « émergents »**

Les risques émergents sont des risques induits par le développement de l'activité scientifique et industrielle, dont on peut craindre qu'ils soient susceptibles de provoquer, à terme, des effets néfastes sur l'environnement et la santé des personnes sans que leur dangerosité soit réellement évaluée à ce stade. Il peut s'agir par exemple des effets des ondes électromagnétiques (téléphones mobiles et leurs

²³ Auparavant, la mission était rattachée directement au directeur et, par son domaine de compétence et son mode d'action, elle constituait une entité particulière au sein de la direction ce qui ne facilitait sans doute pas les synergies avec les structures plus importantes en effectif. La réforme de 2008 a aussi conduit à accroître les compétences de la mission en les étendant aux « agents physiques » et à augmenter d'une unité le nombre de ses agents.

antennes, lignes à haute tension), de ceux des nanomatériaux voire des OGM (même s'ils commencent à être mieux connus), de la toxicité de certaines substances chimiques (bisphénol A...) ou même des nuisances de la pollution lumineuse. La mise en avant de risques émergents résulte souvent de phénomènes complexes où l'opinion publique joue un rôle important. Les Pouvoirs publics sont souvent en difficulté face à des risques mal connus, que certains considèrent comme très largement surévalués mais que l'on ne peut réfuter sans autre analyse. Ils sont soumis au double risque d'accorder trop d'importance à des phénomènes finalement sans gravité et d'en négliger d'autres finalement dangereux, dans une situation où les actions à mener ne sont pas seulement de l'ordre de la technique.

Les modalités de prise en compte des risques émergents par l'État justifieraient une étude à elles seules vu la difficulté et le caractère par nature peu saisissable du sujet. Au titre du présent audit, on peut simplement noter que la nécessité de mieux structurer cette prise en compte a été intégrée dans les actions conduites durant ces dernières années, et notamment dans la réforme de 2008. La DGPR indique que son organisation identifie bien les sujets relevant des risques émergents, avec souvent des agents qui s'y consacrent à temps plein, ce qui évite que ces sujets ne soient victimes des exigences permanentes des domaines plus traditionnels ; par exemple, la question des ondes électro-magnétiques ou celle des nanomatériaux occupent chacune 1,5 ingénieur, les OGM sont suivis par deux chargés de mission, la pollution lumineuse par un ingénieur à mi-temps et les substances chimiques sont traitées par un bureau d'une petite vingtaine d'agents (le BSPC)²⁴. En outre, le Bureau de la prospective, de l'évaluation et des données (BPED) du SPNQE a principalement été créé pour traiter les risques émergents non « affectés » à un bureau particulier. Il comprend 6 agents.

L'organisation vis-à-vis des risques émergents ne se limite pas à la structuration de l'administration centrale ; elle comprend aussi une mobilisation de l'expertise, coordonnée par l'ANSES, et le développement de dispositifs de concertation avec notamment la création d'un groupe issu du comité de pilotage du Plan national santé-environnement (PNSE) et qui se réunit 4 à 6 fois par an.

Dans ce domaine sans doute encore plus qu'ailleurs, les échanges internationaux sont primordiaux, aussi bien pour identifier rapidement les nouveaux risques potentiels que pour évaluer ceux qui ont été identifiés. Mais la dimension internationale n'a pu être examinée dans le cadre du présent audit.

La mission a apprécié très positivement l'effort de structuration poursuivi par la DGPR pour la prise en compte des risques émergents. Cet effort a permis l'engagement d'actions nombreuses, notamment dans le cadre du Grenelle de l'environnement, qui placent la France « en pointe » sur certains sujets.

Cependant, les besoins dans ce domaine sont potentiellement infinis et le caractère incertain des enjeux rend plus difficile qu'ailleurs la détermination des priorités. Le risque d'accaparement des agents par un thème – au détriment d'autres qui mériteraient aussi de l'attention – est permanent. L'existence d'une demande sociétale est évidemment un critère important de priorisation, et il est donc utile qu'existent des enceintes où elle peut s'exprimer, mais elle n'est pas le seul. L'évaluation de

²⁴ On ne peut cependant considérer que l'ensemble des actions en matière de produits chimiques relèvent d'une problématique de risques émergents.

l'importance relative des sujets ainsi que l'identification des risques « allant émerger » constituent ainsi des enjeux essentiels.

- **Règlement « REACH »**

La mise en œuvre du règlement « REACH » est pilotée, en liaison avec l'INERIS et l'ANSES, par le SPNQE qui y affecte 5,5 ETP²⁵. Or les contraintes imposées par le règlement, notamment dans le cas de substances dont la production ou l'utilisation sont soumises à une autorisation de l'Agence européenne des produits chimiques (AEPC), impactent fortement les installations classées. Aussi, la DGPR a très tôt, dès 2007, sensibilisé ses services d'inspection aux obligations créées par le règlement, notamment via les actions nationales. Parallèlement, elle a organisé la mise en place d'un réseau de correspondants chimie en DREAL²⁶.

Toutefois, les procédures d'autorisation à venir et la prise en compte dans la réglementation des installations classées des conditions fixées par l'AEPC pour l'autorisation vont accroître la mobilisation de l'inspection des installations classées sur le sujet. En effet, les premières échéances fixées pour les substances inscrites à l'annexe XIV du règlement expirent le 21 février 2013 pour le dépôt des demandes, les autorisations correspondantes devant être délivrées, ou refusées, avant le 22 août 2014. Cette phase des procédures d'autorisation à venir rendra nécessaire, pour la mise en œuvre du règlement « REACH », un renforcement de la coordination assurée par le SPNQE sur le SRT particulièrement impliqué par les installations classées. Il faudra certainement y consacrer quelques moyens.

2.2.1.3. Pilotage de la direction générale

La DGPR est une direction générale qui formalise son plan de charge et ses priorités annuelles à travers les notes annuelles de service adressé par le directeur général à chacun de ses services.

Le directeur général a soumis préalablement au cabinet un projet de lettre de mission qui lui permet de caler son plan de charge (fin de l'année n-1). Il le transcrit dans une note de service qui lance le processus de préparation et de validation des objectifs annuels. Cette note fixe les axes de travail dans chacun des domaines dans lesquels la DGPR est impliquée (communs à toutes les entités, propres à chaque entité) et demande à chaque service de soumettre pour validation le plan détaillé d'actions qui lui incombe, ainsi que la liste des textes réglementaires à sortir pendant l'année n. Chaque service joint également la bilan détaillé des actions de l'année n-1.

²⁵ Ils sont à la fois affectés sur les règlements européens REACH et CLP. La sous entité « Pôle REACH » du Bureau des Substances et Préparations Chimiques (BSPC) du SPNQE compte 3,7 ETP sur le sujet. S'y ajoute un chargé de mission à 80 % ; l'encadrement et l'appui sont comptés pour 1 ETP.

La mission n'a pas eu connaissance d'une évaluation de l'ensemble des moyens consacrés par le Ministère à la mise en œuvre du règlement REACH ; ils concernent l'administration centrale, les DREAL ainsi que les équipes d'experts financées à l'ANSES et à l'INERIS.

²⁶ Cf. § 3.3.2.

Ces documents sont suffisamment détaillés pour permettre à chacun au sein d'un service d'avoir sa feuille de route, ainsi qu'au chef de service et au directeur général de faire des points périodiques précis de l'avancement des actions, avec une bonne réactivité.

Il n'y a pas à proprement parler de hiérarchisation entre les missions mais une répartition entre les services, les sous-directions, leurs bureaux, car l'organigramme s'y prête (structuration des services par type de risques).

Parmi ces actions, la rédaction des feuilles de route pour les services déconcentrés à travers des instructions adressées aux préfets sur les thèmes prioritaires d'actions nationales, ainsi que le pilotage et l'animation des services tient une part importante (cf. chapitre 3.), de même que les orientations pour le dialogue de gestion budgétaire.

2.2.2. La coordination entre les directions d'administration centrale du MEDDTL

La politique de prévention des risques concerne, à des niveaux variables, l'ensemble des directions du Ministère. La mission s'est intéressée plus précisément à la coordination entre la DGPR et deux de ces directions : la DGALN et la DGEC.

2.2.2.1. Coordination avec la DGALN

La DGALN a de nombreuses interactions avec la politique de prévention des risques pilotée par la DGPR.

Dans le domaine de l'eau, la réorganisation de 2008 a simplifié le partage des attributions en regroupant l'ensemble de la question des inondations au sein de la DGPR. Il reste néanmoins quelques sujets partagés comme le recul du trait de côte ou le financement des travaux de prévention des inondations sur le domaine public non navigable. Outre les inondations, les questions de qualité de l'eau et de protection de la biodiversité et de la nature conduisent souvent à des interactions entre les politiques menées par la DGALN et la DGPR puisque la première pilote certaines politiques dont la mise en œuvre dans le secteur industriel doit être assurée dans le cadre du régime « intégré » des installations classées pour la protection de l'environnement relevant de la seconde (c'est le cas par exemple pour l'application de la directive-cadre sur l'eau)²⁷.

Un autre champ partagé par la DGPR et la DGALN est lié à la prévention des risques dans les constructions (risque sismique, risque de lié au retrait-gonflement d'argile en cas de sécheresse, risque d'inondation, risque d'incendie des panneaux photovoltaïques...).

Il faut enfin mentionner dans cette énumération non exhaustive la question de la prise en compte des risques dans la gestion de l'espace, avec notamment, mais pas

²⁷ Le régime des ICPE n'est néanmoins pas complètement intégré, même dans le domaine de la protection de l'environnement, et des ICPE peuvent aussi être soumises directement à des procédures gérées par la DGALN, notamment en matière de protection de la faune et de la flore.

seulement, la mise en place des divers plans de prévention des risques (PPRN, PPRT...).

Les interlocuteurs de la mission au sein des deux directions générales se sont déclarés très satisfaits de la coopération entre elles ; cette coopération est formalisée au niveau des directeurs généraux qui se rencontrent normalement une fois par an pour piloter les travaux conjoints de leurs services ; elle semble moins structurée aux autres niveaux mais pragmatique et tout-à-fait réelle et peut se traduire par des concertations sur des sujets partagés, par un appui de l'une des directions générales dans une action relevant de l'autre (par exemple, la DGALN a appuyé la DGPR dans les actions menées à la suite de Xynthia pour déplacer les personnes vivant en zone menacée) ou par l'organisation d'actions communes (comme un concours lancé conjointement par la DGPR et la DGALN pour définir les conditions de construction à l'intérieur de zones identifiées comme à risques par des PPRT) ; en outre, il existe des dispositifs communs de pilotage des services déconcentrés (par exemple, le « club littoral » constitué sur le sujet des risques et du trait de côte)²⁸. La DGALN a noté le rôle positif qu'avait joué la création des DREAL pour faciliter la prise en compte des questions de protection de la nature par les inspecteurs des ICPE.

D'une manière générale, la mission n'a pas constaté de risque résultant soit d'un chevauchement mal maîtrisé des compétences des deux directions générales, soit au contraire de l'existence d'un espace non couvert entre leurs domaines respectifs²⁹.

La mission s'est cependant interrogée sur les synergies qui pourraient être développées entre les politiques relevant respectivement de la DGPR et de la DGALN en matière de relations avec les collectivités territoriales. Celles-ci sont fortes depuis longtemps dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme. Or, la politique relevant de la DGPR doit aussi, mais de manière souvent plus récente, gérer des interactions avec les collectivités, notamment en matière de gestion de l'espace dans les zones exposées à des risques, mais aussi de gestion des déchets (dont les collectivités sont des acteurs majeurs) ou de lutte contre le bruit. Il ne semble pas que les possibilités de synergie et d'appui mutuel soient complètement valorisées.

2.2.2.2. *Coordination avec la DGEC*

La réorganisation de 2008 a conduit à placer dans deux directions générales différentes la question générale de la qualité de l'air, qui relève désormais de la DGEC, et celle de la pollution de l'air créée par les ICPE qui continue, du fait du caractère intégré de ce régime qu'il convient évidemment de maintenir, à être suivie par la DGPR. Cette séparation aurait pu créer des difficultés d'interface.

Mais la mission a noté que des relations ont été rapidement formalisées entre la DGPR et la DGEC sous forme d'un protocole précisant les responsabilités de chaque direction dans les secteurs communs et la gestion des interfaces. A la DGEC, une bonne partie

²⁸ On semble donc loin de la situation constatée il y a une vingtaine d'années où le directeur en charge de la protection de la nature pouvait écrire à un préfet, au nom du ministre chargé de l'environnement, pour lui indiquer tout le mal qu'il pensait d'un projet à réaliser sur une ICPE et soutenu, au nom du même ministre, par le directeur en charge de la prévention des risques !

²⁹ Tout au plus, une difficulté a été signalée pour le financement de certains travaux de prévention des inondations ou de protection contre celles-ci.

de ces sujets est traitée par le bureau 5B « qualité de l'air » de la sous-direction « Climat et Qualité de l'Air » qui est notamment chargé de certaines rubriques de la nomenclature des installations classées. Ses interlocuteurs à la DGPR sont à la fois le service « Risques technologiques » (par exemple pour les émissions des chaufferies) et le SPNQE (par exemple pour les questions du formaldéhyde et du benzène dans les ambiances domestiques).

Le fait que l'adjointe de la cheffe de ce bureau vienne de la DGPR facilite la compréhension de la problématique des pollutions atmosphériques. La DGPR apprécie d'ailleurs très positivement ses relations avec ce bureau en général et ses responsables en particulier.

La mission a notamment relevé le travail conjoint qui a été effectué récemment en vue de préciser aux DREAL les conditions de fonctionnement à appliquer aux chaufferies utilisant la biomasse, vierge ou provenant de déchets de natures variées.

2.2.3. La coopération interministérielle

2.2.3.1. Fonction de délégué aux risques majeurs

Le DGPR a une fonction interministérielle identifiée : il est délégué aux risques majeurs (DRM)

Créée en avril 1984, la délégation aux risques majeurs, placée initialement auprès du Premier ministre, a été ensuite intégrée au ministère en charge de l'environnement. En 1987, la structure autonome d'une délégation a été supprimée et la fonction de délégué aux risques majeurs a été confiée au directeur en charge de la prévention des pollutions et des risques³⁰. Le décret du 9 juillet 2008 a rappelé que la fonction interministérielle de délégué aux risques majeurs est assurée par le directeur général de la prévention des risques.

A ce titre, il organise 3 réunions interministérielles par an qui sont l'occasion d'échanges permettant une information réciproque et une meilleure compréhension des positions et des projets en cours conduits par chaque ministère. En 2010, plusieurs réunions s'y sont ajoutées afin de définir les suites à donner à la tempête Xynthia et aux inondations du Var et en particulier construire le Plan Submersions Rapides.

Le délégué produit un rapport annuel distinct du rapport d'activité du Ministère.

L'actuel directeur général a relancé cette production abandonnée entre 2003 et 2009.

Les rapports 2009 et 2010 du DRM présentent de façon très complète la stratégie française de prévention des risques, replacée dans le contexte international, européen et méditerranéen, puis l'activité législative et réglementaire de l'année ainsi que les programmes et actions menés par les différents services de l'État dans les sept domaines de la politique de prévention des risques majeurs tant naturels qu'industriels.

³⁰ A l'époque, le directeur de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques.

Ils rendent clairement compte de la multiplicité et de la cohérence des actions menées ainsi que des perspectives et voies d'amélioration.

Il s'agit là de documents très intéressants, établis à partir des contributions des divers ministères et partenaires. Ils sont disponibles sur le site Internet du MEDDTL.

2.2.3.2. Relations entre la DGPR et les autres ministères

De nombreux départements ministériels sont en interface avec la DGPR (Agriculture, Santé, Industrie, Éducation nationale...).

Tout au long de l'année, de nombreux axes de coopération mobilisent donc les agents de la DGPR dans des travaux avec leurs homologues des autres ministères, à différents niveaux .

Globalement , ces relations de travail sont jugées fructueuses sur le plan technique et permettent monter des dossiers équilibrés au regard des différents enjeux portés par chaque ministère, malgré des délais souvent très courts

Sans prétendre à l'exhaustivité, on évoquera ci-dessous quelques départements ministériels.

Dans le cas de travaux européens, le SGAE assure la bonne coordination des avis, ce qui complète les consultations menées auparavant par la DGPR

Des délais extrêmement courts de réaction ont été signalés par certains départements, mais de fait, il s'agit en général de porter un avis sur des documents adressés très tardivement par la Commission européenne.

- ***Relations avec le ministère de l'Intérieur***

La séparation des attributions en termes de prévention des risques (ministère de l'environnement) et de sécurité civile (ministère de l'Intérieur) est très claire ; cependant une interface forte autour de la gestion des catastrophes existe.

Avant 2008, il existait à la DPPR un bureau qui gérait cette interface. Depuis la création de la DGPR, l'affichage est moins clair, même si les relations sont étroites : un important travail en commun a été accompli sur divers dossiers, tout particulièrement dans diverses actions du Plan séisme 2005-2010, et actuellement sur la mise en œuvre de la directive-cadre « inondations »³¹. En effet, il s'agit là d'aboutir in fine à une gestion du risque d'inondation sur un territoire qui intègre mesures de prévention, d'alerte et secours et de retour rapide à la normale.

La récente restructuration³² créant la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crises (DGSCGC) par fusion de la Direction de la sécurité civile (DSC) et de la Direction de la prospective et de la planification de la sécurité nationale (DPASN), en

³¹ Des travaux coordonnés sont menés également sur les risques liés aux véhicules électriques ou aux panneaux photovoltaïques (incendie) et sur divers risques industriels.

³² Décret n° 2011-988 du 23 août 2011 et arrêté du même jour

introduisant une continuité plus marquée entre la planification et la gestion de crise et un soutien plus affirmé des services interministériels de défense et de protection civiles (SIDPC) en préfecture, devrait permettre un travail en collaboration plus étroite entre la DGPR et la DGSCGC dans l'amélioration de la préparation à la catastrophe, de la résilience du territoire et de la gestion post-catastrophe, puis sur le terrain de consolider de façon opérationnelle les actions des services déconcentrés. La circulaire interministérielle du 28 avril 2011 instaurant un référent inondation en DDT(M) chargé d'apporter un appui technique au préfet en situation de crise en est un exemple.

Tous les textes qui concernent les collectivités territoriales sont préparés avec la Direction générale des collectivités locales (DGCL) garante des acquis de la décentralisation et soucieuse de ne pas aggraver les charges pesant sur les collectivités. La convergence est parfois délicate, en particulier lorsqu'il s'agit de rappeler aux préfets leurs pouvoirs de substitution (exemple des cartes du bruit...).

- ***Relations avec le ministère chargé de l'agriculture (MAAPPRAT)***

Les attributions du MAAPPRAT dans le domaine de la forêt et de la montagne induisent de fortes coopérations pour la prévention des incendies de forêt, la restauration des terrains en montagne pour se prémunir contre les éboulements, glissements de terrain, avalanches, avec la DGPR, qui peut s'appuyer sur les établissements publics sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture (ONF et notamment le service de restauration des terrains en montagne - RTM -, IRSTEA).

Il existe également entre le MEDDTL (DGALN, DGPR et CGDD) et le MAAPPRAT des espaces de réflexions communs principalement autour du développement d'une agriculture durable. Cependant à un niveau plus opérationnel, les divergences sont plus marquées : par exemple, le traitement des déchets des ICPE agricoles et agroalimentaires est réglementé par des autorisations au titre des ICPE, mais est jugé par certains insuffisant au regard des pollutions constatées dans les divers milieux récepteurs. La récente loi de modernisation agricole fait craindre une dégradation de la situation. Les actions des inspecteurs de la santé publique vétérinaire n'en seront que plus difficiles, situation aggravée par l'isolement relatif des inspecteurs en DDPP. Par exemple également, il faut évoquer la difficulté à prescrire des PPR « ruissellement et coulées de boue », parce qu'ils contiendraient des mesures de modifications des pratiques agricoles permettant de lutter contre l'érosion des sols mais interagissant avec la politique agricole.

- ***Relations avec le ministère chargé de la santé***

Les relations – essentiellement avec la Direction Générale de la Santé (DGS) – bénéficient d'un essaimage favorable à la meilleure compréhension mutuelle, l'adjoignant à la cheffe du SPNQE venant de la DGS. Ceci est utile dans un contexte où une certaine pression sur l'autre département caractérise l'action de la DGPR notamment dans les sujets touchant la santé : les ministres chargés de l'environnement ont en effet souhaité, depuis plusieurs années, mener une politique dynamique sur des sujets assurément proches des compétences de leurs collègues en charge de la Santé, et ceci se reproduit très clairement au niveau des directions, dont les approches peuvent être sensiblement différentes, en matière de méthode comme de priorités.

Quoiqu'il en soit, le SPNQE de la DGPR a été un contributeur efficace dans l'établissement du PNSE 2, et a relayé vers les services régionaux les actions relevant par exemple de la réglementation des ICPE, ou pour lesquelles celle-ci permet des avancées importantes. Des priorités en la matière figurent d'ailleurs dans les circulaires de programmation annuelle.

La mise en place d'un groupe interministériel Santé-Environnement pour le suivi du PNSE 2 permet d'entretenir la coopération fructueuse amorcée lors de l'élaboration du Plan. Installé en octobre 2009, il regroupe les 5 collèges du Grenelle ainsi que des personnalités qualifiées et des représentants de l'assurance-maladie. Il a publié un bilan à un an de l'avancement du PNSE 2. Trois groupes de travail ont été mis en place, dont un dédié aux risques émergents qui se veut un espace d'échanges et de présentations des travaux de veille sur ce type de risques, groupe dans lequel le SPNQE est présent. En outre, la DGPR et la DGS animent conjointement un réseau regroupant les DREAL et les agences régionales de santé (ARS).

- ***Relations avec le ministère chargé des finances et de l'industrie (MINEFI)***

En ce qui concerne le ministère chargé de l'industrie, la collaboration principalement avec la Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS) est ancienne sur de nombreux dossiers (TGAP, éco-organismes, filières vertes...) avec parfois compétition entre les deux ministères pour leur pilotage. Les échanges sont également nombreux sur l'élaboration des réglementations, le MINEFI étant légitimement consulté et associé.

La DGCIS, avec des moyens limités dans ces domaines, indique avoir certaines difficultés à endiguer le flux de contraintes qui s'abattent sur l'industrie. Elle reconnaît par contre que la DGPR assure assez systématiquement la concertation préalable. Il semble ainsi que le principe de la mission relative aux impacts de la procédure d'autorisation des produits prévue par le règlement REACH ait été proposé par la DGPR à son homologue à la DGCIS, permettant une commande commune, et un suivi conjoints des travaux.

Il y a aussi des échanges nombreux avec la Direction Générale du Trésor sur les aspects financiers des risques naturels (gestion du FPRNM, régime d'indemnisation des catastrophes naturelles), mais difficulté de convergence : La réforme de ce régime est laborieuse, du fait de divergences importantes entre les assureurs, le MEDDTL et le MINEFI sur le champ des indemnisations. Les réflexions entamées en 2007 ont été interrompues, puis ont repris en 2010 (suite aux événements Xynthia et dans le Var) pour déboucher sur un consensus fin 2011 qui ne pourra pas être validé avant les échéances présidentielles.

La DGPR a également des relations avec la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), notamment sur le contrôle des règles applicables aux produits relevant des filières de « responsabilité élargie des producteurs » (REP), ou avec la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) sur le contrôle des produits chimiques ou des questions relatives aux déchets.

- **Relations avec le ministère de l'Éducation nationale**

Depuis 1991, une convention-cadre lie les ministères de l'Environnement et de l'Éducation Nationale pour créer un réseau de formateurs aux risques majeurs dans l'éducation (le réseau RMé). Actuellement fort de 500 formateurs venant de l'Éducation Nationale ou spécialistes des risques en SIDPC, SDIS, DREAL, DDT..., ce réseau est coordonné au niveau des trente académies par un coordonnateur académique nommé par le recteur et mènent dans les établissements scolaires des actions d'éducation aux différents risques majeurs en cohérence avec la politique publique de prévention des risques, en s'appuyant sur de nombreux supports pédagogiques. Ils mettent également en place les Plans Particuliers de Mise en Sûreté des établissements (PPMS).

Ce réseau s'est constitué en 1999 en Institut Français des Formateurs aux Risques Majeurs et à la protection de l'Environnement (IFFO-RME) et a conventionné ensuite avec la DGSCGC.

Il a élargi son action à l'aide aux collectivités dans l'information préventive, la diffusion de ses outils de sensibilisation, les échanges avec d'autres réseaux nationaux et internationaux.

2.2.3.3. Conclusion sur les relations interministérielles

Pour la mission, si les relations de travail semblent satisfaisantes au niveau des chefs de service ou de bureau, il lui paraît cependant souhaitable de créer des groupes d'analyse et de réflexion interministériels pérennes afin de développer une approche plus globale des risques à l'interface avec les politiques portées par d'autres ministères.

L'analyse ex-ante des impacts des réglementations à préparer (transposition de directives européennes ou nationales) gagnerait en richesse, et permettrait également au ministère porteur du texte devant le Parlement ou le Conseil d'État d'être mieux armé vis-à-vis des amendements portés. Ce travail de « co-construction » permettrait également un affichage plus cohérent sur le terrain auprès des agents chargés au sein du même service de mettre en œuvre diverses politiques, améliorant ainsi leur action sur les dossiers importants que sont actuellement ceux des impacts agricoles (notamment des épandages) ou de l'intégration des risques dans les politiques d'aménagement du territoire.

2.2.4. Les organismes scientifiques et techniques

2.2.4.1. Panorama des organismes scientifiques et techniques

Depuis la création du grand ministère de l'Écologie, les organismes scientifiques sur lesquels peut s'appuyer le MEDDTL et donc la DGPR s'est notablement élargi au delà du Réseau Scientifique et Technique « historiquement » constitué des services techniques centraux et des CETE.

La palette est vaste, allant d'établissements de recherche (au statut d'EPST ou d'EPIC) aux services techniques centraux (dont certains sont intégrés dans une direction d'administration centrale), en passant par des établissements publics d'intervention ou opérationnels (au statut d'EPIC ou d'EPA) et par les écoles d'ingénieurs.

Tous sont « rattachés » à une direction d'administration centrale « technique » (même si leurs activités en concernent plusieurs), mais le pilotage des services techniques centraux est assuré par la DRI du CGDD, alors que la tutelle des opérateurs relève pour ce qui concerne le MEDDTL du SPES au SG, celui-ci la déléguant dans les faits aux directions techniques. Certaines tutelles sont interministérielles.

Dans le champ de la prévention des risques et nuisances (hors nucléaire), la DGPR peut s'appuyer sur :

- Des établissements publics de recherche ou à vocation technique et un GIP : il s'agit principalement de l'ADEME, de l'ANSES, du BRGM, de l'INERIS, de l'IRSTEA (ex-CEMAGREF) dépendant du MAAPRAT, de Météo-France, de l'ONF et du GIP GEODERIS, et, plus ponctuellement, de l'ANDRA, du CSTB, de l'IFREMER, de l'IFSTTAR, de l'InVS, de l'IRSN, du LNE ou des agences de l'eau.

Dans le programme n° 181, les subventions pour charges de service public concernent dix³³ opérateurs (ADEME, GEODERIS, INERIS, ANDRA, ANSES, BRGM, IRSTEA, InVS, Météo-France et ONF) et le programme n° 181 est chef de file budgétaire pour trois d'entre eux : INERIS, ADEME et GEODERIS. On trouve donc dans les documents budgétaires (PAP et RAP du programme n° 181) tout le détail des activités de l'opérateur, toutes sources de ressources confondues, ceci pour répondre au souhait de transparence exprimé par le CIAP.

- Des services techniques centraux et les CETE :
 - SCHAPI et STEEGBH, intégrés au sein de la DGPR,
 - CERTU et CETMEF, tête de réseau des CETE,
 - les CETE (7 en province et un en Île-de-France au sein de la DREA-IF).
- Des « sociétés savantes » comme l'Association française du génie parasismique (AFPS).

2.2.4.2. Tutelle des établissements publics opérateurs

A la DGPR, la tutelle des établissements publics est assurée par une cellule placée auprès du directeur général. Elle est chargée d'organiser pour lui les travaux de tutelle (ou co-tutelle) des divers organismes, avec l'appui des services de la DGPR.

En effet, l'exercice de cette tutelle s'exerce dans le cadre de contrats d'objectifs et de conventions-cadre.

³³ L'IRSN, placé sous la tutelle de la DGPR, n'est cependant pas opérateur du programme n° 181 mais seulement du programme n° 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables »

La DGPR exerce seule la tutelle de l'INERIS : les travaux portent dans le domaine de l'environnement industriels et des risques associées, ainsi que les risques liés aux cavités souterraines, et la sécurité des ouvrages hydrauliques.

Elle représente le MEDDTL dans l'exercice de la co-tutelle interministérielle du BRGM, de l'ANSES et de l'IRSN.

La tutelle « technique » de ces établissements, à l'exception de celle de l'IRSN, est, conformément à l'arrêté d'organisation du Ministère, prise en charge par les services ou sous-directions dont le champ de compétence est le plus proche de celui de l'établissement : il en est ainsi de la sous-direction des risques accidentels pour l'INERIS, de la sous-direction des risques chroniques et du pilotage (en liaison avec le SPNQE et le SRNH) pour le BRGM, et du SPNQE pour l'ANSES

Lorsque plusieurs directions générales du MEDDTL sont concernées par les travaux d'un opérateur, ainsi que d'autres ministères, la tutelle (ou co-tutelle) est exercée par le SG du MEDDTL : c'est le cas depuis 2010 pour l'ADEME (dont la tutelle était précédemment exercée par la DGPR).

La mission s'est intéressée plus particulièrement aux relations que l'administration entretient avec l'INERIS sur la base notamment de l'audit effectué sur cet établissement en 2010. Les cas de l'ADEME, de Météo-France et de l'ONF sont également rapidement évoqués.

- **INERIS**

La mission a pris en compte pour développer le présent point l'audit de l'INERIS réalisé en 2010. On peut déjà positionner la nature et l'intérêt des travaux réalisés au titre du programme n° 181 en reproduisant l'extrait ci-après de la lettre de transmission au ministre du rapport final :

« L'INERIS a été créé pour réaliser ou faire réaliser des études et des recherches permettant de prévenir les risques industriels aux fins de conseiller les entreprises et les pouvoirs publics dans ce domaine. L'établissement a développé au cours des années les compétences nécessaires dans les champs d'intervention que sa tutelle lui demandait de couvrir en faisant preuve d'une très grande réactivité pour remplir ses missions, et des travaux remarquables ont été développés dans des secteurs nouveaux, y compris en matière d'intégration du développement durable à sa propre échelle. L'INERIS est devenu un opérateur important de l'État, du MEDDTL et de la DGPR en particulier. Le fonctionnement de l'INERIS apparaît d'une grande rigueur et d'une qualité certaine et appréciée par ses partenaires. La compétence reconnue de ses experts et de ses productions a été construite sur un adossement de ses travaux à des activités de recherche, ce qui permet à l'INERIS de répondre avec efficacité lorsqu'il est sollicité, notamment à court terme. »

Ces points ressortent en image dans l'appréciation qui a pu être portée sur les conditions dans lesquelles la DGPR assure ce qu'il est convenu d'appeler la « tutelle » de l'EPIC.

Sur le plan des améliorations à obtenir, l'équipe d'audit de l'INERIS a souligné deux points formels. Ils concernent au premier chef la DGPR. Il s'agit d'une part de certaines commandes publiques qui sont passées dans l'urgence sans que soient notamment définies leurs conditions juridiques en termes de subvention ou de prestation de service au regard des directives sur les marchés publics. D'autre part, les conditions de mise en œuvre de certaines bases de données, étaient signalées, la DGPR (et l'établissement) étant invités à écarter certaines actions de ce type hors cœur de métier et sans valeur ajoutée.

Par contre, l'ensemble du rapport d'audit met en évidence un exercice particulièrement sérieux, selon des procédures et déroulés rigoureux, et un suivi très convenable de la part de la DGPR,

Ainsi, sur la question de la prévention des agressions aux canalisations, la DGPR a fortement « mouillé » l'établissement, qui ne présentait pas au départ de compétence spécialisée sur la question, mais pouvait visiblement appuyer valablement le service en charge des risques technologiques. L'examen du travail réalisé par l'INERIS en trois ans, sous la direction rapprochée du BSEI permet de constater un résultat très positif.

Des remarques équivalentes peuvent être faites sur des sujets comme la pollution des eaux par les rejets de substances chimiques des ICPE. L'action « RSDE » (à cheval entre plusieurs BOP) a bénéficié d'un support technique fort, du fait notamment d'interlocuteurs bien à même d'assurer le pilotage, et la bonne définition des travaux à mener par l'établissement.

Un cas particulier est celui du « droit de tirage » disponible pour l'inspection des Installations Classées (niveau chef des services risques de DREAL) pour des affaires ponctuelles rejoignant et pouvant éclairer des travaux nationaux. Surtout utilisés en matière d'études de danger, mais pouvant aussi permettre de traiter des questions de pollution de l'eau (usine SANOFI en Auvergne) ces opportunités sont gérées selon le montant, La réalisation est décidée au niveau décentralisée avec un contrôle a posteriori si le coût estimé est inférieur à 10 000 € HT ou par l'administration centrale si le coût estimé est supérieur à 10 000 € HT. La mission d'audit a constaté que la procédure écrite mise en place par le SRT était respectée scrupuleusement. Par ailleurs, du côté de l'établissement, ce point est maintenant bien traité par le protocole de gestion des ressources publiques de l'INERIS.

Le cas de la programmation annuelle des travaux a également été regardé, et a amené les mêmes constats de rigueur de la part des responsables de la direction du ministère. Un sous-directeur est spécialement responsable pour la DGPR de l'ensemble des suivis évoqués ici.

- **ADEME**

La mission n'a pas spécialement examiné les conditions d'intervention de l'ADEME sur les domaines couverts par le programme n° 181. En effet, un audit de suivi devait être fait par le CGEDD (avec le CGIET). il a été repoussé au deuxième trimestre 2012, du fait du déroulement et des suites de l'audit RGPP. Un seul point sera donc mentionné ici, qui est tiré d'observations faites lors des audits de DREAL. Il s'agit du mode de fonctionnement des délégations régionales de l'ADEME. Le constat a en effet été fait

d'une certaine distance à la fois par rapport aux directions nationales de l'Agence, et par rapport aux politiques développées par les services de l'État.

Ainsi, pour le secteur des déchets, la coordination de projets de centres de tri par rapport aux orientations des nouveaux agréments pour les emballages ménagers n'était pas certaine, et dans le même temps, celle au titre du respect des réglementations ICPE ne faisait pas l'objet d'un examen par le service de la DREAL préalablement à l'octroi d'aides souvent importantes (d'autant plus que le plafond des aides « ne remontant pas » à la Commission Nationale des Aides a été très sensiblement rehaussé – 350 000 € - en 2008)

La mission a noté qu'un audit du fonctionnement des délégations régionales de plusieurs établissements publics, dont l'ADEME, est envisagé dans le cadre du programme d'activité du CGEDD pour 2012. S'il est confirmé, il sera utile qu'il examine les questions mentionnées ci-dessus.

- **Office National des Forêts (ONF) et service de Restauration des Terrains en Montagne (RTM)**

L'ONF est un EPIC sous tutelle du MAAPRAT et du MEDDTL.

Il est identifié comme le gestionnaire unique des forêts publiques, dans une optique de développement durable (protection de la forêt, et développement économique durable de la filière bois). Il regroupe environ 10 000 agents , des garde-forestiers aux ingénieurs, avec un budget annuel de 196 M€.

L'État et l'opérateur ont signé un premier contrat d'objectifs pour la période 2001-2006 reposant sur des engagements réciproques. Le contrat pour 2007-2011 a confirmé les grands axes des missions de l'ONF et les engagements de l'État permettant de conforter la gestion durable des forêts publiques. Il identifie les missions d'intérêt général de l'Office qui relèvent de la prévention des risques en forêt .Cela concerne aussi bien la protection contre l'incendie (et la lutte contre les incendies) que la lutte contre l'érosion (fixation du cordon dunaire). Au sein de l'ONF depuis 1966, le service de restauration des terrains en montagne (RTM) – créé il y a 150 ans - est chargé de la mission du même nom visant à mieux connaître les événements et de maîtriser les phénomènes dangereux (crues torrentielles, coulées de boues, avalanches, chutes de blocs...) par l'entretien des peuplements et la réalisation d'ouvrages de protection.

Le bilan des actions menées ainsi que divers rapports d'audits dont un récent sur le RTM (rapport IGA-CGAAER-CGEDD de juillet 2010) ont permis de mieux préciser le rôle et les financements des acteurs (État, ONF et RTM, collectivités gestionnaires de forêts) d'améliorer les outils de suivi des actions dans le nouveau contrat d'objectifs 2012-2016 (signé en novembre 2011). Ce contrat complète également les missions d'intérêt général (MIG) qui sont confiées à l'Office et au service RTM.

Deux nouvelles MIG sont identifiées, l'une relative à la préservation de la biodiversité en forêt, et l'autre dans laquelle la DGPR précise ses attentes en termes de prévention des risques naturels par le renforcement des bases de données sur les phénomènes naturels, la réalisation d'un inventaire des ouvrages de protection en zone de montagne, la prise en compte le rôle de protection des dunes en zones littorale face

aux risques de submersions marines....Un budget de 5,35 M€ y est affecté, assurant ainsi son paiement à coup complet.

- **Météo-France**

Météo-France est un établissement public à caractère administratif créé par le décret n° 93-861 du 18 juin 1993. Sa mission essentielle est l'observation et prévision météorologiques. C'est donc un opérateur de l'État essentiel pour la prévention des risques naturels, la gestion des changements climatiques ou encore la gestion et la sécurité des transports maritimes et aéronautiques.

Cet établissement emploie environ 3400 agents, répartis entre Toulouse (siège national et centre de calcul) onze directions inter-régionales (dont celle du Sud-Est qui est service de prévision des crues Méditerranée Est) et une centaine de centres et stations spécialisées.

Météo-France est l'opérateur unique du programme n° 170 « Météorologie » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ». A ce titre, il reçoit de l'ordre de 200 M€ de subvention de charges de service public, auxquelles s'ajoutent 37 M€ du programme n° 193 « Recherche spatiale » et 4 M€ (en 2012) du programme n° 181.

Des redevances et recettes propres de l'ordre de 140 M€ viennent compléter son budget.

Ses priorités sont définies par un contrat d'objectifs et de performance (COP). Le COP 2012-2016 vient d'être signé en janvier 2012 ; il réaffirme et conforte le rôle de Météo-France – en particulier, dans le domaine des risques - à travers :

- la vigilance météorologique, diffusée au public à travers les cartes de vigilance météorologique connues de 9 Français sur 10, et comportant quatre niveaux et huit paramètres dont « inondation » et « pluie-inondation » coproduits avec le réseau des services de prévision des crues (SPC) et « vagues-submersion » avec le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM),
- l'appui météorologique à la gestion des risques d'inondation (et de sécheresse) ;

Les collaborations très étroites entre Météo-France, le SCHAPI et les SPC se trouvent développées afin de tenir les engagements pris dans le cadre du Plan Submersions Rapides : elles visent à améliorer la vigilance vagues-submersion, ainsi que les prévisions infra-départementales sur les précipitations exceptionnelles afin d'améliorer à terme l'alerte pour les crues rapides, l'extension de la couverture au sol et le renouvellement de radars météo ainsi que le développement de modélisations conjointes sont prévus,

- l'appui météorologique à la gestion des risques sanitaires et technologiques (modélisation des émissions polluantes dans l'atmosphère, canicule...).

- **Pilotage général par la DRI du CGDD**

La DRI réunit chaque mois les CETE et les services à compétence nationale (SNC), mais sans les directions générales de l'administration centrale. Celles-ci sont informées semestriellement – à l'occasion du Comité des directeurs de l'administration centrale (CODAC) - par la DRI de l'exécution des contrats de programmes passés entre elles et les CETE.

Chaque SNC tête de réseau assure parallèlement avec les CETE un suivi de l'avancement des commandes.

- **Financement par le titre IX**

Le titre IX est un « € virtuel » qui évite des mouvements comptables. Son montant annuel correspond au montant de la masse salariale du RST. Ce montant est réparti entre les différentes directions générales afin de « payer » les prestations effectués par ces mêmes agents du RST.

La répartition entre les directions générales est faite par la DRI chaque année, selon des critères qui ont été amenés à évoluer depuis quelques années, du fait du désengagement de l'État dans le domaine routier et la montée en puissance des préoccupations environnementales au sens large.

Dans ce contexte, la DGPR estime que sa dotation est actuellement insuffisante eu égard aux besoins d'appui du RST qu'elle souhaite, besoins qui pourraient être contentés car les compétences existent au sein du réseau. Une évolution favorable est toutefois affichée dans des projections financières des contrats de programme avec les pôles de compétence et d'innovation (PCI) qui passent d'environ 4,5 M€ en 2008 à 11 M€ en 2011.

- **Commande de la DGPR envers le RST**

Cette commande comprend :

- des appuis méthodologiques aux diverses thématiques portées au niveau central (guides par exemple),
- des productions d'études réglementaires (cartographie du bruit...),
- des expertises,
- des appuis aux services déconcentrés (assistance à maîtrise d'ouvrage, animation de réseaux métiers...) : 500 k€/an délégués à chaque DREAL.

Elle pourra concerner les services à compétence nationale (qu'elle finance directement), ou les CETE (qu'elle finance directement ou en dotant la tête de réseau CERTU, CETMEF, INERIS, ou indirectement en dotant les DREAL pour des commandes directes aux CETE).

A la DGPR, le pilotage du RST est assuré au SRNH/BAT pour les risques naturels et au SRT/BRPICQ pour les risques anthropiques.

Le SRNH/BAT anime le dialogue « technique » avec les DREAL pour les commandes aux CETE, puis la passation de commandes et le suivi de consommations est assuré par le SRNH/BRNT.

Le SRNH/BAT assure le pilotage du CERTU en tant que tête de réseau ; la DGPR est membre du comité d'orientation (CODOR) du CERTU. Les bureaux participent aux comités techniques des PCI qui les concernent.

Lancé depuis 2008, le plan d'évolution des CETE s'est construit à partir des contrats de programme pour 2009-2011 de chaque direction générale vers les CETE, exprimant ses attentes et identifiant les PCI à créer ou à consolider, afin de disposer d'unités de taille critique, robustes et pérennes, de compétence confirmée qui interviendront sur tout le territoire.

Les CETE ont été amenés à se restructurer en conséquence (une soixantaine de PCI sont identifiés) et chaque DG est en train de signer des protocoles avec chacun des PCI qu'elle pilote.

Chaque PCI est doté d'un comité de pilotage et d'un comité technique.

La DGPR est pilote de 5 PCI :

- « Bruit et vibrations » : la DGITM est associée au pilotage du PCI confié au CETE Est ;
- « Inondations et aléas côtiers » : le PCI est confié au CETE Méditerranée auquel s'associent les CETE Sud-Ouest et Ouest ;
- « Prévention du risque sismique » : le PCI est confié au CETE Méditerranée ;
- « Qualité de l'air intérieur » : la DGALN est associée au pilotage du PCI confié au CETE Nord-Picardie ;
- « Valorisation et gestion durable des déchets » : le PCI est confié au CETE de Lyon auquel s'associe le CETE Nord-Picardie.

La DGPR est associée au pilotage par la DGALN des PCI :

- « Politiques, aménagement et préservation du littoral » (CETE Méditerranée et Normandie-centre),
- « Qualité sanitaire des bâtiments » (CETE Nord-Picardie),
- « Risques technologiques et urbanisme » (CETE Normandie-Centre et Lyon),
- « Urbanisme de prévention des risques naturels et miniers » (CETE Méditerranée et Est),
- « Vulnérabilité structurelle des bâtiments » (CETE Méditerranée).

Elle est associée au pilotage par la DGITM des PCI :

- « Connaissance de la morphodynamique fluviale et des ouvrages hydrauliques » (CETE Normandie-Centre),
- « Empreinte sanitaire des transports et risques émergents » (CETE Lyon),
- « Infrastructures portuaires et maritimes, ouvrages de protection du littoral » (CETE Ouest),
- « Vulnérabilité des infrastructures de transport aux risques géologiques » (CETE Lyon, Méditerranée, Sud-Ouest, Ouest),

-
- « Vulnérabilité des ouvrages de génie civil aux risques sismiques et hydrauliques » (CETE Méditerranée).

Au total, il y a plus d'une cinquantaine d'ETPT de niveau A et B+ affectés dans ces PCI travaillant dans le domaine des risques.

Pour la DGPR, il est trop tôt pour qu'elle puisse apprécier l'adéquation entre les ETP affichés dans les contrats de programme et la réalité de leur disponibilité, et entre le titre IX dédié et les travaux confiés.

Si le SRNH/BAT peut suivre la consommation de titre IX correspondant à ces propres commandes, la suivi des commandes du niveau régional et des facturations vis-à-vis des CETE est plus difficile ; il est à craindre que des reliquats de crédits ne « dorment » empêchant un redéploiement efficace.

Actuellement et malgré cette restructuration, dans le domaine des risques naturels et dans une moindre mesure dans celui des risques hydrauliques, le SRNH doit se démultiplier pour travailler avec trop d'acteurs, selon des modes de passation de commandes disparates (CETEs, CERTU, BRGM, CETMEF, IRSTEA...).

Le processus en cours ne pourra qu'être bénéfique qu'en faisant mieux émerger un ensemble qui serait l'interlocuteur unique du SRNH.

Cela permettrait de mieux maîtriser la cohérence et les délais des commandes, qui pour une bonne part constituent des travaux préparatoires à des plans et programmes et textes réglementaires que le SRNH doit lancer selon un calendrier fixé dans ses objectifs.

- **Sécurité des ouvrages hydrauliques**

Depuis les décret et arrêté du 9 juillet 2008, le Service technique de l'énergie électrique, des grands barrages et de l'hydraulique (STEEGBH)³⁴ est un service à compétence nationale intégré au SRNH de la DGPR. Il est chargé de la sécurité des ouvrages hydrauliques (digues et barrages), qu'ils soient sous le régime de la concession ou de l'autorisation à deux niveaux et conduit deux types de tâches :

- rédiger les textes réglementaires traduisant l'évolution de la réglementation technique en matière de sécurité intrinsèque des ouvrages induite par la modification en profondeur des règles de sécurité s'appliquant aux ouvrages hydrauliques édictées par le décret n° 2007-1735 du 11 décembre 2007,
- organiser puis piloter et animer les services déconcentrés en charge du contrôle de la sécurité des ouvrages sur le terrain ; les nouvelles exigences de contrôle et de la réorganisation des services déconcentrés de l'État ont amené à la création, conformément aux orientations de la circulaire interministérielle du 31 juillet 2009, de services inter-régionaux dédiés à cette mission (SCSOH) et positionnées auprès de certaines DREAL ; mis en place au 1^{er} janvier 2011, ils montent en régime.

³⁴ On se rapportera utilement au rapport d'inspection du STEEGBH n°007567 du CGEDD publié en octobre 2011

Du fait de la multiplicité des textes réglementaires et des circulaires d'application à fort contenu technique, et de la jeunesse de ces nouveaux services, un effort particulier de formation des agents et une animation serrée pour limiter les divergences de pratiques sera nécessaire (appui technique, outils d'analyse critique de dossiers...).

Le STEEGBH est au centre du réseau des organismes techniques traitant de la sécurité des ouvrages hydrauliques, composé de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) comme tête de réseau, du Centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) et de plusieurs PCI en CETE. Par ailleurs, il est en relation étroite avec un organe de conseil et d'expertise, le Comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques (CTPBOH).

Jusqu'en mars 2011, l'appui technique aux services de contrôle pour les ouvrages concédés (ex-cellules en DRIRE) était assuré par le BETCGB et l'appui technique aux services en charge du contrôle des ouvrages autorisés (en DDA, puis DDEA, puis DDT(M) depuis 2010) par le PATOUH (pôle d'appui technique pour les ouvrages hydrauliques). Le PATOUH est composé d'agents du CETMEF, de l'IRSTEA, et des CETE Méditerranée, Normandie-Centre et de Lyon et du BETCGB.

Depuis le 7 mars 2011, une nouvelle convention a fusionné les deux dispositifs en précisant clairement le rôle de coordination d'ensemble du BETCGB et la répartition des missions de chaque organisme en fonction de leur nature et de la nature des ouvrages. Des règles déontologiques et la mise en place d'une démarche-qualité sécurisent l'appui technique opérationnel apporté aux SCSOH.

Aujourd'hui, les effectifs dédiés de cette structure sont inchangés (de l'ordre d'une quinzaine d'ETPT) mais la convention prévoit une augmentation possible en fonction de la demande.

Compte-tenu de la technicité des postes qui nécessitent une formation lourde à la prise de poste, compte-tenu de l'augmentation importante prévisible des avis techniques à fournir dû à l'accroissement du parc d'ouvrages concernés par la nouvelle réglementation, et compte-tenu également de l'importance d'une animation de qualité à assurer vers les SCSOH en une phase de démarrage, il conviendrait d'anticiper la demande : cette structure est l'une de celles qui devraient bénéficier en priorité de moyens supplémentaires lorsqu'il y en aura.

- **Prévision des inondations**

A la suite aux inondations catastrophiques dans le Sud-de la France, une réforme du dispositif de prévision des crues a été lancée en 2002.

Il s'agissait de passer de 54 services d'annonce des crues autonomes à 22 service de prévisions des crues (SPC) organisés autour d'un service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI).

La loi du 30 juillet 2003 *relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages*, dans son article 41, a organisé la surveillance, la prévision et la transmission de l'information sur les crues.

L'organisation en SPC a été mise en place entre 2002 et 2006 (arrêté du 27 juillet 2006), tandis que le SCHAPI était opérationnel dès septembre 2003. Il est basé à Toulouse, sur le même site que Météo-France, pour faciliter les synergies.

Parallèlement la réorganisation du réseau de mesures hydrométriques était mené. La circulaire du 13 avril 2006 la décrit et confie au SCHAPI la conservation dans des bases des données et leur mise à disposition du public.

Depuis la réorganisation du ministère (décret et arrêté interministériel du 9 juillet 2008), le SCHAPI est un service technique à compétence nationale rattaché au SRNH de la DGPR. Ses missions sont détaillées à l'article 8.3.1 de l'arrêté.

Il est chargé de :

- la production, avec Météo-France de l'information de vigilance météorologique (inondations et pluie-inondations depuis décembre 2007) vers les acteurs de la sécurité civile et le public
- d'une mission d'appui aux SPC et unités hydrométriques (organisation, animation, assistance, conseil, formation),
- la coordination scientifique et technique en liaison avec le reste du RST et le monde de la recherche,
- l'information des services et du public sur les crues et les données hydrométriques.

A ce titre le SCHAPI gère le site Vigicrues (www.vigicrues.ecologie.gouv.fr) comportant une synthèse nationale et des synthèses par SPC des débits des cours surveillés et du niveau de vigilance à observer.

Il administre également la banque de données historiques des débits des cours d'eau , collectées auprès des divers services gérant les stations hydrométriques (www.hydro.eaufrance.fr).

Le service est doté d'un conseil d'orientation et d'un conseil scientifique et technique. Il compte une trentaine d'agents issus des corps du MEDDTL, du ministère chargé de l'agriculture et de Météo-France.

Le réseau SCHAPI + SPC comprend environ 250 agents, et même 400 si on ajoute les unités « Hydrométrie ».

Après une expérience de plus de 3 ans dans la nouvelle configuration, une évaluation des réseaux de prévision des crues et d'hydrométrie a été demandée au CGEDD (rapport n° 005620-01 remis en mars 2010) complétée des réflexions d'un groupe de travail animé par le SRNH et d'un travail mené en interne au SCHAPI pour établir son projet stratégique 2009-2011.

Pour le SCHAPI, au delà d'être un service opérationnel performant de production de cartes de vigilance, il s'agit de consolider sa position de cœur de réseau à travers sa

capacité d'analyse critique des modélisations employées dans les SPC et son aptitude à dégager les orientations nationales à mettre en œuvre (exercice que l'absence d'autorité fonctionnelle et financière du SCHAPI sur les SPC peut compliquer).

Pour les SPC, il s'agit de resserrer l'organisation territoriale pour disposer de la taille critique dans chaque service, renforcer la synergie entre l'hydrométrie et la prévision des crues, et garder le contact avec les services réorganisés en 2010 en département. Les bases en ont été posées par la circulaire du 4 novembre 2010 (recadrage des missions, définition de la taille optimale du territoire couvert...).

Les propositions de réorganisations des préfets font actuellement encore l'objet d'analyses au SRNH.

Cette circulaire introduit également la notion de référent départemental sur les inondations, qui a été précisée ensuite par la circulaire interministérielle du 28 avril 2011, référent placé en appui du Préfet pendant une crise inondation et amené, lors des préparations à la crise à travailler avec les SPC pour transformer les prévisions de crues en prévisions d'inondations du territoire afin de prendre les mesures préventives pour la sécurité.

Comme pour le STEEGBH, les chantiers menés par le SCHAPI au sein de la DGPR sont très importants. Ils engagent des réorganisations conséquentes au sein des services et nécessitent des moyens et une professionnalisation accrues.

Constatant qu'ils constituent un enjeu stratégique car touchant à la sécurité des personnes et des biens, dans le domaine des risques liés aux inondations, la mission estime qu'un fléchage doit être effectué au niveau ministériel pour affecter autant que possible à ces services toutes les ressources nécessaires.

2.2.4.4. Association française du génie parasismique (AFPS)

L'AFPS, association selon la loi de 1901 créée en 1983, est une société savante incontournable dans les études de prévention du risque sismique. Le MEDDTL soutient financièrement depuis sa création les actions portées par l'association.

En intervenant sur le terrain lors des tremblements de terre catastrophiques, l'AFPS contribue à étudier les séismes et leurs conséquences sur les constructions et sur leur environnement, ainsi que les mesures tendant à diminuer leur vulnérabilité.

La DGPR recueille régulièrement l'avis de ses experts, en particulier lors de mise au point de la nouvelle réglementation parasismique, de la rédaction de cahiers techniques et de guides méthodologiques, pour la promotion des bonnes pratiques, et la capitalisation des connaissances sur le risque sismique.

2.2.5. Les conseils généraux

Conformément au décret n° 2010-1443 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, le ministre a autorisé sur le CGEDD et dispose du CGEIET³⁵.

Le CGEDD et le CGEIET sont tous les deux compétents dans le domaine des risques ; ils ont constitué en leur sein une section « Risques, sécurité, sûreté » pour le CGEDD et une section « Sécurité et risques » pour le CGEIET.

Le Ministre, ou la DGPR en son nom, leur confie de ce fait des missions de conseil (il s'agit souvent - mais pas systématiquement – de missions conjointes CGEDD-CGEIET ou sinon de missions du seul CGEDD). Des missions interministérielles peuvent aussi faire intervenir le CGAAER, voire d'autres inspections générales. Certaines missions constituent des contributions à des évolutions réglementaires ou à des arbitrages et ne sont pas rendues publiques. Les autres sont publiées sur les sites Internet du MEDDTL et des conseils généraux.

Parmi ces missions, on peut citer une analyse de la situation et des politiques menées par divers pays européens dans la gestion de leurs déchets industriels banals, la prévention des risques dans les ravines de l'île de la Réunion, les activités du service de restauration des terrains en montagne, l'analyse de l'impact du changement climatique sur l'extension des zones sensibles aux feux de forêt, ou la sécurité des dépôts d'ammoniac agricole.

Sont actuellement en cours diverses analyses des dispositifs de contrôle interne d'établissements publics, un audit sur la législation environnementale applicable aux raffineries, la recherche des moyens à mettre en place pour faciliter l'adaptation des entreprises françaises au nouveau contexte réglementaire induit par REACH (cette dernière avec le CGEIET).

De plus, chaque catastrophe importante fait l'objet d'une commande interministérielle de retour d'expérience. Ce fut le cas en 2010, à la suite de la tempête Xynthia de février 2010 où les conclusions du rapport produit³⁶ puis celles du retour d'expérience des crues dans le département du Var³⁷ en juin 2010 ont nourri les orientations prises ensuite par la DGPR dans le cadre du plan « Submersions Rapides » de février 2011.

Plus récemment, une mission interministérielle s'est rendue sur l'île de la Réunion après les incendies de forêt de décembre 2011.

Il apparaît que ces retours d'expérience dont l'interministérialité renforce la pertinence sont ensuite traités de façon visible, publiés sur internet et suivis d'effets.

³⁵ En 2007, le ministre chargé de l'environnement pouvait aussi faire appel au CGAAER au titre des compétences qui lui étaient alors attribuées en matière d'aménagement et de développement du territoire. Dans l'organisation résultant du remaniement de novembre 2010, le ministre peut faire appel à l'IGAS.

³⁶ http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007203-01_rapport.pdf

³⁷ http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007394-01_rapport.pdf

Cela est moins général pour les missions de conseil ; il serait souhaitable que :

- la DGPR veille à l'organisation systématique de réunions de « debriefing » avec les inspecteurs venant de remettre un rapport, et dans la mesure du possible, à les tenir informé des suites données (travaux réglementaires...),
- de leur côté, les membres des Conseils s'attachent, après avoir remis leurs rapports, à en débattre les conclusions avec leurs commanditaires, en détaillant particulièrement les actions à mener qui en découlent et à proposer de continuer à en assurer le suivi. Cette recommandation rejoint les conclusions des travaux récents du CGEDD sur l'amélioration de la qualité de ses productions.

2.3. La production réglementaire

Jusque dans les années 1980, la production législative et réglementaire dans le domaine de la prévention des risques était relativement limitée et surtout centrée sur le cadre général et les procédures. Quelques grandes lois et leurs décrets d'application constituaient la base de l'action administrative et cette base était relativement stable. S'y ajoutaient un assez grand nombre de textes para-administratifs (circulaires, « instructions techniques »...) orientant l'action des services déconcentrés sans valeur juridiquement contraignante.

Cette situation a beaucoup changé. En partie pour répondre à des obligations européennes mais aussi de sa propre initiative, l'administration a considérablement développé la réglementation technique générale. Cette évolution a eu un effet très positif car elle a donné davantage de visibilité à nos règles vis-à-vis des assujettis qui doivent les mettre en œuvre, des associations de protection de l'environnement et du public qui en bénéficient, et des institutions européennes qui peuvent plus facilement s'inspirer de nos pratiques quand elles préparent des réglementations européennes.

La production de réglementation est désormais l'un des moyens importants d'action de l'administration en matière de prévention des risques, à côté de l'adoption de décisions individuelles et de l'exécution de contrôles, ainsi que, dans une mesure sans doute moindre, de l'animation et de l'incitation, notamment sous une forme financière.

Le rythme de production réglementaire, déjà important depuis deux décennies, est renforcé par la révision fréquente des réglementations européennes et, de manière sans doute plus ponctuelle, par la rénovation importante de notre cadre législatif résultant du Grenelle de l'environnement et des deux lois qui en ont découlé.

Dans ce contexte, le Ministère est confronté à plusieurs risques :

- *au stade de l'élaboration des textes, le risque de ne pas pouvoir expertiser suffisamment les projets, pour ce qui concerne les textes européens et vu le rythme de travail imposé par la Commission européenne, ce qui est porteur de difficultés ultérieures d'application et d'éventuelles condamnations pour la France³⁸, et le risque de mal étudier et rédiger les textes français compte tenu de l'importance de la charge de travail³⁹,*

³⁸ Ainsi, la Commission européenne a saisi la Cour de justice au début de l'année 2011 pour un défaut d'application de la directive IPPC, la France n'ayant pas révisé toutes les autorisations des installations existantes couvertes par la directive, quatre ans après l'échéance fixée par la directive pour cette révision. Ce contentieux serait cependant en voie de règlement.

-
- *au stade de l'application des textes, le risque que le nombre élevé de nouveaux textes ne nuise à leur bonne appropriation par les agents des services déconcentrés chargés de les faire appliquer et ne provoque une réaction d'incompréhension et de rejet de la part des assujettis, cette réaction pouvant ensuite conduire à une remise en cause plus générale du cadre d'un pan entier de la politique de prévention des risques⁴⁰.*

Enfin, il faut souligner qu'une prolifération excessive de la réglementation est un risque dont aucune administration n'est protégée, et que la simplification doit aussi être une ardente obligation des autorités de réglementation.

La DGPR et singulièrement les services en charge des risques technologiques et de la Prévention des nuisances et de la Qualité de l'environnement développent une très grande activité de production de textes juridiques, de nature très large. Leur élaboration est évoquée ici, mais il est clair que l'explication de ces textes (formations, etc), leur mise en œuvre par les DREAL et la gestion des questions d'interprétation, constituent ensuite une autre charge.

2.3.1. Des données quantitatives

Dès juillet 2008⁴¹, la DGPR a dressé le tableau de la quarantaine de décrets à produire en application des articles du titre V « Risques, santé, déchets » de la loi ENE (articles 173 à 222), qu'elle soit pilote de cette rédaction ou y soit associée. Cette liste a constitué un tableau de bord pour chaque service. La note annuelle du Directeur général aux chefs de service destinée à lancer le processus de préparation et de validation des objectifs annuels demande de dresser le bilan de l'avancement de la production de ces textes et des arrêtés afférents et de lister les textes à sortir dans l'année en rappelant l'objectif du Gouvernement (finalisation pour le 31 décembre 2011⁴²).

Ce tableau suit les différentes étapes du projet de texte qui peuvent être nombreuses – et longues : élaboration à la DGPR (avec consultations des parties prenantes), réunion interministérielle d'arbitrage, examen par la Commission consultative d'évaluation des normes, par le Haut Conseil de santé publique ou par l'Autorité de la concurrence, notification à la Commission Européenne, examen par le Conseil d'État, signatures ministérielles enfin.

La DGPR assure un suivi très rigoureux et réussit à tenir de façon satisfaisante les délais, compte-tenu de sa non-maitrise de la partie terminale des procédures.

³⁹ A cet égard, il faut saluer l'action engagée par la DGPR pour professionnaliser la rédaction des textes réglementaires par ses agents.

⁴⁰ Dans le contexte d'une prise de conscience de la désindustrialisation que la France subit depuis quelques années, le risque existe qu'une part de responsabilité soit attribuée à une activité réglementaire que certains jugent excessive.

⁴¹ Ce tableau avait été établi sur la base du projet alors en cours d'élaboration ; il a finalement été déposé en janvier 2009 et la loi a été promulguée le 12 juillet 2010. La version finale du texte n'a pas nécessité de remise en cause profonde du tableau initial.

⁴² D'après le bilan présenté par la DGPR le 15 février 2012, 89 % des décrets prévus par le titre V de la loi « ENE » étaient, à cette date, publiés, ou en cours de signature, ou pour deux d'entre eux en phase finale d'examen par le Conseil d'État.

A ces décrets relevant de la loi « ENE » s'ajoute la production de textes correspondant à des transpositions de directives européennes et les nombreux textes de rang inférieur venant compléter les réglementations existantes. La feuille d'objectifs annuels de chaque service en fait le recensement précis.

En 2010, selon les éléments constatés par la mission sur le site AIDA⁴³, ont ainsi été publiés, provenant (ou avec une contribution autre que marginale) de la DGPR :

- Quatre ordonnances (une sur les canalisations, deux portant adaptation de textes au droit communautaire en matière d'environnement ou de déchets, une pour la création de l'ANSES) ;
- La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement* (loi ENE ou Grenelle II) qui, sur la base d'un projet de loi, a été enrichie sur plusieurs points au cours de la discussion parlementaire. On note au passage que 27 articles concernent directement la DGPR au titre du programme n° 181. Cette loi appelle par ailleurs environ 200 décrets, dont, comme indiqué, 41 sont de la compétence de la DGPR pour leur élaboration ;
- 34 décrets divers, dont quelques uns de très large portée , par exemple la mise en place du régime d'enregistrement (11 pages de JO) ou la nouvelle réglementation du contrôle des biocides et produits chimiques ;
- Environ 150 arrêtés de diverses natures dont une large majorité relative aux installations classées ;
- S'y ajoutent une bonne centaine d'arrêtés ou décisions individuels, et divers textes dont des instructions et circulaires, maintenant très peu nombreuses.

Il faut par ailleurs considérer qu'une grande majorité des textes nécessitent :

- une consultation des DREAL (services Risques),
- la consultation des professionnels,
- celle de l'ensemble des parties intéressées,
- celle de la commission consultative spécialisée (majoritairement, il s'agit du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques) prévue par les textes,
- dans d'autres cas, celle d'instances très spécialisées (mais dont l'effectif peut dépasser la quarantaine de personnes) : pour n'en citer qu'une, la commission d'agrément des organismes «déchets d'emballages ménagers ».

Pour les décrets, la consultation du Conseil d'État est souvent obligatoire. Depuis ces dernières années, d'autres obligations ont été ajoutées : la consultation de la commission consultative d'évaluation des normes (pour les textes concernant les

⁴³ On trouve aussi curieusement sous cette rubrique « réglementation » des documents plus informatifs, qui pourraient être déplacés ailleurs (par exemple, comptes-rendus des séances de la CCAP ...)

collectivités territoriales et leurs établissements), et, depuis 2011, celle du Commissaire à la simplification pour les réglementations « créant des charges nouvelles pour les entreprises ».

Il est assez aisé d'apprécier sinon le nombre, du moins l'ordre de grandeur, des unités d'œuvres consommées par ces procédures, et par la prise en compte des observations émises lors de ces consultations).

Sur le plan de l'organisation, la mission a relevé les points suivants :

- Le programme stratégique de l'inspection prévoit une démarche qualité de la part de la DGPR, mais visant seulement le pilotage de l'inspection et l'appui aux services. De fait, la préparation des textes réglementaires ne fait pas l'objet d'une procédure. Par contre, pour les secteurs du SRT et du SPNQE, la documentation commune à ces deux services qui encadre l'élaboration des textes, depuis l'ordonnance jusqu'à la circulaire, a été remise à la mission. Il s'agit d'un outil très utile ;
- La programmation des textes a été annoncée par la DGPR comme faisant l'objet d'une directive annuelle, déclinée ensuite par les chefs de services, puis l'encadrement. Dans certains secteurs, la mission a noté qu'il s'agissait plutôt d'une approche non écrite, avec un suivi non systématiquement documenté ;
- Il ne semble pas y avoir de bilan de la production : les bilans que nous avons effectués ne correspondaient pas à des chiffres figurant sur des documents de suivi et immédiatement disponibles ;
- L'estimation de l'effectif « réglementant » de la DGPR n'est pas une donnée disponible, mais il est possible de considérer qu'une grande majorité des chargés de mission et cadres de la DGPR ont cette activité. Ceci doit représenter, hors fonctions horizontales et fonctions support, entre 35 et 40 « préparateurs de textes réglementaires » pour chacun des deux services Risques anthropiques, et une dizaine pour le service des risques naturels et hydrauliques ;
- Des groupes de travail sont constitués en tant que de besoin pour l'élaboration de textes réglementaires, de doctrines ou de guides. S'agissant des arrêtés de prescriptions applicables aux installations soumises au nouveau régime d'enregistrement, ils s'appuient sur le canevas type élaboré en interne et adapté à l'activité particulière par le bureau concerné. Le projet de texte ainsi conçu est examiné par le groupe de travail spécifique créé à l'occasion. Les syndicats professionnels y sont représentés, plus rarement les ONG qui sont moins disponibles.

2.3.2. La justification des nouveaux règlements

Le flux très élevé de textes nouveaux se trouve pour une bonne part expliqué par la conjonction de deux politiques nationales, qui s'ajoutent au besoin créé par la gestion « normale », notamment dans le contexte européen, du besoin de nouveaux règlements.

Ces deux causes sont les décisions d'action liées au Grenelle de l'environnement d'une part, et la RGPP et la restructuration des services, tant nationaux (ministère) que régionaux et départementaux d'autre part. Parmi ces derniers, un exemple marquant est la gestion des risques naturels et hydrauliques, où la restructuration initiée en 2009 a été amplifiée après Xynthia et les inondations du Var. Au titre du Grenelle, le cas des déchets est un bon exemple, où s'ajoutent les contraintes créées par des textes européens (nouvelle directive cadre) et l'obsolescence de certaines dispositions (classement ICPE).

Dans le domaine des risques liés aux ICPE, aux décisions politiques (classement des éoliennes) et au besoin technique (par exemple, actions contre le vieillissement des installations) s'ajoutent également des exigences nouvelles dont les conséquences importantes sont par ailleurs déjà bien identifiées, comme la révision à venir de la nomenclature liée à la nouvelle classification des substances.

2.3.3. Les contraintes de rapidité

Même si des retards conséquents dans la transposition des directives européennes étaient assez fréquents dans le passé, les services de la DGPR ont très régulièrement eu à « sortir » des textes dans des délais contraints. Directives de portée très générale (type IPPC ou Seveso) ou textes techniques (directive décharges ou installations de combustion...) devaient ainsi être pris avant une date butoir. La contrainte était cependant souvent limitée par l'importance du délai autorisé pour la transcription.

La mission a relevé la généralisation et l'amplification récentes du recours aux dates butoir qui forcent la direction en charge des risques à travailler très vite sur les textes.

Le volet législatif présente des exemples très différents :

- d'un côté, il s'agit du cas des ordonnances, dont la procédure d'habilitation fixe logiquement des échéances précises,
- mais on rencontre aussi des exigences politiques, la principale étant la traduction législative du Grenelle de l'environnement (lois 1 et 2).

On peut citer également la disposition de l'article 28 de la loi de modernisation agricole qui demandait la publication avant la fin de l'année 2010 d'un décret assouplissant la réglementation applicable en cas de regroupement agricole.

On peut citer aussi le principe de soumission à la réglementation ICPE des éoliennes (article 90 de la loi ENE).

La pression politique, à commencer par les engagements forts qui peuvent être pris, comme la mise en place du régime d'enregistrement⁴⁴, se traduit par delà la loi (ou l'ordonnance) ou le décret jusqu'à la déclinaison des textes techniques importantes. A ce titre, l'enregistrement a logiquement forcé à éditer un arrêté de prescriptions à respecter pour chacune des rubriques concernées.

Une place particulière est occupée par les textes liés au classement (ou reclassement) des installations couvertes par la nomenclature des ICPE. De portée limitée (1 ou 2 rubriques) ou beaucoup plus large (dizaine de rubriques voire plus), ils représentent souvent l'aboutissement d'un travail important, engagé parfois depuis plusieurs années.

Ainsi, l'année 2010 a vu la refonte quasi complète des diverses rubriques relatives aux installations de stockage ou traitement de déchets, sur base de projets soumis aux DREAL en 2007, et en première consultation publique à l'été 2008.. Une importante circulaire explicative a dû être préparée en parallèle, elle même donnant lieu à diverses consultations.

2.3.4. La préparation technique et la consultation du CSPRT

Sur le plan des divers textes techniques, le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) a remplacé le Conseil supérieur des installations classées (CSIC)⁴⁵. Ses réunions sont fréquentes et denses, ce qu'explique bien la masse de textes évoquée ci-dessus.

La consultation sur les projets de textes était antérieurement effective dans un contexte largement orienté vers les assujettis, et ceci assez tôt dans le processus d'élaboration du texte.

Depuis 2009, tous les projets de textes soumis au CSPRT sont publiés sur le site Internet⁴⁶ du ministère dans un délai de deux semaines, et souvent de trois, avant la réunion du Conseil. Est également fourni le rapport de présentation tel qu'en disposent les membres du CSPRT.

⁴⁴ La création du régime d'enregistrement a d'abord été conçue par l'administration comme un moyen de simplifier l'action de l'inspection des installations classées pour lui permettre de se redéployer sur le contrôle d'installations dont les enjeux sont jugés davantage prioritaires. Consciente de la nécessité de simplifier certaines procédures pour les entreprises, la DGPR a ensuite considéré cette réforme comme un moyen de répondre à cette nécessité. C'est principalement sous cet angle que les responsables politiques l'ont appréciée et promue. Il est d'ailleurs symbolique qu'elle ait été permise par un article de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 *pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés* qui a constitué le « volet législatif d'accompagnement du plan de relance budgétaire » faisant suite à la crise financière de 2008 (selon l'expression de son exposé des motifs).

⁴⁵ Le CSPRT est présenté plus en détail au § 4.1. consacré aux différentes instances

⁴⁶ Initialement, cette publication a été faite sur le sous-site installations classées <http://installationsclassées.ecologie.gouv.fr/Projets-de-textes-soumis-au.date.html>. Depuis le début de l'année 2012, toutes les consultations sur des projets du Ministère sont regroupées dans un même emplacement du site général de celui-ci. Cette évolution répond à un souci logique de visibilité. Elle a cependant conduit, pour le moment, à la suppression de certaines fonctionnalités proposées sur le sous-site consacré aux installations classées.

La notion d'« installations classées » reste prépondérante (cf. le nom du site), alors même que les sujets ont volontairement été ouverts, en même temps que le nom de l'instance était modifié, dans un sens d'élargissement important⁴⁷.

La mission a noté que, du fait du remplacement maintenant prochain du dispositif de la directive IPPC avec la mise en œuvre de celui de la directive IED, les textes techniques autonomes du type des arrêtés sectoriels pourraient être remplacés par des « BREF nouvelle formule », autoporteurs, que seul un avis au Journal officiel signalera (aux inspecteurs comme aux assujettis !). Il semble y avoir un risque d'éloignement des inspecteurs par rapport aux nouvelles normes applicables aux installations, les travaux préparatoires des arrêtés nationaux disparaissant. Il est essentiel que la sollicitation des inspecteurs de terrain ayant à connaître de telles installations intervienne encore plus en amont qu'auparavant, au stade des premiers projets émis par le bureau européen « IPPC » de Séville en charge des BREF. La mission, qui a pu constater que ces "appels" existent bien, suggère que la DGPR rappelle systématiquement par une formule explicite qu'une fois cette étape passée, il sera trop tard pour intervenir sur les exigences applicables aux ICPE concernées en France.

2.3.5. Le contenu des textes techniques

La mission a jugé utile de présenter les commentaires et propositions qu'elle a pu faire sur deux textes à caractère technique. Il est précisé que cet « échantillon » n'est pas représentatif de l'ensemble des travaux menés dans ce domaine.

- ***Arrêté du 14/01/11 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations relevant du régime de l'enregistrement au titre de la rubrique n° 2340 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement***

L'arrêté, qui comporte 60 articles, représente 30 pages du journal officiel, dont la moitié d'annexes.

- Le titre ne fait pas mention de l'activité (ou produit) qui justifie le classement de l'installation. Même la mention explicite de la rubrique qu'on trouve à l'article 1 d'autres arrêtés de ce type est absente ici. L'utilisateur de l'arrêté, industriel ou fonctionnaire doit donc opérer l'assimilation « 2340 = blanchisserie », ou aller à la recherche de l'activité visée, pour vérifier si ce texte le concerne ou pas.

La mission reconnaît les importantes améliorations apportées à la présentation des textes en CSPRT. Toutefois, s'agissant de la publication des arrêtés ministériels au Journal officiel, elle estime utile de faire suivre le numéro de la rubrique par son intitulé⁴⁸ ainsi que, si possible, les limites quantitatives du classement concerné ; ces mêmes mentions devraient également figurer au

⁴⁷ Quatre rubriques différentes (ESP, canalisations de transport, gaz et surveillance du marché) apparaissent d'ailleurs bien sur le site « installations classées ».

⁴⁸ à tout le moins le titre (par exemple « combustion » pour la rubrique 2910) si l'intitulé de la rubrique est très développé

moins une fois dans le corps du texte (notamment, au « champ d'application » dans l'article 1^{er}).

La DGPR a signalé à la mission que cette proposition a également été faite par le CSPRT et que la mention de l'activité est dorénavant explicite. La mission s'en félicite, mais relève qu'aucun rattrapage n'a été effectué et que, par exemple, la liste des arrêtés de ce type figurant sur le site AIDA reste très hermétique si le lecteur n'a pas la nomenclature sous les yeux.

- Les visas sont au nombre de 15, dont bon nombre de textes techniques spécifiques effectivement mentionnés dans l'arrêté (prélèvements d'eau, substances chimiques, bruit.). Cette mention assez absconse en tête a un effet contre-productif évident pour le responsable de PME-PMI concerné. Elle correspond à la norme légistique et il n'est pas possible d'y déroger. Mais il serait possible d'adopter, sur les sites Internet pilotés par le ministère (site ICPE ou AIDA, par exemple), une présentation des visas faisant de ces textes des références directement exploitables. La généralisation de renvois internet permettrait de faire du texte un document réellement autoporteur. Dans cette hypothèse, l'administration ne devrait pas hésiter à viser des textes constituant des références utiles même s'ils ne sont pas explicitement mentionnés dans l'arrêté.

La mission propose de regrouper sous un titre et une forme adaptés (« visas-textes en référence ou utiles »), les textes réglementaires utiles ou cités dans le texte de l'arrêté, en généralisant l'accès direct via internet.

- De même, l'article 2 donne les définitions, et est très éclectique, mêlant les notions hydrauliques ou olfactives (débits d'odeur) à celles de bruit. Pour certaines, ces définitions qui ne seront utiles que pour un nombre réduit d'installations concernées (par exemple ici, les rares blanchisseries rejetant directement au milieu naturel. Le retour de chaque définition dans le chapitre concerné permettrait là encore de ne pas donner une impression de complexité dès l'entrée du texte.
- Autres remarques relatives à ce texte :

La mission a fait la remarque qu'un texte « enregistrement » comme celui-ci paraissait plus détaillé qu'un texte applicable à des installations plus importantes soumises à autorisation.

La DGPR a apporté la réponse suivante. « Ceci est exact ; par exemple, l'arrêté général du 3 mars 1998 va moins loin sur de nombreux points. Par contre, pour une installation autorisée, ce dernier arrêté verra ses dispositions le cas échéant adaptées à la situation locale dans l'arrêté préfectoral d'autorisation (par exemple, sur proposition de l'inspecteur, pour prendre en compte un cours d'eau récepteur très sensible... ou sur demande motivée de l'exploitant. Au contraire le texte national enregistrement – qui remplace non pas un arrêté ministériel autorisation mais tous les arrêtés préfectoraux - s'appliquera de plein droit dans tous les cas de figures ».

La mission a pris note de cette explication mais ne peut que constater un alignement de toutes les situations sur celle justifiant les prescriptions les plus sévères, ce qui renforce les contraintes pour le plus grand nombre sans que cela ne soit toujours pleinement justifié.

- **Arrêté ministériel de prescriptions générales pour les ICPE soumises à enregistrement sous la rubrique 2518 - fabrication du béton prêt à l'emploi**

Le CGIET, destinataire de la consultation écrite, avant sa présentation au CSPRT le 17 janvier 2011, avait fait des remarques assez nombreuses, parmi lesquelles l'absence de prise en compte de diverses pollutions, nuisances et risques spécifiques aux centrales à béton. Il avait proposé de compléter de façon substantielle⁴⁹ le projet, ce que la DGPR avait engagé.

Lors du passage en CSPRT, d'autres points techniques non traités ont été évoqués, amenant le vice-président à insister sur la nécessité de bien expliciter dans un tel texte ciblé sur une activité, les dispositions spécifiques et de « laisser tomber les prescriptions génériques ». Le président du CSPRT a pu signaler une relative insatisfaction quant aux travaux préparatoires.

La mission a jugé intéressant d'examiner ici cette conclusion sévère – et de fait exceptionnelle sur l'ensemble des réunions de ce conseil depuis plusieurs années. Elle permet en effet de pointer des possibilités génériques d'amélioration des travaux de réglementation techniques. L'exemple de ce texte a été retenu parce qu'il est récent, connu et disponible ; il n'est pas question, pour la mission, de le considérer comme générique, ni de porter une appréciation sur le travail particulier effectué par les personnes chargées de ce texte.

Les services de la DGPR doivent, comme par le passé, élaborer des textes techniques spécifiques dans des délais de plus en plus serrés.

Ceci rend plus difficile l'enrichissement que peut assurer un groupe de travail réunissant les professionnels et les DREAL. Sauf si le chargé de mission à la DGPR a une expérience du domaine ou arrive à investir en profondeur sur l'activité, il se retrouve bien mal en peine de quasiment refaire l'étude d'impact d'une installation de la rubrique dont il doit élaborer l'arrêté spécifique (déclaration, enregistrement...) et en déduire les prescriptions à retenir.

Même si cela correspond à un raisonnement à court terme, il faut s'attendre - et cela apparaît « de bonne guerre » - à ce que les professionnels ou leurs syndicats « n'en

⁴⁹ Il s'agissait en particulier de :

- apports des matériaux : recours préférentiel à voie d'eau, chemin de fer si voisin.
- circulation des poids lourds : itinéraires obligatoires ou proscrits, horaires,
- intégration dans le paysage : prise en compte de certains équipements, notamment les silos élevés,
- délimitation des aires « avec ciment » et gestion des eaux pluviales correspondantes,
- devenir des charges non utilisées (erreurs, retours de toupies) : prévention , système qualité, système de clientèle « zéro délai » pour les utiliser,
- moyens de traitement des charges non utilisées, et destination des granulats, fines, eaux en résultant,
- bruits : véhicules, limitation des klaxons (y compris de recul), décolmatage de silos, etc.

rajoutent pas » : il serait effectivement étonnant qu'ils signalent de leur propre initiative des nuisances ou risques spécifiques « oubliés »⁵⁰.

L'absence fréquente de retour des DREAL lors de la dernière consultation sur ces textes peut, certes, montrer un intérêt relatif pour le sujet, mais la mission préconise malgré tout que soit systématiquement recherchée la gestion d'un tel projet de texte technique en binôme avec un inspecteur de terrain ayant eu à connaître l'activité. Cette manière d'agir offre de meilleures garanties de coller réellement aux spécificités d'une activité ou installation, même dans des délais réduits. De fait l'ancienneté très réduite d'une partie des chargés de mission des services de la DGPR (en premier poste, pour la plupart) milite pour que leur soit proposé, outre la formation générale ICPE, un accompagnement « par le terrain ». Ce dernier, ayant la pratique du fonctionnement en réseau, peut en outre obtenir assez vite des données venant d'autres DREAL.

La mission propose donc à la DGPR de solliciter les DREAL en amont de la préparation des divers textes techniques pour permettre le soutien systématique de chaque chargé de mission en charge de projets d'arrêtés techniques, par un inspecteur expérimenté et connaissant l'activité. Même si ce soutien ne doit être imposé que pour les agents les plus récents dans l'activité ICPE, sa généralisation renforcerait le réseau des inspecteurs, et contribuerait à assurer plus encore le principe de référents techniques ainsi que la reconnaissance de la compétence de l'Inspection .

A ce propos, la DGPR a insisté auprès de la mission sur le fait que cette approche était encore très largement celle retenue pour l'élaboration des textes avec la constitution d'un groupe de travail piloté par la DGPR, avec les représentants des professions concernées, mais aussi des inspecteurs ayant eu à contrôler des installations du type considéré. Elle a reconnu cependant que le rythme de travail tendu a conduit effectivement à des exceptions, et à une limitation du nombre de « tours » de consultation.

2.3.6. Le classement des installations

La mission a relevé que du fait de l'accumulation d'exigences de nature très diverses, et notamment du développement des réglementations européennes, le nombre de « classes d'installations » que la loi du 19 juillet 1976 avait ramené à 2 (au lieu des 3 classes de la loi de décembre 1917) est progressivement passé à 7 :

- déclaration,
- déclaration avec Contrôles DC,
- enregistrement,
- autorisation,
- autorisation + liste IPPC,

⁵⁰ L'exemple des centrales à béton est à cet égard révélateur : les propositions professionnelles ont porté sur des points assez généraux, voire ne concernant pas les centrales, ou sur des sujets spécifiques qu'on peut qualifier de relativement secondaires.

-
- autorisation Seveso seuil bas⁵¹,
 - autorisation seuil haut AS.

Elle a également noté qu'à brève échéance, cette classification serait rendue encore plus complexe du fait de trois nouvelles dispositions réglementaires.

La première est l'entrée en vigueur de la directive IED (qui remplace la directive IPPC). La DGPR a prévu de créer des rubriques « en 3000 » pour les activités qui y sont soumises. En les substituant par ce biais à l'annexe I de l'arrêté ministériel du 29 juin 2004 modifié relatif au bilan de fonctionnement, le travail de pilotage des installations IED par la DGPR et leur suivi par les services d'inspection des ICPE seront grandement facilités. L'application SIIIC donnera en effet accès direct aux listes d'installations concernées par rubrique IED, par exemple en cas d'actualisation de la réglementation. Cette voie est d'ores et déjà acquise, l'ordonnance de transposition de la directive IED prévoyant que les installations IED seront repérées dans la nomenclature.

La deuxième adjonction sera liée à l'extension du dispositif de la directive Seveso à de nouvelles installations du fait de l'entrée en vigueur du nouveau règlement CLP. La gestion des installations visées par le seuil bas pourrait notamment en être facilitée par un classement particulier. Une hypothèse de travail signalée par la DGPR est la création de « rubriques en 4000 ».

Un « nettoyage » des rubriques en 1000 et 2000 pourrait être mené à la suite de ces deux compléments.

La troisième modification réglementaire touchant la nomenclature est spécifique à la France. Il s'agit de la mise en place des garanties financières pour de larges catégories d'installations, ressortissant à diverses rubriques actuelles. Le recours à une astuce équivalente aux deux précédentes a été signalée lors de la consultation.

La mission note que chacune des classes ainsi créées ou en voie de l'être dans la nomenclature des ICPE permet l'atteinte d'un but supplémentaire. Elle note que le parti pris intégrateur retenu pour traiter via le livre V du code de l'environnement de nouvelles catégories d'installations (ou risques traités jusqu'à présent par d'autres règlements ou codes) va complexifier encore à l'avenir ce texte ; l'autre choix, à savoir créer de nouveaux sous-ensembles dans le dit code n'est pas forcément plus simple dans son résultat. La mission recommande cependant que soit examinée la possibilité de simplifications (fusion ou regroupement ?) dans la partie « visible » de la nomenclature, qui doit rester la plus lisible possible⁵².

⁵¹ En pratique, les installations « Seveso seuil bas » ne sont pas soumises à des règles particulières dans le régime français. Le fait d'être concerné par un texte européen n'est cependant pas complètement négligeable...

⁵² C'est dans ce but que la DGPR a conçu la méthode de transposition des directives IED et Seveso 3

2.3.7. Le degré de souplesse d'adaptation locale des réglementations : exemple du contrôle des effluents liquides de certaines ICPE

La mission a porté son attention sur une remarque faite à la fois lors de la mission « Médicament et environnement : la régulation du médicament vis-à-vis du risque environnemental »⁵³ et à l'occasion d'audits de DREAL.

Il s'agit du risque de non prise en compte de la spécificité de certaines installations lors de la préparation d'arrêtés préfectoraux reprenant des instructions nationales. Il s'agit par exemple des contrôles imposés au titre de l'action pluriannuelle majeure « RSDE », dont la mise en place et le suivi n'appellent par ailleurs que des constatations positives (cf. le rapport d'audit de l'INERIS, chapitre 3.2).

Le constat effectué est qu'une usine – notamment du secteur chimique - ne se voit que rarement imposer au titre des contrôles dans ses effluents la recherche de substances correspondant à ses propres fabrications. Certes, des paramètres généraux (comme la DCO ou la DBO5) donnent des indications globales sur les rejets liquides d'une telle usine, mais seulement pour un niveau de concentration élevé (plusieurs dizaines de mg/l). S'agissant de substances organiques nocives pour l'environnement comme les perturbateurs endocriniens, certains dérivés halogénés, ou des médicaments, qui doivent être recherchés à des concentrations 10 ou 100 fois plus faibles, il est dommage qu'aucune analyse ne soit prévue dans les rejets d'établissements qui les manipulent, utilisent ou fabriquent en quantité importante. Il est a fortiori regrettable de constater que, dans le cadre des recherches « RSDE » qui imposent à de nombreuses usines de rechercher quelques dizaines de micro-polluants (dont pour la plupart le résultat sera « néant » ou « inférieur au seuil de détection », il n'ait pas été demandé à l'inspection d'ajouter à la liste quelques molécules réellement pertinentes pour l'établissement⁵⁴.

Les entretiens menés avec le responsable du bureau de la nomenclature et de la pollution de l'eau de la DGPR courant 2011 ont montré une prise de conscience de ce problème, confortée par des affaires particulières (pollution de la rivière Dore par une usine pharmaceutique - expertise de l'INERIS ; pollution de plusieurs rivières par des dérivés polyfluorés - expertise de l'ANSES). La mission suggère à la DGPR de prévoir

⁵³ Extrait du rapport de cette mission (n° 007058-01) :

« Les sites de fabrication, formulation, conditionnement de médicaments - qui sont des établissements relevant de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement – doivent être l'objet d'une mesure systématique en continu des molécules de médicaments dans les effluents liquides. Le cas échéant, des procédés d'élimination tels que l'incinération des eaux de process doivent être mis en œuvre pour épurer ces rejets. »

« On peut noter, pour le regretter, que le plan Réduction des substances dangereuses dans l'eau (RSDE) qui impose la mesure systématique de nombreux polluants dans les effluents des établissements industriels ait fait l'impasse sur les molécules fabriquées ou manipulées dans les établissements de l'industrie pharmaceutique, qui doivent en revanche rechercher de nombreuses substances des listes européennes, très généralement absentes. »

⁵⁴ La DGPR considère que l'encadrement national de la démarche RSDE était assez foisonnant et qu'il n'aurait donc pas été raisonnable de le compliquer davantage. Elle note qu'il a, en quelque sorte, « anesthésié » les services déconcentrés qui n'ont pas utilisé les marges d'initiative locale dont ils disposaient. Elle regrette également l'attitude souvent passive des industriels (souvent de grands groupes très compétents au plan technique) qui n'ont pas, d'eux-mêmes, complété la démarche qui leur était prescrite.

une réflexion travail sur cette problématique, d'autant que le secteur de la chimie visé se trouve pour ces questions à l'interface de plusieurs bureaux, dans deux sous-direction du service Risques, et deux départements du service Prévention des nuisances.

3. Le pilotage et l'animation des services déconcentrés

Dans la majorité de ses composantes, la politique de prévention des risques ne peut produire d'effet sans des actions de mise en œuvre sur le terrain à la charge des services déconcentrés. Le pilotage et l'animation de ces services constituent donc un élément primordial de cette politique sans lesquels elle ne peut réussir.

Depuis le début du siècle, la direction d'administration centrale en charge de la prévention des risques a progressivement renouvelé et structuré son dispositif de pilotage des actions territoriales.

Outre divers plans pluriannuels, l'outil principal d'orientation des actions des services déconcentrés est un ensemble de deux circulaires périodiques (l'une annuelle pour les risques anthropiques et l'autre biennale pour les risques naturels et hydrauliques). Ces circulaires définissent les priorités nationales d'action. Elles ont vocation à être déclinées au niveau régional par les DREAL à la fois en interne (vis-à-vis des unités territoriales) et en externe à destination des services départementaux.

La politique de prévention des risques bénéficie également d'un nombre important d'outils (bases de données...) facilitant l'action des services et permettant à la DGPR de suivre la mise en œuvre de ses instructions.

L'énoncé des priorités d'action peut ainsi être complété périodiquement par l'établissement d'un bilan. Celui-ci, et c'est très appréciable, n'occulte pas les insuffisances éventuelles et s'inscrit dans un cadre de grande transparence : pour les risques anthropiques, le bilan est présenté chaque année au cours d'une conférence de presse tenue par le Ministre ou le directeur général.

En complément des mécanismes de suivi permanent, les inspections périodiques des services permettent de porter une appréciation plus qualitative et plus approfondie sur la mise en œuvre locale de la politique de prévention des risques. Un processus spécifique est maintenant bien installé pour ce qui concerne la prévention des risques naturels et hydrauliques. Des réflexions ont été engagées depuis un an en vue de la mise en place d'un programme similaire dans le domaine des risques anthropiques. Il serait souhaitable qu'elles aboutissent rapidement.

D'une manière générale, la mission a donc porté un jugement très positif sur le dispositif de pilotage de la politique de prévention des risques, en notant en particulier sa remarquable structuration et sa transparence.

Cette évaluation n'empêche pas l'existence de quelques points d'attention comme la nécessité de proportionner le volume total de priorités aux capacités des services et de leur maintenir des marges d'initiative. Le caractère un peu foisonnant des outils peut aussi susciter quelques interrogations, y compris sur la possibilité d'assurer leur maintenance technique et de contenu.

La réforme des services déconcentrés menée durant les dernières années a profondément bouleversé le paysage administratif de la prévention des risques au plan territorial. Elle a globalement renforcé le niveau régional en regroupant au sein des DREAL des compétences permettant soit de conduire directement soit de piloter les actions relevant de l'État dans le champ de cette politique. Cette structuration est favorable à la poursuite et au renforcement d'un pilotage national efficace.

Il y a toutefois une différence importante entre les domaines où les services en charge des actions sur le terrain sont inclus dans les DREAL (cas de l'inspection des installations classées non agricoles assurée par les unités territoriales des DREAL) et ceux où ces services appartiennent à des directions départementales

interministérielles (DDT(M) et DD(CS)PP essentiellement). Dans ce deuxième cas, le pilotage par la DREAL reste sans doute souvent trop limité. La DGPR devrait, au cours des prochaines années, s'attacher à bien définir le niveau de pilotage qu'elle attend effectivement des DREAL dans ces domaines et, avec le secrétariat général, œuvrer pour qu'il puisse effectivement être mis en place. Cette évolution est particulièrement nécessaire du fait de la diversité des situations départementales et de la fragilité de certaines unités de taille sous-critique en charge d'un aspect de la prévention des risques.

En outre, après quelques années de fonctionnement, et même si des marges d'adaptation aux spécificités locales devront subsister, un retour d'expérience des diverses organisations retenues dans les services déconcentrés pour la prévention des risques devrait permettre de dégager quelques schémas à privilégier.

Dans ce contexte un peu mouvant, la DGPR a maintenu et développé un dispositif très dense d'animation associant les services centraux et les services déconcentrés avec, au niveau général, le groupe de travail « Prévention des risques » regroupant tous les chefs de services concernés des DREAL, et une quinzaine de « réseaux-métiers » techniquement spécialisés. Des correspondants pour les différents outils de suivi complètent ce dispositif. La mission souligne l'utilité de ce genre d'organisation qui limite les risques de coupure entre un niveau central orienté vers la conception et des niveaux territoriaux chargés de l'exécution, risques d'autant plus grand que l'élaboration du cadre réglementaire relève de plus en plus du niveau européen sur la base de discussions entre administrations des États et institutions de l'Union. La charge de travail par individu ayant tendance à croître et les moyens de déplacement de l'administration décroissant, le maintien d'une telle densité de groupes de travail risque d'être difficile dans les prochaines années. Il faudra à la fois veiller à optimiser le fonctionnement du dispositif et à ne pas réduire son volume dans des conditions qui nuiraient à sa qualité.

3.1. L'organisation du pilotage par la DGPR

3.1.1. Les circulaires de programmation et plans pluriannuels

3.1.1.1. Risques anthropiques

Depuis 2001⁵⁵, la Direction (DPPR puis DGPR) en charge de la prévention des risques anthropiques établit chaque année une liste d'actions prioritaires nationales à mener par les services régionaux concernés (DRIRE puis DREAL). Cette liste fait l'objet d'une circulaire signée par le Ministre.

Au départ, ces actions étaient limitées aux seules installations classées industrielles, y compris les sites de traitement de déchets (usines d'incinération et décharges).

En 2005 sont apparues des actions plus transverses, comme la maîtrise des émissions toxiques pour la santé, la DPPR ayant adopté une stratégie en la matière au titre du PNSE 2004-2008.

⁵⁵ Circulaire du 15 décembre 2000

Dans le même temps, était adopté le « Plan de Modernisation de l'Inspection des ICPE » (PMI) portant sur la période 2004-2007 (un plan similaire était engagé avec les directions départementales des services vétérinaires - DSV - en 2006). Dès la circulaire « actions nationales 2006 », plusieurs de ses objectifs ont été mentionnés chaque année, complétant les actions nationales sectorielles. En 2007 était demandée l'élaboration sans délai d'un programme détaillé de l'ensemble des inspections à réaliser dans l'année en application des critères du PMI (voir ci-dessous, au § 5.4.1., les critères de fréquence de visites).

Le nouveau plan, dit « Programme Stratégique 2008-2012 de l'Inspection des installations classées » (PSI), a été établi dans une large concertation avec les services locaux, mais également avec les professionnels et les associations. Il a été présenté lors d'une grande réunion de plus d'un millier d'inspecteurs des ICPE le 28 juin 2008.

Il est marqué notamment par des engagements d'information et de concertation avec les professionnels et la population, et des modalités de pilotage, instruction, contrôle, ainsi de professionnalisation et de formation. Les objectifs à atteindre sont quantifiés.

Les actions nationales sont préparées par l'administration centrale avec les responsables régionaux⁵⁶ et concernent les risques accidentels, les risques chroniques, la prévention des pollutions, et reprennent certains engagements du PSI (réduction des délais d'instruction, respect du programme d'inspection fixé dans le PSI, information des entreprises). A été introduite la notion d'actions nationales prioritaires, plus structurantes en terme de charges de travail ou correspondant à des politiques stratégiques, et d'autres actions nationales. Des « actions coup de poing » très ciblées et différentes chaque année sont également prescrites. La fourniture de nombreux indicateurs de suivi de chaque action – certains rapportés à un objectif chiffré à atteindre – est demandée.

Comme le précise la circulaire annuelle, le programme d'actions des services déconcentrés est présenté dans chaque CODERST, complété éventuellement d'actions liées à des enjeux locaux.

La réforme des services centraux a amené l'élargissement des secteurs couverts, lié notamment à la reprise de secteurs auparavant couverts par le Ministère de l'Industrie. De ce fait, les circulaires annuelles comportent depuis 2009⁵⁷ un volet relatif aux canalisations de transport, à la sécurité du gaz et à celle des équipements sous pression.

Au fil des circulaires annuelles, certaines priorités perdurent (PPRT, contrôles de l'application du règlement REACH, biocides, PNSE) tandis que d'autres restent prioritaires deux ou trois ans, le temps de mener à bien les actions sur tout le territoire (résorption des PCB, directive IPPC, sécurité des canalisations...) et que d'autres deviennent prioritaires (la contribution à l'atteinte en 2015 des objectifs de bon état des masses d'eau apparaît ainsi en 2012).

⁵⁶ La mission a noté que, répondant à une forte demande des DREAL, la DGPR réussit maintenant à envoyer les premiers projets pour l'année suivante dès la fin septembre. Cela facilite la déclinaison régionale de la circulaire qui intervient souvent avant la réception de la version finalisée !

⁵⁷ Circulaire du 20 janvier 2009 relative aux thèmes d'actions nationales de l'inspection des installations classées et de la sécurité industrielle pour l'année 2009

La circulaire du 28 décembre 2011 intègre pour la première fois dans le programme 2012 les missions « bruit » et « déchets inertes ». De ce fait, elle concerne les DREAL (inspection des installations classées, sécurité industrielle et minière, pilotage et appui aux services départementaux), les DD(CS)PP (inspection des installations classées agricoles) et les DDT(M) (PPRT, bruit, déchets inertes). La circulaire aborde ainsi près de 35 actions dont une dizaine prioritaires.

Il s'agit pour les services régionaux (et chaque unité territoriale des DREAL) de véritables documents de cadrage pour programmer leur activité, compte tenu des objectifs chiffrés à atteindre. Ils en rendront compte en fin d'année, ce qui permet de produire un bilan annuel reprenant tous les thèmes nationaux, ainsi que les statistiques départementales de l'activité ordinaire de l'inspection. Ce bilan est présenté par le ministre (ou le directeur général de la DGPR) courant février⁵⁸.

Si les services déconcentrés apprécient la précision de cette circulaire-cadre, ils considèrent souvent que le volume des tâches qu'elle entraîne rend difficile, compte tenu des moyens disponibles, de faire face à l'activité obligatoire (instruction des dossiers d'autorisation, traitement des plaintes, visites dans les établissements « autres »...) dans des conditions optimales⁵⁹. Afin d'objectiver ces remarques de surcharge, la DGPR procède au chiffrage du programme annuel en unités d'œuvre, sur la base de temps par tâche défini en accord avec les agents de terrain.

Cet aspect est évoqué plus largement dans au paragraphe 5.4..

3.1.1.2. Risques naturels et hydrauliques

La formation des DREAL, avec l'élargissement des activités en matière de risques (inondations, barrages...), et l'occurrence d'inondations/submersions très graves ont amené l'élaboration de circulaires similaires indiquant les « thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques ».

La première instruction a été adressée par le ministre aux préfets coordonnateurs de bassin, aux préfets de région – avec copie aux préfets de départements – le 28 juin 2010.

Elle traite des thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2010-2011.

Cette instruction est la première du genre et permet d'afficher dans toute sa cohérence la politique de prévention des risques naturels et hydrauliques voulue par l'État et mise en œuvre par tous les échelons des services déconcentrés. En particulier, elle positionne les DREAL dans leur nouveau rôle stratégique de pilotage, de coordination d'animation et de suivi des actions.

En énumérant les thèmes prioritaires, elle annonce les nombreux textes réglementaires qui vont venir préciser – avant la fin de l'année – les méthodes ou

⁵⁸ Le 15 février 2012 pour le bilan 2011.

⁵⁹ Il faut noter cependant la tendance actuelle à une baisse continue des demandes d'autorisation d'installations classées.

organisations à mettre en place (concernant la sécurité des ouvrages hydrauliques, les programmes d'actions de prévention des inondations, les submersions marines, les études préliminaires à la mise en œuvre de la directive-cadre inondation).

Elle demande que soit élaborée une stratégie régionale triennale de prévention des risques naturels, actée en Comité de l'administration régionale (CAR) – comprenant la programmation des PPRN prioritaires – et l'organisation de son pilotage opérationnel. L'effectivité de la réorganisation des services de prévision des crues et d'hydrométrie ainsi que du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques est également attendue. Cet affichage des priorités nationales ne nuit pas à l'émergence de priorités locales à traiter au bon niveau territorial.

Ce premier document a été appréciée au niveau local par tous les acteurs qui ont trouvé là un cadre cohérent explicité de l'action de l'État.

La mission a pu noter qu'il restait toutefois imprécis pour ses destinataires sur l'articulation entre les niveau du bassin hydrographique, de la région ou du département dans le détail des actions.

Ceci a été corrigé dans l'instruction, dont le projet a été présenté aux DREAL au début 2012, qui traitera des thèmes prioritaires d'actions nationales en matière de risques naturels et hydrauliques pour 2012-2013.

Les thèmes prioritaires restent les mêmes, mais les actions sont replacées dans le contexte réglementaire récent et précisées pour chaque niveau décisionnel.

L'instruction insistera tout particulièrement sur l'instauration de concertations adaptées afin de faciliter la gouvernance des projets PAPI et PSR ou des PPR prioritaires et de garantir leur qualité.

Les deux circulaires sur les risques anthropiques et les risques naturels et hydrauliques s'adressent donc aux DREAL et aux DDI , même si en interne, elles sont mises en application par des unités différentes. La première est annuelle, l'autre porte sur deux ans, glissant dans le cadre d'une stratégie triennale. L'effort fait pour que les concertations préalables à leur élaboration en fin d'année permettent des publications quasi simultanées en début d'année suivante est à poursuivre afin de faciliter le pilotage régional des diverses politiques.

3.1.2. Les outils de suivi

Pour assurer le pilotage des politiques dont elle a la charge, notamment par la programmation décrite au § 3.1.1., la DGPR peut s'appuyer sur de nombreux outils informatiques dont certains permettent de répondre à des exigences européennes. Ces outils sont placés sous la responsabilité du Bureau des affaires générales et des systèmes d'information (BAGSI) de la DGPR.

Certains de ces outils sont accessibles par des personnes extérieures à l'administration.

- **ICAR**

L'intranet commun des activités risques (ICAR) est un outil essentiel pour la DGPR et le bureau de la qualité de l'air de la DGEC ainsi que pour les services déconcentrés associés. Il rassemble une documentation abondante et variée portant sur leurs domaines de compétence, notamment l'ensemble des courriers et circulaires de doctrine comme le précise le point 5.3 du PSI 2008-2012. Cette documentation pratique peut d'ailleurs être étendue grâce aux liens de la page d'accueil qui permettent d'accéder aisément à de nombreuses bases données utiles, comme celles de l'ADEME ou de l'INERIS ou encore « installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr ».

En outre, ICAR met à disposition des agents des outils méthodologiques, sous forme de « boîte à outils » en particulier pour les inspecteurs des ICPE qui bénéficient d'un vade-mecum apprécié des nouveaux arrivants. Chaque bureau est chargé de la tenue à jour des données et textes le concernant.

La mission reconnaît l'importance du travail de saisie effectué par les bureaux. Elle a constaté que, sur certains thèmes, ICAR était régulièrement tenu à jour mais a noté cependant que le niveau d'actualisation était inégal en fonction des thèmes.

En outre, la mission s'interroge également sur la diminution régulière du nombre d'informations communiquées dans la rubrique « actualité » de la page d'accueil. Le nombre d'informations est passé de 51 en 2010 à 18 en 2011. Au 13 février 2012, seule la mise en ligne des actions nationales 2012 est mentionnée. La mission s'étonne que des textes importants tels que l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 ne soient pas cités.

La révision en cours du PSI pourrait être l'occasion de définir le contenu minimal attendu dans « ICAR » ainsi que les modalités de saisie des informations et documents, le tout tenant compte à la fois des besoins des utilisateurs et des moyens disponibles à la DGPR et au bureau de l'air de la DGEC.

Par ailleurs, la mission constate, sur la page d'accueil, que le mot de bienvenue du DGPR, qui fait référence à l'ancienne organisation administrative régionale, pourrait être actualisé.

- **SIIC**

L'application SIIC (Système d'Information de l'Inspection des Installations Classées) s'adresse à tous les échelons de l'Inspection des installations Classées en France. Depuis janvier 2012, elle remplace le logiciel GIDIC (Gestion Informatisée des Données d'Installations Classées). Elle est renseignée par les inspecteurs et parfois par du personnel administratif. Le correspondant s'assure de la qualité de la saisie.

L'application CEDRIC (Consultation électronique de documents relatifs aux installations classées), intégrée à SIIC est renseignée par l'inspection des installations classées. Les données sont mises à la disposition du public sur le site : www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr/

Il convient toutefois de noter que les données relatives aux installations classées suivies par les DD(CS)PP sont intégrées dans SIIIC à partir de saisies dans l'application départementale « SIGAL » du MAAPRAT. Une conversion est effectuée chaque semaine en vue de compléter les données de SIIIC.

- **SIGIC**

SIGIC (Système d'information et de gestion des installations classées) est une application ouverte aux services bénéficiant d'un accès à l'espace intranet ICAR « Intranet Commun des Activités Risques » de la DGPR. L'application exploite les données de SIIIC et des outils d'interface entre l'industriel et l'Inspection, notamment le site de recensement des substances dangereuses présentes dans les établissements Seveso et GEREP (Gestion électronique du registre des émissions polluantes). Le correspondant en DREAL est chargé de communiquer les codes d'accès et informations utiles aux exploitants soumis à ces déclarations. L'application GEREP, dont la gestion a été confiée à l'INERIS, sert notamment pour les déclarations de quotas de CO₂.

Les informations extraites de GEREP permettent de renseigner le registre français des émissions polluantes « IREP ». Il s'agit de la base de consultation publique répondant aux exigences du règlement européen E-PRTR n°166/2006 du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants (registre EPRTR - <http://prtr.ec.europa.eu/>).

- **GIDAF**

L'outil GIDAF (Gestion Informatisée des Données d'Auto-surveillance Fréquente), dont le déploiement est en voie d'achèvement, assure la gestion informatisée des données d'autosurveillance fréquentes transmises par les exploitants des installations qui y sont soumises. Le correspondant en DREAL pilote les opérations permettant d'ouvrir aux exploitants la possibilité de saisir directement leurs données d'autosurveillance dans l'application dont la gestion a été confiée au BRGM. Les agences de l'eau y ont accès et peuvent également saisir des données. Le périmètre de l'application actuellement restreint aux rejets dans les eaux de surface et souterraines sera prochainement étendu aux rejets dans l'air et à l'autosurveillance « légionelles ».

- **BASOL**

La base de données BASOL concerne les sites et sols pollués (ou potentiellement pollués) appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif. Le correspondant en DREAL doit veiller à son actualisation annuelle. BASOL tend à devenir un tableau de bord des sites appelant une action des pouvoirs publics. Après réhabilitation d'un site, les données le concernant sont versés dans la Base des anciens sites industriels et activités de service (BASIAS).

- **GASPAR**

La base GASPAR (Gestion Assistée des Procédures Administratives relatives aux Risques naturels et technologiques) réunit des informations sur les documents d'information préventive ou à portée réglementaire (PPR, TIM, DICRIM, PCS, AZI)

ainsi que les procédures de type « reconnaissance de l'état de catastrophes naturelles » et les arrêtés ministériels correspondants. Elle est renseignée par les services extérieurs de l'État, sous l'autorité des préfets concernés.

- **Recueil des jurisprudences commentées**

Ce recueil relatif à la jurisprudence liée aux risques naturels est disponible sur le site www.prim.net. Il se compose d'une base riche de 1 500 décisions de jurisprudence, avec requêtes multi-critères possibles, des notes annuelles de commentaires des décisions, et de JURISQUES qui est un recueil de 61 fiches thématiques d'analyse des textes et de la jurisprudence constituant un panorama complet du droit et des procédures applicables en matière de prévention des risques naturels avec un accès par lien informatique aux dispositions législatives, réglementaires et administratives ainsi qu'à la plupart des décisions juridictionnelles référencées.

- **SIOUH**

La base de données SIOUH (Système d'Informations des Ouvrages Hydrauliques) renseignée par les services de l'État permet d'accéder au recensement des barrages et digues. Elle reprend les éléments de l'ancienne base BARDIGUES (Barrages et digues) en y ajoutant les éléments sur les barrages hydrauliques en concession.

3.1.3. Les inspections de services déconcentrés

3.1.3.1. Risques naturels et hydrauliques

Les audits annuels actuellement menés par le CGEDD et le CGAAER prennent la suite des inspections conjointes réalisées depuis 1997, sur demande de la Ministre chargée de la prévention des risques de l'époque ; leur commande a été précisée par lettre du 27 mars 2009 du Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire. Ces audits constituent une approche globale des services en charge de la mise en œuvre de la politique de prévention dans un département et du pilotage à l'échelon régional. Ils doivent examiner l'insertion de la prévention des risques dans l'aménagement du territoire, l'insertion de la gestion de crise dans la prévention des risques et le lien avec la prévention des risques technologiques.

Fin 2011, tous les départements ont été audités au moins une fois et les plus touchés par les risques l'ont été deux fois.

La synthèse annuelle des recommandations émises tant pour les services déconcentrés que vers la DGPR (ou d'autres directions générales) vient compléter les analyses dont la DGPR dispose au fil de l'année sur les difficultés de mise en œuvre de sa politique.

3.1.3.2. Risques anthropiques

Jusqu'en 2008, l'inspection des services chargés de la prévention des risques anthropiques consistait en l'inspection des activités « environnement » des DRIRE.

Ces inspections étaient menées par un binôme d'inspecteurs de l'Inspection générale de l'environnement et du Conseil général des mines, dont l'un au moins avait une bonne expérience des DRIRE ou des sujets inspectés (installations classées, pollution atmosphérique, risques industriels, ...). Au nombre de 5 à 6 par an, ces inspections donnaient à l'administration centrale un éclairage régulier (avec une périodicité d'environ 4 ans pour chaque direction régionale), complétant ses propres outils de pilotage.

Depuis 2009, compte-tenu de la réorganisation des services déconcentrés, le CGEDD, avec l'appui du CGEJET, fait des inspections des services en DREAL, principalement orientées sur le management et les activités support avec des focalisations sur certaines missions. A ce titre la prévention des risques anthropiques peut être examinée, mais avec un degré d'analyse nécessairement moindre qu'antérieurement.

Dans le cadre du présent audit, des audits complémentaires spécialisés⁶⁰ ont été menés en DREAL. Ils ont permis d'établir une analyse plus approfondie, compte tenu de l'importance du service audité, des enjeux et des moyens mis en œuvre pour exercer ses missions.

La mission estime souhaitable que la DGPR pérennise ce niveau d'audit⁶¹, en passant commande officiellement au CGEDD et au CGEJET et en maintenant un certain niveau d'exigence quand à la connaissance préalable par les missionnés des sujets « risques » qui vont être regardés afin de garantir la qualité des recommandations émises.

3.2. L'organisation des services déconcentrés dans le domaine de la prévention des risques

La réorganisation territoriale de l'État de 2010 en positionnant la région comme niveau stratégique et les départements comme organes de mise en œuvre des politiques à travers des services interministériels a sensiblement modifié les attributions des acteurs de la politique de prévention des risques.

3.2.1. Le niveau régional

Le décret n° 2009-235 du 27 février 2009 traite de l'organisation et des missions des DREAL, nouveau service régional dont les missions – à l'exclusion du développement industriel et de la métrologie – sont celles des anciennes DRIRE, DIREN et DRE.

Les DREAL ont été mises en place au 1^{er} janvier 2010 sauf en Île-de-France (trois services régionaux interdépartementaux : la DRIHL, la DRIEA-IF et la DRIEE-IF créées par le décret du 24 juin 2010) et en outre-mer (DEAL : direction à compétences régionale et départementale créé au 1er janvier 2011).

⁶⁰ qui font l'objet d'une édition à part pour la DREAL Corse (rapport n° 007240-01); en annexe au rapport général sur la DREAL Nord-Pas-de-Calais (n° 007383-01) ou dans le texte du rapport sur la DREAL Rhône-Alpes (n° 007651-01)

⁶¹ Une esquisse de cahier des charges pour ces audits a été établie au printemps 2011 par des membres du CGEDD et du CGEJET et a été proposée à la DGPR.

Dans le domaine des risques, la DREAL est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de l'État en matière du contrôle et de la sécurité des activités industrielles, de la qualité de l'air, de la prévention des pollutions, du bruit, des risques naturels et technologiques et des risques liés à l'environnement, de la gestion des déchets.

Elle assure le pilotage et la coordination des politiques relevant du ministre mises en œuvre par d'autres services déconcentrés. Elle assure la coordination de la mise en œuvre de ces politiques avec les actions des établissements publics de l'État concernés ; elle contribue à l'information, à la formation et à l'éducation des citoyens sur les enjeux du développement durable et à leur sensibilisation aux risques.

Selon la nature des risques , les organisation internes à la DREAL sont sensiblement différentes :

3.2.1.1. Risques anthropiques

Les parties des DRIRE en charge des risques anthropiques ont été absorbées par les DREAL au sein desquelles elles constituent un Service ; elles sont structurées entre des unités du Siège (coordination de l'activité des inspecteurs des installations classées agricoles en DD(CS)PP, pilotage des unités territoriales, certains thèmes rares) et des unités territoriales en charge de l'inspection des installations classées sous toutes ses facettes (actions nationales prioritaires et autres, instructions des autorisations, contrôles des émissions, visites, traitement des plaintes) sur un territoire plus ou moins départemental.

Les unités Bruit et déchets ne sont pas toujours dans le service Risques industriels : on les retrouve parfois dans le service Aménagement (déchets) ou le services Infrastructures (Bruit).

3.2.1.2. Prévention des risques naturels et hydrauliques

La situation est très contrastée selon les DREAL puisqu'elles peuvent soit être limitées aux services correspondant aux missions de base que sont le pilotage des politiques de prévention des risques naturels mises en œuvre dans les départements et l'hydrométrie⁶² (Corse), soit héberger en outre un SPC (Haute-Normandie, Lorraine, Poitou-Charentes⁶³), soit un SPC et un SCSOH (Alsace⁶³, Aquitaine⁶³, Auvergne, Bretagne, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon⁶³, Pays de Loire⁶³), soit encore seulement le SCSOH (Basse-Normandie, Bourgogne, Franche-Comté, Limousin, Picardie, Provence-Alpes-Côte-d'Azur) ; elles peuvent aussi tenir la fonction de DREAL de bassin (Centre, Île-de-France, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes).

Les audits effectués depuis 2010 en DREAL ont permis de constater que le service Hydrométrie est positionné au sein du service Milieux naturels lorsque les besoin de

⁶² Activité dont le regroupement au sein des DIREN devenues DREAL est effectif depuis mi 2007 à de rares exceptions près lorsqu'un service de prévision des crues est encore implanté en DDT(M).

⁶³ Transfert en cours

connaissance des débits sont particulièrement utiles pour le suivi des étiages ou de la qualité des eaux. Lorsque la DREAL est également service de prévision de crues, le service Hydrométrie est naturellement positionné dans le même service que lui.

Certaines DREAL ont pris le parti de positionner le service Hydrométrie et le service de prévision des crues dans le service des risques industriels ; cela crée des synergies intéressantes en particulier pour progresser dans des démarches de qualité, avec le compagnonnage d'équipes déjà familières de ces modes de travail.

Enfin, ces audits ont permis de constater que, si la fonction d'animation des services départementaux à travers des clubs « Risques » les réunissant était assurée de façon plutôt satisfaisante, la fonction nouvelle pour la DREAL de pilotage stratégique et d'harmonisation des politiques de prévention des risques naturels (PPRN, porter à connaissance, information) mises en œuvre au niveau départementale n'avait pas encore atteint sa pleine efficacité.

3.2.2. Le niveau départemental

Le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 traite des directions départementales interministérielles. Dans chaque département sont créées une DDT (ou DDTM dans les 25 départements littoraux) et une DDCSPP, ou une DDCS et une DDPP si les enjeux locaux le justifient.

La DDT(M) met en œuvre dans le département les politiques relatives à la prévention des risques naturels et à la prévention des incendies de forêt ; elle concourt à la prévention des pollutions, des nuisances et des risques technologiques, à la prévention des crises et à la planification de sécurité nationale.

Au sein de la DDT(M), l'unité en charge de la prévention des risques naturels traite donc également l'élaboration des PPRT.

Elle est positionnée, selon les départements, dans divers services :

- Majoritairement au sein d'un Service Aménagement-Urbanisme-Risques : ce positionnement facilite une bonne prise en compte des risques dans l'élaboration des documents d'urbanisme et une meilleure diffusion de la culture du risque auprès des instructeurs de l'ADS ;
- Au sein d'un Service Milieux-Environnement-Biodiversité. Issu de l'ancienne DDA, ce service est en charge de la police des eaux, du recensement et du suivi des ouvrages hydrauliques, du suivi des SAGE et des PAPI. Le positionnement des risques en son sein est particulièrement intéressant pour mener une politique intégrée de prévention des risques liés aux inondations ; il permet aussi un compagnonnage et la consolidation des compétences de chacun, en couvrant tous les types de risques (incendies de forêt, montagne...) ;
- Dans quelques départements, ces deux services se trouvent regroupés ; les synergies sont alors maximales ;

-
- Au sein d'un service Risques-Sécurité routière-Gestion de crise. Sauf quand l'unité est composée d'agents confirmés et dépasse la taille critique, c'est le positionnement qui nécessite de dépenser le plus d'énergie pour se coordonner avec les autres services de la DDT(M) et décliner en département la stratégie triennale préparée avec la DREAL.

L'autre acteur de la politique de prévention des risques est le SIDPC en préfecture. Outre la gestion des crises, il est responsable de la préparation à la crise, et pour ce faire travaille avec la DDT(M) sur des scénarios de catastrophes naturelles. Il est également en charge de l'information préventive dont une partie relève des obligations des maires et qui peine à être effective.

Dans au moins un département (la Charente-Maritime), l'information préventive a été confiée à la DDPP. Il s'agit là, sous réserve d'une bonne coopération entre les trois services, d'une solution qui semble donner toute satisfaction, la DDPP mettant pour l'assurer des effectifs que le SIDPC peine à mobiliser, absorbé par diverses missions et l'urgence de la gestion des crises de toute nature.

Malgré la possibilité offerte par le décret du 3 décembre 2009 de conserver en DDT(M) le contrôle de légalité des actes d'urbanisme, le contrôle de légalité – antérieurement répartie également en sous-préfecture – a été repris dans sa globalité en préfecture, avec transfert de moyens, à de rares exceptions près.

Enfin, on notera que les bureaux de l'environnement qui assuraient précédemment en préfecture le pilotage administratif de toutes les procédures ICPE (tenue du régime déclaratif, enquêtes publiques...) et PPR se retrouvent après la réorganisation selon les départements, en préfecture, en DDI (par exemple dans l'Aube), partiellement dans les deux, voire en DREAL, avec des moyens qui n'ont pas suivi.

Les audits effectués par le CGEDD et le CGAAER depuis 2010 dans les départements pour apprécier la mise en œuvre des politiques de préventions des risques traduisent à la fois la diversité des situations et la fragilité de certaines unités de taille sous-critique . Cela ne rend que plus importantes les fonctions de pilotage, d'animation et de formation des DREAL envers les services départementaux.

3.3. La chaîne d'animation des services déconcentrés

L'animation des services se fait à travers différents moyens :

- les réseaux de pilotage des politiques publiques, destinés aux chefs de service en DREAL,
- les réseaux métiers permettant les échanges, la capitalisation des savoirs et des savoir-faire regroupant DREAL, DDI , CETE....d'une même zone,
- les séminaires nationaux de large audience,
- les réunions des correspondants « outils-métier ».

La circulaire du 28 décembre 2010 émanant du secrétariat général traite de l'organisation et de la gouvernance des réseaux métiers du MEDDTL, réseaux dont la liste est fournie en annexe à cette circulaire.

Le réseau de pilotage des politiques publiques des risques de la DGPR est le GTPR ; les divers services de la DG animent une quinzaine de réseaux-métiers.

3.3.1. Les réunions du Groupe de travail « Prévention des risques »

La DGPR réunit 5 fois par an les responsables des services en charge de la prévention des risques dans les DREAL au sein d'un Groupe de travail « Prévention des risques » (GTPR). Historiquement, les GTPR sont les héritiers des GTEI (groupe de travail « environnement industriel ») regroupant les chefs des divisions « environnement » des DRIRE (et éventuellement quelques directeurs de DRIRE), le chef du STIIC et celui de l'inspection des installations classées au sein du Contrôle général des Armées, ainsi que le service de l'environnement industriel (SEI) de la Direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR) sur les sujets relevant du SEI, c'est-à-dire essentiellement ceux liés aux ICPE. Ils ont ensuite couvert également les sujets de sécurité du gaz et des canalisations. Fin 2008, ils se sont enfin élargis aux risques technologiques et à mi-2009, aux risques naturels et hydrauliques.

La réunion dure deux jours (jeudi et vendredi), pendant lesquels est effectué un balayage complet des domaines : les différents chefs de services et sous-directeurs viennent présenter les grands dossiers en cours, les projets de textes réglementaires en cours d'élaboration, les suivis de gestion, et débattent des difficultés rencontrées sur le terrain.

La mission a pu noter que l'assiduité des DREAL était absolue et que la densité des échanges en faisait le socle du pilotage de la direction générale vers les services qui sont ses correspondants en région. Quelques caractéristiques sont à noter :

- Le planning des dates est connu dès la fin de l'année précédente ;
- Les journées sont denses : la fin tardive le jeudi, et un début matinal le vendredi permettent une durée utile importante ;
- Une réunion des chefs de services entre eux coupe l'après-midi du jeudi. Un rapport rapide est fourni le soir même au directeur de la DGPR, qui intervient lui-même en début de journée le lendemain, et y répond après son intervention présentant les actualités et ses orientations ;
- Le volet risques naturels et hydrauliques a été adjoint début 2010. Il se tient le vendredi après-midi, avec certains changements dans les présents (cas par exemple des DREAL où le service concerné est différent de celui des risques technologiques ;
- Des dossiers préparatoires sont mis à disposition avant la réunion sur ICAR. Leurs forme et importance dépendent selon les sous-directions et services

A l'occasion du GTPR du 4 février 2011 et en relation avec le présent audit, un questionnaire sur le GTPR a été proposé aux participants des DREAL. Les réponses mettent en avant une appréciation très positive de cette réunion périodique, qui constitue une des composantes de l'organisation de la DGPR pour le pilotage des actions déconcentrées dans le domaine des risques, qui va d'ailleurs bien au delà des seuls chefs de service.

Ainsi, sur 21 réponses à la question « Faites-vous un compte rendu du GTPR ? », 19 sont positives, et il s'agit d'un compte-rendu écrit dans 17 cas, établi immédiatement ou en moins de 3 jours pour la moitié des régions⁶⁴. Mieux encore, l'importance des sujets, informations et échanges est attestée par le nombre de page des dits CR (11 CR ont 10 pages ou plus) et une bonne diffusion (notamment à destination des unités territoriales) est assurée pour 15 DREAL.

Le volume des comptes-rendus est effectivement en relation avec la densité des thèmes abordés, qui complètent (et reprennent le cas échéant) les travaux de groupes spécialisés de la DGPR qui sont évoqués maintenant.

3.3.2. Les réseaux-métiers

Les réseaux métiers pilotés par la DGPR sont :

- Co-pilotés par le SRT et le SPNQE :
 - le réseau des chefs de pôle risques chroniques en DREAL ;
- Pilotés par le SRT :
 - le réseau des chefs de pôles et cellules risques (accidentels) en DREAL,
 - le réseau des fonctionnels eau des DREAL,
 - le réseau des correspondants sous-sol et après-mine en DREAL,
 - le réseau des correspondants pollution des sols en DREAL ;
- Pilotés par le SPNQE :
 - le réseau des correspondants « déchets » en DREAL évoqué plus longuement au paragraphe 5.1.,
 - le réseau des correspondants « chimie » en DREAL,
 - le réseau des correspondants « santé-environnement » en DREAL,
 - le réseau des correspondants « bruit » en DREAL élargi au CETE et aux DDT(M), évoqué plus longuement au paragraphe 5.2.,
 - le réseau des référents régionaux des inspecteurs des installations classées agricoles.
Ce réseau regroupe les inspecteurs de la santé publique vétérinaire maintenant positionnés en DD(CS)PP ;
- Pilotés par le SRNH :
 - le réseau « prévision de crues » du SCHAPI avec les SPC,
 - le réseau des correspondants « ouvrages hydrauliques » dans les SCSOH en DREAL,
 - le réseau risques naturels.

⁶⁴ On peut préciser qu'un CR officiel est de son côté disponible dans un délai de 6 semaines environ ...

Ce réseau, qui se démultiplie ensuite à l'échelon départemental à travers les Clubs risques, est analysé ici plus en détail,

- compte tenu de l'importance et de la spécificité des problèmes rencontrés, un nouveau réseau thématique « risques littoraux » vient d'être lancé ; piloté par la DGPR et la DGALN et la DGITM, avec le CETMEF comme maître d'œuvre, il se réunira 1 fois par an en séance plénière et une fois par an sur chaque façade maritime avec les CETE, DDTM , DIRM et DREAL de la façade.

- **Le réseau risques naturels**

Ce réseau est piloté par le bureau de l'action territoriale (BAT) du SRNH qui a confié au CERTU l'animation du réseau au niveau national

Pour ce faire, un comité national, composé des diverses directions d'administration centrale concernées se réunit une fois par an et des réunions avec les animateurs en région des clubs « Risques » ont lieu trois par an. Un séminaire thématique est prévu tous les deux ans.

En 2009 et 2010, un groupe de travail national a réfléchi à la sécurisation juridique du contenu réglementaire des PPRN.

En région, les clubs « Risques » existent depuis 2001 : une vingtaine sont recensés à ce jour.

Jusqu'en 2008, ils se composaient principalement des agents de DDE en charge des risques, avec une animation du CETE ou de la DIREN.

Depuis les diverses restructurations des services déconcentrés, il ressort des audits effectués chaque année dans les départements que des dégradations de la fréquentation et de l'intérêt de certains clubs ont pu être constatées.

En 2010, il a clairement été rappelé aux DREAL que la réanimation de ces clubs était un objectif prioritaire pour renforcer la mise en œuvre de la politique de prévention des risques naturels qui s'exerce au niveau départemental.

La circulaire SG du 28 décembre 2010 demande que chaque réseau rédige une charte. La DGPR a donc constitué fin 2010 un groupe de réflexion chargé, dans le nouveau contexte de la réorganisation des services déconcentrés et fort de l'expérience de 10 ans de clubs « Risques », de produire la charte du réseau « risques naturels » : il s'agit de définir le nouveau périmètre des thématiques abordées, d'explicitier les attentes des différents acteurs afin de définir les objectifs des futurs clubs et leur composition, les modalités d'animation (rôle du CERTU et des CETE) et de valorisation des travaux. Ce réseau métiers – en cours de constitution – serait structuré par la tenue de réunions bisannuelles des responsables des pôles risques naturels de DREAL (avec les animateurs du RST) et d'un séminaire annuel regroupant l'ensemble de chargés de mission risques naturels en DREAL et en DDT.

Il apparaît important à la mission que ces travaux débouchent rapidement, car les travaux effectués dans ces clubs, en rassemblant les différents acteurs de la politique de prévention des risques et en abordant les diverses facettes de la politique de

prévention (amélioration de la connaissance, information préventive, prise en compte des risques dans l'urbanisme, réduction des vulnérabilité...) permettront une mise en œuvre harmonisée et concertée des différents leviers d'action sur une région ou un bassin de risque. Ils pallient également l'absence de formation continue sur ces sujets que peuvent ressentir les agents, en diffusant les bonnes pratiques (règlement-type sécurisés juridiquement, éléments de doctrine ...). C'est également pour l'animateur régional en DREAL une opportunité de mieux apprécier les enjeux de terrain et les difficultés rencontrés par les services départementaux.

Les travaux du réseau sont archivés sur un site Extranet. On y trouve les actualités nationales, les compte-rendus et présentations lors des réunions des vingt clubs, les travaux validés, une documentation nourrie, et la possibilité de faire des requêtes thématiques, bien utile vu la richesse du site.

Comme on vient de voir, les groupes de travail proposés aux agents spécialisés des DREAL sont très nombreux, et réunissent des inspecteurs de tous niveaux (en général, confirmés sur les thèmes traités, ou en voie de l'être) provenant assez largement des régions, avec une certaine sur-représentation des régions avec liaison rapide pour Paris (et de l'Île-de-France).

Ainsi, dans le cadre de la partie de l'audit programme n° 181 concernant la DREAL, Nord Pas de Calais, il a été relevé qu'une note qualité explicitait les divers groupes dont était chargé l'ensemble des ingénieurs fonctionnels du service risques.

Le seul « pôle » Risques technologiques de la division Risques Accidentels avait désigné des correspondants (avec chacun un suppléant) pour 15 des 17 groupes nationaux du domaine. Même si ce dernier chiffre doit être pondéré par le fait que certains groupes sont « en veilleuse » et ne sont activés qu'en cas de besoin, il faut noter que ces divers groupes constituent un des outils permettant de tisser, renforcer, et le cas échéant re-constituer le fameux « réseau des inspecteurs des ICPE » qu'évoque le PSI.

Ce type de structure a un prix de revient, pour le régional comme pour le national, avec les frais de transport et de déplacement. Il importe que les services administratifs tant des DREAL que du Ministère en soient bien conscients, et n'appliquent pas à l'aveugle des règles générales visant à l'optimisation des dépenses de l'État, ou à l'unification des niveaux de densité pour chaque agent. La notion de télé-réunion est ici assez peu envisageable ; de plus, le fonctionnement en réseau englobe les échanges entre inspecteurs exerçant des tâches voisines (y compris dans les temps libres hors réunion elle-même) mais également les retours (« bottom-up » et « top-down ») vraiment nécessaires pour le pilotage et le bon fonctionnement de l'Inspection.

3.3.3. Les correspondants outils-métiers

Des réseaux outils-métiers réunissant les agents qui renseignent les différentes bases et outils de suivi sont constitués aux fins de compagnonnage et d'amélioration des fonctionnalités des outils.

La mission a pu constater que dans certains cas, ces réseaux ont été formalisés après une période d'échanges spontanés entre agents informaticiens régionaux sur leurs bonnes pratiques.

C'est le cas du réseau des correspondants-outils GEREP(déclaration annuelle des rejets) en DREAL, ou du réseau des correspondants-outils GIDIC (gestion informatique des données des installations classées) devenu SIIC en DREAL, ou du réseau des correspondants SIOUH (Système d'Information des Ouvrages Hydrauliques) en DDT(M).

La DGPR doit continuer à encourager les initiatives dans les régions en faveur de tels échanges entre utilisateurs, notamment lorsque des outils régionaux ont pu commencer à être préparés. Le signalement de tels premiers rapprochements informels peut en effet, comme pour les autres activités, éviter le gaspillage qu'est la rédaction dans toutes les régions de documents ou bases ayant la même fonction.

4. La mise en place d'une gouvernance « grenellienne »

La prévention des risques fait partie des domaines de l'action publique où l'association du public à la prise de décision est particulièrement nécessaire : les enjeux sont en effet très importants, pouvant se traduire par des risques pour les vies humaines, mais les mesures sont rarement évidentes ou pleinement satisfaisantes. La confrontation entre les avantages pour la société de maintenir des activités à risques et l'importance de ces risques, la définition d'un niveau de risque « acceptable », sont des questions nécessitant plus que beaucoup d'autres la concertation et la recherche d'une appropriation collective, même si, en définitive, il doit y avoir des décisions prises par les responsables ayant la légitimité pour le faire.

Depuis déjà longtemps, des instances de concertation ont été créées au niveau national comme au niveau local pour traiter tel ou tel type de questions relevant de la prévention des risques. Certaines sont des lieux de discussion voire d'action collective permettant la confrontation des points de vue et, si elles fonctionnent bien, la compréhension des points de vue et même l'émergence de certains consensus. D'autres ont davantage un rôle institutionnel en donnant des avis aux décideurs sur des projets qui leur sont soumis. Mais toutes contribuent au même objectif de participation du public.

Ainsi, la convention d'Aarhus puis le Grenelle de l'environnement, avec leurs exigences en termes de gouvernance, ne sont pas arrivés dans un terrain vierge pour ce qui concerne le champ de la prévention des risques. Mais ils ont provoqué de nouvelles avancées par une systématisation et une meilleure formalisation d'une gouvernance ouverte aux diverses parties prenantes.

Les instances de la gouvernance de la politique de prévention des risques sont nombreuses, au plan national comme au plan territorial. Leur efficacité est sans doute variable mais, globalement, elles jouent un rôle indispensable.

La multiplication de ces instances n'est pas négative en soi ; une recherche de systématique rationalisation pourrait être contre-productive en remettant en cause « l'alchimie » parfois complexe qui fait que telle structure fonctionne bien. Pour autant, il faut observer que les travaux de ces organismes représentent une charge importante non seulement pour l'administration qui les anime souvent mais aussi pour les parties prenantes et notamment les associations dont les représentants sont le plus souvent des bénévoles ou les élus locaux qui ne peuvent consacrer un temps complet à leurs mandats. La recherche de modes de concertation diversifiés économisant le temps des participants devrait être encouragée.

Le fonctionnement des instances de concertation pose aussi diverses questions, qui ne sont pas spécifiques au domaine de la prévention des risques, comme la formation des non-spécialistes, leur indemnisation, voire leur protection⁶⁵.

Enfin, le fonctionnement des instances locales repose dans une mesure importante sur l'action des services déconcentrés. La mission suggère que la DGPR poursuive sa réflexion sur les modalités de pilotage et d'animation qu'elle doit mettre en œuvre dans ce domaine.

Des procédures de consultation ont été développées à la fois pour les projets de textes réglementaires et pour les projets d'installations ou de programmes. Ces procédures associent souvent une phase dans laquelle le public intervient directement (notamment

⁶⁵ Les représentants syndicaux dans ces instances ne bénéficient d'aucune forme de protection au regard de leur employeur s'ils ne disposent pas par ailleurs d'un mandat leur en conférant une.

par le débat public, l'enquête publique ou la mise à disposition sur Internet) et une autre consacrée au débat dans une instance de concertation.

Les dispositions correspondantes, parfois déjà anciennes, ont été souvent renouvelées dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Elles ne sont toutefois pas encore complètes ainsi que l'a récemment décidé le Conseil constitutionnel à l'occasion de deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Le principe de participation du public aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, énoncé par l'article 7 de la Charte de l'environnement, n'a pas encore trouvé sa traduction législative dans l'ensemble du champ de la prévention des risques et il est souhaitable que le Ministère cherche à ce qu'il y soit remédié sans attendre de nouvelles censures du Conseil constitutionnel.

La concertation sur les grands sujets de la prévention des risques s'appuie aussi sur de grandes manifestations nationales périodiques comme les assises nationales organisées par la DGPR avec le concours des DREAL par exemple sur les déchets, risques industriels ou, plus récemment, les risques naturels.

Le développement de l'information sur les risques, élément indispensable d'une gouvernance ouverte, fait partie intégrante de la mission de l'administration en charge de la prévention des risques. Divers sites Internet, développés ou soutenus par l'administration, y contribuent. Plusieurs structures scientifiques ou techniques jouent également un rôle important de formation ou d'information.

Ce dispositif important n'a cependant qu'une efficacité limitée comme le montrent des enquêtes d'opinion sur les risques. Il n'y a pas de solution évidente pour améliorer l'appropriation de la question des risques par la population mais, sans elle, la politique de prévention des risques ne peut réussir. C'est pourquoi la mission recommande de considérer comme une priorité la recherche de moyens pour améliorer cette situation.

La demande de participation du public aux décisions publiques est un phénomène croissant qui impacte progressivement l'ensemble des politiques publiques. Pour y répondre, des initiatives institutionnelles visant à créer les conditions d'une gouvernance participative ont été mises en place depuis de nombreuses années. Elles s'appuient sur la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 qui encourage la participation du public aux processus décisionnels et l'article L. 111-1 du code de l'environnement qui l'inscrit comme un principe pour l'accès aux informations relatives à l'environnement et l'association au processus d'élaboration des projets. Aujourd'hui, la mobilisation de la société par la concertation autour des grands projets publics est clairement affichée à l'article 48 de la loi Grenelle 1.

Le Grenelle de l'environnement a permis d'expérimenter avec succès une nouvelle forme de gouvernance favorisant la mobilisation de tous, le plus en amont possible de l'élaboration des politiques ou des projets. Le processus participatif rassemble sur un pied d'égalité tous les acteurs concernés à un titre ou à un autre par la protection de l'environnement. Ils sont regroupés en cinq collèges et (parfois plus) : l'État, les collectivités territoriales, les entreprises, les syndicats de salariés, les associations de protection de la nature. Ce principe est maintenant décliné tant au niveau national que local. De nombreuses instances sont en place. Le mode de travail est expérimenté sur la production de textes réglementaires. En outre, la concertation devant s'appuyer sur une information adaptée, les instances d'information, de contrôle et de surveillance sont également renforcées.

La stratégie nationale de développement durable 2010-2013 (SNDD) validée par le Parlement (article 1^{er} de la loi Grenelle 1), propose une architecture commune à tous les acteurs de la Nation, publics ou privés pour les aider à structurer leurs propres projets de développement durable autour de choix stratégiques et d'indicateurs qui ont fait l'objet d'un large consensus. Elle s'articule autour de neuf défis stratégiques, le troisième s'appliquant à la gouvernance.

Les instances nationales mises en place veillent à la bonne information du public et à sa participation. Des conseils nationaux thématiques sont consultés sur des projets et questions concernant leur périmètre de compétence et peuvent formuler des propositions. Leur composition comporte le plus souvent les cinq collèges du Grenelle de l'Environnement.

Dans le cas des risques, l'approche n'est pas réellement nouvelle puisque des consultations associaient de longue date diverses parties intéressées, notamment le secteur des industries et entreprises assujetties. En matière d'information, des progrès importants avaient été constatés, avec le recours au potentiel des sites internet. Enfin, diverses Assises organisées par l'administration offraient la place aux échanges en profondeur.

Le panorama esquissé ci-après montre la richesse des moyens existant maintenant, dans des cadres et sur des sujets très divers.

4.1. Les instances nationales prévues par les textes : conseils et comités nationaux

Des conseils nationaux ont été créés pour la plupart des thématiques environnementales. Ce sont des structures de consultation, parfois de proposition, en général organisées en cinq collèges. Leurs comptes rendus de réunions et bilans sont accessibles sur le site du MEDDTL. Pour certains d'entre eux, la consultation est une obligation prévue par le code de l'environnement ou d'autres textes. Certains sont des organes généraux, mêlant techniciens de l'administration ou non, élus, professionnels et associations, qui permettent de débattre largement de toutes les questions entrant dans leur champ de compétence. D'autres ont une vocation principalement technique pour éclairer les pouvoirs publics sur des projets particuliers, notamment en matière de sécurité ou d'impacts sanitaires et environnementaux.

Le présent paragraphe évoque plusieurs de ces organismes qui concernent les activités de la DGPR. Pour la lisibilité, et même si cette répartition est nécessairement discutable, ils ont été classés en trois catégories : les organismes à vocation de concertation sociétale, les organismes spécialisés consultés sur les textes techniques et les instances circonstanciées créées pour le suivi d'une action nationale particulière.

4.1.1. Les instances nationales spécialisées à vocation de concertation sociétale

- **Le Conseil national du bruit (CNB)** contribue à l'information et à la sensibilisation de l'opinion dans le domaine de la lutte contre le bruit et de l'amélioration des nuisances sonores (article D. 571-98 et suivants du code de l'environnement). C'est une instance de consultation et de proposition créée en 1982 dont la DGPR assure le secrétariat.
- **Le Conseil national des déchets (CND)** peut être consulté sur toute question relative aux déchets. Il a été créé par le décret n° 2009-1043 du 27 août 2009 codifié aux articles D. 541-1 à D. 541-6-1 du code de l'environnement. La DGPR en assure le secrétariat.
- **Le Conseil national de l'air (CNA)** est un organe de consultation créé en 1997 qui examine les questions relatives à la surveillance et à l'amélioration de la qualité de l'air (articles D. 221-16 à 22 du code de l'environnement).
- **Le Comité national de l'eau (CNE)** créé par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 (article L. 213-1 du code de l'environnement) donne notamment son avis sur tous les projets d'aménagement et répartition des eaux ayant un caractère national et sur les grands aménagements régionaux.
- **Le Haut Conseil des biotechnologies (HCB)** a pour missions d'éclairer le Gouvernement sur toutes questions intéressant les organismes génétiquement modifiés ou toute autre biotechnologie et de formuler des avis en matière d'évaluation des risques pour l'environnement et la santé publique que peuvent présenter l'utilisation confinée ou la dissémination volontaire des organismes génétiquement modifiés (articles L. 531-3 à 5 et R. 531-7 à 28 du code de l'environnement). Il comprend un comité scientifique composé d'experts et un comité économique, éthique et social dont la composition fait appel aux cinq collèges. Il est chargé d'une mission de veille scientifique et d'information du public et ses bilans, avis et recommandations sont rendus publics (articles R. 531-23 et 24 du même code).
- **Le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN)** créé par l'article 24 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (loi TSN)⁶⁶ qui peut être saisie par les ministres chargés de la sûreté nucléaire. Il bénéficie effectivement de la gouvernance à cinq, les représentants des CLI étant en majorité des maires. La DGPR en assure le secrétariat.
- **Le Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs (COPRNM)** est un lieu de concertation, d'orientation, de conseil et d'arbitrage chargé d'émettre des avis et de faire des propositions en matière de prévention des risques naturels.(articles D. 565-8 à 12 du code de l'environnement). Installé en septembre 2009, il est composé d'élus, d'experts, de professionnels, de représentants de la société civile et des services de l'État. Les organisations syndicales n'y sont pas représentées. La DGPR en assure la secrétariat.

⁶⁶ Disposition récemment codifiée à l'article L. 125-34 du code de l'environnement.

Il se réunit en séance plénière 4 fois par an et a constitué quatre groupes de travail technique de travail et de propositions. Les conclusions rendues sur la prévention du risque sismique et les actions à l'international orienteront l'action du MEDDTL. Les comptes rendus des réunions sont accessibles sur le site du MEDDTL.

Le projet de loi *portant engagement national pour l'environnement* et le projet de décret *portant transposition de la directive-cadre Inondation* lui ont été présentés.

- **La Commission Mixte Inondation (CMI)** est l'instance nationale de gouvernance de la politique de gestion des risques d'inondations. Les modalités de mise en place de cette gouvernance ont été définies par la circulaire ministérielle du 5 juillet 2011 qui faisait suite à la transposition de la Directive-cadre Inondation par la loi ENE et le décret n° 2011-227 du 2 mars 2011.

La CMI, émanation du CNE et de la COPRNM qui désignent chacun 10 membres auxquels s'ajoutent une trentaine de membres représentant l'État, les collectivités territoriales de toute nature, la société civile (assureurs, acteurs de la crise...). Cette commission labellise les projets importants présentés dans le cadre des PAPI et du PSR.

Réunie trois fois en 2011, elle a déjà validé 14 projets représentant 193 M€ dont 93 M€ sont à la charge de l'État.

4.1.2. Les instances nationales spécialisées consultées sur les textes techniques

4.1.2.1. Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT)

Instance examinant des textes très techniques mais qui donne à ses avis une dimension sociétale, le conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) fait la transition entre les deux premières catégories d'organismes présentés dans ce chapitre. Il est l'héritier CSIC (Conseil supérieur des Installations classées) créé en 1976. Il émet des avis sur les projets de textes préparés principalement par la DGPR dans le domaine des ICPE, de la sécurité industrielle et de la sûreté nucléaire⁶⁷. Il est également chargé du suivi des conclusions de la table ronde sur les risques industriels. Il suit la politique générale du domaine et en particulier l'introduction du régime d'enregistrement. Son secrétariat est assuré par la DGPR.

L'ordonnance n° 2010-418 du 27 avril 2010 a transformé le CSIC en CSPRT tout en étendant ses compétences aux canalisations de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques. Celles-ci auparavant détenues par la Commission de la sécurité du transport, de la distribution et de l'utilisation du gaz (CSTDUG) abrogée par le décret n° 2011-80 du 20 janvier 2011. De même certaines compétences de la commission

⁶⁷ Dans le domaine de la sûreté nucléaire, le CSPRT émet un avis sur les projets de décret de nomenclature et d'arrêté ministériel fixant la réglementation technique générale. A la demande de l'Autorité de sûreté nucléaire, il peut aussi donner un avis sur les projets de décision à caractère réglementaire de cette autorité.

consultative des installations nucléaires de base (CCINB) lui ont également été attribuées par le décret n° 2010-882 du 27 juillet 2010 supprimant cette commission.

La composition du CSIC, devenu CSPRT fait appel à l'ensemble des cinq collèges du Grenelle depuis près de 20 ans alors que le décret n° 2007-674 du 2 mai 2007 et à fortiori le décret précédent (décret n° 76-1323 du 29 décembre 1976) ne le prévoyait pas. Le décret n° 2011-1891 du 14 décembre 2011 ajoute des articles D. 510-1 à D. 510-5 au code de l'environnement, la composition grenellienne du CSPRT étant précisée à l'article D. 510-2. Il faut saluer ici les qualités d'anticipation de la DPPR puis de la DGPR qui ont su désigner des maires et des représentants syndicaux des salariés depuis de nombreuses années.

Il est réuni maintenant 12 fois par an et il est très rare que ses avis ne soient pas suivis. Par ailleurs, les compte-rendus des séances et les avis émis sont mis à la disposition du public depuis le 11 décembre 2007 sur le site du MEDDTL.

En complément de son rôle principal d'avis sur des projets de textes techniques, le CSPRT peut débattre de questions générales relevant de la prévention des risques anthropiques.

4.1.2.2. Autres instances nationales spécialisées à vocation d'expertise technique

- **La Commission des produits chimiques et biocides (CPCB)** émet un avis sur les projets de proposition d'inscription, de renouvellement d'inscription ou de refus d'inscription de substances actives biocides sur les listes communautaires et sur les projets de décision relatifs aux demandes d'autorisation de mise sur le marché des produits biocides. Elle peut être consultée sur tout projet de texte relatif à leur contrôle. La DGPR en assure le secrétariat. (Articles R. 523-4 à 7 du code de l'environnement).
- **La Commission centrale des appareils à pression (CCAP)** est consultée sur les projets de textes relatifs à la sécurité des équipements sous pression, et joue un rôle d'expertise pointue sur les affaires particulières, comme les risques présentés par certains appareils, ou les aménagements aux dispositions générales qui peuvent être acceptées pour certaines catégories d'appareils. A ce titre, outre les représentants des constructeurs et utilisateurs, elle comporte en son sein des experts dans les domaines de la métallurgie, du soudage, de la corrosion, des contrôles non destructifs...
- **La Commission Interministérielle du Transport des Matières dangereuses (CITMD)** est chargée d'émettre des avis sur tout les projets de réglementation relative au transport de matières dangereuses par fer, route, voie navigable et éventuellement par mer.
- **Le Comité Technique Permanent des Barrages et Ouvrages Hydrauliques (CTPBOH)** est chargé de l'expertise des dossiers techniques des ouvrages neufs et de renforcement d'ouvrages existants. Ses groupes de travail spécialisés examinent les évolutions réglementaires nouvelles (études de danger des

barrages, prescriptions technique pour le résistance au séisme des digues et barrages...)

4.1.3. Les instances de suivi d'actions nationales particulières

Certaines instances spécialisées sur une technique ou une question ont été créées au fil des besoins. Selon le cas, le niveau de technicité demandé à leurs membres peut être élevé, le besoin à ce titre pouvant d'ailleurs évoluer au fur et à mesure de l'avancement d'un programme d'action. Elles sont souvent qualifiées de « comité de pilotage ».

- **Le comité de pilotage national « PCB »** avait été créé par l'arrêté du 23 octobre 2001 pour élaborer le plan national d'élimination des appareils contenant des PCB, prévu par la directive n° 96/59/CE du Conseil, du 16 septembre 1996, *concernant l'élimination des polychlorobiphényles et polychloroterphényles*. Retenu pour être supprimé lors d'une opération de « nettoyage » des instances, ce comité avait été maintenu à la demande de la DGPR. Il a été « installé » (de nouveau) le 6 février 2008 dans le cadre d'une crise médiatique, en vue d'assurer - comme auparavant - le suivi du plan et apporter une réponse efficace sur le plan sanitaire, économique et écologique à la pollution des milieux par les PCB. Il est composé de toutes les composantes du Grenelle à l'exception des organisations syndicales.
- **Le comité de pilotage « RSDE »** a été mis en place de la même manière dans le cadre de l'action de recherche et réduction des substances dangereuses dans l'eau.
- D'autres instances spécialisées ont été créées au fil des besoins pour soutenir l'action de l'administration, et garantir un débat pluraliste entre les parties intéressées par une question, ou un problème de risque ou pollution précis.

Le meilleur exemple est celui des diverses commissions qui ont été mises en place pour chacune des filières de produits/déchets, dites de « Responsabilité Élargie des Producteurs » (REP). La plus importante est celle prévue pour l'agrément des organismes en charge des emballages ménagers, mais on trouve son équivalent pour les équipements électriques et électroniques, les papiers imprimés etc...

La mission a relevé l'importance considérable prise par le pilotage de ces instances (nomination, organisation, secrétariat...) qui ont souvent des représentations voisines, et une bonne partie de représentants communs (associations, élus...), et dont la dispersion ne favorise pas une approche commune par rapport à des gisements de déchets pourtant confondus (les déchets des ménages). Une uniformisation des bases légales a été réalisée. Il conviendrait sans doute de fusionner certaines structures.

4.2. Les instances régionales, départementales ou locales prévues par les textes

Plusieurs instances sont prévues par le code de l'environnement, à l'échelon des bassins hydrographiques, des régions et des départements. D'autres sont également créées en application d'un règlement pour assurer l'information et la concertation à proximité de sites industriels à risque, ou de certaines installations comme les décharges...

On peut citer, sans être exhaustif, et par ordre d'aires géographiques décroissantes :

- **Au niveau des bassins hydrographiques**, la Commission Mixte Inondation (CMI) est relayée par des instances similaires s'appuyant sur les comités de bassin que les préfets doivent constituer. Leur rôle est, en particulier, l'élaboration de la stratégie nationale de gestion du risque inondation, le suivi de la mise en œuvre de la directive « Inondations » et du Plan de prévention des submersions rapides (PSR), et la labellisation des programmes PAPI et des projets issus du PSR. Leur composition très large et un gage de cohérence dans une politique qui doit associer la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire...
- **Au niveau des sous-bassins** correspondant à une unité hydrographique ou un aquifère, la commission locale de l'eau élabore et suit les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). L'article R. 212-30 du code de l'environnement, qui précise la composition, prévoit la représentation des associations mais pas celle des syndicats de salariés.
- **Au niveau régional ou départemental**, des commissions consultatives doivent être instituées et consultées sur les projets de plans. C'est notamment le cas pour le plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés (départemental, sauf dans la région Île de France où il est régional) comme le prévoit l'article R. 541-18 du code de l'environnement. Le collège des représentants syndicaux n'y est pas représenté. De même, est créée une commission régionale pour l'élaboration du plan régional pour les déchets dangereux.

Dans chaque département, se retrouvent également plusieurs instances consultatives :

- **Le Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST)** participe, au niveau du département, à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques dans les domaines de la protection de l'environnement, de la gestion durable des ressources naturelles et de la prévention des risques technologiques. Il émet un avis consultatif sur les projets d'actes réglementaires et individuels en matière d'installations classées et de police de l'eau. Sa composition est définie à l'article R. 1416-2 du code de la santé publique. Les organisations syndicales n'y sont pas représentées. C'est probablement le plus important des organes consultatifs locaux évoqués ici au titre du programme n° 181.

Il apparaît que les compte rendus des séances des CODERST sont rarement publiés. En revanche, les arrêtés préfectoraux et les rapports de présentation des projets réglementaires ICPE sont publiés de façon inégale sur le site des

préfectures et de manière systématique sur le site www.installationsclassees.fr. On peut légitimement s'interroger sur les raisons qui s'opposent à la publication des compte rendus du CODERST. A priori, sauf à de rares exceptions, ils devraient pouvoir être mis à disposition du public à la suite de la prise des décisions administratives.

- **Le Conseil Départemental de Sécurité Civile (C.D.S.C.)** participe, dans le département, par ses avis et recommandations, notamment à l'évaluation des risques encourus par les personnes, les biens et l'environnement, à la préparation à la gestion des crises et à la définition des actions d'alerte, d'information et de protection de la population. Les DDT en sont membres.
- **La Commission Départementale des Risques Naturels Majeurs (C.D.R.N.M.)** concourt notamment à l'élaboration et la mise en œuvre, dans le département, des politiques de prévention des risques naturels majeurs. Elle a pour mission d'émettre un avis sur la politique de prévention des risques naturels dans le département. Elle doit en particulier être consultée sur la délimitation des zones d'érosion, des zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement et leur impact sur le développement durable de l'espace rural concerné ainsi que sur les schémas de prévention des risques naturels élaborés par le préfet en vertu de l'article L. 565-2 du code de l'environnement. Cette commission est également informée, chaque année, des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et de l'utilisation du fonds de prévention des risques naturels majeurs. La mise en place de cette commission, bien qu'obligatoire, n'est cependant pas généralisée, du fait – semble-t-il – qu'elle apparaîtrait redondante avec la commission départementale de la protection civile. Rien n'empêche de les fusionner si cela permet d'élargir les sujets abordés. Dans certains départements, la commission a été installée mais la séance d'installation n'a pas été suivie de séances régulières.
- **La Commission départementale de la nature, des paysages et des sites (C.D.N.P.S.)**, parmi ses diverses missions, tient, dans le domaine des ICPE, le rôle normalement dévolu au CODERST pour les dossiers relatifs aux carrières et aux éoliennes ; elle établit le schéma départemental des carrières.
- **La Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA)**, instituée par arrêté préfectoral, est compétente à travers des avis sur dossiers et des visites dans la vérification des prescriptions relatives à la sécurité incendie dans les ERP et les IGH, à l'accessibilité aux personnes handicapées, à la sécurité contre les incendies de forêts, et à la sécurité des occupants des terrains de camping et caravaning (respect des prescriptions sur l'information, l'alerte et l'évacuation). A ces deux derniers titres, elle contribue à la politique de prévention des risques, particulièrement pour les campings situés dans des zones à risques (incendie de forêt, inondation, submersion marine).

4.3. Les outils ouverts de concertation dans le domaine des risques

4.3.1. Les tables rondes et assises nationales

Les tables rondes permettent, sur la base d'une large concertation par l'ensemble des collèges réunis, cinq et plus, d'élaborer des propositions qui sont ensuite mise en œuvre. Le « Grenelle de l'Environnement » est rappelé du fait de son importance générale, et de la part importante des thèmes Risques et pollutions. La table ronde sur les risques industriels, a été organisée par la DGPR pour compléter le Grenelle de l'Environnement, muet sur les risques accidentels des installations fixes et sur les procédures relatives aux installations classées ; elle s'est déroulée du 19 mai au 3 juillet 2009. Elle s'est conclue par 33 propositions dont la quasi-totalité sont maintenant en place, d'après la DGPR.

La DGPR organise également des assises nationales.

On peut citer :

- ***Les Assises Nationales des Risques technologiques à Douai***

Installées depuis 2004, elles se tiennent tous les deux ans et rassemblent environ 800 personnes. répartis en ateliers et tables rondes Les actes des Assises et de nombreuses actualités se retrouvent sur un site Internet dédié.

- ***Les Assises Nationales sur les Déchets à Nantes***

Elles ont été lancées en 1991 et la 11^{ème} édition s'est tenue en septembre 2011 sur 2 jours avec près d'un millier de participants répartis dans 8 ateliers et 4 séances plénières. Offrant une tribune large et de haut niveau, avec une forte participation de l'administration centrale et des DREAL, elles sont considérées comme le lieu d'échange privilégié d'échanges, de bilan et d'orientation de la politique des déchets.

- ***Les Assises Nationales de la Qualité de l'Environnement Sonore***

La 6^{ème} édition en décembre 2010 a réuni à Paris de nombreux participants autour de 14 ateliers et 4 séances plénières.

- ***Les Assises Nationales sur la Qualité de l'Air***

Elles sont organisées par la DGEC.

- ***Les Assises nationales des Risques Naturels à Bordeaux***

Les 19 et 20 janvier 2012, la DGPR a organisé les premières assises nationales des risques naturelles ; elles ont vocation à se dérouler tous les deux ans.

A travers deux tables rondes et 9 ateliers qui ont abordé les interactions entre l'aménagement du territoire et divers risques (gestion du littoral, vulnérabilité aux inondations, économie de la prévention...), ces premières assises ont eu

l'ambition de nouer un dialogue fructueux avec la société civile et les collectivités, maintenant associées dans une nouvelle gouvernance où chacun doit assumer son rôle dans la politique de prévention.

Ces manifestations de référence au niveau national sont des plates-formes d'informations sur l'actualité réglementaire et les plans d'actions nationaux, d'échanges et de concertations associant tous les acteurs – parties prenantes du Grenelle de l'environnement – qui visent à répandre une culture commune du risque et à partager des visions communes sur la prévention des risques.

4.3.2. Les instances de concertation locales

SPPPI, CLIC, CLIS ou comité de suivi de sites, les instances de concertation et de surveillance portent des dénominations qui varient en fonction des situations :

- Les Comités locaux d'information et de concertation (CLIC) sont des cadres d'échange et d'information autour des établissements « Seveso seuil haut »,
- La Commission locale d'information et de surveillance (CLIS) est mise en place pour le suivi d'établissements de traitement ou stockage de déchets,
- Les Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (SPPPI) ont une vocation beaucoup plus large sur une zone géographique donnée, présentant des problèmes de risques ou pollutions lorsqu'une zone est concernée.

Les SPPPI constituent des structures de réflexion et d'études sur des thèmes liés à la prévention et à la réduction des pollutions et des risques industriels dans leur zone de compétence, y compris sur la question des transports de matières dangereuses. Ce sont des structures d'information et de concertation efficaces mises en place pour répondre à un état de crise, la première en 1972 autour de l'Étang de Berre. Leur existence n'a été formalisée qu'en 2008 par le décret 2008-829 du 22 août 2008 codifié aux articles R. 125-35 et 36 du code de l'environnement. Leur fonctionnement reste assez souple. Il y a 15 SPPPI en France à ce jour couvrant des zones d'étendue géographique variées (d'assez locale à interrégionale ou transfrontalière). Constitués au départ avec trois collèges (élus, industriels, État), ils ont rapidement été complétés par les associations, puis les syndicats en tant que personnalités qualifiées.

Les DRIRE ont à l'époque joué un rôle déterminant dans leur constitution puis leur animation. Leur fonctionnement est maintenant assuré par les DREAL et tous les partenaires apprécient ce lieu d'échanges sur la politique de prévention et réduction des risques industriels appliquée concrètement sur un territoire. Ils ont vocation à coordonner les CLIC.

Les CLIC ont un rôle réglementaire ; leurs missions sont encadrées par des textes (ils sont en particulier consultés sur chaque PPRT) et leur fonctionnement est formalisé (30 membres au maximum associant État, collectivités, exploitants ; riverains, salariés).par le décret 2005-82 du 1^{er} février 2005 et la circulaire du 26 avril 2005.

Il y a actuellement environ 375 CLIC constitués en France.

Les CLIS ont été instituées par la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 *relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement* ; elles sont maintenant définies aux articles L. 125-1 et R. 125-5 à 8 du code de l'environnement. Elles visent à promouvoir l'information du public et la surveillance des installations de traitement ou d'incinération de déchets. La dernière circulaire du 8 août 2007 a attiré l'attention des préfets sur la nécessité de faire vivre ces instances. Il y a actuellement environ 250 CLIS constituées.

Afin de faciliter la création de commissions locales et de favoriser la mutualisation des CLIC et des CLIS, la création de « comités de suivi de sites » a été introduite par l'article 247 de la loi ENE n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (article L. 125-2-1 du code de l'environnement). Le décret n° 2012-189 du 7 février 2012⁶⁸ a précisé les modalités de cette réforme.

Toutes ces structures d'information et de concertation peuvent jouer un rôle important comme lieux de focalisation des discussions sur des sujets potentiellement conflictuels et de création d'une dynamique entre les différents collèges qui les composent. C'est dire que leur bon fonctionnement constitue un véritable enjeu pour la politique de prévention des risques. Ce bon fonctionnement dépend évidemment de la volonté des membres de ces commissions mais aussi de l'implication de l'administration, en l'occurrence les DREAL, qui doivent les alimenter en sujets et en informations et, le plus souvent, leur fournir en outre un appui logistique, tout en évitant, par une présence excessive, de stériliser les débats. Cela nécessite que les DREAL dégagent suffisamment de moyens pour ces commissions, principalement sous la forme de personnes disposant de la compétence nécessaire pour jouer le rôle subtil qui leur revient⁶⁹.

Si la DGPR soutient clairement ces actions, certains responsables de services déconcentrés observent qu'elle exerce, dans ce domaine, un pilotage beaucoup moins directif que sur les sujets « techniques ». Les échanges d'expériences, voire des formations spécialisées, peuvent cependant être très utiles pour mener des actions qui ne relèvent pas complètement de la formation-type d'un ingénieur. La mission n'a pas approfondi cette question mais elle suggère qu'une réflexion particulière soit menée sur les modalités de pilotage et d'animation des actions que les services déconcentrés doivent mener au titre de la concertation avec les parties prenantes⁷⁰.

⁶⁸ Lors de sa rencontre avec la mission, au printemps 2011, FNE s'était étonnée du retard apporté à la publication du décret d'application pour lequel la concertation s'était achevée en novembre 2010.

⁶⁹ Par exemple, la DREAL de Rhône-Alpes évalue à 5 à 6 ETP et 250 000 €/an sa contribution aux SPPI, CLIC et CLIS.

⁷⁰ La DGPR a signalé à la mission qu'un groupe de travail réunissant les parties prenantes (administration, MEDEF, ONG) a été réuni en 2010/2011 pour établir un « répertoire » de bonnes pratiques de concertation locale. Ses conclusions ont été diffusées sans formalisme particulier.

4.4. Les procédures de consultation

4.4.1. La consultation sur les textes

Afin de faciliter la concertation le plus en amont possible, les projets réglementaires sont mis à disposition du public pendant un mois ou plus sur le site internet du MEDDTL. Un onglet spécial facilement identifiable intitulé « Consultation publique » donne accès aux textes en consultation. Leur présentation est claire.

Ces avis recueillis dans ces consultations complètent ceux émis par les parties prenantes en réponse à des envois spécifiques de la DGPR.

Deux importantes consultations ont été réalisées en 2010 dans le domaine des risques naturels :

- l'une sur le projet de cahier des charges des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), du 6 octobre au 2 novembre 2010,
- l'autre sur le projet de plan de prévention des submersions marines et des crues rapides (PPSMCR). Compte tenu de l'enjeu, et de la proximité de la catastrophe « XYNTHIA », la concertation a été renforcée sur le projet de PPSMCR. La mise à disposition initialement prévue sur le site entre le 16 juillet et le 1^{er} octobre 2010, a été prolongée jusqu'à la fin novembre. En outre, le document a fait l'objet d'une diffusion par courrier (plus de 530 envois). Enfin, une petite dizaine de réunions régionales ont été organisées par l'administration (services centraux et déconcentrés), souvent en présence des préfets. La DGPR a ainsi pu recueillir 92 contributions, dont 20 de la société civile (ONG, entreprises) et 41 venant d'élus. La synthèse du 10 janvier 2011 qui en est faite précise que la concertation a permis de compléter et clarifier le document devenu le Plan Submersions Rapides (PSR), validé le 17 février 2011.

En 2011, une trentaine de consultations ont porté sur la prévention des risques.

Par exemple :

- deux projets de décrets relatifs à la qualité de l'air intérieur étaient consultables jusqu'au 10 juin l'un sur la définition de valeurs guides et l'autre sur la surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains ERP,
- un troisième projet de décret, mis sur le site le jour même et consultable jusqu'au 6 juillet, portait sur les équipements contenant des fluides frigorigènes fluorés,
- le projet de plan national pour la prévention des risques liés aux effondrements de cavités souterraines a été soumis à consultation du 12 août au 15 septembre,
- le projet de décret proposant une nouvelle réglementation renforçant l'efficacité et la sécurité des digues protégeant les populations contre les inondations et les submersions a été soumis à consultation du 10 novembre au 15 décembre.

Sont en cours début 2012 les consultations sur un projet de décret relatif au statut de déchet et sur un projet de décret relatif à l'utilisation des polychlorobiphényles et polychloroterphényles.

4.4.2. La consultation sur les projets d'installations

Un cas particulier est celui des enquêtes publiques sur les projets, qui sont prévues par les textes réglementaires pour diverses installations ; il s'agit notamment, dans le domaine des risques, des nouvelles installations classées soumises à autorisation. Des améliorations ont été régulièrement apportées à ces enquêtes, dont la plus récente est la mise à disposition du public de l'avis de l'autorité environnementale⁷¹.

Dans le cas des ICPE, cette nouveauté a apporté une charge nouvelle⁷² mais elle a également été à l'origine d'une concertation interne aux nouveaux services régionaux (DREAL).

Ces évolutions doivent donner lieu à une réflexion d'ensemble sur l'organisation des procédures afin d'éviter d'ajouter simplement des consultations les unes aux autres et de permettre une réelle amélioration de la participation du public sans allonger exagérément les délais.

4.4.3. L'intervention de la Commission nationale du débat public (CNDP)

La CNDP, devenue autorité administrative indépendante par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipements d'intérêt national, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement (article L. 121-1 du code de l'environnement). Elle veille en outre au respect des bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie jusqu'à la réception des équipements et travaux. Ses compétences ont été élargies par la loi ENE du 12 juillet 2010.

Le maître d'ouvrage doit tenir compte des conclusions du débat public. Il doit informer la CNDP des modalités d'information du public et de concertation mises en œuvre à son issue et préciser les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il en tire.

Depuis sa création, la CNDP a organisé 125 débats publics. Ils ont principalement porté sur des projets d'infrastructures de transports (autoroutiers, rail, fluviaux, électricité...). Plus particulièrement, certains des projets présentés peuvent créer des

⁷¹ Le présent rapport n'aborde pas la procédure d'avis des DREAL en tant qu'autorités environnementales, qui a fait l'objet en juin 2011 du rapport n°007285-01 et d'un avis délibéré du CGEDD à la Ministre.

Des éléments complémentaires se trouvent dans les rapports faits dans le cadre du présent audit du programme n° 181 dans les DREAL de Corse, Nord-Pas-de-Calais, et Rhône-Alpes

⁷² Selon les statistiques ICPE accessibles sur « ICAR », près de 1700 autorisations nouvelles ont été accordées en 2010.

risques importants (canalisations de transports de gaz, stockage souterrain de gaz, réacteurs nucléaires, terminal méthanier, centre de traitement des déchets). Dans ces cas, les DRIRE (ou le STIIIC ou l'ASN) ont pu aider la Commission à préparer les débats afin d'exposer la réglementation en vigueur

Par ailleurs, le ministre peut saisir la CNDP en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement. Cette opportunité a été mise à profit par le MEDDTL dans le cas du risque émergent constitué par le développement des nanotechnologies. Saisie le 24 février 2009, la CNDP a pu organiser un débat public entre le 15 octobre 2009 et le 24 février 2010, qui a cependant été très perturbé par des opposants aux nanotechnologies, qui refusaient jusqu'au principe de débattre du sujet. La mission a relevé l'important investissement de la DGPR sur ce débat, avec le soutien du CGDD. Le document listant les suites données au débat par le Gouvernement a été diffusé le 13 février 2012.

4.5. L'information , le développement de la connaissance et de la culture du risque

A la différence de l'information du citoyen sur les risques industriels qui se fait principalement à travers des instances locales d'information et de surveillance autour des sites industriels, l'information du public sur les risques naturels prévue réglementairement se fait à travers l'information préventive qui relève des maires des communes touchées par un risque (DICRIM, PCS, affichage, pose de repères de crues...) mais n'est pas toujours effectuée.

Parallèlement, l'information des acquéreurs et locataires (IAL) prévue depuis 2005 par l'article L. 125-5 du Code de l'Environnement est mise à disposition sur les sites Internet de chaque préfecture et exigée dans les actes notariés. Elle concerne toutes les communes visées par un PPR prescrit ou approuvé.

Au delà cette obligation réglementaire, il convient de multiplier les sources d'informations sur les risques et leurs prévention afin que chacun soit conscient de la présence possible de risques dans son environnement, comprenne la nature du danger, les réglementations existantes et intègre les comportements à adopter.

4.5.1. Les sites d'information généralistes ou plus spécialisés

Ces dernières années ont vu un développement important et un enrichissement des sites Internet officiels validés par la DGPR. Citons, sans être exhaustifs :

- **Portail internet généraliste** www.toutsurlenvironnement.fr

Dédié à l'information publique environnementale, il a été ouvert le 18 juillet 2009. Résultant d'un travail conjoint du ministère (CGDD), du BRGM, de l'ADEME, de l'AFSSET (devenue l'ANSES) et de l'INERIS, il vise à faciliter la découverte et l'accès de l'internaute à toutes les informations environnementales de tous les acteurs publics disponibles sur Internet en l'orientant vers les sites et les portails

existants. Ce site paraît faire l'unanimité, étant utilisé aussi bien par les entreprises que par les associations, les bureaux d'études ou les particuliers.

- **Portail du MEDDTL** www.developpement-durable.gouv.fr

Il présente toute l'activité du MEDDTL. Il comporte un onglet « prévention des risques » avec de nombreux liens. Des documents intéressants se trouvent également sous l'onglet « salle de lecture ». Les textes en projet sont visibles sous l'onglet « consultations publiques ».

- **Site** www.prim.net

Il regroupe de nombreuses informations sur les risques majeurs, les publications sur la prévention des risques, de nombreuses photos et vidéos traitant de la prévention des risques. Il permet également de retrouver tous les risques présents sur chaque commune ainsi que les DICRIM qui ont été publiés. Il est tenu à jour par le MEDDTL en partenariat avec le réseau IDEAL, et l'Institut français de formateurs Risques majeurs-éducation.

- **Site** www.planseisme.fr

Il traite de la prévention parasismique en offrant des informations variées pour tous types d'acteurs (généralités, documents de travail du Plan Séisme 2005-2010, réglementation parasismique, supports pédagogiques, exemples d'actions locales, outils de formation...).

- **Site** www.installationsclassees.developpement-durable.gouv.fr

C'est le site national de l'inspection des ICPE ; principalement dédié aux entreprises pour leur permettre de mieux connaître toute la réglementation des différents régimes, il s'adresse également à tout public intéressé ; les rubriques sont classées par thèmes ou secteurs d'activités. On peut également pour chaque ICPE autorisée, retrouver les arrêtés préfectoraux et les émissions polluantes.

- **Site interministériel** www.risques.gouv.fr

Il apporte des connaissances et indique les comportements à tenir préventivement ou pendant les crises de toute nature (origine naturelle, technologique, sanitaire, nucléaire...).

Enfin, localement, les sites Internet régionaux des DREAL ou départementaux des DDT(M) et des Préfectures reprennent nombre d'informations générales des sites nationaux en y joignant des précisions et des dossiers liés au contexte locaux.

4.5.2. Les sites de vigilance

Ils diffusent une information en temps réel sur l'intensité prévues de phénomène naturels. Ils sont relayés par de nombreux médias et bien compris du public. Les principaux sont :

-
- **Site de Météo-France** www.france.meteofrance.com

Il publie des cartes de vigilance avec quatre couleurs pour l'intensité et pour huit paramètres (vent violent, pluie-inondation, orage, grand froid, neige-verglas, inondation, vagues-submersion, avalanches)

- **Site dédié à la prévisions des crues** www.vigicrues.fr

Il indique par couleur l'intensité des crues par département, puis la détaille par tronçon de cours d'eau et affiche l'évolution des débits mesurés dans les stations hydrométriques.

4.5.3. Les bases de données accessibles par Internet

En complément des sites d'informations générales, plusieurs bases de données sont accessibles par Internet. Citons les principales :

- **Base ARIA (Analyse, Recherche et Information sur les Accidents)**

Gérée par la DGPR (BARPI), elle a recensé environ 40 000 accidents issus des ICPE ou des TMD ; on y trouve des résumés des accidents, des analyses, des statistiques. Elle est accessible par www.aria.developpement-durable.gouv.fr

- **Base AIDA**

Elle donne l'information réglementaire sur le droit de l'environnement industriel français et communautaire (textes publiés au JO, BO, guides méthodologiques, BREF, guides de bonnes pratiques...)

Gérée par l'INERIS, elle est accessible par www.ineris.fr/aida.

La DGPR a engagé une démarche avec l'INERIS pour compléter AIDA par des aides pédagogiques en ligne permettant à une petite entreprise d'identifier plus facilement les réglementations qui lui sont applicables.

- **Base BASIAS (Base des Anciens Sites Industriels et Activités de Service)**

C'est l'outil de porter à connaissance des séquelles environnementales industrielles ; mémoire du passé industriel de la France, elle est riche d'environ 400 000 sites ayant accueilli des activités industrielles par le passé et susceptibles d'être pollués. Gérée par le BRGM, elle est accessible par www.basias.brgm.fr. L'extraction des 4 000 sites pollués appelant une action de l'État (surveillance, études) donne la base BASOL⁷³.

⁷³ www.basol.environnement.gouv.fr

- **Base « MIMAUSA » (Mémoire et Impact des Mines d'urAniUm)**

Elle peut également être utilisée. Il s'agit d'une source complète et publique sur la situation administrative et les éventuels dispositifs de surveillance radiologique autour des anciens sites miniers d'uranium français. Élaborée par l'IRSN, elle est accessible par www.irsn.fr/mimausa

- **Base IREP (Registre des Émissions Polluantes)**

Elle permet de connaître les valeurs annuelles des émissions polluantes des établissements industriels français (tri par industriel , par secteur d'activité, nature de produit , milieu récepteur) depuis 2003.

Gérée par l'INERIS et répondant à un règlement européen⁷⁴, elle est accessible par www.pollutionsindustrielles.ecologie.gouv.fr

- **Base de données Cavités**

Elle présente l'inventaire national – quasiment achevé - des cavités souterraines non minières abandonnées en France. Gérée par le BRGM, elle est accessible par www.cavites.fr

- **Base de données nationale sur les mouvements de terrain**

Elle informe sur les phénomènes recensés (glissements de terrain, chute de blocs, éboulement, effondrement, érosion...).

Gérée par le BRGM, elle est accessible par www.bdmvt.net.

- **Base de données Argiles**

Elle présente les cartes d'aléas retrait-gonflement des argiles. Cela permet de délimiter les secteurs particulièrement sensibles à ce phénomène dans lesquels des précautions particulières constructives sont à prendre. Gérée par le BRGM , elle est accessible par www.argiles.fr.

- **Site Pluies extrêmes (www.pluiesextremes.meteo.fr)**

Il recense les pluies sur 24h et 48h les plus remarquables observées en France métropolitaine depuis 1958.

- **Site Avalanches (www.avalanches.fr)**

Géré par l'IRSTEA avec les apports de nombreux partenaires, ce site propose les données de l'enquête permanente sur les avalanches et les cartes de localisation des phénomènes observés d'avalanches, l'identification et la classification des sites sensibles d'avalanches, ainsi qu'un guide sur la construction en montagne prenant en compte le risque d'avalanche

⁷⁴ Règlement (CE) n° 166/2006 du 18 janvier 2006 relatif à la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, dit règlement « E-PRTR ».

4.5.4. Les réseaux autour des autres acteurs

De nombreuses associations – certaines soutenues financièrement par la DGPR – diffusent des informations scientifiques, techniques, ou plus factuelles. Elles organisent des journées d'études, des colloques, des formations dans lesquels la DGPR est souvent conviée à développer certains aspects de sa politique. Elles touchent prioritairement des publics ou des organismes qui sont, à des degrés divers, des acteurs de la politique de prévention des risques par la culture du risque qu'ils diffusent.

- **Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement, (ASTEE ex-AGHTM)**

Depuis plus de 100 ans l'association rassemble des experts, chercheurs, scientifiques et praticiens issus d'organismes publics et privés intervenant dans les services publics locaux de l'environnement. Elle a notamment pour but de collaborer avec les législateurs et les Pouvoirs publics en faisant connaître les progrès et les améliorations à poursuivre concernant l'hygiène publique, la gestion de l'environnement, le génie urbain et rural. A cet effet, elle mène des réflexions approfondies sur les aspects méthodologiques techniques et réglementaires liés en particulier à la gestion des déchets, à la qualité de l'air et aux nuisances sonores.

- **Centre européen de prévention des risques d'inondation (CEPRI)**

Soutenu depuis sa création en 2005 par le ministère, il intervient auprès des collectivités territoriales (conseils généraux, EPTB...) comme pôle de compétences – à travers des guides, des référentiels techniques, des expérimentations – dans la mise en œuvre de la politique de gestion du risque inondation. Relais important entre l'État et les collectivités, il est force de propositions dans la mise au point des nouvelles réglementations.

- **Centre d'information et de documentation sur le bruit (CIDB)**

Créé en 1978, le CIDB est l'interlocuteur privilégié tant du grand public que des quelque 1 000 organismes publics ou privés intervenant dans le domaine de la lutte contre le bruit. Sa mission est d'informer, sensibiliser, documenter et former sur le thème de la protection de l'environnement sonore.

- **Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA)**

Créé en 1961, le CITEPA est une association qui réalise des études sous contrat pour des organismes publics ou privés afin d'apporter une aide à la prise de décision et lutter contre la pollution atmosphérique et le changement climatique. Il identifie, analyse et diffuse, dans ce domaine, de nombreuses informations, principalement des données descriptives et chiffrées. A cet effet, dans le cadre de la mission qui lui est confiée par le Ministère chargé de l'Environnement, le CITEPA assure la réalisation des inventaires nationaux d'émissions de polluants

atmosphériques et de gaz à effet de serre conformément aux engagements communautaires et internationaux de la France.

- **Mission pour la prévention des risques naturels (MRN)**

Créée en 2000 par le Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA) et la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), la MRN est une interface importante entre les pouvoirs publics et le monde assurantiel. A partir des travaux d'analyse sur les coûts des dommages couverts par ses membres, elle est associée aux réflexions en cours sur la réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles. Elle sera un partenaire important de l'Observatoire national des risques naturels (ONRN) qui se met en place à travers une convention État-MRN-CCR⁷⁵.

- **Institut français des formateurs aux risques majeurs et à la protection de l'environnement (IFFO-RME)**

Au delà de ses missions d'éducation aux risques majeurs dans les établissements scolaires (cf chapitre 2.2.3.2.), il se propose d'accompagner les élus dans l'information préventive des populations.

- **Institut des risques majeurs (IRMa)**

Centre de ressources pour les risques majeurs en Rhône-Alpes, il assure une veille réglementaire et technologique et présente diverses actions de prévention qu'il diffuse largement dans une lettre d'information hebdomadaire. Il rassemble également une riche documentation et pilote des études et travaux d'étudiants.

- **Réseau IDEAL (Information sur le Développement, l'Environnement et l'Aménagement Local)**

Association de collectivités créée en 1985, ce réseau mutualise les connaissances et les bonnes pratiques dans le domaine de l'information, de l'éducation et de la sensibilisation des citoyens aux risques majeurs et touche près de 20 000 collaborateurs en collectivités. Il organise depuis 2007 avec le soutien du ministère une manifestation annuelle, le « Forum des Irisés ».

- **Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN)**

Elle regroupe de nombreux acteurs et experts de la société civile et de l'État. Elle développe – à travers des rencontres scientifiques et des débats de société – des échanges de grande qualité pour diffuser connaissance, expériences de terrain et réflexions stratégiques sur la réduction des vulnérabilités.

Elle s'est dotée d'un conseil scientifique et de groupes de travail et est présente sur la scène internationale (UE, ONU).

⁷⁵ Caisse Centrale de Réassurance

Enfin, on ne saurait passer sous silence également l'actions des nombreuses associations et ONG qui œuvrent dans la sécurité civile et l'organisation des secours dont les travaux concourent à améliorer la préparation à la crise, la gestion de crise et de l'après-crise et donc la résilience de la société, en particulier le Haut comité français de la défense civile (HCFDC) et l'Institut national des hautes études de sécurité et de la justice (INHESJ).

4.5.5. Les manifestations

En sus des diverses assises que la DGPR organise elle-même (cf. § 4.3.1.) qui s'adressent plutôt aux acteurs publics, la DGPR a instauré en 2011 un cycle de conférences mensuelles d'information dénommé les « Mardis de la DGPR » qui se tiennent au MEDDTL à la Défense.

Les trois premières séances, en avril, juin septembre 2011 ont porté respectivement sur la réglementation des produits chimiques, sur l'application de la réglementation « eau » aux ICPE, et sur l'évolution de la réglementation déchets, puis en octobre sur les éoliennes terrestres, en novembre sur l'anti-endommagement des réseaux, et en décembre sur les nouveautés dans la réglementation des ICPE.

En janvier 2012, sont prévues des conférences sur la maîtrise du vieillissement des installations, puis sur la réduction de la pollution de l'air.

Diverses manifestations locales ont été également organisées, avec des partenariats locaux, pour entretenir la mémoire des catastrophes passées et rafraîchir la perception du risque dans la population (commémoration des 100 ans de la crue de 1910, commémoration du séisme de Lambesc, dans les Bouches-du-Rhône, en 1909).

Aux Antilles dans le cadre du Plan Séisme Antilles lancé après le séisme de novembre 2004 aux Saintes en Guadeloupe, des équipes REPLIK regroupant tous les acteurs institutionnels locaux sensibilisent la population au risque sismique et à la conduite à tenir pendant et après un séisme par des interventions en milieu scolaire, auprès des entreprises, des professionnels du bâtiment, des émissions de radio ou de télévision tout au long de l'année avec un point fort lors des journées REPLIK en novembre.

On notera également la journée IDSR que l'Assemblée générale de l'ONU propose de consacrer chaque deuxième mercredi d'octobre à une journée de sensibilisation du public aux risques naturels. En France, le thème 2011 a été « les enfants, partenaires pour la réduction des risques de catastrophes ».

4.6. Les observations de la mission d'audit : conclusion sur la gouvernance

Le Grenelle de l'environnement a souligné l'intérêt et l'importance de la mise en place des formes de gouvernance favorisant la mobilisation de tous les acteurs le plus en amont possible de l'élaboration des politiques ou des projets.

La mise en consultation sur le site internet du MEDDTL des textes en préparation permet d'y répondre tout comme les actions réalisées ou en cours qui viennent le plus souvent consolider les structures ou modes de fonctionnement existants. La composition des différentes instances de concertation ou d'information est progressivement complétée pour atteindre la gouvernance à cinq ou plus. Ces actions permettent finalement de renforcer les habitudes de personnes qui avaient déjà coutume de travailler ensemble.

La mission souligne le niveau élevé du résultat atteint par la DGPR pour ces deux orientations, et ce, dans ses différents secteurs, même si celui des pollutions et risques industriels a été davantage développé. La transparence et l'ouverture sont indéniables. Il semble cependant que le but n'est pas encore complètement atteint, au moins au niveau des textes : la récente décision du Conseil Constitutionnel (n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011) conduira, avant la fin de l'année 2012, à mieux définir dans la loi les modalités de mise en œuvre, pour les installations classées du principe de « participation du public » à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Il serait d'ailleurs souhaitable que le Ministère cherche à traiter toutes les insuffisances actuelles de la loi sans attendre de nouvelles censures du Conseil constitutionnel.

Par ailleurs; il est évident que la mise en place (par exemple, les nombreuses consultations préalables à la désignation des membres) et le secrétariat (organisation des réunions, convocations, déroulement, compte-rendus) des diverses commissions représentent un nombre d'unités d'œuvres respectable pour les services, mais aussi pour les parties prenantes, professionnels, élus et associations. Une limite semble avoir été atteinte (sinon dépassée) en ce qui concerne la capacité de suivi des professionnels mais surtout des associations. Ceci a déjà été constaté pour les élus et représentant des collectivités territoriales, sollicités pour une bonne dizaine d'instances nationales dans le seul secteur des déchets. Le bénéfice (y compris par les liens noués entre les différentes personnalités qui se retrouvent fréquemment) est réellement fort, mais il serait intéressant d'envisager des systèmes alternatifs, associant peut-être plus de personnes sur des sujets plus restreints. Il faut par ailleurs se garder de la tentation d'une rationalisation théorique des instances de concertation qui ignorerait la réalité humaine : certaines structures fonctionnent bien parce que ses membres ont la volonté de réussir, même si le périmètre et la composition de ces structures peuvent ne pas sembler optimisés à un observateur extérieur.

La bonne formation des membres des divers collèges reste une proposition récurrente, assurant à tous une base minimale qui rend plus facile et rapide l'appréhension des projets de textes ou rapports examinés...

En matière d'information du public, la mission constate que la matière est abondante, riche et de qualité et qu'elle s'adresse à des cibles diverses. Cependant l'efficacité attendue n'est pas toujours au rendez-vous.

Ainsi, un récent sondage commandé à l'IFOP par la DGPR et produit lors des Assises nationales des risques naturels des 19 et 20 janvier 2012 montre que :

- seulement 36 % des personnes s'estiment bien informées sur les risques naturels (30 % pour les risques industriels, 28 % pour les risques nucléaires),

-
- seulement 30 % des personnes connaissent les risques naturels présents dans leur commune,
 - 82 % aimeraient être mieux informés des gestes à adopter en cas de catastrophe,
 - seulement 6 % disent avoir pris des mesures pour se prémunir des inondations.

Tant au niveau de l'information qui lui est due que parce qu'il est un acteur de la prévention des risques, tant par les précautions prises à son niveau pour diminuer sa vulnérabilité que par les comportements à adopter, il apparaît donc nécessaire d'améliorer l'efficacité des dispositifs d'information et d'acculturation au risque à destination du grand public.

La DGPR vient de commander aux Conseils généraux un audit pour mieux comprendre les faiblesses du dispositif réglementaire actuel et analyser la complémentarité à rechercher avec d'autres vecteurs (éducation , ONG...). La mission souligne donc l'intérêt de cette initiative.

5. Approfondissement de cinq thèmes

La mission a souhaité compléter son analyse générale des conditions de pilotage et de mise en œuvre de la politique de prévention des risques en examinant quelques thèmes particuliers qui lui ont semblé porteurs de risques d'écarts entre les objectifs et les résultats.

Le choix fait n'est pas exhaustif. En particulier, l'attention pourrait porter aussi sur la question des « risques émergents », notion couvrant un ensemble de sujets liés au développement de techniques nouvelles et suscitant des craintes dans la population alors que les connaissances techniques ne justifient souvent pas ces craintes sans toutefois permettre de les écarter complètement. Parmi ces sujets, on peut citer l'utilisation et la dissémination d'organismes génétiquement modifiés, les effets des rayonnements non ionisants liés à la téléphonie mobile ou aux lignes à haute tension, le développement des nanomatériaux...

En matière de risques émergents, l'administration risque de minimiser les dangers du fait de l'absence d'éclairage scientifique clair ou, au contraire, de freiner de manière injustifiée le développement de techniques utiles et intéressantes au plan économique. Elle risque aussi de ne pas répondre d'une manière adaptée à la crainte de la société, peut-être « irrationnelle » mais en tout cas bien réelle.

Enfin, l'État ne peut pas être purement réactif pour prévenir les risques émergents. L'absence de contestation dans la société supprime évidemment l'un des facteurs de mobilisation de l'administration mais elle ne suffit pas à garantir l'innocuité d'une technique émergente.

Disposer de mécanismes efficaces pour expertiser les nouvelles techniques est donc un enjeu important pour l'administration en charge de la prévention des risques.

La mission n'a pas retenu non plus de thème particulier relevant du domaine de la prévention des risques naturels et hydrauliques. Ce choix n'est aucunement révélateur d'un manque d'importance de ce domaine ; au contraire, les catastrophes naturelles constituent à chaque fois qu'il s'en produit un traumatisme important pour la société et leur prévention constitue donc un enjeu essentiel pour l'État. En outre, alors qu'il est impossible de tout prévenir, chaque catastrophe peut être considérée par la population comme un échec de la politique de prévention ; le risque de mise en cause du Ministère est donc réel. Enfin, celui des risques naturels offre une palette de moyens d'action plus limitée que celui des risques anthropiques, et ces moyens conduisent souvent à l'application de contraintes aux particuliers, ce qui peut provoquer des réactions de rejet d'une partie de la population alors même que l'objectif recherché est sa sécurité.

Malgré tous ces motifs d'intérêt, la mission n'a pas approfondi de thème relevant de la prévention des risques naturels et hydrauliques du fait, d'une part, de l'importance de l'actualité et des actions lancées en 2010, dont il était trop tôt pour faire une évaluation, et d'autre part des audits en cours sur les deux services à compétence nationale relevant de la DGPR et intervenant dans ce domaine.

Dans la suite du présent chapitre, cinq thèmes particuliers sont analysés au regard des risques qu'ils représentent pour le Ministère de ne pas répondre aux attentes qui lui sont adressées :

- les deux premiers (les déchets et le bruit) ont été retenus parce qu'ils présentent une caractéristique commune : les attentes de la société sont fortes (soit parce que les déchets entraînent une défiance généralisée, soit parce que le bruit

constitue l'une des premières nuisances ressenties par nos concitoyens) mais les moyens d'action dont l'État dispose sont pour beaucoup indirects et ne peuvent être efficaces sans l'intervention de collectivités territoriales ou sans une évolution des comportements ;

- le troisième thème (les PPRT) s'est imposé car il correspond à l'un des axes prioritaires d'action de l'État qui dispose en théorie de l'ensemble des leviers nécessaires ; pourtant, un retard important a été pris et, même si la situation semble maintenant s'améliorer, un heureux aboutissement à une échéance raisonnable est loin de pouvoir être garanti ;
- le quatrième thème (le contrôle des installations classées « non prioritaires ») paraît d'autant plus important qu'existe une certaine tendance à le négliger au profit des « vrais enjeux » que représentent le contrôle des installations relevant des directives européennes Seveso ou IPPC (et prochainement IED) ; pourtant, ces installations peuvent être à l'origine de vrais accidents, de vraies pollutions ou de vraies nuisances suscitant de la part de nos concitoyens une légitime demande d'action des Pouvoirs publics ;
- enfin, le cinquième thème (le contrôle des installations classées agricoles) fournit un exemple où les enjeux de protection de l'environnement peuvent de moins en moins être niés (par exemple avec le phénomène de prolifération des algues vertes sur certaines côtes) alors que les exploitants concernés présentent des particularités notamment en termes de moyens qui rendent plus difficile l'action habituelle de l'inspection des installations classées ; de surcroît, la faible maîtrise par le Ministère des effectifs d'inspection spécialisés dans ce domaine complique le pilotage de la politique.

Le choix de thèmes particuliers ne s'est pas porté sur les risques naturels et hydrauliques malgré l'importance de ce domaine dans le champ général de la prévention des risques.

En effet, au moment même du lancement de la mission d'audit, l'actualité de 2010 a été particulièrement lourde avec la catastrophe liée à la tempête Xynthia fin février et les crues torrentielles dans le Var en juin qui ont révélé la faiblesse des dispositifs de prévention de ce type d'évènements rapides. Avec une très grande réactivité, la DGPR a piloté l'élaboration du Plan de prévention des Submersions Rapides (PSR), tandis que se poursuivait parallèlement la réorganisation des services de prévisions des crues avec le renforcement du positionnement du SCHAPI comme service à compétence nationale, ainsi que la création des SCSOH et l'élargissement du rôle du STEEGBH.

Des rapports d'audits de ces deux services viennent d'être produits et analysent les évolutions en cours de ces structures⁷⁶.

Il est apparu à la mission que ces dispositions, complétées par les travaux en cours portant sur la mise en œuvre de la directive européenne *relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation* et par le lancement du nouvel appel à projets

⁷⁶ Audit d'entité STEEGBH : rapport 007567-01 d'octobre 2011

Audit d'entité SCHAPI : rapport 007566-01 de mars 2012

« PAPI », ainsi que le lancement de plan d'actions liés à d'autres risques (suite du Plan « séisme », Plan « cavités ») étaient trop récentes pour permettre aisément d'analyser les risques de non-atteinte des objectifs qu'elles fixent.

5.1. Les déchets

Les questions liées aux déchets présentent certaines caractéristiques :

- *Depuis déjà plusieurs dizaines d'années, elles suscitent souvent, notamment lorsqu'il s'agit d'installations de traitement, des oppositions fortes dans la population ;*
- *Elles impliquent le grand public non seulement comme observateur ou comme victime d'éventuelles nuisances mais aussi comme acteur et producteur ;*
- *Elles concernent directement les collectivités territoriales comme responsables de la gestion de certains déchets et chargées d'une mission de planification (ces deux fonctions ne relevant pas des mêmes collectivités) ;*
- *Elles ont conduit l'État à développer des formes de régulation assez rares, notamment avec les « éco-organismes » relevant du secteur privé tout en étant dotés d'une quasi-mission de service public sans les procédures entourant les délégations de tels services ;*
- *Elles ont fait l'objet depuis une vingtaine d'années d'une importante production législative et réglementaire aux plans européen et français ; certaines dispositions reposent sur des mécanismes régaliens répandus (prescription, contrôle...) mais d'autres ont une nature de déclaration de principe sans qu'il y ait nécessairement un dispositif appuyant cette déclaration : c'est notamment le cas de la priorité à la prévention affirmée depuis la loi du 13 juillet 1992 mais qui peine à trouver une traduction concrète.*

L'effort constant de l'administration pour faire progresser la gestion des déchets a obtenu des résultats incontestables : ainsi, l'équipement français en matière des déchets a été considérablement amélioré au plan qualitatif (développement des investissements dans ce domaine, quasi-disparition des décharges exploitées sans autorisation ou des incinérateurs vétustes dont les rejets excédaient largement les normes...); par ailleurs, les filières spécifiques de gestion ont gagné une place importante alors qu'elles n'existaient presque pas il y a vingt ans. Dans ce domaine comme dans d'autres, un constat positif s'impose.

Ce constat est néanmoins tempéré par certaines faiblesses.

La politique de gestion des déchets bénéficie de plusieurs objectifs chiffrés, récemment définis notamment dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Cet atout est aussi un risque car les conditions de définition de ces objectifs font peser un doute sur la capacité qu'a l'État à les faire respecter : c'est le cas par exemple pour les objectifs de prévention, en l'absence d'action assez structurée dans ce domaine, ou pour les objectifs de collecte séparée des emballages dont la mission conjointe CGEDD/CGIET/IGF d'audit du dispositif⁷⁷ a noté en 2009 qu'ils avaient fait l'objet de

⁷⁷ Rapport CGEDD n° 006011-01 d'avril 2009

peu d'expertise préalable⁷⁸. Dans ce dernier cas, comme plus généralement dans celui de toutes les filières dites de « responsabilité élargie des producteurs » (REP), le manque criant de moyens de l'État pour surveiller le dispositif mis en place sous sa responsabilité fait en outre courir le risque de découverte d'écarts à la réglementation importants et longtemps non sanctionnés. Des efforts restent à faire pour optimiser la gouvernance de ces filières.

Le niveau d'implication des DREAL constitue aussi un point de faiblesse mais il pourrait assez facilement être corrigé ; la mission a constaté en effet qu'il serait utile de donner aux DREAL des instructions claires en vue de leur permettre de décliner au niveau de leur région les objectifs et outils de la politique nationale dans le domaine des déchets, y compris en renforçant leur rôle d'interlocuteur local de l'ADEME représentant l'État. Le développement de la prise en compte par les DREAL de la politique de gestion des déchets concerne aussi un aspect où elles ont une légitimité entière : l'intégration de cette politique dans les prescriptions fixées aux ICPE.

Le travail réglementaire produit par la DGPR dans le domaine des déchets est extrêmement important. Comme sur les autres sujets, il présente le risque d'une ampleur excessive nuisant à son application. La mission n'a cependant pas noté de concrétisation manifeste de ce risque mais recommande le maintien d'une vigilance particulière.

Par ailleurs, si le cadre de l'organisation de la gestion des déchets a assez profondément évolué depuis vingt ans, il peut paraître paradoxal que les textes applicables aux communes n'aient pas été modifiés depuis 1977, alors que ce sont les principaux acteurs pour les déchets ménagers et que les objectifs fixés ne pourront pas être atteints sans elles. Dans un contexte d'extrême attention portée par les communes au respect de leur libre administration, l'État a sans doute hésité à revoir des textes qui leur fixent des contraintes. Mais le risque de l'immobilisme semble supérieur à celui d'une mise à jour, tant les textes anciens sont devenus obsolètes.

Enfin, il convient de souligner l'importance de la concertation sur les déchets, support à une réflexion stratégique et à la définition et au suivi des actions permettant d'atteindre les objectifs fixés. Des instances existent au niveau national (CND...) comme au niveau local (commissions de planification, CLIS...). Des optimisations peuvent être utiles mais l'essentiel du dispositif doit être soutenu.

Comme il a été signalé en fin de l'introduction, le présent sous-chapitre consacré aux déchets a été présenté à la DGPR (SPNQE) pendant l'été 2011. Du fait des divers travaux en cours dans ce domaine, il avait en effet été souhaité que les constats et propositions faits par la mission puissent être utilisés par les services de la DGPR.

Ce sous-chapitre a été peu remanié depuis⁷⁹ (notamment les propositions y sont restées sous une présentation spécifique avec des encadrés) et divers points qui y sont évoqués ont d'ores et déjà été mis en œuvre.

⁷⁸ D'une manière générale, le domaine des déchets semble manquer d'une réflexion stratégique d'ensemble sur laquelle s'appuyer ensuite pour privilégier tel ou tel mode de traitement, mettre en place une filière spécialisée dans tel secteur plutôt que dans tel autre...

⁷⁹ A l'exception du paragraphe relatif à la prévention des déchets qui a été allégé de plusieurs recommandations après échanges avec la DGPR.

5.1.1. L'organisation

Le secteur des déchets est traité essentiellement à la DGPR par le service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement (SPNQE).

Signe de l'amplification des secteurs dont est chargée la DGPR, la sous-direction des produits et des déchets, qui dépendait directement du directeur, a cédé la place en 2008 au département « Politique de gestion des déchets » au sein du SPNQE. La DGPR souligne que cet accroissement du nombre des niveaux hiérarchiques a été accompagné d'un renforcement considérable des moyens humains, avec notamment la création de deux postes d'adjoints à des chefs de bureau et de plusieurs postes de premier niveau.

Deux bureaux ont en charge respectivement :

- La qualité écologique des produits (BQEP) : le titre de ce bureau est resté inchangé malgré le départ au CGDD de l'activité relative aux éco-produits, réduite à un ingénieur. De fait, ce bureau est essentiellement compétent sur les diverses « filières de déchets » (dites aussi REP, ou « de responsabilité élargie des producteurs »), et a également en charge la prévention des déchets ;
- La planification et la gestion des déchets (BPGD) : d'un effectif désormais sensiblement équivalent à celui du précédent, ce bureau comporte des chargés de missions spécialisés par type de traitement des déchets (décharges, incinération, traitements biologiques...), par origine de certains déchets (BTP) ou par procédures du secteur (transferts internationaux, planification).

5.1.2. Le contexte des travaux réglementaires

L'activité, telle qu'elle a été perçue lors de la mission, comporte comme pour d'autres départements de la DGPR une très vaste activité réglementaire, qui va être décrite ci-dessous, et le suivi au plan national de la mise en œuvre et du respect de ces réglementations. Ce dernier volet a toujours été très dynamique, avec le traitement, en liaison avec les préfetures et DREAL, de multiples affaires particulières, sectorielles ou locales. Il s'agit notamment de celles liées aux réactions, souvent très vives, qui ont régulièrement accompagné la création et le fonctionnement, voire la disparition, des diverses installations de traitement de déchets. Leur nombre reste important, avec une grande dispersion sur le territoire national, malgré une réduction sensible au cours de la décennie 2000-2010.

Comme pour d'autres thèmes, le cadre international est à l'origine d'une majorité des dispositions réglementaires. On peut citer la Convention de Bâle, pour tous les transferts internationaux de déchets, mais l'essentiel reste d'origine communautaire. Les premières directives sont d'ailleurs contemporaines de la première loi française (loi et directive cadre, toutes deux du 15 juillet 1975).

Le cadre général européen a été mis à jour par une nouvelle directive cadre du 19 novembre 2008, qui accentue la notion de hiérarchie d'intervention sur les déchets, avec en tête la prévention, qui est la première priorité, puis la préparation en vue du

réemploi. Le recyclage et la valorisation énergétique viennent ensuite, l'élimination (essentiellement par mise en décharge) étant l'ultime moyen. Divers textes européens précisent le dispositif, encadrant certains modes de traitement et installations (directives sur l'incinération, ou sur la mise en décharge), certaines filières de produits : véhicules hors d'usage (VHU), emballages, déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)...., ou les transferts de déchets.

Comme signalé pour d'autres secteurs du programme n° 181, la réglementation communautaire est donc un des éléments structurants essentiels de la production réglementaire de la DGPR en matière de déchets.

D'autres orientations purement françaises accentuent la charge d'élaboration de textes, avec des niveaux juridiques variables, depuis le Grenelle de l'environnement (dont une trentaine d'engagements, soit 10 %, sont relatifs aux déchets), jusqu'à des choix très particuliers, comme le seuil d'autorisation ICPE des dépôts de ferrailles.

5.1.3. La production de textes réglementaires liés aux déchets

La conjonction des deux approches (Europe et Grenelle) donne pour les dernières années une production de textes tout à fait exceptionnelle en nombre et en importance, par rapport aux moyens disponibles et aux autres activités du département concerné.

Le service en charge des déchets figure de fait parmi les responsables de « l'inflation réglementaire » souvent décriée, mais il faut noter qu'outre les deux motifs évoqués ci-dessus, la demande des acteurs eux mêmes contribue à ce phénomène dans le secteur des déchets avec, par exemple, la demande des collectivités de mise en place de filières spécifiques.

Sans développer l'ensemble, la mission d'audit relève les parutions suivantes en 2010 :

- La transposition (par ordonnance) de l'essentiel de la directive cadre de novembre 2008, intervenue quasiment dans les délais prévus (une poignée de jours de retard). Certes, un très gros travail de concertation avait été fait au niveau national avant l'adoption de la directive, mais de nombreux points posaient encore problème, dont de « simples » questions de définition, ou le problème complexe de la sortie du statut de déchet. Un point a été réservé (non repris) : la fin de la responsabilité du producteur de déchets. Contraire au principe retenu en France (et utilisé à diverses reprises par le ministère et les DREAL pour faire disparaître des « tas » semi-orphelins de déchets), cette notion n'a pas été retenue dans l'ordonnance ;
- Le décret du 12 novembre 2010 transposant la directive de 2006 sur les déchets de l'industrie extractive pour les déchets inertes ;
- Les aménagements importants au système de récupération et valorisation des emballages ménagers lors du ré-agrément d'Eco-Emballages : outre les nouvelles exigences liées au « scandale des placements » de l'éco-organisme, il fallait prendre en compte l'objectif retenu par le Grenelle de l'environnement visant à accroître les taux de recyclage et de dédommagement des collectivités,

et également les diverses recommandations de la mission d'audit (notamment sur le barème amont, en particulier pour favoriser la prévention) ;

- La révision complète de la nomenclature des ICPE relative aux installations de stockage et traitement de déchets. Annoncée (et attendue) depuis plus de 15 ans, la suppression des rubriques « à 3 chiffres », liées à l'origine des déchets, au profit de rubriques privilégiant la nature et les risques présentés par les déchets est devenue effective en avril 2010, après plusieurs années de préparation et consultations. Un accompagnement en a été fait, par circulaire (cf. ci-dessous), mais aussi par l'organisation de sessions régionales, comme celle que la mission a pu examiner dans le Nord-Pas de Calais : 200 participants professionnels et 60 inspecteurs le 5 novembre 2010). Au total, 12 sessions similaires ont été montées sur le territoire national ;
- La révision du dispositif relatif aux véhicules hors d'usage, à la suite de la condamnation de la France pour transposition insuffisante⁸⁰ de la directive européenne ;
- La parution du premier texte technique réglementant les décharges de déchets inertes (arrêté du 28/10/10 relatif aux installations de stockage de déchets inertes) ;
- Plusieurs arrêtés correspondant aux nouvelles rubriques de la nomenclature (2313 et suivantes) ;
- Les arrêtés modifiant les arrêtés du 20 septembre 2002 relatifs à l'incinération de déchets, qui transcrivent les nouvelles règles européennes) ;
- ...

La mission s'est posé la question, qui a toujours été légitime mais l'est encore plus dans un contexte d'optimisation et de réduction des pressions réglementaires sur les entreprises et collectivités, de la pertinence de ces nouveaux textes relatifs aux déchets, aussi nombreux et volumineux (la circulaire « nomenclature » fait 50 pages avec ses annexes !).

Sur cette question, les observations suivantes sont faites :

- La « production » des nombreux textes étudiés correspond à une demande très explicite : notamment, un engagement européen (exemple d'une directive à transposer) ou gouvernemental (diverses retombées du Grenelle de l'environnement, simplification...), ou une demande d'autres acteurs ;
- D'autres textes sont des retombées des précédents, comme par exemple les divers arrêtés relatifs au nouveau classement avec enregistrement ;

⁸⁰ Il peut être noté que les principaux points de non conformité à la directive VHU du décret du 24 décembre 2002 résultaient d'arbitrages interministériels écartant les options soutenues par le ministère de l'écologie au profit de celles défendues par les constructeurs et importateurs de véhicules.

-
- L'obsolescence de certains règlements était réelle, avec un besoin de plus en plus fort de rénovation. La suppression des rubriques ICPE 167 et 322 peut être citée en exemple ;
 - Enfin, le volume important (50 pages) d'un texte comme la circulaire du 24 décembre 2010 portant explication de la nouvelle nomenclature ICPE peut cacher une certaine simplification ; outre en effet les quatre circulaires officielles qui sont abrogées, ce sont des dizaines de lettres ou positions « circularisées » qui deviennent inutiles.

Sans idéaliser cette production massive de règlements, la mission constate qu'il s'agit incontestablement de travaux utiles aux services de l'État comme aux utilisateurs des règlements, exploitants ou parties intéressées.

Deux recommandations sont cependant à faire, quant à la disponibilité et à l'accès aux textes :

- L'accès pour les inspecteurs semble limité à AIDA. Il serait utile qu'une approche par thème soit possible par la rubrique déchets d'ICAR (les textes eux-mêmes étant trouvés par renvoi vers AIDA). Il manque notamment la présentation chronologique des seuls textes déchets (ICPE ou autres). Compte tenu du nombre de textes figurant sur AIDA, la recherche sur la base chronologique n'est pas possible. Et la base thématique est très pauvre sur le thème déchets (absence des volets législatifs du code, de la nomenclature ICPE relative aux traitements de déchets, des arrêtés correspondants, de divers arrêtés et circulaires...);
- Sur le site national « installations classées », l'accès par un tiers ne donne aucune information ni même orientation en matière de déchets. L'ensemble des données sur ce thème est obsolète, remontant pour l'essentiel à 2006.

<p>1. <i>La DGPR devrait procéder à la rénovation des données relatives aux déchets sur les sites « installations classées » et ICAR, avec leur actualisation régulière, ainsi que sur le site AIDA.</i></p>
--

5.1.4. Les actions des DREAL

5.1.4.1. ICPE de traitement des déchets

L'intervention des DREAL dans le domaine des déchets revêt plusieurs aspects, mais le principal est de loin l'instruction des demandes d'autorisation et l'inspection au titre des ICPE des principales installations de traitement. Les principales de ces activités ont été parmi les plus pointées par les ministères successifs depuis le début des années 1990, avec des « crises » environnementales et médiatiques successives, sans parler du simple respect à la date prescrite des dispositions réglementaires, pour une bonne part fixées dans des directives. L'inspection des ICPE a eu à reprendre ces exigences dans les arrêtés individuels et à encadrer strictement l'arrêt de nombreuses installations. Le parc des usines d'incinération d'ordures ménagères (UIOM) a ainsi été divisé par 3 au cours de la présente décennie. Compte tenu de la qualité des propriétaires, voire des exploitants, des UIOM ou des décharges (groupements de

communes, communautés urbaines...) et de l'impasse qu'aurait constitué souvent la fermeture du seul exutoire disponible pour les déchets, nombre de ces dossiers ont requis un engagement fort et prolongé des services en charge des ICPE et l'implication des autorités préfectorales a parfois été très forte (exemple rencontré par la mission en Corse), mais parfois plus molle, malgré les interventions directes des directeurs régionaux voire de la DGPR. Toutes proportions gardées, l'effort a été d'un niveau voisin de celui rencontré pour les PPRT.

La création d'installations nouvelles s'est de son côté heurtée à des oppositions extrêmement fortes, qui ont amené des besoins d'implication équivalents de la part des services. Comme l'inspection a pu le constater pour une décharge du Pas-de-Calais, certains cas montrent, quelques années après une « crise », le caractère limité et très contrôlable des risques de telles installations modernes. Mais les nouveaux incinérateurs continuent de poser des problèmes, même en retenant le principe de la loi Grenelle de ne traiter qu'une partie limitée du flux de déchets produits. Les exemples de Clermont-Ferrand, voire d'Ivry, montrent les fortes difficultés qui attendent les porteurs de projets d'UIOM, du fait du quasi moratoire instauré. L'inversion de fait des deux dernières priorités de la directive (la décharge semblant devenir meilleure que la valorisation énergétique) mérite l'attention que lui porte la DGPR.

2. La DGPR, avec les DREAL, doit veiller à garantir la surveillance du respect des exigences réglementaires, de la validité technique, environnementale et sanitaire de la valorisation énergétique des déchets, la mise en décharge n'étant vraiment que la technique de dernier recours.

Il faut noter un enjeu non négligeable au titre du « défi 4 » de la Stratégie nationale de développement durable - SNDD - (énergie et changement climatique). Sur le plan politique, des soutiens existent, comme le rapport d'information du Sénat (rapport Soulage) le montre, qui titrait : « l'incinération, un tabou à lever ».

5.1.4.2. Programmes prioritaires annuels

L'examen des priorités nationales des dernières années montre une présence certaine des activités ICPE « déchets » dans les cibles fixées au niveau national. Après une forte priorité depuis le début des années 2000 pour la mise en conformité des UIOM puis des décharges, on relève les priorités suivantes :

- le traitement des VHU, le traitement des DEEE et décharges de déchets non dangereux en 2008,
- les installations de compostage (et poursuite du contrôle des décharges) en 2009,
- pour 2010, une première action (limitée) sur les déchets des industries extractives,
- par contre, aucune action spécifique « déchets » prévue en 2011, sinon au travers du contrôle des émissions atmosphériques des cimenteries.

En outre, la priorité « PCB » a été présente sur la période 2009-2011.

Il est à recommander que des priorités en matière d'installations de traitement de déchets figurent régulièrement dans les programmes prioritaires annuels, avec le double résultat d'assurer une bonne couverture de l'ensemble des installations des sites du secteur au fil des années, mais aussi de maintenir ces questions des déchets au premier rang des missions de l'inspection.

En complément, il semblerait raisonnable d'organiser pour la période à venir (2012-2013) une action d'envergure visant à détecter puis contrôler des installations de traitement (ou stockage), de déchets « susceptibles de dégénérer et porter atteinte à l'environnement » : l'apparition récente⁸¹ de nouveaux sites orphelins (ou plutôt, la dégradation progressive de la situation de sites de gestion de déchets dûment autorisés) paraît imposer de jeter un regard le plus exhaustif possible sur un certain nombre d'activités, pour la plupart connues des services, réputées fragiles, et exposant au risque d'abandon de quantités massives de déchets, dont l'enlèvement retomberait *in fine* sur l'État.

3. La DGPR devrait définir très rapidement les conditions d'un contrôle codifié de sites de gestion de déchets offrant des similitudes avec les sinistres récents (CITRON à Rogerville, LGD à Limeil-Brévannes), en vue d'en faire programmer l'inspection au titre des prochains programmes prioritaires. La définition des catégories visées, et celle de sites nommément précisés, s'appuierait utilement sur la bonne connaissance d'inspecteurs des ICPE possédant une certaine ancienneté, voire retraités.

La mission a noté que cette dernière action figurait dans la circulaire actions nationales 2012.

Au vu des résultats de ces actions nationales, pourra être examinée l'opportunité de renforcer l'encadrement de certains types d'installations, notamment par mise en œuvre de garanties financières, comme il en existe pour les décharges.

5.1.4.3. ICPE autres que celles de gestion des déchets

Si l'on s'intéresse à la question des déchets des ICPE, en dehors des activités de traitement, un constat assez inégal et moins positif est fait dans les textes réglementaires généraux ou individuels.

De fait, une grande lacune apparaît en matière d'ICPE : en effet, les prescriptions relatives aux déchets produits par une ICPE quelconque sont très limitées, le plus souvent réduites à quelques dispositions très générales. Les textes nationaux ne sont souvent pas meilleurs ; par exemple, l'arrêté « intégré » du 2 février 1998, qui sert de modèle à un grand nombre d'arrêtés d'autorisation en France, n'a pas été actualisé ni complété, bien que son contenu remonte à 1993, avant notamment les décrets relatifs aux diverses filières de REP.

⁸¹ Il ne s'agit pas d'une situation nouvelle : depuis les lois de 1975 (déchets) et de 1976 (ICPE), de tels « points noirs » ont été créés, portés sur le devant de la scène par un incident (incendie d'un dépôt de pneus), un dépôt de bilan, une dégradation inacceptable (dépôt de piles)...

Mis à part des exigences relatives aux déchets spécifiques à l'activité (par exemple, les déchets animaux dans un atelier de découpe de viande), le sujet des déchets de l'installation réglementée est le parent pauvre par rapport aux pollutions de l'eau ou de l'air, et même du bruit.

Une certaine dispersion des bases retenues pour établir ces textes apparaît d'ailleurs, assez peu gênante actuellement du fait de la pauvreté du contenu, mais révélatrice d'une absence d'attention portée à ce volet des déchets. Ainsi, sur des projets de textes de statut équivalent passés au CSPRT récemment, on voit pour les éoliennes (!) la mention de l'obligation de bonne gestion (valorisation...) des déchets d'emballages et de la dispense de cette exigence pour ceux qui remettent les déchets à la collecte publique. Mais la mention de cette dispense manque pour le texte relatif aux distilleries. Et le cas des emballages est absent des autres cas étudiés.

Il semblerait assez utile, et efficace en termes de relai des principes de la politique nationale (et européenne) de gestion des déchets, de mentionner dans tous les nouveaux textes nationaux et individuels réglementant les ICPE un certain nombre de dispositions concernant la gestion des déchets (et la prévention de leur production), les conditions d'élimination réglementaire des déchets banals et de l'ensemble des déchets couverts par des règles particulières. Notamment, et outre les emballages qui devraient être bien examinés, on peut citer les équipements électriques et électroniques, les batteries et piles, les huiles usées... La mention des exigences en la matière a pu être écartée pour des raisons d'inutilité (« nul n'étant censé ignorer la loi »). En réalité, le rappel de ces règles apparaît au moins aussi utile que l'exposé des dispositions très détaillées qui figurent dans ces mêmes arrêtés sur les micro-polluants de l'eau, ou les vibrations...

4. La DGPR devrait proposer, avec l'aide d'un petit groupe d'inspecteurs de DREAL, l'examen des dispositions types en matière de déchets qui seraient à prescrire de façon très générale aux ICPE, et à ce titre à reprendre notamment dans les arrêtés de diverses natures. Une place particulière devrait être donnée aux diverses dispositions visant la prévention des déchets et le recyclage, avec les séparations indispensables, notamment pour les déchets concernés par des textes spécifiques

5.1.4.4. Autres travaux des DREAL en matière de déchets

En dehors des ICPE, plusieurs autres sujets relatifs aux déchets sont traités dans les DREAL, avec une évolution assez sensible pour certains par rapport aux anciennes compétences des DRIRE. On peut citer :

- **Planification**

La préparation des plans, pour les déchets du type ordures ménagères (OM) et assimilés ou pour les déchets spéciaux est maintenant de la compétence des collectivités territoriales (départements ou régions), mais les DREAL sont au premier rang des administrations de l'État sollicitées pendant la phase d'élaboration ; elles le sont aussi vis-à-vis des Préfets (ceux ci sont membres de la commission consultative, et sont par ailleurs consultés sur le projet de plan).

Si diverses dispositions et instructions encadrent le contenu des plans, la mission a pu noter que les DREAL n'avaient pas reçu d'instructions particulières depuis les modifications apportées par les lois Grenelle. Ce constat a été fait notamment en région Nord-pas-de-Calais, mais correspond à un besoin assez fort dans l'ensemble des régions, d'autant que la DREAL regroupe maintenant les expertises sur les déchets auparavant partagées avec les DIREN. Les DDT ont par ailleurs très largement réduit leurs interventions par rapport aux investissements forts que pouvaient faire certaines DDA.

Parmi les sujets sur lesquels des demandes sont exprimés, la mission a noté la place de la prévention, la déclinaison des objectifs de réduction de la loi Grenelle 1, ou la part des déchets bruts qui est admise à un traitement de destruction (incinération ou décharge).

S'agissant de la planification, de nouvelles dispositions sont en voie d'être prises en application des lois Grenelle (objectifs, prise en compte de la prévention, ...) dans les plans relatifs aux déchets ménagers. Il pourrait être pertinent pour la DGPR d'initier une consultation voire un débat sur la possibilité de permettre (plutôt que systématiser) la jonction à ce plan (ancien PDEDMA) des autres plans, notamment celui relatif aux déchets dangereux, voire le nouveau plan pour les déchets du BTP. La difficulté des périmètres devrait pouvoir être surmontée, s'agissant d'une possibilité et non d'une obligation.

- ***Soutiens de l'ADEME***

Les DREAL participent aux commissions régionales des aides (CRA) de l'ADEME, et de nombreux dossiers de demandes touchent au secteur des déchets, souvent pour des montants élevés. La mission a relevé deux pistes d'amélioration :

- Il ne semble pas y avoir d'instruction nationale présentant aux directions régionales les types d'aides qui peuvent être rencontrés, leurs conditions, et les points clefs dont il convient de vérifier le respect. De fait, les agents de l'ADEME en sont bien informés et les pratiquent. Il peut par contre arriver des dérives, et il importe que les DREAL puissent les repérer et en apprécier la validité. Des informations utiles peuvent d'ailleurs être transmises en retour à la DGPR par les DREAL sur certaines opérations aidées (par exemple, tel type de rénovation d'un centre de tri d'emballages, utile dans le contexte des nouvelles consignes de tri ou des objectifs de recyclage du Grenelle) ;
 - Par ailleurs, il est essentiel que les DREAL veillent à leur coordination interne sur ce sujet : il n'est pas normal que le service « risques » d'une DREAL ne soit pas consulté par le service qui participe à la « CRA » sur un soutien envisagé à des travaux importants sur une UIOM ou une unité de méthanisation.
- ***Développement d'actions transverses, comme les plans et programmes de prévention***

Les DREAL n'ont pas eu jusqu'à présent d'instruction particulière sur la manière dont ces actions concernent les entreprises, notamment les ICPE.

Ceci n'a pas empêché des initiatives comme celle repérée en Nord Pas de Calais, ciblée sur les ICPE relevant de la directive IPPC au travers des BREF qui ont été examinés sur ce point.

Un besoin d'instruction se faisait cependant sentir. Par exemple, peut on « imposer » réglementairement la prévention des déchets à un exploitant d'ICPE ?⁸²

Sous réserve de précisions sur ce type de points, l'action de cette DREAL mériterait d'être diffusée et étendue au niveau national ; par ailleurs, les DREAL sont bien placées pour motiver les collectivités à inclure des actions de prévention tournées vers les entreprises, notamment industrielles, dans les programmes locaux de prévention.

5. *La DGPR devrait donner des instructions aux DREAL en vue de leur permettre de décliner au niveau de leur région les objectifs et outils de la politique nationale dans le domaine des déchets. Trois axes pourraient être couverts :*

- *le contenu des plans, les points à surveiller, la prévention, la surveillance des dispositions de la loi Grenelle 1,*
- *les actions à engager en direction des industries, et notamment les ICPE, en vue de les associer à ces objectifs et à l'atteinte des résultats,*
- *la motivation des collectivités porteuses de programmes de prévention des déchets pour qu'elles y incluent des actions tournées vers les entreprises, notamment industrielles.*

Elle pourrait utilement rappeler dans ce cadre les points importants auxquels il peut être veillé au titre de la participation des DREAL aux Commissions régionales des aides de l'ADEME – et les recommandations quant aux travaux préparatoires -, et la nécessité de disposer au sein des DREAL de procédures assurant une coordination interne optimale.

Pour mémoire, cette recommandation est en ligne avec les défis 1 et 6 de la SNDD

En matière d'organisation des DREAL sur les diverses questions de déchets, la mission s'est posée la question de la pertinence de la mise en place de « pôles inter régionaux » du type de ceux existant sur les risques. La conclusion est plutôt négative, le cas des ICPE du secteur des déchets n'étant pas très différent de celui des autres secteurs d'activités ICPE. Le « réseau de l'inspection » peut jouer un rôle suffisant, un groupe de travail national (GTD) lui offrant les moyens de s'organiser. L'administration centrale pourrait le cas échéant lui donner du sens en lui confiant par exemple certains travaux (comme ceux évoqués dans ce rapport).

Le cas particulier de la gestion des transferts de déchets devrait faire l'objet d'un autre examen, en n'écartant pas certaines formes d'organisation plus spécialisées (deux ou trois « pôles de gestion » pour toute la France ?)

⁸² La réponse paraît clairement positive mais il y a manifestement besoin d'une doctrine nationale à ce sujet.

5.1.5. Les autres observations en matière de déchets faites par la mission d'audit

Divers points de nature variée sont évoqués ci-après. Ils résultent d'un examen en général restreint effectué sur des documents disponibles.

5.1.5.1. Déchetteries

L'élimination de déchets par les déchetteries a « explosé » dans la dernière décennie, et leur masse (12 millions de T/an) représente maintenant 50 % de la masse des déchets ménagers et assimilés « résiduels » (hors collectes sélectives) ramassés par les collectivités. Le nombre de déchetteries continue d'augmenter, et atteint maintenant 4 540.

A l'occasion d'un colloque organisé par l'ADEME au printemps 2011, de nombreuses pistes de progrès ont été relevées, dont la sécurité des personnels, voire des déposants (sur laquelle la Commission de Sécurité des Consommateurs a émis un avis en 2010).

La mission a regardé ce sujet qui a pu effectivement être assez peu présent dans les travaux antérieurs (et les fiches de poste...). Elle a noté que la DGPR avait confié le suivi de ce secteur à une chargée de mission récemment arrivée qui a notamment engagé la révision de l'arrêté type relatif à la rubrique 2710 (« déchetteries »).

L'application des nouvelles dispositions relatives aux déchetteries touchera plusieurs milliers d'installations qui dépendent, pour la très grande majorité, de collectivités locales.

A ce titre, il est recommandé que la DGPR veille plus particulièrement pour ce dossier à la prise en compte des principes suggérés par le rapport Doligé, qu'il s'agisse du caractère pragmatique et opérationnel des dispositions réglementaires retenues, ou des coûts engendrés par leur respect.

Le contrôle des déchetteries par rapport au nouveau texte, qui pourra probablement être inscrit dans les priorités de l'inspection (à partir de 2013 ?) sera d'autant plus pertinent que ce texte aura été mieux concerté avec les gestionnaires.

<p>6. La DGPR devrait utiliser la révision des textes relatifs aux déchetteries pour renforcer les liens avec les collectivités locales en charge des déchets ménagers.⁸³</p>
--

5.1.5.2. Décharges de déchets inertes

L'arrêté du 28 octobre 2010 *relatif aux installations de stockage de déchets inertes*, mentionné ci-dessus, visait à combler un manque pour ces installations au statut « exceptionnel » que sont ces décharges. Elles sont en effet soumises à une autorisation administrative hors réglementation des ICPE.

⁸³ Le nouvel arrêté relatif aux déchetteries a été publié en avril 2012.

Le choix de cette organisation a été motivé par diverses raisons, dont l'obligation au titre de la directive européenne « décharges » qu'une telle installation soit autorisée, et également le constat que l'autorisation ICPE classique serait visiblement excessive pour une telle installation, avec le risque de constater une insuffisance de la création de sites dans bon nombre de régions.⁸⁴

Le bref examen de ce point fait lors du présent audit amène à constater qu'il est très probablement opportun de faire revenir rapidement dans le droit commun des ICPE ces installations.

Un statut et classement adaptés existent maintenant, avec la mise en place du régime d'enregistrement. Comportant une « vraie autorisation » délivrée par le préfet, ce choix permettrait de répondre à diverses objections entendues depuis l'origine du régime actuel, et confortées par son application. On notera en particulier ici (et sans oublier l'opération menée au titre des priorités d'action de 2008, qui a permis de contrôler 250 installations) la difficulté pour les DDT(M), qui ont remplacé les DDE, d'assurer une surveillance adéquate des dites décharges, sans avoir d'autre compétence ou expertise dans le domaine des ICPE ni des déchets.

Certes, les DREAL peuvent voir avec une certaine inquiétude la « récupération » d'un secteur d'activités (avec ou sans transfert d'ETP ?), Cependant, la proposition faite ici n'entraîne normalement pas de travaux supplémentaires de la part de l'inspection des ICPE.

Il est donc proposé un classement en enregistrement, sans seuil bas, l'arrêté de prescriptions étant quasiment l'arrêté paru en octobre 2010.

7. La DGPR devrait examiner la possibilité de faire rentrer rapidement les décharges de déchets inertes dans le droit commun des ICPE, sous le régime d'enregistrement.⁸⁵

5.1.5.3. Combustion de déchets particuliers

Les règles du régime des ICPE applicables aux installations de combustion utilisant des combustibles issus de déchets sont caractérisée à l'heure actuelle par plusieurs approches qui entraînent de nombreuses difficultés, avec au mieux une forte incertitude et de longs délais pour l'entreprise, et au pire une quasi impossibilité de développer son projet. Il faut citer :

⁸⁴ Cet argument est cependant contestable et le dispositif retenu alors n'a pas contribué à la clarification du « paysage réglementaire » !

⁸⁵ Le 1^{er} décembre 2011, la Cour de Justice de l'Union européenne a rendu un arrêt indiquant que les autorités françaises ont considéré à tort qu'un déchet d'amiante lié à des matériaux inertes pouvait être reçu dans une installation de stockage de déchets inertes. La DGPR a indiqué à la mission que, de ce fait, une part non négligeable, mais difficile à estimer à ce stade, des déchets allant jusqu'à présent dans ces installations devrait désormais être stockée dans des décharges ayant le statut d'ICPE. La mission juge que ce fait rend d'autant plus souhaitable le retour dans le régime commun des décharges « de classe 3 » restantes.

-
- Le principe de base, de considérer une telle installation comme une usine d'incinération ou co-incinération : un tel choix « tue » quasi immédiatement tout projet autre que très important ;
 - La possibilité de retenir la rubrique 2910 (« installations de combustion »). Tout combustible issu de déchets « subit » la rubrique 2910 B, qui classe l'installation, même s'il y a mélange avec un combustible commercial, en autorisation dès la puissance très basse de 100 kW (soit la chaudière d'un immeuble d'à peine 10 logements), et encore, seulement après autorisation délivrée par le ministre.

Une application particulièrement sévère de ces principes a pu être constatée, allant jusqu'à l'interdiction de fait de réaliser des investissements structurants pour la filière, et par ailleurs très opportuns sur le plan énergétique et du « bilan CO₂ ». On doit citer le projet de la CPCU en 2008 de construire une très grosse centrale « électricité + chaleur » fonctionnant avec une chaufferie au bois en banlieue de Paris. La position tenue par l'administration, assimilant de façon absolue cette installation à un nouvel incinérateur - dès lors interdit car non prévu par le plan régional -, a été relevée, mais montre que le sujet des combustibles résiduels a vraiment beaucoup de mal à franchir les barrières réglementaires⁸⁶.

Depuis la fin 2010, les DREAL ont été informées d'un travail engagé entre la DGPR et la DGEC (en charge de ces activités), portant spécialement sur le cas des déchets de bois dont ceux ne pouvant pas être qualifiés de « biomasse » (bois issus de démolitions, palettes...). Après une période assez hésitante, les deux directions semblent arriver à un travail en commun fructueux. Celui-ci pourrait servir d'exemple pour des actions conjointes de même type, par exemple avec la DGALN sur les déchets liés à la construction, et avec la DGITM sur les déchets des travaux-publics et l'utilisation de certains sous-produits en travaux-publics.

La piste retenue pour ces derniers serait la sortie du statut de déchets. La DGPR devra veiller à ce que cette porte ne soit pas aussitôt refermée par une application très stricte de la possibilité offerte par la nouvelle directive.

La DGPR a souligné auprès de la mission que « le droit européen ne laisse que peu de marge de manœuvre : la combustion de déchets est de l'incinération. La sortie du statut de déchets est effectivement la seule voie possible en conformité avec la directive-cadre ». Elle justifie, en outre, la prudence de l'administration sur ce sujet par l'impact sur la qualité de l'air et le respect des normes européennes dans ce domaine : « La combustion de biomasse, singulièrement de bois, est l'une des principales sources de particules fines dans l'air, domaine dans lequel la France s'expose à un lourd contentieux européen et pour lequel l'impact sur la santé est maintenant bien documenté (et en fonction des autres contaminants du bois d'autres émissions sont possibles). La maîtrise de ces filières répond donc à un réel enjeu environnemental et sanitaire. La circulaire commune DGEC DGPR sur la combustion de biomasse, qui a été largement concertée doit être prochainement diffusée. »

⁸⁶ Il était prévu, en tout état de cause, que cette chaufferie respecte les normes applicables aux UIOM. Ce n'est donc pas l'impact réel mais la nature même de l'installation qui a empêché sa réalisation.

La mission, dont plusieurs membres ont pu souligner dans des rapports d'inspection de DREAL les difficultés rencontrées par ces dernières sur la trilogie chaleur/biomasse+déchets/pollution de l'air, ne peut que soutenir cette position.

5.1.5.4. Prévention des déchets

Le thème de la prévention des déchets a eu pendant de longues années un statut assez étonnant, étant à la fois mis en tête des préoccupations énoncées par la loi (loi du 13 juillet 1992), et en général omis des actions menées, sur la base du fait qu'il s'agissait d'une notion transverse, qui devait implicitement se retrouver dans toutes les autres. Le lancement du premier plan national de prévention des déchets en 2003-2004 visait à prendre en compte l'échec de cette vision trop large, et un ensemble d'actions spécifiques a été développé, avec un engagement particulier des ministres, et un important relais par l'ADEME.

Le thème de la prévention a ensuite rebondi, avec le Grenelle de l'environnement, étant une des priorités d'action de la loi Grenelle 1 (par exemple : « Réduire la production d'ordures ménagères et assimilées de 7 % par an pendant les cinq prochaines années ») en ligne avec la nouvelle directive cadre. Les actions suivantes sont à noter pour ce secteur :

- L'augmentation importante de la TGAP sur les décharges et l'introduction d'une TGAP sur l'incinération constituent depuis 2008 une incitation à la prévention ;
- Les crédits très importants ainsi dégagés ont été pour une part affectés au financement de la généralisation de plans et programmes locaux de prévention (571 M€ sur les trois années 2009-2011 et 220 M€ prévus en 2012 et 2013) ;
- Une partie des 26 postes supplémentaires attribués à l'ADEME en 2010 en matière de déchets, dont certains pris sur les ETP de l'administration (DREAL), sont ciblés sur la prévention ;
- Les campagnes de communication en faveur de la prévention des déchets se poursuivent, et s'appuient notamment sur la « semaine de la réduction des déchets » dont la France a porté la généralisation à l'ensemble de l'Union européenne ;
- Une des cibles mises en évidence dans les travaux post-Grenelle, la prévention du gaspillage alimentaire, a été rendue prioritaire et fait l'objet de nouvelles actions ;
- Le suivi de l'ensemble des travaux liés à la prévention a été confié à deux chargées de mission du BQEP (en sus pour chacune, du pilotage de deux filières REP) ;
- Des critères de modulation des éco-contributions ont été introduits dans les filières REP en fonction de l'éco-conception des produits, ainsi qu'un objectif de prévention dans le nouvel agrément d'Eco-Emballages ;

-
- La mise en place (complexe) du cadre législatif nécessaire au déploiement d'une vraie fiscalité incitative a été poursuivie.

L'accompagnement (pour ne pas dire la « tutelle ») des travaux de l'ADEME en la matière est également considéré par la DGPR comme effectué de façon adaptée, qu'il s'agisse :

- du suivi et du pilotage de la campagne de communication grand public,
- du suivi de la mise en ordre des outils collectifs destinés aux collectivités locales,
- de la validation des divers informations, mises notamment sur le site de l'ADEME.

La DGPR considère que son investissement en la matière est donc conséquent et soutenu.

La mission en prends volontiers acte, plusieurs de ces travaux et engagements plaçant notre pays dans une situation assez avancée dans la perspective de la mise en place pour la fin 2013 des plans nationaux « prévention » prévus par la directive-cadre.

Elle a relevé cependant quelques points qui ont été notés lors de contacts avec des représentants de collectivités, d'associations et d'entreprises, ou à la lecture de documents publics.

L'ADEME a réalisé un travail incontestable en faveur de la prévention des déchets, notamment en développant sa compétence et son expérience pour l'offre de soutiens à la mise en place de plans et programmes de prévention par les collectivités, et en engageant des travaux spécifiques (comme ceux relatifs au gaspillage alimentaire évoqué plus haut). Il faut par contre constater les difficultés suivantes :

- L'organisation interne de l'ADEME ne favorise pas la prévention, sujet transverse par excellence. Le positionnement de celle-ci avec le traitement des déchets (décharges...) en parallèle avec les services en charge des REP, de la consommation durable ou de la consommation ne fait pas émerger un portage fort du thème. Ceci a été perceptible par exemple lorsqu'il s'est agit de trouver un animateur du niveau adéquat pour animer la session des Assises nationales des déchets consacrée à la prévention. Ceci explique probablement aussi la confusion encore rencontrée (voire souhaitée par certains) au sein de l'Agence, entre le recyclage et la prévention⁸⁷ ;
- Les actions proposées aux collectivités sont restées de nature et d'ampleur limitées, à l'image des premiers programmes bâtis avant le Grenelle de l'environnement, en mettant en avant des gestes devenus classiques (Stop-pub, sacs de caisses, compostage domestique, éco-exemplarité, sensibilisation scolaire...), à l'exception récente de la prévention du gaspillage alimentaire. L'ouverture à d'autres actions, qui avaient été proposées par le Comité opérationnel (COMOP) n° 22 « Déchets » du Grenelle de l'environnement, est

⁸⁷ Voir à ce sujet la proposition faite de mêler les deux thèmes, soutenue par l'ADEME et les professionnels contre l'avis du Ministère et des associations lors du GT du CND le 22 septembre 2010.

faible vers le grand public (les actions « Réparation, réutilisation »⁸⁸ sont rares) et quasi inexistante lorsqu'il s'agit des entreprises locales, organismes ou institutions comme les parcs régionaux. A titre d'exemple, la notion d'emballages consignés pour des distributions locales (cidre, bière, eau) n'apparaît pas. Les travaux du COMOP n° 22 avaient pourtant attiré l'attention sur la nécessité d'enrichir les cibles visées par les programmes et le panel des acteurs ;

- Certaines initiatives paraissent avoir été prises sans concertation, ni même information de la DGPR qui signalait ainsi avoir « découvert » tardivement l'organisation par l'ADEME d'un colloque sur la prévention des déchets en juin 2011 à Nantes, moins de trois mois avant les Assises nationales des déchets organisées dans la même ville.

La mission a estimé qu'une implication renforcée de la DGPR dans le secteur de la prévention des déchets serait opportune, avec un suivi plus directif des interventions de l'ADEME. Elle a noté que la DGPR ne partage pas ce sentiment.

En tout état de cause, la mission propose que la préparation du plan national de prévention des déchets à engager prochainement soit l'occasion d'une amplification du travail mené sous l'autorité du Ministère, en s'appuyant sur les compétences bien utilisées de l'ADEME.

La mission suggère que cette élaboration du plan national soit l'occasion de traiter avec les différents acteurs la problématique « moins de produits fabriqués ou vendus = plus de chômage » qui semble encore faire obstacle à l'approche générale de prévention, et à certains gestes en particulier.

5.1.5.5. Filières de déchets : les mises en œuvre de la « responsabilité élargie des producteurs » (REP)

Les sujets relatifs aux filières REP sont très nombreux. La mission a relevé plusieurs points forts de l'approche actuelle et noté des points d'action.

- ***Véhicules hors d'usage (VHU) et pneumatiques***

La suppression progressive des dépôts de pneumatiques est en bonne voie. La prise en compte des pneus des véhicules neufs réduit le risque de nouvelle production orpheline, et réduit les pratiques peu cohérentes de ré-incorporation aux carcasses envoyées aux broyeurs par les démolisseurs. Un axe utile de travail semble être la bonne conformité des installations de broyage, dont la modernisation n'a pas vraiment

⁸⁸ La mission a noté avec étonnement dans un compte-rendu du groupe de travail « Prévention » du CND en date du 18 mars 2010 l'annonce que l'ADEME avait jugé bon de ne pas donner suite à la demande du ministère et de ce groupe de travail de retenir la réutilisation comme axe de la communication « Grand public » avec la justification suivante : « Une campagne sur le thème « prolonger la durée de vie des produits » reviendrait à encourager la réutilisation des produits, à ralentir la consommation et aurait, par conséquent, des retombées sur l'emploi. La communication du Gouvernement à destination du grand public doit être cohérente : elle ne peut encourager à la fois la relance de la consommation et la prolongation de la durée de vie des produits. ». Une longue discussion du groupe de travail semble avoir suivi le 18 mars, au cours de laquelle le Ministère a eu des difficultés à tenir le cap, soutenu par les seules associations.

été effective pour bon nombre d'installations, avec la persistance d'atteintes à l'environnement. Les résidus de broyage automobile (RBA) restent encore sous-valorisés et encombrant les décharges, et restent aussi pollués par des véhicules non ou mal dépollués. Un effort devrait être demandé à la profession, d'autant que les objectifs de la directive sont délicats à respecter.

La mission avait suggéré en 2011 que ce thème constitue une action prioritaire de l'inspection des ICPE. C'est le cas pour l'année 2012.

- **Emballages**

Des évolutions très positives ont été obtenues (ou imposées) par l'administration. La révision du barème amont corrige diverses anomalies plus ou moins graves. Mais la question de la « police des contributeurs » reste entière, comme pour d'autres filières. La DGPR ne semble pas avoir encore réussi à obtenir des résultats suffisants en termes de communication vers le public (emballages à trier ou pas, comme les briques ...). Surtout, la mission a relevé qu'un climat conflictuel quasi-permanent continue de perturber le fonctionnement d'une filière aussi ancienne et importante. Le retour à une situation apaisée dans la Commission d'agrément est une priorité

- **Déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)**

Le système paraît fonctionner correctement, avec la juxtaposition de trois éco-organismes. Deux axes de travail seraient à pousser maintenant par la DGPR : l'offre systématique de la reprise « 1 pour 1 » des DEEE ménagers par les distributeurs, qui est obligatoire mais n'est pas proposée par certains, et le financement des collectivités pour les DEEE collectés avec les encombrants sur la voie publique. Ce dernier serait d'ailleurs de nature à accroître la reprise « 1 pour 1 » qui reste en pratique d'application limitée⁸⁹.

Une invitation est faite par ailleurs à l'administration centrale de vérifier si les sommes consacrées par Recylum à la communication sur la seule reprise des lampes ne sont pas excessives⁹⁰ 28 % d'un budget pourtant hypertrophié par l'interdiction des autres lampes, soit plus que les dépenses de collecte et traitement !). Ces 5,8 M€ de communication tombent pour une bonne part « à plat », puisque le flux de lampes usées ne sera vu (en collecte/traitement) que dans 5 voire 10 ans. La pertinence d'un budget de communication commun avec les autres DEEE (cf. le budget de communication de Ecologic : 0,85 M€ sur un total de 35 M€, soit 2,5 %), voire avec les différentes filières de REP, serait à réexaminer à cette occasion.

⁸⁹ Ce qui n'empêche pas certaines entreprises de faire de la publicité sur le thème « 1 repris, même pour zéro acheté ».

⁹⁰ Selon le rapport d'activité 2010 (dernier disponible à la date de rédaction de ce chapitre), la communication a représenté 8,6 M€ en 2010, (+ 48 % par rapport à 2009), soit pour la première fois, plus que le total des coûts collecte+traitement+fonctionnement (8,5 M€). Selon les budgets prévisionnels de Recylum, les dépenses de communication atteindraient 11,5 M€ en 2012, et un total de 50 M€ sur les cinq années 2010-2014.

- **Gouvernance des filières**

En phase avec plusieurs observations qui précèdent, la mission propose à la DGPR d'étudier (ou de faire étudier, par exemple par le CGEDD) la possibilité de créer un fond inter-filières. Alimenté par un prélèvement sur les redevances REP (et les excédents comme ceux de Recylum), il servirait à financer les actions de surveillance du marché (conformité aux exigences réglementaires, versement effectif des éco-contributions, surveillance des transactions internet...) ainsi que la communication collective sur les diverses filières de REP. Ceci devrait être concomitant avec l'utilisation effective des nouvelles sanctions (loi ENE du 12 juillet 2010) que sont les amendes administratives, a priori bien adaptées au type d'infractions visées⁹¹.

8. La DGPR doit poursuivre la simplification du système français de REP et l'optimisation de sa gouvernance. Elle ne doit pas hésiter à solliciter les conseils généraux compétents pour procéder à des audits d'évaluation, susceptibles de donner lieu à des propositions pertinentes d'améliorations.

5.1.5.6. Obligations des communes et groupements

L'article 12 de la loi du 15 juillet 1975⁹² a attribué aux communes la responsabilité des déchets des ménages. Il est d'ailleurs dommage que la méthode de codification retenue ait « détruit » la visibilité de la démarche du législateur, au point que soit oublié la distinction de base en France entre déchets des ménages et autres déchets, qui seule pourtant explique la duplication de textes réglementaires comme ceux relatifs aux emballages ou aux DEEE.

Quoi qu'il en soit, le règlement correspondant à cette disposition législative est extrêmement court et très ancien : il s'agit du bref décret du 7 février 1977 comprenant 7 petits articles qui figurent maintenant dans le CGCT (R. 2224-23 à 29).

L'étude commune d'une rénovation de ce dispositif pourrait être proposée aux représentants des maires, en bonne coordination avec le Ministère de l'Intérieur, en vue de prendre en compte :

- les nouvelles conditions de collecte des déchets ménagers (conteneurisation...),
- le développement et l'existence des collectes sélectives de certains déchets (dont les bio-déchets),
- le développement des déchetteries, pour les encombrants et autres déchets,
- la nouvelle filière spécialisée sur des déchets dangereux.

⁹¹ Le principe d'une étude à ce sujet est inscrite dans le « Rapport sur les modalités d'évolution et d'extension du principe de responsabilité élargie des producteurs dans la gestion des déchets » adressé par le Gouvernement au Parlement en mars 2012.

⁹² codifié à l'art L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

En particulier, l'obligation de collecte hebdomadaire doit être maintenant replacée dans le contexte ci-dessus, avec par exemple des conditions très différentes sur les plan sanitaire et de la propreté urbaine.

Par ailleurs, la circulaire d'application du décret, du 18 mai 1977 est toujours en vigueur. Certaines dispositions en sont obsolètes : par exemple, pour ce qui est des installations de traitement, les textes en référence sont tous abrogés et la planification départementale prend la place d'une bonne partie de ce qui devait être dans l'arrêté préfectoral. Par contre, des précisions fort utiles étaient apportées sur certaines dispositions ou sur certains déchets, et le principe de les examiner dans un tel document actualisé serait très pertinent et utile.

Tout particulièrement, il s'agirait de clarifier la question des déchets assimilés, pour laquelle des règles et limites simples sont toujours attendues, et également celle des déchets spéciaux : la nouvelle filière ne s'appliquant pas à tous les déchets dangereux, une telle précision est de toute façon nécessaire à brève échéance.

Enfin, le principe que chaque collectivité dispose bien d'un règlement de collecte serait à revitaliser : de nombreuses communes ignorent même la possibilité de prendre un tel arrêté qui répond pourtant à de nombreux besoins quotidiens de leurs services « Propreté et déchets ».

Établi dans de bonnes conditions, un tel projet serait perçu par les élus non pas comme une norme supplémentaire, mais comme un utile cahier des charges de leurs droits et devoirs dans ces domaines⁹³.

9. La DGPR devrait examiner, en liaison avec le Ministère de l'intérieur et les associations d'élus territoriaux, la possibilité d'établir une nouvelle réglementation relative à la gestion des déchets par les communes ou groupements, sur base d'un décret remplaçant celui du 18 mai 1977, et en l'accompagnant des dispositions et commentaires nécessaires.

5.2. Le bruit

Le bruit représente un défi pour le Ministère : il constitue en effet la première nuisance ressentie par les Français et les populations défavorisées en sont souvent les premières victimes car ce sont souvent elles qui, faute de mieux, se logent dans des zones exposées et, de surcroît, dans des immeubles mal insonorisés. Le Ministère est clairement en charge de la lutte contre le bruit, et la réorganisation administrative de 2007 et 2008 a amélioré ses possibilités d'action en regroupant l'administration en charge de la transversalité du sujet (la DGPR) ainsi que de la réglementation de certaines sources de bruit (notamment les ICPE) et les deux administrations responsables des transports terrestres et aériens (la DGITM et la DGAC) qui représentent les autres principales sources de bruits « technologiques ». Le Ministère est aussi compétent pour la réglementation technique des logements (par la DGALN).

⁹³ La proposition 104 du rapport Doligé porte sur la possibilité de déroger sans limitation de durée à certaines exigences du décret de 1977 (notamment la collecte hebdomadaire). Elle est à examiner dans ce même cadre. Le principe de simplifier (et uniformiser) les types de collectes proposées aux habitants, soulevé lors du Grenelle, sera à prendre en compte.

Depuis 2002, la lutte contre le bruit est encadrée par une directive européenne. Au plan national, le PNSE 2 a retenu le bruit parmi ses thèmes d'action. Enfin, des crédits significatifs ont été dégagés depuis quelques années au niveau de l'État pour mener des actions de lutte contre le bruit.

Ainsi, alors que la lutte contre le bruit a longtemps pu être considérée comme le parent pauvre (ou l'un des parents pauvres) des politiques de protection de l'environnement⁹⁴, les conditions semblent désormais remplies (un cadre, une cohérence et des moyens) pour qu'elle devienne un axe d'effort à part entière.

Cependant, il existe toujours des risques d'insuccès ; au premier rang de ceux-ci figure la possibilité d'une condamnation de la France pour mauvaise application de la directive européenne du fait notamment, mais pas uniquement, du retard pris par les collectivités territoriales pour remplir leurs obligations. L'animation des DREAL dans le domaine du bruit fait partie aussi des points d'attention : un mouvement positif a été engagé mais il convient de le poursuivre résolument.

Le bruit est considéré par la population française comme la première nuisance à domicile⁹⁵ : deux tiers des occupants se disent gênés. Les transports en seraient la source principale (80 %) et en premier lieu la circulation routière. L'exposition au bruit, bien que difficile à évaluer du fait des effets de cumul (travail, loisirs, transports, domicile), engendre des désordres physiologiques qui se traduisent finalement par un coût social significatif. Le rapport publié par l'OMS le 30 mars 2011⁹⁶ évalue à au moins un million d'années de bonne santé le nombre d'années perdues chaque année en Europe occidentale sous l'effet du bruit causé par la circulation.

La diversité des émetteurs et les différentes conditions d'exposition expliquent que la réglementation du bruit soit répartie sur plusieurs codes. Les bruits de voisinage sont visés par le code de la santé publique. Pour leur part, le bruit des ICPE et le bruit des infrastructures de transports sont notamment traités par le code de l'environnement.

La politique nationale repose sur les textes européens complétés par les engagements du Grenelle de l'environnement, le cadre en étant assuré par le deuxième Plan national santé-environnement 2009-2013 (PNSE 2). La base est constituée par la directive n° 2002/49/CE du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement. Ses échéances sont en partie dépassées, ce qui a entraîné la communication par la France d'un état des lieux et de justificatifs réclamés par la Commission Européenne⁹⁷. Le MEDDTL s'est organisé pour rattraper le retard et respecter les prochaines échéances.

⁹⁴ Malgré des actions menées au début des années 1990 avec notamment l'adoption de la loi du 31 décembre 1992 et le lancement de plans de résorption de points noirs.

⁹⁵ Enquête menée par l'institut TNS-SOFRES en mai 2010 pour le MEEDDM

⁹⁶ Rapport OMS publié le 30 mars 2011 et intitulé « Charge de morbidité imputable au bruit ambiant : quantification du nombre d'années de vie en bonne santé perdues en Europe »

⁹⁷ Lettre de la Commission européenne du 14 octobre 2011 et note des autorités françaises du 23 décembre 2011

5.2.1. Les échéances de la directive

La directive soumet les principales agglomérations et infrastructures de transports à une évaluation sous forme de cartographies du bruit rendues publiques. Celles-ci servent d'appui aux plans d'action dont le public doit également être informé. Les infrastructures de transports et les agglomérations concernées sont classées en deux catégories pour lesquelles des échéances distinctes sont définies en fonction des enjeux.

5.2.1.1. Principales infrastructures de transports et agglomérations

Les agglomérations de plus de 250 000 habitants et les infrastructures de trafic annuel supérieur à 6 millions de véhicules routiers, 60 000 passages de trains ou 50 000 mouvements d'avions doivent faire l'objet :

- de cartes de bruit stratégiques avant le 30 juin 2007,
- et de plans d'action, plans de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE), avant le 18 juillet 2008.

5.2.1.2. Autres infrastructures de transports et agglomérations

Les autres agglomérations de plus de 100 000 habitants et infrastructures de trafic annuel supérieur à 3 millions de véhicules routiers et 30 000 passages de trains doivent réaliser :

- les cartes de bruit stratégiques avant le 30 juin 2012,
- et les PPBE avant le 18 juillet 2013.

5.2.1.3. Autres dispositions

Les cartes de bruit comme les PPBE doivent être rendues accessibles au public. Ils doivent être réexaminés et éventuellement révisés tous les 5 ans.

5.2.2. L'avancement des actions et contribution des acteurs

5.2.2.1. Transcription de la directive

La transposition de la directive en droit français par les articles L. 572-1 à L. 572-11 et R. 572-1 à R. 572-11 du code de l'environnement est achevée selon la Mission « Bruit et agents physiques » (MBAP) de la DGPR.

- Réseau routier

Échéance des 30 juin 2007 et 18 juillet 2008

Le préfet est l'autorité compétente pour arrêter et publier les cartes de bruit (article R. 572-7 du code de l'environnement). A l'exception des réseaux concédés à la charge de leurs concessionnaires, leur réalisation est assurée par l'État (réseau national non concédé et réseaux des collectivités territoriales). Les DDT(M) les coordonnent en s'appuyant sur les CETE.

Les cartes de bruit des 14 000 km du réseau routier concernés par la première échéance viennent d'être terminées, sur financement des programmes n° 181 et n° 203, avec 3 ans de retard. Elles concernent le réseau État, les autoroutes concédés et les réseaux des collectivités. Selon la MBAP, 70 % sont publiées sur les sites internet des préfetures.

Les PPBE correspondants, environ 100, sont en cours d'élaboration ou achevés pour 15 % d'entre eux.

Par l'instruction du 28 novembre 2011, la ministre a demandé aux préfets que toutes les cartes et PPBE de la première échéance soient publiés avant la fin du 1^{er} trimestre 2012.

Échéance des 30 juin 2012 et 18 juillet 2013

20 800 km de voies sont concernées.

Les cartes de bruit du réseau routier national non concédé et de celui des collectivités territoriales sont réalisées sur commande des DDT(M) et leur préparation confiée préférentiellement aux CETE. Le financement est pris en charge par la DGITM sur le programme n° 203, titre IX, pour le réseau national et par la DGPR, sur le programme n° 181, titre V, pour le réseau des collectivités territoriales.

Pour les réseaux nationaux concédés, la DGITM assure en outre le pilotage de la réalisation des cartes de bruit par les sociétés concessionnaires.

Résorption des points noirs

La circulaire du 12 juin 2001 demandait aux préfets de créer des observatoires départementaux du bruit des transports terrestres. Ces observatoires, installés dans environ 70 départements, ont établi le classement sonore⁹⁸ des voies du réseau routier national qui permet de définir les règles d'isolement des constructions. Ils ont également réalisé les plans départementaux de résorption des points noirs, en application de la circulaire du 25 mai 2004. Ceux qui ont été mis en place constitueront une source importante de données pour l'élaboration du PPBE.

⁹⁸ Au regard de l'article L. 571-10 du code de l'environnement.

Les plans de résorption des points noirs, qui se sont succédés depuis le « plan Bachelot » de 2003, serviront en effet de base aux PPBE à venir. Les opérations de protection acoustique sur le réseau routier national non concédé sont maintenant financées dans le cadre des programmes de modernisation des itinéraires routiers. Avec la participation financière de l'ADEME et des collectivités territoriales, ce programme devrait permettre de financer 550 M€ d'opérations de protection acoustique pour la période 2009-2014, dont environ 215 M€ par l'État, 30 M€ par l'ADEME et environ 300 M€ par les collectivités, soit un effort de l'État de 40,8 M€ par an. A cela s'ajoutent les 110 M€ consacrés sur 3 ans par les sociétés d'autoroutes pour le réseau routier national concédé.

- **Réseau ferré**

Échéance des 30 juin 2007 et 18 juillet 2008

La cartographie des 2 000 km de voies ferrées concernées est terminée et publiée. Toutefois, si la réalisation des 27 PPBE est lancée, aucun n'est achevé.

Échéance des 30 juin 2012 et 18 juillet 2013

Les cartes seront réalisées également sur commande des DDT(M) et leur préparation confiée préférentiellement aux CETE. Le financement est pris en charge par la DGITM sur le programme n° 203.

Résorption des points noirs

L'action de réduction de points noirs initiée par la circulaire du 28 février 2002 se poursuit. Selon le dossier de presse du 8 juillet 2010, la contractualisation directe entre l'ADEME et Réseau ferré de France (RFF) ou les collectivités permet de résorber 694 « points noirs bruit » correspondants à 2 743 logements et 18 bâtiments tertiaires. Ces opérations font partie d'un programme de résorption de plus de 100 M€ lancé grâce à une participation de l'État et de RFF à hauteur de 37 M€ au titre d'un contrat de performances 2008/2012, à un financement de l'ADEME de 66 M€ sur la période 2009/2012 et à des cofinancements des collectivités territoriales.

La convention cadre 2009-2011 entre le MEDDTL et l'ADEME concernant le bruit prévoit 120 M€ dont 20 M€ en 2009, pour la R&D et les traitements de points noirs principalement ferroviaire et collectivités.

- **Aéroports**

Échéance des 30 juin 2007 et 18 juillet 2008

La cartographie des aéroports de plus de 50 000 mouvements d'avions par an est terminée et publiée : Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, Lyon-St Exupéry, Marseille-Provence, Nice-Côte d'azur, Paris-CDG, Paris-Orly, Paris-Le Bourget, Toulouse-Blagnac.

Les PPBE correspondants sont tous arrêtés ou lancés. Ceux de Bordeaux, Nice, Bâle-Mulhouse ont été arrêtés. Le plan d'action de l'aéroport de Lyon a été arrêté. Celui de l'aéroport de Marseille est en attente de signature. Ceux des aéroports de Toulouse et

de Paris-Orly seront mis à la concertation du public début 2012. Ceux de Roissy Charles de Gaulle et de Paris Le Bourget sont en cours d'élaboration. Il est regrettable que le deuxième aéroport européen en terme de fréquentation fasse l'objet de retard dans l'élaboration de son PPBE.

Résorption des points noirs

Leur résorption s'appuie sur deux outils, le plan d'exposition au bruit (PEB) créé par la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985, et le plan de gêne sonore (PGS) institué par la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992. Le plan d'exposition au bruit (article L. 147-3 du code de l'urbanisme) est un document d'urbanisme opposable qui permet de prévenir et réduire l'exposition sonore. Le plan de gêne sonore (article L. 571-15 du code de l'environnement) permet de délimiter les zones donnant droit, par un mécanisme autofinancé, à l'aide à l'insonorisation qui peut atteindre 80 % du montant des travaux. La taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires (TNSA) est, depuis le 1er janvier 2005, perçue par les gestionnaires d'aérodromes, pour lutter eux-mêmes contre le bruit issu de leur emprise. L'aide est attribuée par l'exploitant de l'aérodrome sur avis conforme de la commission consultative d'aide aux riverains (R. 571-90 du code de l'environnement). Du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2009, les commissions consultatives d'aide aux riverains ont émis un avis favorable sur plus de 26 500 demandes d'aide, pour un montant total de 232 M€. En 2009, la TNSA a rapporté 58 M€.

Le dispositif d'aide aux riverains a été amélioré à la suite des engagements du Grenelle de l'environnement. Le taux d'aide a été porté à 95 % pour les opérations groupées, copropriétés, demandes constituées par au moins 5 riverains sur une même commune. Le décret n° 2010-543 du 25 mai 2010 permet en outre de verser des « avances sur subvention » aux riverains ayant constitué des demandes groupées.

Dans le bilan de janvier 2011 relatif aux actions du PNSE menées en 2010, le groupe de suivi précise que le MEDDTL établira un bilan précis des logements restant à insonoriser et que le montant des taxes sur les nuisances aéroportuaires seront adaptées afin de traiter l'ensemble des demandes dans des délais raisonnables.

En outre, les travaux menés au sein du Conseil national du bruit ont permis la parution d'un nouveau décret le 20 octobre 2010 portant limitation du trafic des hélicoptères dans les zones à forte densité de population, en vue d'en limiter les nuisances

- **Agglomérations**

Échéance des 30 juin 2007 et 18 juillet 2008

La réalisation des cartes de bruit et des PPBE sont à la charge des communes et EPCI. Au 28 novembre 2011, seulement 37 % des 1 315 communes incluses dans une de 25 agglomération de plus de 250 000 habitants avaient terminé les cartographies du bruit. 50 % l'avaient engagée mais 13 %, essentiellement des petites communes, n'avaient initié aucune démarche.

La ministre a adressé une instruction aux préfets le 28 novembre 2011. Elle y expose les modalités selon lesquelles ils devront se substituer aux collectivités territoriales

défaillantes. Un bilan de leur action relative aux cartes et PPBE de la première échéance est demandé pour la mi-février 2012.

Échéance des 30 juin 2012 et 18 juillet 2013

427 communes supplémentaires seront concernées dans les 34 autres agglomérations de plus de 100 000 habitants. La circulaire DGPR/DGITM/SG du 10 mai 2011 précise l'organisation des services de l'État et les financements nécessaires à la réalisation des cartes et PPBE visés par les prochaines échéances.

5.2.3. Le rôle du MEDDTL : DGPR, DGITM et DGAC

5.2.3.1. DGAC

La DGAC est cosignataire de la majorité des textes sur le bruit actuellement signés par la DGPR. A cet effet, la MBAP entretient des liens réguliers avec la sous-direction du développement durable et le bureau de l'environnement de la DGAC, mais les relations entre la DGPR et la DGAC apparaissent cependant compliquées.

5.2.3.2. DGITM

Le site internet du MEDDTL informe de la participation de la Direction des infrastructures de transport (DIT) à la lutte contre les nuisances sonores liées aux infrastructures. Elle était notamment chargée de construire des murs anti bruit ou d'isoler les façades le long du réseau routier national.

La DGITM est également en charge de la réalisation des cartes de bruit de la responsabilité de l'État, routes et voies ferrées. Elles seront confiées aux CETE sur crédits du programme n° 203.

Les relations entre la MBAP et le bureau de l'environnement⁹⁹ (DRN3) de la Sous-direction du développement du réseau routier national (DRN) sont bonnes. Toutefois, la MBAP regrette la longueur des délais de signature des textes communs.

5.2.3.3. DGPR

• *Mission bruit et agents physiques (MBAP)*

Au sein du SPNQE, la Mission bruit et agents physiques (MBAP) assure, avec 3 ETP respectivement pour le bruit des infrastructures, les bruits de voisinage et les plaintes et 0,8 ETP pour le secrétariat du Conseil national du bruit, le pilotage de la mise en œuvre de la directive n° 2002/49/CE. Il s'agit d'un effectif réduit ; il permet à la structure de fonctionner si les vacances de postes restent maîtrisées, mais limite nécessairement les marges d'action de l'administration centrale. Cette mission est l'une des structures de la DGPR dont l'effectif constitue un point de vigilance, voire de fragilité.

⁹⁹ Dont le chef était auparavant à la Mission bruit de la DPPR.

La MBAP n'est pas compétente sur le bruit des installations classées qui est traité par le SRT.

Les objectifs de la MBAP pour 2010 ont été fixés au point IV de la note du 27 janvier 2010 intitulé « Organiser la résorption des points noirs du bruit » qui comportait notamment un point sur la mise en œuvre de la directive. Le pilotage du SPNQE par le DGPR est assuré notamment à l'occasion des « points sur dossiers » de durée 2 heures organisés toutes les 3 semaines¹⁰⁰.

- **Pilotage des services déconcentrés**

La mise en œuvre de la cartographie du bruit et des PPBE est bien cadrée par plusieurs circulaires qui précisent le rôle de chacun, notamment celles du 7 juin 2007, du 23 juillet 2008 et récemment par la circulaire du 10 mai 2011¹⁰¹.

Les DREAL ont un rôle d'animation locale. Elles sont en particulier chargées de la programmation financière relevant du niveau régional en liaison étroite avec les services déconcentrés. Les DREAL bénéficieront de crédits du programme n° 181 pour faire réaliser des cartes de bruit du réseau des collectivités territoriales par des bureaux d'étude extérieurs, les CETE ne pouvant pas assurer la réalisation du reliquat dans les délais. Les assistances à maîtrise d'ouvrage pourront cependant être assurées par les CETE. Les DREAL doivent faire remonter régulièrement aux directions d'administration centrale concernées l'état d'avancement de la cartographie et des PPBE.

Un réseau de correspondants bruit a été créé en 2010 dans toutes les DREAL, en tout 10 ETP, en partie grâce aux renforts « Grenelle ». La MBAP prévoit de les réunir avec les réseaux scientifiques et techniques deux fois par an. La première réunion (25 personnes) a eu lieu en novembre 2010. Elle a permis d'assurer leur formation par le CIDB via le canal de l'IFORE. La formation de spécialistes du bruit présente également l'intérêt de renforcer le vivier de compétences dans le domaine du bruit qui pourra se révéler utile lors des vacances de postes de la MBAP.

Les correspondants bruit doivent animer les DDT(M) :

- Identification des points noirs,
- création des observatoires du bruit dans les agglomérations⁵. Ils permettent de mettre en place un réseau de mesure, d'effectuer un suivi de l'évolution des « points noirs bruit » routiers et ferroviaires et de suivre l'application de la directive (cartographie et PPBE). Ils doivent en outre faciliter l'articulation avec les observatoires départementaux installés dans 70 départements à la suite de la circulaire du 12 juin 2001 et qui impliquent déjà les gestionnaires d'infrastructures et les communes.

L'opérateur de terrain est la DDT(M) qui :

¹⁰⁰ Ces « points sur dossiers » existent aussi pour les autres services de la DGPR.

¹⁰¹ Circulaire DGPR/DGTIM/SG du 10 mai 2011 relative à l'organisation et au financement des cartes de bruit et des PPBE devant être réalisés respectivement pour juin 2012 et juillet 2013.

-
- identifie les points noirs,
 - indique au riverain contacté s'il est éligible sur la base d'un devis dont l'État peut prendre en charge jusqu'à 80 % du montant,
 - participe à la mise en place des observatoires du bruit dans les grandes agglomérations.

L'aide à l'insonorisation vers les bénéficiaires est assurée par l'ADEME et par des crédits budgétaires via les DDT(M). Pour plus de la moitié des DDT(M), ceci constitue un métier nouveau. En effet, seules 42 ont déjà participé à des actions dans ce domaine.

- ***Relations avec les associations ayant un rôle d'opérateur***

La DGPR favorise le développement d'observatoires du bruit dans les agglomérations. Ils participent à la réalisation des cartes de bruit et bénéficient en 2011 d'un financement MEDDTL, de 120 k€ pour BRUITPARIF en Ile de France et de 70 k€ pour ACOUCITE dans l'agglomération lyonnaise. Quatre nouveaux observatoires ont été créés en 2011 grâce à un financement du PNSE et de l'ADEME : Saint-Etienne-Métropole, Nice-Côte-d'Azur, Communauté du Pays d'Aix, Grenoble-Alpes-Métropole.

De son côté le CIDB est chargé d'information (site internet, colloques..) et de documentation. Il est financé par la DGPR sur le programme n° 181 (700 k€ au budget 2011).

- ***Bilan de l'audit des DREAL***

La lutte contre le bruit n'a pu être évoquée que dans l'une des quatre DREAL auditées, celle de la Région Rhône-Alpes. La mission a noté « un contraste énorme entre la qualité du travail effectuée dans le domaine des ICPE et la timidité des actions menées dans la lutte contre le bruit ». 0,5 ETP étaient affectés au bruit et le fonds de concours de l'ADEME n'était utilisé qu'à 60 %. Elle constatait cependant une réelle impulsion, tant au niveau local avec la PRSE 2 « qui devrait permettre la mise en œuvre d'un vrai plan d'action structuré », qu'au niveau central qui « devrait permettre de clarifier les attentes vis à vis des DREAL dans un domaine dont elles ne peuvent être absentes ».

5.2.3.4. Réseau scientifique et technique

L'ADEME intervient dans les financements pour des travaux contractualisés État-Région, par exemple dans les Plans de modernisation des itinéraires routiers 2009-2014. Elle finance également des projets retenus lors de l'appel à projet « Amélioration des performances acoustiques des bâtiments et traitement des points noirs du bruit »

Le support scientifique et technique est apporté par :

- d'une part le CERTU sur les thème d'études sur les bruits cumulés (aérien , routier, ferroviaire) et l'IFSTTAR et le SETRA pour l'établissement de guides et manuels,

-
- d'autre part par les Pôles de compétence et innovation (PCI).

Le CETE Est (14 personnes) est spécialisé sur le bruit et les vibrations. Il est lié avec la DGPR par une convention qui porte notamment sur la réalisation des cartes de bruit et PPBE, la mise en place et le suivi des observatoires du bruit des grandes agglomérations et, s'agissant du bruit des transports terrestres et aériens, des assistances à maîtrise d'ouvrage pour la résorption des « points noirs bruit ».

Ces PCI représentent le MEDDTL à Bruxelles en tant qu'experts. A titre d'exemple, leur financement est assuré sur le titre IX à la fois par la DGPR et la DGITM :

- CETE Lyon = 150 k€ (DGPR) + 550 k€ (DGITM)
- CETE Est = 600 k€ (DGPR) + 270 k€ (DGITM)

5.2.4. Quelques réflexions et éléments d'analyse

5.2.4.1. Moyens

L'organisation mise en place avec un réseau de correspondants bruit dans les DREAL, la mobilisation des DDT(M) et des CETE, les moyens budgétaires, la clarification des rôles et la sensibilisation des préfets sont de nature à contribuer au respect des échéances de juin 2012 et juillet 2013. Les outils sont en place. Il apparaît utile de les accompagner par des tableaux de bord permettant de suivre l'avancement des programmes d'actions et notamment de la résorption des points noirs (budget, immeubles, logements).

5.2.4.2. Coordination entre directions d'administration centrale

L'implication de la DGPR et de la DGITM dans la programmation et le pilotage des actions bruit paraît coordonnée.

5.2.4.3. Animation

L'animation du niveau régional par la DGPR est assurée notamment lors des réunions du groupe de travail « Bruit », depuis novembre 2010, et des GTPR¹⁰². Ces occasions paraissent adaptées pour associer la DGITM à la présentation de sujets communs.

Par ailleurs, l'animation du réseau de « correspondants bruit » va entraîner un besoin d'espace partagé sur ICAR. La page « bruit » du site pourrait être complétée par les notes d'instruction, les comptes-rendus de réunion du groupe de travail « Bruit », les tableaux de bord... Sa dernière mise à jour date du 20 août 2010 et la « foire aux questions » ne comporte qu'une question-réponse. La page est heureusement reliée au site du CIDB qui est apparu bien construit, bien documenté et tenu à jour.

¹⁰² Le respect des échéances de la directive 2002/49/CE a été évoqué lors de la séance du 24 novembre 2011.

5.2.4.4. Prise en compte du bruit dans l'organisation des DREAL et DDT

La circulaire DGPR/DGITM/SG du 10 mai 2011 est venue heureusement encadrer la coordination entre DREAL et DDT(M) qui est nouvelle et, de ce fait, nécessitait une attention particulière.

5.2.4.5. Cas particulier des ICPE

L'article 3 de la directive précise que le « bruit dans l'environnement » vise les installations soumises à la directive IPPC. L'article R. 572-1 du code de l'environnement a étendu l'obligation de cartographie du bruit à l'ensemble des installations soumises à autorisation ou à enregistrement. Or, pour les ICPE, le bruit est réglementé par l'arrêté ministériel du 23 janvier 1997 dont les objectifs poursuivis et la méthodologie de mesures (la norme NF S 31-010) sont distincts de ceux de la directive 2002/49/CE. Un travail d'harmonisation permettrait, lors de l'instruction des dossiers de demande d'autorisation et lors de la réalisation des mesures périodiques imposées par les arrêtés préfectoraux, d'apporter aux collectivités territoriales gestionnaires de la cartographie du bruit les éléments nécessaires à sa mise à jour autour des ICPE soumises à autorisation.

5.2.4.6. Indicateurs et mise en place du PRSE

Les seuls indicateurs relatifs au bruit identifiés par la mission sont associés au PNSE 2009-2013. Rattachés à l'action 15 « Réduire les nuisances liées au bruit généré par les transports », ils portent sur le nombre de logements insonorisés et le montant des financements alloués. Ces données apparaissent dans les derniers dossiers de presse de la Ministre. Il est cependant regrettable que la mise en place de ces indicateurs qui constituent d'utiles outils de pilotage soient retardée par la trop lente déclinaison du PNSE en PRSE. Au 13 février 2012, le plan régional était adopté dans 13 régions sur 26, la consultation du public étant en cours ou achevée dans six régions supplémentaires. Les travaux n'étaient toujours pas lancés dans trois régions.

5.2.4.7. Information du public

L'information en ligne sur le bruit est, pour ce qui concerne le MEDDTL, assurée au niveau national sur son site internet et celui du CIDB. Les actions de résorption des « points noirs bruit » font l'objet de communiqués et de dossiers de presse, les derniers les 8 juillet et 14 décembre 2010 et le 27 janvier 2011 à l'occasion du bilan du PNSE partagé avec le ministère de la santé.

Compte tenu l'importance du nombre de personnes gênées fortement par le bruit, 200 000 bâtiments constituant, selon l'ADEME, des points noirs du bruit dont 55 000 sont des « supers points noirs du bruit », un emplacement particulier pourraient être réservé, sur le site internet du MEDDTL, au suivi des actions de résorption des points noirs bruit. Outre l'intérêt de pouvoir comparer l'avancement des actions vis à vis de la situation initiale, les points noirs pourraient être classés par type d'infrastructure de transports et degré de priorité.

5.2.5. Les conclusions de la mission sur la question de la lutte contre le bruit

La première échéance de réalisation de la cartographie et des PPBE est en partie dépassée, ce qui a contraint les autorités françaises à apporter des explications à la Commission Européenne. En vue de rattraper le retard et de respecter les dernières échéances de juin 2012 et juillet 2013, le MEDDTL a mis en place une organisation, des moyens humains, techniques et budgétaires. S'ils sont maintenus, ils contribueront à rattraper le retard et à prévenir un contentieux européen, ou à en limiter les conséquences, tout en poursuivant, voire en accélérant les actions de résorption des points noirs.

5.3. Les Plans de prévention des risques technologiques (PPRT)

L'imbrication d'installations dangereuses dans le tissu urbain constitue l'une des principales menaces dont les politiques de prévention des risques doivent se préoccuper.

Dans le dernier quart du siècle précédent, l'importance de cette question a fait l'objet d'une réelle prise de conscience et du constat que, si la réduction du risque à la source doit rester la première priorité, elle ne peut suffire toujours et qu'elle doit donc nécessairement être complétée par une maîtrise de l'urbanisation dans les zones les plus exposées.

La politique de maîtrise de l'urbanisation au voisinage des activités dangereuses s'est alors progressivement développée en utilisant des outils créés pour la circonstance et d'autres plus généraux dans le domaine de l'urbanisme. Mais les problèmes de l'urbanisation existante n'ont pu être traités efficacement qu'à partir de l'institution des Plans de prévention des risques technologiques (PPRT) décidée après la catastrophe d'AZF à Toulouse. La loi a prévu, avec ces plans, la mise en place de procédures efficaces pour la résorption de situations de risque inacceptables (droit de délaissement, expropriation...) et un principe de financement tripartite (État, collectivités, exploitant).

Les PPRT constituent un outil puissant, non seulement grâce aux dispositions qu'ils peuvent contenir, mais aussi par l'ensemble du processus qui les entoure et qui permet une « mise à plat » de la situation, une analyse renouvelée des possibilités de réduction des risques, une réflexion sur l'urbanisation intégrant la question des risques, et tout cela dans un cadre de concertation « grenellienne ».

Le Ministère a mis, à juste titre, l'adoption des PPRT au premier rang de ses priorités. Mais cela accroît d'autant l'effet désastreux qu'aurait un échec de cette politique.

Or, plus de huit ans après le vote de la loi du 30 juillet 2003 créant les PPRT, le succès est encore loin d'être au rendez-vous : les échéances initialement fixées (adoption de tous les plans dans un délai de cinq ans) n'ont absolument pas été respectées et même les objectifs fixés beaucoup plus récemment ne sont pas tenus. Il y a là un vrai risque de perte de crédibilité pour la politique de prévention des risques.

D'autres risques existent comme le développement d'incompréhensions entre le Ministère et ses représentants locaux qui demandent la mise en place de mesures contraignantes, d'une part, et les élus locaux ainsi que les riverains des sites dangereux qui peuvent s'estimer trop fortement concernés par ces contraintes, d'autre

part. Le risque de provoquer la régression de certaines formes d'activités industrielles ne peut pas non plus être écarté rapidement même s'il reste limité¹⁰³.

La mission a noté que la DGPR respecte la transparence sur ces difficultés et elle a particulièrement apprécié cette attitude. Elle a constaté aussi que les retards actuels sont dus notamment à une sous-évaluation du travail de conception considérable qu'il a fallu conduire initialement (et qui dépasse le seul cadre des PPRT) et à la difficulté des discussions locales qui ont probablement également été sous-estimées.

La mise en place des PPRT a maintenant franchi un cap ; le mouvement d'approbation des plans est bien lancé et les insuffisances de la loi (absence de règle de répartition des financements) ont été en partie corrigées. Mais le risque d'échec n'est pas encore écarté.

La mission recommande que le Ministère poursuive résolument son action dans la voie engagée qui paraît la meilleure même si elle reste difficile. Elle suggère cependant de veiller, à l'avenir, à ce que les objectifs fixés, s'ils peuvent être volontaristes, n'en soient pas pour autant irréalistes.

La mission souligne l'importance de la concertation et encourage la DGPR à bien appuyer l'action des DREAL à ce sujet. Elle insiste aussi sur la nécessité de maintenir et développer la compréhension entre l'administration et les industriels sur cette question qui les engage fortement. Elle suggère de réfléchir au moyen de renouveler l'adhésion politique nationale au processus des PPRT (processus de type débat public, travaux parlementaires...).

5.3.1. Le développement des actions de maîtrise de l'urbanisation autour des usines dangereuses

L'effort de systématisation des actions de prévention des risques industriels, engagé dans le dernier quart du 20^{ème} siècle notamment après la première directive « Seveso » (1982), a mis en évidence les risques résultant de l'imbrication entre des activités industrielles dangereuses et le tissu urbain. Cela a conduit, à partir de la fin des années 1980, au développement d'outils de maîtrise de l'urbanisation au regard des risques technologiques¹⁰⁴.

C'est ainsi que la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 *relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs* comprenait, dans son titre II *Protection de la forêt contre l'incendie et prévention des risques majeurs*, un chapitre II *Maîtrise de l'urbanisation* qui a prescrit la prise en compte des risques technologiques et naturels dans les documents d'urbanisme et a donné à l'État la possibilité de créer des servitudes d'utilité publique indemnifiables par

¹⁰³ Le risque de cette régression est bien avéré, mais les mesures de maîtrise de l'urbanisation n'en sont pas la cause, ou en tout cas pas la cause principale.

¹⁰⁴ La démarche de maîtrise de l'urbanisation est nettement plus ancienne en ce qui concerne les zones exposées à des risques naturels : les plans de surface submersible (PSS) ont été institués par un décret-loi du 30 octobre 1935, des dispositifs prenant en compte l'ensemble des risques naturels ont ensuite été créés avec les plans d'exposition aux risques naturels prévisibles définis par la loi du 13 juillet 1982 *relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles* et les périmètres de restriction ou d'interdiction de constructibilité régis par l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme ; ces mécanismes ont été fusionnés dans celui des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR ou PPRN) instaurés par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement*. Cette même loi a créé le mécanisme d'expropriation pour risque naturel majeur.

l'exploitant au voisinage d'une nouvelle installation classée « à implanter sur un site nouveau et susceptible de créer, par danger d'explosion ou d'émanation de produits nocifs, des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement ». En pratique, les catégories d'installations concernées ont été reprises de la liste des installations soumises à la directive Seveso, puis, après la révision de cette directive intervenue en 1996, du sous-ensemble de ces installations soumises aux obligations les plus importantes (installations « Seveso seuil haut »).

Parmi ces mesures, la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme était la plus susceptible d'avoir un impact significatif, par l'intermédiaire de la procédure du « porter à connaissance » permettant à l'État de notifier des risques à l'autorité responsable de l'urbanisme. Les servitudes d'utilité publique restaient, quant à elles, d'une portée très limitée puisque la création d'un nouveau site industriel est rare. C'est pourquoi la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 *relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages* a finalement supprimé la contrainte de nouveauté du site et a également étendu le mécanisme aux modifications d'installations existantes dès lors qu'elles sont soumises à autorisation.

Pour pallier les limites de ces servitudes, l'État a employé, dans les années 1990, la procédure du « Projet d'intérêt général » (PIG) pour imposer des contraintes d'urbanisme autour des sites industriels dangereux. Cette politique a produit des effets positifs ; mais, elle a aussi suscité des incompréhensions et des protestations de la part des populations et des maires des communes concernées, dont souvent une partie notable du territoire était ainsi limitée dans ses possibilités de développement. L'absence d'indemnisation constituait l'un des motifs de ces protestations, notamment de la part des résidents. Ceux-ci ainsi que les maires mettaient en avant, à juste titre, une autre insuffisance criante du dispositif : l'absence de mesures pour les constructions existantes. En effet, l'État justifiait par l'existence de risques importants les contraintes indéniables pesant sur les possibilités de développement de l'urbanisme ; en le faisant, il soulignait la gravité des dangers potentiels pesant sur les personnes présentes dans les zones concernées mais, pour autant, les mesures de protection de ces personnes restaient nécessairement limitées dans leur nature.

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

L'accident de l'usine AZF à Toulouse survenu le 21 septembre 2011, qui a fait 31 morts, près de 2 500 blessés et des dégâts très importants¹⁰⁵, a accru fortement la prise de conscience des risques liés à l'imbrication des usines dangereuses et du tissu urbain et de la nécessité de traiter les situations issues du passé.

Cet accident est à l'origine de la loi du 30 juillet 2003 déjà mentionnée dont une des mesures-phares est la création des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

¹⁰⁵ Au total, 25 550 logements ont été endommagés à des degrés divers dont 11 180 gravement. Plus d'un millier d'habitations ont été complètement détruites et plus de 1 200 familles ont dû être relogées dans l'urgence. Selon les assureurs, les dommages sont évalués aux environs de deux milliards d'euros.

Ces plans, approuvés par arrêté préfectoral, ont pour objectif de résorber les situations les plus risquées de proximité entre des constructions et des usines dangereuses. Ils sont donc limités aux cas existant à la date de publication de la loi (environ 415 bassins industriels relevant de 900 communes distinctes). Ils prévoient divers types de mesures :

- des mesures « foncières » sur l'urbanisation existante, composées d'expropriations et de droits à délaissement volontaire des biens ;
- des mesures « supplémentaires » de réduction du risque à la source sur les sites industriels, allant au-delà des exigences réglementaires, lorsque leur mise en œuvre est moins coûteuse que les mesures foncières qu'elles permettent d'éviter (par exemple : déménagement d'un site, déménagement d'un atelier au sein d'une plate-forme, refonte fondamentale du procédé industriel...) ;
- des restrictions ou règles sur l'urbanisme futur, sur l'usage des bâtiments futurs, des voies de communication existantes ou futures, des équipements..., ainsi que des restrictions d'usage ou des règles de construction sur les futurs bâtiments édifiés à proximité du site industriel ;
- des travaux à mener sur les constructions existantes au voisinage du site industriel, pour en réduire la vulnérabilité, travaux dont le montant ne peut excéder 10 % de la valeur vénale du bien.

La novation principale de ce dispositif porte sur les mesures dites « foncières » avec la possibilité pour les communes ou les EPCI compétents de créer un droit de « délaissement pour risques », et celle, pour l'État, de déclarer d'utilité publique « l'expropriation pour cause de risques » par les communes ou les EPCI. Les zones concernées sont définies par le plan. Pour la première fois, un dispositif cohérent a ainsi été institué pour traiter la question de l'urbanisation existant autour des sites dangereux.

La loi du 30 juillet 2003 a prévu le cofinancement des mesures foncières par l'État, les collectivités percevant la taxe professionnelle et l'industriel. Mais elle n'a pas précisé la répartition entre les financeurs en laissant à une convention entre eux le soin de le faire.

5.3.3. Les retards dans la mise en place des PPRT

Les PPRT constituent certainement un outil puissant pour améliorer les principaux problèmes actuels d'exposition de constructions à des risques industriels majeurs¹⁰⁶. Le Ministère a en fait l'un des piliers de sa politique de prévention des risques industriels. C'est dire qu'un échec dans la mise en œuvre de ces plans porterait un coup important à cette politique.

Or, cette mise en œuvre s'est avérée beaucoup plus longue et complexe que les déclarations initiales pouvaient le laisser penser : ainsi, alors que, à l'initiative du

¹⁰⁶ Il s'agit d'une approche qui n'est pas imposée par la directive « Seveso » et n'a pas de ce fait d'équivalents chez nos principaux partenaires européens.

Gouvernement, la loi du 30 juillet 2003 fixait un délai de cinq ans pour l'approbation de l'ensemble des PPRT (article 81 de la loi), à peine 10 % des plans étaient prescrits à cette date (la prescription étant l'acte formel lançant les travaux d'élaboration du plan) et seuls 4 plans (sur environ 410) étaient approuvés. Et la mauvaise estimation des délais a continué puisque, en octobre 2010, le Ministère affichait un objectif de prescription de 100 % des plans à la fin de cette même année et d'approbation de 60 % d'entre eux à la fin de 2011 (après avoir fixé, en février 2010, l'objectif que 40 % des plans soient adoptés avant la fin de l'année). Or, le taux de prescription n'a atteint qu'environ 88 % à la fin de 2010 (mais quand même 95 % à la fin de 2011) et le taux d'adoption n'a pas dépassé 23 % à la fin de 2010 et 35 % à la fin de 2011. Même si la définition d'objectifs ambitieux produit un effet d'entraînement, une trop grande discordance entre ces objectifs et les résultats finalement obtenus crée un risque important de décrédibilisation.

Le Ministère assez clairement expliqué les raisons de ce retard à l'occasion du dixième anniversaire de l'accident d'AZF (en septembre 2011)¹⁰⁷ et a repris son argumentaire dans le cadre de la présentation du bilan 2011 de l'inspection des installations classées¹⁰⁸.

La première raison est liée à l'importance du travail méthodologique que le Ministère a mené préalablement à l'engagement de l'élaboration des PPRT ; ce travail a notamment débouché sur une « doctrine » probabiliste formalisée dans l'arrêté du 29 septembre 2005 *modifiant l'arrêté du 10 mai 2000 modifié relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation*. Un guide méthodologique relatif aux PPRT a été publié en 2007 et fournit depuis lors un cadre précieux pour tous ceux qui participent à l'élaboration de ces plans.

Comme on le voit sur le graphique figurant ci-dessous, la prescription des PPRT a réellement pris son essor à partir de l'année 2008 après l'aboutissement de ces travaux préparatoires. Mais toutes les difficultés ne sont pas encore surmontées. Le même graphique montre d'ailleurs que l'approbation des PPRT, malgré une accélération provisoire à la fin de l'année 2010, ne progresse qu'assez lentement.

L'explication présentée en septembre 2011 inventorie d'une manière explicite et sans doute assez complète les difficultés que l'administration rencontre dans l'adoption des PPRT : grand nombre et complexité des documents techniques à instruire, existence de sites nécessitant des expertises approfondies en matière de réduction des risques et d'options d'urbanisme, faible acceptabilité sociale de la prescription de travaux sur les constructions environnant les sites¹⁰⁹, difficulté pour les entreprises d'avoir une vision

¹⁰⁷ On trouvera la fiche sur les PPRT publiée lors de ce dixième anniversaire à l'adresse http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Fiche_specifique_6_PPRT_vpv2.pdf

¹⁰⁸ Le dossier de presse de cette présentation est disponible à l'adresse http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/15-02-12_-_DP_-_Installations_classees_vfinale-2.pdf

¹⁰⁹ Ces travaux, d'un coût maximal de 10 % de la valeur vénale du bien, bénéficient d'un dispositif d'aide sous la forme d'un crédit d'impôts qui a fluctué dans le temps (15 %, puis 40 %, puis 30 % du montant des travaux) ce qui ne facilite pas sa présentation et laisse malgré tout un montant important à la charge des propriétaires.



de l'avenir suffisante pour s'engager dans l'investissement massif que peut représenter un PPRT).

Et l'adoption des conventions répartissant le financement des mesures foncières représente une nouvelle étape difficile à franchir.

Les enjeux financiers des PPRT sont effectivement importants ; lors du vote de la loi les instituant, le coût des mesures foncières avait été évalué entre 1 200 et 3 500 millions d'euros sur vingt à trente ans, dont la moitié sur les dix premières années. En 2011, l'estimation est précisée à « plus de 2,2 milliards d'euros (hors travaux sur les grandes infrastructures de transport) » devant s'étaler sur plusieurs années¹¹⁰.

Pour éviter les situations de blocage, la loi de finances pour 2012 a institué un mécanisme de répartition automatique du financement en cas d'absence d'accord un an après l'approbation du PPRT (cf. article L. 515-19 du code de l'environnement) ; l'État, les collectivités territoriales et les industriels prendront chacun en charge un tiers du coût total, avec des règles de répartition entre les collectivités et entre les industriels. Cette répartition n'est toutefois applicable que si le montant total est inférieur à 30 M€¹¹¹ ; pour les montants supérieurs, un plafonnement est appliqué à la participation des collectivités territoriales¹¹² et celles de l'État et des industriels sont accrues en compensation.

Cette disposition pallie une insuffisance de la loi initiale dont beaucoup étaient d'ailleurs conscients. En outre, une autre évolution récente va améliorer un second aspect du financement des PPRT : celui des travaux de renforcement du bâti existant.

¹¹⁰ On peut d'ailleurs saluer le fait que la dernière estimation reste à l'intérieur de la fourchette initiale ce qui montre la qualité de l'évaluation initiale.

¹¹¹ Sur la base d'un coût global de 2,2 G€ et de 172 PPRT donnant lieu à des mesures foncières, le coût moyen d'un plan serait de l'ordre de 13 M€.

¹¹² La contribution due par chaque collectivité territoriale ou groupement compétent est limitée à 15 % de la contribution économique territoriale totale perçue sur l'ensemble de son territoire au titre de l'année d'approbation du plan.

Ces travaux peuvent être imposés aux propriétaires dans la limite de 10 % de la valeur vénale des biens. Contrairement aux mesures foncières, celles-ci ne faisaient pas l'objet d'un financement, ni de la part des collectivités publiques ni de celle des industriels. Seul un crédit d'impôt de 15 % du coût était prévu. Cette situation suscitait naturellement des critiques des personnes concernées qui, du fait qu'elles étaient soumises à un risque moindre que celles bénéficiant des mesures foncières, devaient prendre à leur charge l'essentiel des mesures de prévention qui leur étaient imposées.

A la suite des discussions complexes et de quelques fluctuations, le montant du crédit d'impôt a été porté à 30 % du coût des travaux avec un plafond accru¹¹³. Ce dispositif encore imparfait a été très utilement complété grâce à un accord volontaire conclu le 21 mars 2012 entre les représentants des collectivités territoriales (l'Association nationale des communes pour la maîtrise des risques technologiques majeurs – AMARIS - avec le soutien de l'Association des maires de France - AMF) et ceux des industriels (l'Union des industries chimiques – UIC - et l'Union française des industries pétrolières - UFIP - avec le soutien du MEDEF) : cet accord recommande aux collectivités, d'une part, et aux industriels, d'autre part, de financer chacun 25 % des travaux avec le plafond applicable au crédit d'impôt. Ainsi, le propriétaire ne devrait plus garder à sa charge que 20 % des travaux.

Il ne faudrait cependant pas croire que ces avancées importantes vont abolir toutes les difficultés. La détermination des risques et des mesures à prendre suscite souvent des discussions complexes avec les industriels sur des aspects techniques (quel modèle prendre pour calculer les effets d'un éventuel accident ?...) ou sur les mesures à adopter (quelles formes d'activité dans des zones exposées ?...) avec, en arrière-plan, les questions financières. La concertation avec les collectivités reste aussi compliquée compte tenu des enjeux en termes de développement futur et de financement.

5.3.4. Des avancées positives mais encore beaucoup d'incertitudes

La DGPR affiche des résultats positifs en matière de PPRT : ce sont non seulement le « décollage » de ces plans mais aussi la réduction de l'étendue des risques que la démarche a provoqué (l'emprise des mesures foncières potentielles a été réduite de 350 km² en trois ans).

Mais il serait encore très présomptueux de considérer la mise en place des PPRT comme un acquis.

La DGPR, les préfets et les DREAL ont, et vont avoir pendant encore plusieurs années, une action délicate à mener pour achever la mise en place et le financement des PPRT, condition qui semble réellement utile pour permettre le maintien en France de secteurs industriels importants (chimie, raffinage...) dans des conditions acceptées par la population. Si le processus est mal mené, il peut cependant conduire à des réactions de rejet de l'industrie par la population et par des municipalités. Il peut aussi

¹¹³ Initialement, le crédit d'impôt représentait 15 % du coût des travaux, ceux-ci étant limités à 10 000 € pour un couple et à 5 000 € pour une personne seule. La loi Grenelle 2 a porté le taux à 40 % et les plafonds de travaux à 30 000 €. Enfin, la loi de finances pour 2012 a ramené le taux à 30 % et les plafonds à 20 000 € pour un couple et 10 000 € pour une personne seule.

conduire à des choix industriels défavorables à la France¹¹⁴, d'autant que, si d'autres États que la France se préoccupent de maîtriser l'urbanisation autour des usines dangereuses, aucun ne semble avoir engagé un processus aussi systématique que celui des PPRT¹¹⁵.

La mission a pu constater les perspectives positives liées aux PPRT et le travail important mené par l'administration qui a d'ores et déjà permis des avancées indéniables. Sa recommandation principale est de poursuivre résolument dans la voie actuellement tracée, en restant fermes sur les principes tout en se gardant d'un dogmatisme excessif, ce qui suppose probablement un pilotage à la fois précis et subtil de la part de la DGPR.

Une grande attention doit être portée aux modalités de concertation, qui ne doit pas se limiter à de l'information ni même à de l'explication. Les choix à faire engagent lourdement l'avenir de la population locale et il faut qu'elle se les approprie. A cet égard, la DGPR pourrait examiner comment soutenir davantage l'action des DREAL et des DDT en matière de concertation (cf. § 4.2.), au delà de l'appui qu'elle leur apporte déjà (réalisation par l'INERIS et large diffusion d'un guide de la concertation, organisation de réunions régulières avec les DDT ou les CETE, conclusion d'un marché à bons de commandes avec l'INERIS pour un appui aux services déconcentrés devant mener une concertation sur un dossier de PPRT particulièrement complexe).

Si elles sont d'une autre nature, les relations entre l'inspection des installations classées et les industriels doivent évidemment aussi faire l'objet d'une attention soutenue dans un contexte où les enjeux sont si importants. La compréhension n'étant pas la compromission, l'administration doit éviter les attitudes parfois perçues comme dogmatiques par des interlocuteurs, surtout au niveau local, qui n'ont pas toujours la même vision qu'elle des sujets.

Malgré le contexte budgétaire difficile, il faut également souligner l'importance que l'État ne soit pas pris en défaut sur le financement des PPRT. Jusqu'à présent, le Ministère a pu dégager les moyens nécessaires mais les besoins sont encore modestes. C'est évidemment un point de vigilance pour l'avenir.

La politique de maîtrise de l'urbanisation autour des usines à risques présente des enjeux sociétaux forts, qui sont pleinement des enjeux de développement durable. Sa définition et son pilotage doivent être entourés d'une concertation poussée et doivent obtenir les validations politiques adaptées. Cela a bien été le cas à l'origine des PPRT qui ont été expressément prévus par une loi résultant elle-même d'un important processus de concertation (tables rondes régionales et nationale sur les risques

¹¹⁴ À ce jour, à la connaissance de la mission, aucun industriel n'a indiqué décider de fermer un site à cause d'un projet de PPRT. On ne peut par contre exclure qu'une fermeture décidée pour d'autres motifs soit anticipée pour éviter le coût d'un PPRT. Un grand industriel a cependant récemment indiqué à un membre de la mission que, plus que le coût d'un PPRT, c'est le risque d'être un jour à l'origine d'un accident majeur qui pourrait le pousser à fermer un site trop inséré dans le tissu urbain.

¹¹⁵ Selon les informations communiquées à la mission par la DGPR, la Belgique dispose désormais d'un dispositif équivalent à une expropriation lorsque le risque individuel est supérieur à 10^{-7} ; les Pays-Bas ont, depuis quelques années, une politique de réduction des zones exposées à un risque industriel reposant sur l'expropriation des usines elles-mêmes ; quant au Royaume-Uni, après l'accident survenu en décembre 2005 dans le dépôt pétrolier de Buncefield au nord de Londres, il réfléchirait à un dispositif s'inspirant des PPRT.

industriels, commission d'enquête parlementaire...). Ceci doit être régulièrement renouvelé. La table ronde sur les risques industriels tenue en juillet 2009 y a contribué. La constitution par la DGPR d'un comité de pilotage des PPRT, associant industriels (UIC et UFIP), collectivités (AMARIS) et ONG (FNE) et réuni au moins une fois par trimestre, a été une excellente initiative car elle contribue à former une communauté de compréhension des problèmes, même si elle n'empêche pas les divergences¹¹⁶. En dehors de ce cadre particulier, la DGPR maintient sur les PPRT comme sur les autres sujets de sa compétence un rythme soutenu de concertation avec les différents acteurs concernés (participation à l'assemblée générale de l'association AMARIS, échanges réguliers avec l'association des maires de France et avec les parlementaires les plus intéressés, contributions aux actions de formation de FNE...).

Cette concertation régulière est à la fois efficace et indispensable. Mais elle ne suffit pas. Il est nécessaire, de temps à autre, de valider le consensus de manière un peu solennelle¹¹⁷. Ce peut être un débat au sein d'une instance permanente comme le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques ou des initiatives plus ponctuelles mais plus visibles. L'utilisation de la procédure du débat public pourrait également être intéressante, même si le processus est peut-être trop engagé maintenant. En outre, il n'y aurait que des avantages à ce qu'un regard plus politique soit porté sur ce sujet (mission parlementaire, rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques si celui-ci décidait de se saisir de la question...).

5.4. La prise en compte des installations classées ne relevant pas des priorités

Les quelques milliers d'installations classées présentant les enjeux les plus importants en termes de risques chroniques ou accidentels mobilisent fortement l'inspection des installations classées et sont soumises à un contrôle très suivi de sa part. En particulier, les 3 000 établissements présentant les risques les plus importants sont inspectés au moins une fois par an, certains pouvant l'être plusieurs dizaines de fois.

Si cette priorisation est totalement justifiée, elle ne doit pas conduire à oublier les 490 000 autres installations classées, soumises à autorisation, à enregistrement ou à déclaration, qui peuvent être à l'origine d'accidents, de pollutions ou de nuisances tout-à-fait significatives même si leur ampleur et donc notamment l'importance de la population concernée sont en général réduites.

Une nuisance subie par une seule personne peut être, pour celle-ci, aussi importante qu'une autre qui affecterait plusieurs milliers d'individus. L'État ne peut se désintéresser des problèmes que peuvent créer ces centaines de milliers

¹¹⁶ C'est notamment au sein de ce comité que sont élaborées collectivement des doctrines visant à préciser les conditions d'application des textes réglementaires. De même, ce comité est à l'origine des mesures récentes visant à améliorer le financement des PPRT.

¹¹⁷ Par exemple, la récente doctrine sur les mesures foncières ou de maîtrise de l'urbanisation applicables aux activités économiques ou encore celle applicable aux activités portuaires a été élaborée au sein du comité de pilotage des PPRT. Vu l'importance de la question au plan sociétal (Les risques liés au voisinage peuvent-ils être traités différemment selon que les personnes concernées sont au travail ou chez elles ? Comment concilier réduction des risques et développement de l'activité portuaire ?...), une validation par une instance plus large que ce comité aurait pu être utile.

d'installations petites ou moyennes. S'il le faisait, il ne répondrait pas à l'attente de nos concitoyens.

Depuis déjà longtemps, le Ministère est conscient de sa difficulté à traiter les installations à enjeux limités. Il a envisagé diverses solutions souvent sans les mettre en œuvre complètement vu les réticences qu'elles soulevaient. En particulier, la réduction drastique du champ du régime des installations classées, souvent suggérée voire rêvée par certains, a été limitée à quelques remontées de seuils qui ont un effet sur les statistiques mais ne suffisent pas à répondre au problème. Surtout, il apparaît que cette évolution n'est satisfaisante ni au plan de la protection de l'environnement ni à celui de l'optimisation des finances publiques car, pour qu'elle soit efficace, elle devrait être accompagnée d'un développement par les collectivités territoriales de services ayant une compétence technique proche de celle de l'inspection des installations classées, faisant donc en partie double emploi avec elle et ne bénéficiant pas des effets de mutualisation de cette dernière.

Pour autant, la mission considère comme essentiel que la difficulté à trouver une solution satisfaisante ne conduise pas l'administration à renoncer à améliorer les conditions de contrôle des installations classées à enjeux limités.

Certaines évolutions engagées au cours des dernières années semblent positives et devraient probablement être développées ; il s'agit notamment, pour certains aspects s'y prêtant, de l'instauration de contrôles par des organismes agréés (même si elle pose la question des modalités de traitement par l'inspection des anomalies importantes qui lui seront signalées). Il s'agit également du développement du recours à des certifications volontaires.

La possibilité d'intervention de médiateurs pour résoudre certains problèmes de voisinage pourrait aussi être envisagée.

Ces voies de progrès ne sont certainement pas les seules. La mission recommande donc qu'une attention particulière soit portée à la recherche des moyens permettant d'améliorer le contrôle des installations classées à enjeux limités, et que ceci constitue un axe stratégique pour l'inspection des installations classées au cours des prochaines années.

5.4.1. L'importance des installations non classées comme « à enjeux » et les modalités de leur contrôle

La France comptait à la fin de 2011 environ 500 000 établissements relevant du régime des installations classées. Parmi ceux-ci on peut distinguer :

- environ 450 000 installations¹¹⁸ soumises à déclaration,
- 43 600 établissements comprenant au moins une installation soumise à autorisation (dont 16 500 élevages) et 1 050 établissements soumis à enregistrement,

¹¹⁸ Ce nombre est assez approximatif. Il a été retenu il y a déjà plusieurs dizaines d'années après une extrapolation effectuée sur la base d'enquêtes fragmentaires sur le rapport entre le nombre d'installations soumises à déclaration et le nombre d'installations soumises à autorisation. Sa remarquable constance doit donc être relativisée.

-
- 6 500 installations relevant de la directive européenne IPPC – qui sera remplacée par la directive IED - (dont 3 100 élevages),
 - 4 200 carrières,
 - 1 140 établissements présentant des risques d'accidents majeurs (SEVESO) dont 616 « SEVESO seuil haut » (y compris 24 stockages souterrains qui dépendent du code minier).

Cette répartition ne met pas en évidence la montée en puissance du régime d'enregistrement encore très récente et qui devrait à terme réduire notablement le nombre d'installations soumises à autorisation¹¹⁹.

Les inspecteurs des installations classées (au nombre d'environ 1 500 pour 1 200 ETPT) effectuent environ 24 000 visites d'inspection. Ce nombre est depuis plusieurs années en réduction constante¹²⁰ mais le nombre d'inspections approfondies reste stable.

La fréquence des inspections d'un site est, naturellement, extrêmement variable. La DGPR a veillé depuis plusieurs années à encadrer clairement l'activité d'inspection des installations classées. Ainsi, le plan de modernisation de cette inspection, adopté en 2004, a fixé les règles suivantes :

- au moins une inspection par an dans les 2 000 établissements qui présentent le plus de risques, établissements dits « prioritaires » ;
- au moins une inspection tous les 3 ans dans les 8 000 établissements qui présentent des enjeux importants, établissements dits « à enjeux » ;
- aucun des autres établissements autorisés ne sera visité moins d'une fois tous les 10 ans.

Aucune fréquence n'est imposée pour les installations soumises à déclaration.

Le « programme stratégique 2008 – 2012 de l'inspection des installations classées » a quelque peu modifié ces règles ; les inspections doivent maintenant avoir lieu :

- au moins une fois par an dans les 3 000 établissements qui présentent le plus de risques pour les personnes, leur santé et l'environnement ;
- au moins une fois tous les 3 ans dans les 10 000 établissements qui présentent des enjeux importants en terme de protection des personnes, de leur santé et de l'environnement, en incluant en particulier tous les établissements relevant de la directive IPPC ;

¹¹⁹ Le programme de création de catégories d'installations soumises à enregistrement engagé lors de la création du régime en janvier 2010 prévoyait que les rubriques relevant de ce régime devaient, à la fin de 2011, concerner 30 % du flux de demandes relevant précédemment de la seule autorisation.

¹²⁰ 28 500 en 2007, 26 500 en 2008, 25 600 en 2009 et 24 500 en 2010.

- tous les autres établissements autorisés auront été visités depuis moins de 7 ans au terme du programme ;
- sur les installations soumises à déclaration, en plus des contrôles périodiques par des organismes agréés, et des contrôles réalisés suite à plaintes, l'inspection organisera des opérations coup de poing ciblées sur certains secteurs notamment dans le cadre des actions nationales ;
- des contrôles inopinés (notamment des rejets) seront réalisés ou diligentés par l'inspection sur 10 % des établissements industriels soumis à autorisation chaque année.

Le bilan de l'inspection en 2010 fait apparaître les résultats suivants :

CONTROLES	AUTORISATION	DECLARATION	AUTRES	TOTAL
Visites d'inspection approfondie	8 041	1 458	634	10 133
Autres visites d'inspection	8 376	3 529	2 500	14 405
Total des visites d'inspection	16 417	4 957	3 133	24 507
- dont visites suite à accident ou pollution accidentelle	175	67	0	242
- dont visites suite à plainte	258	291	0	549
- dont visites de récolement suite à l'arrêt de l'activité	336	30	0	366
Nombre de contrôles inopinés des rejets	3 144	270	33	3 447

L'inspection des installations classées est très présente dans les grands établissements : le record de présence serait constitué par le site de la raffinerie Exxon de Gravenchon qui a été inspecté 26 fois en 2011 et qui, la même année, a été concerné par une dizaine d'arrêtés préfectoraux préparés par l'inspection¹²¹.

Le suivi par l'inspection est encore très significatif pour les établissements moins importants mais néanmoins classés « à enjeux », en particuliers tous ceux contenant une installation relevant des directives européennes Seveso et IPPC ou IED.

Pour la trentaine de milliers d'autres installations soumises à autorisation ou enregistrement, la présence de l'inspection est déjà beaucoup plus limitée (1 fois tous les 7 ans). Ceci permet d'avoir un avis global sur la tenue de l'installation mais plus difficilement d'identifier préventivement un problème particulier¹²².

Enfin, le contrôle mené sur les installations soumises à déclaration est très fragmentaire : en moyenne, d'après les données présentées ci-dessus, une telle installation devrait être contrôlée une fois tous les 90 ans !

La mission souligne qu'une telle situation n'est pas anormale ; la puissance publique doit adapter son niveau d'intervention à ses moyens et aux enjeux et, dans le cas

¹²¹ D'après la DGPR, il s'agit du site ayant fait l'objet du plus grand nombre de visite.

¹²² L'inspection a toutefois d'autres sources d'information sur les installations, notamment la transmission de données dans le cadre de l'autosurveillance.

d'espèce, la DGPR a fixé un cadre logique pour donner de la rationalité à la répartition des moyens d'inspection. Par ailleurs, il existe beaucoup d'autres réglementations pour lesquelles les objets réglementés sont rarement contrôlés ; c'est le cas de la plupart des dispositions applicables à un nombre très important d'assujettis. Les contrôles sont alors souvent effectués soit de manière aléatoire, soit en réaction à un événement particulier ou une plainte.

Mais le caractère normal et logique de l'organisation du contrôle des installations classées ne suffit pas à écarter toutes les difficultés pouvant résulter de la très faible présence de l'inspection dans la très grande majorité des installations classées. Les installations non prioritaires peuvent être la cause de pollutions ou de nuisances, accidentelles ou chroniques, avec un impact important pour leurs riverains ou leur milieu ambiant. Et on ne peut satisfaire une personne dont la vie est perturbée par le bruit d'une installation mitoyenne soumise à déclaration en lui disant que l'inspection contrôle dix fois dans l'année le complexe chimique situé à cent kilomètres de là !

Il n'est pas anormal que le contrôle de certaines installations repose en partie sur les plaintes. Mais cela suppose que celles-ci soient traitées convenablement et avec diligence. Or, le traitement d'une plainte est une activité souvent pénante et difficile à mener, compte tenu notamment de ses dimensions souvent non techniques (les questions de relations de voisinage peuvent jouer un rôle important dans l'apparition d'une plainte). Le plan stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées fixe l'objectif que 80 % des réponses sur les suites données à une plainte soient apportées en moins de deux mois mais les résultats pratiques ne sont pas clairs. Le fait que seulement 549 inspections aient été menées en 2010 consécutivement à une plainte peut, certes, traduire une excellente insertion des installations dans leur voisinage (seule une installation sur 1 000 suscitant une plainte) ; il pourrait aussi révéler le fait qu'une partie des plaintes ne sont pas réellement traitées.

5.4.2. Vers une meilleure prise en compte des installations classées « non prioritaires »

Une incapacité du Ministère à répondre aux nuisances ressenties par certains de nos concitoyens du fait d'installations soumises à son contrôle constituerait un échec dans la politique de prévention des risques et un élément d'affaiblissement de la crédibilité de l'État dans son action en matière d'environnement industriel. C'est un enjeu qui a déjà été identifié mais qui ne doit pas être perdu de vue, même si cette question semble moins emblématique que la sécurité des installations « Seveso ».

Depuis de nombreuses années, l'administration s'interroge sur la meilleure manière de traiter (ou de ne pas traiter) les « petites installations classées ». A la fin des années 1980, une mission d'inspection générale avait proposé de conserver les installations soumises à déclaration dans le régime des installations classées mais de confier le contrôle de celles qui sont implantées dans des communes importantes aux services municipaux. Cette proposition était intellectuellement intéressante mais se heurtait à des difficultés institutionnelles et au manque d'attrait des communes pour l'exercice d'un tel contrôle.

De manière plus constante, le Ministère a envisagé de réduire le nombre d'installations classées en remontant les seuils de la nomenclature. Des décisions ont même été prises dans ce sens, mais de manière relativement limitée vu les oppositions rencontrées notamment de la part des associations de protection de l'environnement et des collectivités territoriales, ces dernières étant conscientes du fait qu'un retrait d'installations de la nomenclature des installations classées les transfère dans le domaine de la police du maire¹²³.

La mission observe à ce sujet que la prévention des risques et nuisances dus aux « petites installations » doit reposer, au moins autant que pour les plus grandes, sur une réglementation technique générale. Même si celle-ci est souvent moins complexe que celle relative aux grandes installations, son élaboration nécessite des compétences techniques dont dispose la DGPR ; décentraliser la réglementation des petites installations obligerait les collectivités à se doter elles aussi de compétences dans ce domaine, ce qui ne semble pas optimal en termes de finances publiques.

L'appréciation est plus nuancée en ce qui concerne l'exercice du contrôle ; pour une part, celui-ci nécessite aussi des connaissances techniques, éventuellement fournies par des organismes agréés de contrôle (cf. ci-après) mais, pour une autre part, il peut être remplacé par des actions de médiation pour le traitement de plaintes de voisinage. Il serait donc possible, en théorie, que des services de collectivités interviennent pour désamorcer certains conflits, avant l'éventuelle action de l'inspection des installations classées ou en parallèle de celle-ci. Des réflexions pourraient être menées à ce sujet, à condition que des collectivités soient volontaires pour le faire. Cette perspective semble en tout état de cause limitée.

Ce constat ne doit pas conduire à empêcher toute réflexion sur les moyens d'améliorer le traitement des petites installations classées. La poursuite du transfert de catégories d'installations du régime de l'autorisation vers celui de l'enregistrement accroît en effet l'importance de la question : même si elle ne réduit pas la fréquence des contrôles pour les installations, elle devrait, en abrégant les procédures, limiter les contacts entre l'industriel et l'inspection au moment de la création de l'installation et lors de ses modifications alors que ces contacts sont des occasions de sensibilisation de l'exploitant au respect de ses obligations et d'explicitation de ces dernières et qu'elles permettent en outre à l'inspection d'acquérir une connaissance de l'installation et de son exploitant contribuant à l'activité de contrôle¹²⁴.

Ces observations n'enlèvent rien aux avantages du régime d'enregistrement qui constitue une simplification pour l'exploitant et qui permet à l'inspection des installations classées de redéployer une partie de ces activités vers des tâches utiles tout en fournissant un bon encadrement à l'exploitation de l'installation au regard de la protection de l'environnement. Mais elles contribuent à la recommandation de la mission d'approfondir la réflexion sur l'optimisation du contrôle des installations

¹²³ Contrairement à ce qu'on pourrait croire un peu rapidement, les organisations professionnelles ne sont pas non plus toujours favorables à un relèvement des seuils d'entrée dans le régime des installations classées.

¹²⁴ La DGPR a indiqué à la mission que, pour sa part, elle ne pensait pas que la procédure d'enregistrement réduirait les contacts entre l'industriel et l'inspection puisque cette dernière doit toujours instruire un dossier de l'exploitant (ce dossier devant justifier que l'installation est conforme à la réglementation). Il serait intéressant d'enquêter sur la situation réelle lorsque la procédure d'enregistrement aura atteint un régime de croisière.

classées non prioritaires et de la résolution des difficultés qu'elles peuvent créer pour leur voisinage.

L'une des voies d'amélioration de ce contrôle est sans doute le développement de l'intervention d'organismes agréés. Celle-ci a été prévue, pour certaines catégories d'installations soumises à déclaration, par une disposition de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement* qui n'a finalement été mise en œuvre qu'une dizaine d'années plus tard¹²⁵. Les catégories d'installations soumises à un contrôle périodique sont identifiées par les lettres « DC » dans la nomenclature des installations classées.

Cette forme de délégation du contrôle n'est possible que pour la vérification du respect de règles ne laissant pas de marge d'appréciation au contrôleur, par exemple le respect de limites de rejet (un organisme privé, même agréé, n'ayant pas la légitimité pour interpréter la réglementation). Sous réserve de cette observation, un développement de l'intervention des organismes agréés devrait être recherché¹²⁶.

La délégation d'un contrôle n'est acceptable que si l'administration exerce un contrôle, dit de deuxième niveau, sur les organismes agréés. Or, l'exercice de ce contrôle se heurte souvent à la perte de compétence technique qui résulte, pour l'administration, de l'abandon des contrôles de premier niveau. Ce risque est très limité dans le cas de l'inspection des installations classées puisque celle-ci continuera, en tout état de cause, à mener une importante activité d'inspection dans les installations.

Une autre contrainte d'un tel contrôle délégué est l'information de l'administration sur les non conformités les plus graves, logiquement imposée aux organismes agréés par la loi ENE.

Depuis l'entrée en vigueur des premiers contrôles des installations déclarées concernées, les représentants des DREAL se sont inquiétés des suites qu'ils devaient donner à d'éventuelles informations de non-conformités qu'ils recevraient d'organismes agréés, l'absence d'action pouvant leur être reprochés en cas de sinistre ultérieur. Jusqu'en 2010, la DGPR a défendu que les retours devaient être limités à des données globales d'activité, essentiellement à l'usage de l'administration centrale, et que les services régionaux avaient seulement à les transmettre à des fins de comptabilisation¹²⁷. On peut penser cependant que, face à un constat particulièrement grave, un

¹²⁵ Notamment grâce à la publication du décret n° 2006-435 du 13 avril 2006 *fixant les modalités du contrôle périodique de certaines catégories d'installations classées soumises à déclaration*. Ce décret a été abrogé depuis et remplacé par d'autres dispositions codifiées dans le code de l'environnement.

Pour mémoire, on notera que certaines ICPE soumises à autorisation, comme les tours aéro-réfrigérantes, ont aussi des obligations de contrôle périodique par des organismes agréés.

¹²⁶ Un important travail a été fait dans les dernières années pour mettre les prescriptions nationales applicables aux installations soumises à déclaration dans un état compatible avec le développement des contrôles par des organismes agréés.

¹²⁷ En cela, les contrôles des organismes agréés ne sont pas réellement des contrôles délégués par l'administration puisque celle-ci n'a pas connaissance de leurs résultats, sauf si elle procède elle-même à son propre contrôle et qu'elle demande communication du rapport fait par l'organisme agréé. L'article L. 512-11 du code de l'environnement stipule d'ailleurs que ces contrôles « permettent à l'exploitant de s'assurer que ses installations fonctionnent dans les conditions requises par la réglementation ».

organisme agréé aurait hésité à s'en remettre complètement à l'exploitant sans rien dire lui-même à l'administration.

La loi ENE a fait évoluer cette question en modifiant l'article L. 512-11 du code de l'environnement : auparavant, la loi habilitait un décret en Conseil d'État à fixer « *les conditions dans lesquelles les résultats (des contrôles) peuvent être tenus à la disposition de l'administration* » ; dorénavant, non seulement les résultats « *sont tenus à la disposition de l'administration* » (la possibilité est remplacée par une obligation et la nouvelle rédaction de l'article R. 512-59 précise que l'exploitant doit tenir ses deux derniers rapports de visite à la disposition de l'inspection), mais encore, « *lorsque certaines non-conformités sont détectées* », ces résultats sont « *transmis à l'autorité administrative compétente* ». Le décret du 7 novembre 2011 a de ce fait modifié l'article R. 512.58 du code en précisant que les arrêtés qui fixent les prescriptions sur le respect desquelles porte le contrôle périodique doivent aussi « *définir celles dont le non-respect constitue une non-conformité majeure entraînant l'information du préfet* ».

Ces nouvelles dispositions ont relancé les interrogations des DREAL. Mais il n'y aura pas de difficulté immédiate car il n'y aura aucun retour au titre des non-conformités majeures avant 2013 ; en effet, un certain délai va être nécessaire pour mettre en place ce nouveau dispositif : il convient en effet que les arrêtés nationaux pour chaque rubrique définissent préalablement les « non-conformités majeures », ce qui n'est pas encore commencé¹²⁸. Par ailleurs, le processus retenu est lui-même assez long car il prévoit une notification à l'exploitant par l'organisme (dans un délai de trois mois), puis la réponse de l'exploitant qui pourra lui-même proposer un délai de réalisation, puis une contre-visite qui doit avoir lieu au plus tard quatorze mois après la réception du premier rapport de visite¹²⁹. L'objectif des contrôles par les organismes agréés reste en effet la responsabilisation des exploitants. La DGPR souhaite les inciter à mettre d'eux-mêmes leurs installations en conformité et à n'alerter l'administration qu'en cas de problème persistant.

La mission attire cependant l'attention de l'administration sur les deux remarques suivantes :

- Il existe une différence de fréquence peu explicable dans le régime de surveillance des ICPE par les services de l'État ou les organismes délégués : tous les 7 ans pour le cas général des installations soumises à autorisation, et tous les 5 ans pour les installations présentant a priori moins de risques ou explicitement plus petites soumises à déclaration et au contrôle quinquennal (qui sont par ailleurs encadrées par un arrêté plus sévère, comme cela a été mentionné plus haut)¹³⁰ ;
- Le nouveau dispositif peut créer une charge non négligeable pour les DREAL qui devront rapidement (courant 2013) commencer à donner suite, sous l'autorité du Préfet, aux non-conformités majeures perdurant après l'intervention de

¹²⁸ Les arrêtés récents (postérieurs au décret du 7 novembre 2011) ne comportent toujours pas de précisions en la matière. La DGPR a en effet d'abord voulu définir une doctrine générale sur la notion de « non-conformités majeures ». Cette doctrine a été présentée au CSPRT en avril 2012.

¹²⁹ La procédure détaillée est décrite au nouvel article R. 512-59-1 du code de l'environnement.

¹³⁰ La DGPR justifie cet écart par la grande différence de nature entre les inspections et les contrôles des organismes agréés. Mais ce n'est pas immédiatement identifiable par un observateur non averti.

l'organisme agréé. En soi, cette évolution n'est nullement critiquable, mais il faut la préparer.

Une autre voie favorisant la conformité des installations à la réglementation est le développement du recours à des certifications à des normes telles que l'ISO 14001 ou de la participation volontaire des exploitants à un système communautaire de management environnemental et d'audit ("EMAS"). Le décret n° 2011-1460 du 7 novembre 2011 *modifiant les dispositions du code de l'environnement fixant les modalités du contrôle périodique de certaines catégories d'installations classées soumises à déclaration et modifiant le décret n° 2009-835 du 6 juillet 2009 relatif au premier contrôle périodique de certaines catégories d'installations classées soumises à déclaration* prévoit des mesures incitant à un tel développement.

Pour la DGPR, la difficulté principale vis-à-vis des petites ou moyennes installations est d'identifier et de sanctionner les installations non déclarées ou qui ne demandent pas le contrôle périodique auquel elles sont assujetties. Elle a engagé diverses démarches, et notamment la création progressive d'un fichier informatisé des installations déclarées¹³¹ qui aidera à traiter le second des deux cas de figure envisagés ci-dessus.

D'autres voies complémentaires doivent sans doute être recherchées pour améliorer la prévention et la réduction des risques et nuisances créés par les installations classées considérées comme non prioritaires, sans se limiter aux plus petites relevant du régime de la déclaration. Ce pourrait être l'un des axes du plan qui doit prendre la succession du plan stratégique 2008-2012 de l'inspection des installations classées.

5.5. L'inspection des installations classées agricoles

Les installations agricoles représentent une catégorie importante des installations classées pour la protection de l'environnement. Elles sont importantes par leur nombre (48 % des installations relevant de la directive IPPC, un tiers des installations soumises à autorisation, 15 % de l'ensemble des installations classées) ; elles le sont aussi par les enjeux, par exemple en matière de pollution par les nitrates¹³².

Les installations classées agricoles présentent une spécificité par leur appartenance plus ou moins forte au « monde agricole » dont il est évident qu'il diffère par bien des aspects du « monde industriel ». Elles présentent une deuxième spécificité par l'existence d'une inspection des installations classées spécialisée, qui résulte à la fois des particularités des installations à contrôler et de l'histoire de l'organisation administrative française.

Cette organisation particulière permet au Ministère de bénéficier, pour l'inspection des activités agricoles, d'agents ayant une bonne connaissance des professionnels qu'ils doivent contrôler, même si la récente réorganisation des services départementaux a pu limiter cet avantage en insérant les inspecteurs de la santé publique vétérinaire

¹³¹ Contrairement à ce que l'on pourrait croire, un tel fichier n'existe pas encore et, dans certains départements, les déclarations sont toujours traitées manuellement !

¹³² Les installations agricoles sont en effet parmi les sources notables de la pollution par les nitrates dans des régions comme la Bretagne et cette pollution vient de conduire la Commission européenne à traduire la France devant la Cour de justice de l'Union européenne pour manquement à la directive « nitrates » de 1991. Une éventuelle condamnation pourrait coûter cher à notre pays.

(ISPV) dans des services dont le monde agricole ne constitue plus qu'un interlocuteur minoritaire.

Mais le système actuel d'inspection des installations classées agricoles crée aussi des difficultés en matière d'organisation (dans certains départements, les effectifs d'inspection sont extrêmement faibles et posent des problèmes récurrents de gestion) et surtout en matière de pilotage : il est en effet difficile pour la DGPR de piloter directement des portions de services départementaux mais le pilotage intermédiaire par les DREAL s'avère également délicat. En outre, la gestion des agents par le ministère chargé de l'agriculture limite aussi les moyens de pilotage dont dispose le ministère chargé de l'environnement¹³³.

La DGPR a développé, en liaison avec le ministère chargé de l'agriculture, des procédures et des outils d'animation de l'inspection des installations classées agricoles. La constitution récente d'un réseau de référents (les « inspecteurs-ressources des installations classées des services vétérinaires » - IRIC -) peut être utile si ces référents sont convenablement animés et s'ils arrivent à trouver leur place. D'une manière générale, la DGPR doit continuer à avoir le souci permanent du pilotage des ISPV dans leur activité en matière d'installations classées en prenant systématiquement en compte leurs particularités et en favorisant le rôle de pilote régional que doit jouer la DREAL.

La mission reste cependant dubitative sur la pérennité de cette organisation, notamment dans les départements à faibles effectifs d'inspection des installations classées agricoles. Les conditions d'une intégration de ces inspecteurs dans les DREAL devrait être approfondie.

Le pilotage de l'inspection des installations classées est assuré par la DGPR. Si, depuis 2010, les services d'inspection des installations classées en charge de la majorité des installations industrielles sont les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), l'inspection des installations agricoles assurée par les inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV) est positionnée dans les Directions Départementales de la Protection des Populations (DDPP) ou les Directions Départementales de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP).

5.5.1. Le champ de l'inspection

Le champ des installations classées dans le monde agricole est très vaste, puisque sont concernés :

- les élevages (bovins, ovins, porcins, volailles, piscicultures, chiens...),
- les abattoirs, les équarrissages,
- et les industries agro-alimentaires de préparations d'aliments à base de viande.

¹³³ Cette situation de gestion par un ministère tiers des agents des services déconcentrés mettant en œuvre les politiques de l'environnement était très largement répandue avant 2007 et son existence pour l'inspection des installations classées agricoles paraissait donc normale. Elle devient plus difficile à maintenir dès lors qu'elle est concentrée sur quelques domaines particuliers.

Les autres installations de préparations d'aliments, les laiteries, les sucreries, les distilleries, les silos à céréales sont en général inspectées par les DREAL.

Dans chaque département, un arrêté préfectoral, qui doit être régulièrement tenu à jour et actualisé, précise le champ de compétence de chacun des services. Lors des inspections des DREAL, qui sont en charge de la coordination de l'inspection des installations classées, les inspecteurs généraux s'attachent à vérifier la gestion de cet interface. Si elle ne pose pas problème dans une majorité des cas, il arrive que des difficultés ardues soient ressenties jusqu'au niveau de l'autorité préfectorale. Il importe donc que la DGPR continue de veiller attentivement à toutes les remontées du terrain à ce sujet, qu'elles proviennent des DREAL comme des DD(CS)PP.

Selon leur importance et comme les autres installations classées, les installations classées agricoles sont soumises à déclaration ou autorisation ou plus récemment au régime intermédiaire d'enregistrement¹³⁴.

Comme cela a été rappelé au sous-chapitre précédent, on dénombre globalement, en 2011, environ 450 000 installations classées soumises à déclaration, 1 000 soumises à l'enregistrement et 43 600 soumises à autorisation. Parmi elles, le secteur agricole contrôlé concerne 17 700 établissements soumis à autorisation, dont 15 300 élevages (parmi ceux-ci, 3 100 sont soumis à la directive européenne IPPC), 400 abattoirs et 2 000 industries agro-alimentaires. Les ICPE agricoles déclarées sont au nombre de 59 000 environ.

Ces établissements sont très inégalement répartis sur le territoire, puisque la région Bretagne en concentre 40 %, les Pays-de-la-Loire 15 %, puis viennent la Basse-Normandie et Rhône-Alpes avec environ 5 %...

5.5.2. Le corps des ISPV et ses missions d'inspection

Le Corps des Inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV) est de création récente (décret du 22 février 2002) ; il assure des fonctions précédemment dévolues aux vétérinaires inspecteurs (VI) dont le corps n'avait été institué que quarante ans plus tôt (décret du 26 novembre 1962).

C'est un corps à caractère interministériel de catégorie A en charge de veiller à la santé animale, de protéger la santé humaine en veillant à l'hygiène alimentaire, et de protéger l'environnement des nuisances en rapport avec l'élevage et l'agro-alimentaire : c'est à ce dernier titre que certains ISPV sont inspecteurs des installations classées assermentés.

Ce corps comprend actuellement environ 900 agents dont les $\frac{3}{4}$ sont affectés au MAAPRAT (20 % en administration centrale et 80 % en services déconcentrés soit

¹³⁴ L'enregistrement est un régime d'autorisation simplifiée instauré par l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 *relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement*. Il concerne des secteurs pour lesquels les mesures techniques pour prévenir les nuisances sont bien connues et peuvent donc faire l'objet de prescriptions-type générales.

Il appartient au futur exploitant de démontrer dans sa demande la conformité de son projet à ces prescriptions générales.

environ 500 agents pour ces derniers). La fonction de Chef de corps a été créée en 2010 ; il est chargé de la gestion des ressources humaines.

Auparavant affectés dans les directions départementales des services vétérinaires (DDSV), qui ont été incluses dans les directions départementales de l'agriculture (DDA) entre 1985 et 2002, les ISPV sont positionnés depuis 2010 dans les DDCSPP (ou DDPP dans les 50 départements où il y a eu création de deux services principalement du fait de l'importance des problèmes de cohésion sociale et de politique de la ville). La DDPP regroupe alors l'ex-DDSV et l'ex-direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF), avec parfois une partie du bureau « Environnement » de la Préfecture. Assez généralement, ces directions sont structurées autour de quatre services chargés de la sécurité et de la protection du consommateur, de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé et de la protection animales et de l'environnement au sein duquel se retrouve l'inspection des installations classées.

Dans les DD(CS)PP, les moyens disponibles pour les missions d'inspections des installations classées sont globalement de l'ordre de 300 agents assermentés pour l'inspection des ICPE, effectif ne correspondant en fait qu'à 200 ETP. En effet, la compétence spécifique de ces agents peut les amener également à remplir certaines autres missions liées à la santé animale comme les questions de faune sauvage captive.

Assez naturellement leur nombre par département est fonction des enjeux et la moitié des inspecteurs se retrouvent dans les quatre régions importantes précitées : Bretagne, Pays-de-la-Loire, Basse-Normandie et Rhône-Alpes. Inversement, dans certains autres départements, les effectifs disponibles pour l'inspection des installations classées ne dépassent guère 1 ETP réparti sur deux agents, ce qui traduit une grande fragilité, en particulier pour absorber le surcroît de travail induit par les priorités nationales. On notera que, à la suite d'une démission, il n'y avait plus en 2011 que 0,5 ETP pour couvrir les deux départements de Corse.

5.5.3. Le pilotage de l'activité

5.5.3.1. Organisation de la DGPR

Le bureau « Biotechnologies et agriculture » (BBA) du département « Produits chimiques, pollutions diffuses, agriculture » du SPNQE pilote l'activité « métier » du domaine « agriculture » avec deux chargées de mission pour les installations agricoles et les élevages, d'une part, et les abattoirs, les équarrissages et les épandages, d'autre part. La troisième chargée de mission est responsable de l'appui à l'inspection des ICPE d'élevage, en lien étroit avec le bureau de la réglementation, du pilotage de l'inspection, du contrôle de la qualité (BRPICQ) du SRT qui pilote l'activité globale de l'inspection de toutes les ICPE¹³⁵. Ce lien permet également de cadrer les inspections conjointes d'inspecteurs de DREAL et de DD(CS)PP dans les établissements agricoles pour ce qui concerne les questions de prévention des risques accidentels ou de risques chroniques (pollution des eaux...). Par contre, c'est au sein du SPNQE que doit

¹³⁵ Les industries agro-alimentaires et les laiteries sont traitées dans le bureau « nomenclature, émissions industrielles, pollutions des eaux » au sein du SRT.

s'opérer la bonne coordination avec les bureaux en charge des contrôles au titre du règlement REACH, des déchets, ou des questions liées aux produits phytosanitaires ou biocides. Par ailleurs, certaines installations « agricoles » (distilleries d'alcool, eaux de vie et liqueurs) sont suivies par le SRT. Enfin, les questions liées aux installations de combustion spécialisées du milieu agricole (biogaz, biomasse) sont traitées par le bureau 5B « Qualité de l'air » de la DGEC¹³⁶.

Le bureau BBA est également en charge du domaine des biotechnologies (dont la question des OGM). Le chef de bureau et son adjointe partagent leur temps entre les deux domaines.

Les activités du bureau BBA sont de deux ordres : la production réglementaire et le pilotage et l'animation de l'activité en services déconcentrés.

- **Production réglementaire**

Elle reste toujours importante, en particulier du fait de l'introduction du régime simplifié d'enregistrement : ont déjà été pris les décrets modifiant la nomenclature des installations classées pour ce qui concerne les élevages entre 150 et 200 vaches laitières¹³⁷, les installations de méthanisation entre 30 et 50 t/j d'effluents d'élevage¹³⁸, ainsi que les distilleries d'alcool, eaux-de-vie, liqueurs¹³⁹. Sont ensuite rédigées, après négociations avec les différentes parties prenantes du monde agricole, les prescriptions générales des arrêtés ministériels des rubriques correspondantes.

Ces textes doivent être cohérents avec la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP), en particulier pour les élevages. En effet, en application de l'article 28 de la LMAP, le décret n° 2011-63 du 17 janvier 2011 *relatifs à certaines installations classées d'élevage* permet, dans certaines conditions et sans atteindre le seuil de l'autorisation, de s'exonérer d'autorisation préfectorale (et donc d'étude d'impact et d'enquête publique). L'article 29 de la LMAP indique que l'autorisation préfectorale au titre des ICPE doit être délivrée dans des délais maximaux fixés (à chaque étape de la procédure), le tout devant être inférieur à un an. Cela nécessite donc une organisation rigoureuse et une bonne coordination avec le bureau « Environnement » en préfecture que la lettre du 12 novembre 2010 du DGPR aux DDCSPP a précisées.

Les chantiers suivants en cours concernent le décret modifiant la nomenclature pour les élevages de bovins afin de créer un régime d'enregistrement, puis l'arrêté de prescriptions générales afférentes, ainsi que l'arrêté définissant les modalités de contrôle périodique des élevages de vaches laitières soumis à déclaration avec contrôle.

Divers projets modifiant la nomenclature (volailles, pisciculture, incinération des animaux de compagnie) sont également en chantier.

¹³⁶ Qui, comme c'est mentionné au § 2.2.2.2., travaille partiellement pour le DGPR.

¹³⁷ Décret du 17 juillet 2010

¹³⁸ Décret du 26 juillet 2010

¹³⁹ Décret du 30 décembre 2010

- **Animation du réseau des inspecteurs**

A partir de 2004 et jusqu'en 2010, un réseau de coordonnateurs régionaux des installations classées des services vétérinaires (CRIC-SV) a été constitué afin de relayer auprès des DDSV les orientations du Ministère ; il était réuni 3 fois par an par la DGPR.

Ce réseau a été remplacé depuis 2010 par celui des « inspecteurs-ressources » des installations classées des services vétérinaires (IRIC) afin de substituer à la fonction de coordination maintenant assurée par le DREAL celle de référent technique pour les ISPV exerçant dans les diverses DD(CS)PP de chaque région¹⁴⁰. Il est l'interface entre les ISPV et la DGPR en diffusant les informations et en faisant remonter problèmes et bilans.

La mission a noté que, à sa connaissance, aucune lettre de mission n'a été signée par le MAAPRAT pour les IRIC ; cette absence est peut-être due au fait qu'il faudrait flécher 0,2 ETP pour cette fonction.

Un IRIC a été désigné dans toutes les régions avec un suppléant ; il se trouve positionné dans l'une des DD(CS)PP de la région (et son suppléant souvent dans une autre) sauf en Bretagne et en Pays-de-Loire où ils sont placés dans la DREAL.

Le réseau des IRIC est réuni par la DGPR 4 fois par an avec des ordres du jour associant plusieurs bureaux de la DGPR (BBA, BRPICQ et BNEIPE) ainsi que la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) de la DGALN.

La mission s'est intéressée aux conditions dans lesquelles ce secteur de l'activité de la DGPR était traité sur le site ICAR (Intranet Commun aux Activités à Risques) :

- On retrouve dans l'espace dédié aux IRIC-CRIC les comptes-rendus des réunions trimestrielles avec leurs pièces jointes depuis 2004.
- Ce même site comporte un espace thématique « Biotechnologie et agriculture » très riche.
- On y trouve aussi :
 - les textes réglementaires qui viennent de sortir,
 - la lettre du BBA (6 numéros depuis avril 2011) donnant des informations sur tous les travaux en cours avec les organisations professionnelles agricoles et les autres directions ministérielles visant à réviser des textes réglementaires,
 - les formations disponibles,
 - et une foire aux questions-réponses copieuses (synthèse des réponses par année depuis 2007 et 125 réponses détaillées depuis 2010) particulièrement utiles pour l'harmonisation des pratiques dans la période de transition actuelle.

¹⁴⁰ Curieusement , sur le site ICAR, ces agents sont dénommés CRIC-IRIC ce qui semble montrer que la mutation n'est pas complètement intégrée.

- **Formation des inspecteurs**

Comme cela est évoqué au § 2.1.1.3., la formation de tout nouvel inspecteur des ICPE comprend une semaine « réglementation-métier » qui doit être faite au plus tard 2 mois après la prise de poste et une semaine « technique » dont 2 jours traitent du domaine agricole – ce que les ISPV estiment insuffisant – qui doit intervenir au maximum deux mois après la semaine « réglementation-métier ».

Ensuite, le nouvel inspecteur est soumis pendant un an au tutorat d'un senior (ce qui pose une difficulté dans les nombreux départements à faible effectif, le tuteur étant alors souvent dans un autre département) avant d'être habilité puis commissionné.

Le cursus complet de l'inspecteur a été cadré par une circulaire de la DPPR du 28 février 2005.

Chaque inspecteur dispose sur le site ICAR d'un vadémécum tenu à jour. Il retrouve aussi sur ce site les offres de formations techniques, ainsi que les offres de formation aux outils informatiques de suivi d'activité. Les spécialités à usage des inspecteurs vétérinaires y ont été systématiquement introduites, du fait notamment qu'un représentant actif de ces services participait au comité de pilotage « Formation »¹⁴¹.

La DGPR doit veiller à assurer de façon continue cette prise en compte permanente des besoins spécifiques aux inspecteurs des ICPE agricoles, dont le fréquent isolement sur le terrain rend d'autant plus nécessaire la mise à disposition d'outils de formation et de travail de bonne qualité et adaptés.

Pour conclure sur le pilotage et l'animation de l'inspection des ICPE agricole, on notera que le DGPR intervient lors de la journée nationale rassemblant tous les directeurs de DD(CS)PP : en 2011, il a fait le point sur toutes les évolutions réglementaires touchant les élevages.

Ces évolutions réglementaires vont en effet avoir un impact important sur le travail au quotidien des inspecteurs du fait du changement notable des procédures. Il convient donc d'attirer l'attention des directeurs de DD(CS)PP – pour lesquels cette activité peut être très marginale dans leur service – sur les enjeux qui s'attachent à cette mission et aux moyens à maintenir pour pouvoir l'assurer correctement, et de valoriser à leurs yeux le rôle des inspecteurs.

Une journée nationale de réflexion des inspecteurs est d'ailleurs prévue en 2012 pour trouver les moyens de s'adapter au nouveau contexte sans modifier la qualité de l'inspection.

5.5.3.2. Programmes d'actions et priorités

Comme cela a été décrit au § 3.1.1.1., l'activité de l'inspection des installations classées sur le terrain est encadrée par deux catégories de documents : le Programme

¹⁴¹ Cf. § 2.1.1.3.

Stratégique 2008-2012 de l'Inspection des installations classées (PSI) et les circulaires annuelles d'actions nationales pour l'inspection des ICPE et de la sécurité industrielle.

Le PSI s'impose à l'inspection des ICPE agricoles comme à celle des autres ICPE. Il comporte des engagements d'information et de concertation avec les professionnels et la population, et des modalités de pilotage, d'instruction, de contrôle, ainsi que de professionnalisation et de formation. Les objectifs à atteindre sont identifiés et quantifiés : maîtrise des délais d'instruction, fréquence des contrôles, généralisation de l'utilisation d'outils-métiers, démarche qualité de l'inspection, envoi à la DGPR d'un bilan annuel et du programme prévisionnel de contrôle. Si ce dernier document n'est pas toujours fourni par les DD(CS)PP, par contre le compte-rendu d'activités est correctement effectué par le Système d'information de la Direction générale de l'alimentation (SIGAL).

L'outil SIGAL, géré par la Direction générale de l'alimentation (DGAL) du MAAPRAT, est construit pour le suivi général d'activité en services déconcentrés des agents imputés sur le programme n° 206 (« Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation »). Depuis 2009, il est complété par un module spécifique à la gestion des installations classées agricoles. Toutes les semaines, les données rentrées par les inspecteurs en DD(CS)PP sont reversées dans l'outil GIDIC – devenu SIIC depuis 2012 (cf. § 3.1.2.) – où sont agrégées toutes les données d'activité des services d'inspection des ICPE ainsi que les documents concernant ces installations (arrêtés, rapports au CODERST...). Les documents relatifs aux ICPE agricoles ne sont pas encore toujours rentrés systématiquement.

Les circulaires d'actions nationales sont concertées par la DGPR avec les IRIC, comme avec les autres inspecteurs¹⁴². Elles comportent des priorités communes à tous les services d'inspection concernant l'application du PSI (délais d'instruction, respect du plan de contrôle, traitement des plaintes) ou d'une nouvelle réglementation à appliquer (IPPC). Elles listent ensuite des actions nationales plus spécifiques dont certaines relèvent chaque année des services vétérinaires : utilisation de SIGAL, mise en compatibilité des arrêtés ICPE avec les objectifs de bonne qualité des masses d'eau fixés dans les SDAGE et les plans de mesures associés, biocides, conformité des ouvrages de stockage d'effluents d'élevages autorisés, prévention des incendies dans élevages... Pour 2012, elles concernent le suivi de la traçabilité de la gestion des effluents d'épandage dont les installations avaient été contrôlées en 2010, la poursuite de la prévention des incendies dans les élevages (50 % de non-conformité ont été constatées en 2011 entraînant une contre-visite en 2012) et une nouvelle action prioritaire : le contrôle des installations de méthanisation des effluents agricoles. Parallèlement, un programme de formation des inspecteurs en DD(CS)PP aux exigences minimales de sécurité de ces installations est organisé.

5.5.3.3. Coordination par les DREAL

La coordination régionale de l'activité d'inspection de toutes les installations classées doit – selon les termes des textes – être assurée par la DREAL. Cela nécessite donc une coordination avec les DD(CS)PP où sont positionnés les ISPV.

¹⁴² Mais il ne semble pas que la DGAL s'associe à leur préparation.

Toutefois les modalités de cette coordination n'ont pas été précisées. Sur le terrain, elles sont diverses, allant d'une position « prudente » évitant de donner des consignes aux DD(CS)PP, avec un correspondant en DREAL et un IRIC qui fait le lien, et a *minima* une présentation conjointe devant les CODERST du plan d'action de l'inspection des ICPE dans le département, jusqu'à des feuilles de route partagées par la DREAL et les DD(CS)PP ; ces feuilles de route définissent les modalités de coopération, d'entraide, de circulation des informations, de fréquence des réunions... puis présentent une élaboration concertée du plan d'actions régional annuel qui est la déclinaison équilibrée des priorités nationales affichées dans la circulaire de la DGPR en matière de risques anthropiques, compte tenu des enjeux locaux et des moyens disponibles.

La mission a pu constater que le poste de correspondant régional des DD(CS)PP n'est pas non plus toujours clairement positionné dans l'organigramme de la DREAL, ce qui traduit sans doute la fragilité de la fonction. On peut penser que ce correspondant a un contact privilégié bien qu'informel avec l'IRIC.

Dans le cadre des inspections des activités environnement des DREAL, cette question du « pilotage de l'inspection » pour ce qui est des services vétérinaires fait partie des points jugés importants et il serait utile que la DGPR mentionne bien qu'il est impératif de l'examiner. Outre les questions déjà évoquées (désignation des rubriques de la nomenclature, formation des inspecteurs...), deux points sont souvent notés comme positifs, mais avec parfois des lacunes : la bonne association des inspecteurs des DD(CS)PP aux sessions réunissant les inspecteurs de la région et la bonne prise en compte de ces inspecteurs dans l'établissement du bilan annuel (ou pluriannuel) de l'activité de l'inspection des ICPE.

5.5.4. Les enjeux et les difficultés

5.5.4.1. Une gestion des effectifs difficile

La DGPR précise au MAPPRAT les besoins nécessaires par région à l'inspection des ICPE agricoles selon une clé de calcul des effectifs fonction du nombre et du type d'ICPE (soumises à autorisation, relevant de la directive IPPC, soumises à déclaration) – d'après les remontées de SIGIC – et en informe les DREAL.

On notera que l'évolution des missions rend sans doute cette clé un peu trop simple (nouveau régime d'enregistrement, délais d'instruction imposés, déclarations avec dérogation prenant plus de temps que le ratio, contribution à l'avis de l'autorité environnementale...).

La gestion des ressources humaines de tous les agents du MAAPRAT est faite en région¹⁴³ et la répartition des effectifs autorisés entre les différentes DDI devient moins transparente pour la DGPR.

¹⁴³ Le Service régional de l'alimentation (SRAL) de la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) gère les agents du programme n° 206.

Plus globalement, les effectifs du MAAPRAT exerçant des missions pour le compte du ministère de chargé de l'environnement tiennent un peu lieu de variable d'ajustement du fait de la révision générale des politiques publiques (RGPP)¹⁴⁴.

Une difficulté supplémentaire tient à la faiblesse des effectifs du corps des ISPV (900 agents) avec un recrutement de 10 inspecteurs par an toutes missions confondues. Au niveau du directeur de la DD(CS)PP, la multiplicité des corps d'agents - relevant de ministères et donc de programmes budgétaires différents - à gérer sur des petits effectifs, et son degré de sensibilisation - pas toujours très élevé - aux problèmes des risques agricoles ne permettent pas à coup sûr de garantir la meilleure adéquation entre les missions et les moyens.

La DGPR, qui a eu jusqu'à une date assez récente quelques difficultés à disposer d'une donnée fiable sur les ETP réellement consacrés aux ICPE par les agents des services vétérinaires, reconnaît une amélioration en la matière pour ce qui est de la « dotation objectif » (DO), donnée théorique, mais avec un flou maintenu pour la dotation réelle, faite en général de sommes de fractions minimales d'ETP.

En outre, il existe peu de possibilités de mutualisation interdépartementale. Les souhaits de certains DD(CS)PP de « transférer » à la DREAL un agent afin qu'il puisse bénéficier d'un entourage professionnel valorisant ne semblent pas envisageables à court terme. Cette rigidité est regrettable et va à l'encontre des objectifs du Gouvernement en matière d'organisation des services déconcentrés.

A moyen ou long terme, dans ce domaine comme dans celui de la police des eaux, il apparaît nécessaire que le ministère en charge de l'environnement puisse disposer de la totalité des effectifs nécessaires pour assurer ses missions¹⁴⁵.

Parmi les mesures à envisager pour améliorer la situation, on peut citer :

- la valorisation de la fonction d'inspecteur des installations classées au sein des DD(CS)PP (des instructions devraient être diffusées dans ce but),
- *a minima*, un rapprochement entre l'inspection agricole et l'inspection de droit commun pour un échange de bonnes pratiques,
- l'éventualité - à envisager - de confier l'instruction des demandes à la DREAL.

5.5.4.2. Des services très chargés

Les bilans d'activité traduisent cette charge.

¹⁴⁴ Citation du PAP du programme n° 206 de la LFI 2012 : « 236 ETPT participant à la mise en œuvre de politiques pour le compte du ministère en charge de l'environnement : il s'agit des seuls moyens que le ministère en charge de l'agriculture est en mesure de mettre à sa disposition ».

¹⁴⁵ D'autant que, pour la police des eaux, ces agents sont regroupés dans une même DDT et que les corps d'ingénieurs de l'Agriculture et de l'Environnement fusionnent (c'est déjà effectif pour le Corps des Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts - IPEF - issu de la fusion du Corps des Ingénieurs des ponts et chaussées - IPC - et du Corps des Ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts - GREF -) tandis que les écoles d'ingénieurs ont en commun une partie des études.

Sans comparer trop précisément les activités en DREAL et en DD(CS)PP, le contrôle des ICPE agricoles semblent privilégié par les ISPV (4 200 visites dans les installations autorisées et 2 500 dans les installations déclarées). Ce dernier chiffre est très largement supérieur au ratio constaté en DREAL. Il faudrait pouvoir vérifier que cette activité d'inspection n'obère pas le plan de charge au détriment d'autres tâches (gestion des demandes d'autorisation, travaux dans les missions inter-services de l'eau - MISE -...), surtout si la nouvelle obligation de délai pour instruire les autorisations imposée par la LMAP introduit des contraintes supplémentaires.

Parallèlement, le suivi d'activité montre que, en 2009, on identifiait 278 inspecteurs représentant 196 ETPT, soit un taux de 70 % d'activité au profit de l'inspection des ICPE ; en 2010, on identifie 324 inspecteurs représentant 206 ETPT, soit un taux de 63 %. Indépendamment de l'augmentation des effectifs de 5 % en ETPT, on peut se demander si cette baisse de temps disponible pour l'inspection des ICPE agricoles n'est pas à mettre au compte de l'accréditation des services chargés des contrôles sanitaires vétérinaires et phytosanitaires – auxquels ils contribuent – sur la base de la norme ISO 17020, imposée par une directive européenne et sans doute chronophage.

5.5.4.3. Des enjeux importants

La mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau¹⁴⁶ ou de la directive « nitrates »¹⁴⁷ est pilotée par la DEB en forte coordination avec la DGPR.

La DCE vise, entre autres objectifs, à atteindre le bon état écologique et chimique d'un certain nombre de masses d'eau en 2015, ainsi qu'à supprimer les rejets de substances dangereuses et à réduire les rejets de substances dites prioritaires. Ces objectifs quantifiés sont repris dans les SDAGE 2010-2015 et à travers les programmes de mesures qui les accompagnent, parmi lesquelles figurent un encadrement des rejets des installations classées.

C'est particulièrement vrai pour les ICPE agricoles, montrées souvent du doigt comme responsables de la mauvaise qualité des eaux souterraines ou superficielles¹⁴⁸.

Les priorités d'actions nationales en 2011 et 2012 de la DGPR insistent sur la présence active des inspecteurs des DD(CS)PP dans les MISE, chargées de décliner localement les SDAGE.

Cela va entraîner la révision d'un certain nombre d'autorisations existantes, afin de tenter d'atteindre les objectifs de qualité fixés, et donc des charges supplémentaires qui ne pourront pas toujours être réparties entre inspecteurs lorsque l'effectif en département est de taille sous-critique.

¹⁴⁶ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, dite DCE

¹⁴⁷ Directive du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (91/676/CEE)

¹⁴⁸ Rappelons que la Commission européenne vient de traduire la France devant la Cour de justice de l'Union européenne pour manquement à la directive « nitrates » de 1991.

On notera enfin que les conseils généraux concernés (CGEDD et CGAAER) n'ont pas été mandatés pour des missions d'inspection ou d'audit des services en charge de l'inspection des installations classées agricoles.

Toutefois, indirectement, les audits diligentés par le CGEDD pour le compte de la DEB sur l'avancement des SDAGE pour atteindre les objectifs de la DCE et les audits « eau et biodiversité » effectués depuis 2011 en départements fournissent quelques éclairages.

De fait, il existe, notamment au sein du CGEDD, des inspecteurs généraux expérimentés en la matière, ayant pour plusieurs assuré au cours de leur carrière des travaux pour le ministère en charge des installations classées et, à ce titre, à même d'apprécier les diverses spécificités abordées dans ce chapitre. Cette opportunité pourrait utilement être mise à profit.

Conclusion

Le programme n° 181 recouvre une politique, celle de la prévention des risques, qui concentre des enjeux essentiels pour notre pays ; ces enjeux se traduisent notamment en termes de vies humaines et de développement économique.

Située au cœur du domaine des actions régaliennes de l'État, cette politique peut s'appuyer sur de nombreux atouts :

- un corpus législatif et réglementaire progressivement construit au cours des décennies passées, cohérent, puissant et ayant globalement bien intégré la législation européenne, même s'il reste quelques secteurs à rénover et certains risques de contentieux européen,
- une administration compétente, réactive et bien structurée au niveau national et au niveau territorial, avec une croissance significative des effectifs au cours de la dernière décennie, même si l'importance des postes vacants appelle des mesures correctives et si l'administration centrale a dû supporter des réductions d'effectifs qu'il serait souhaitable de cesser,
- un réseau étoffé d'organismes scientifiques et techniques mobilisables pour fournir un appui technique à l'administration, complété par des opérateurs portant une partie des outils incitatifs complétant la politique menée, même si la capacité de pilotage des opérateurs par l'administration devrait être renforcée dans certains cas,
- des moyens financiers diversifiés permettant de seconder efficacement l'action prescriptive, même si leur éclatement nuit à leur clarté et si la capacité de l'État à suivre la possible envolée des besoins liés aux PPRT peut susciter quelques interrogations,
- un dispositif général de pilotage de la politique bien construit avec des plans pluriannuels fixant la stratégie, des instructions annuelles encadrant l'action quotidienne des services, une pratique développée des échanges entre l'administration territoriale et les services déconcentrés et des outils de suivi assez exhaustifs, même si ce dispositif crée une charge assez lourde difficile à assumer intégralement dans le contexte actuel et si l'existence d'un suivi quantitatif ne remplace pas un suivi qualitatif devenu plus fragmentaire,
- une pratique ancienne de la concertation et de la gouvernance « grenellienne », même si une certaine rationalisation serait utile et si le mode d'action des services de l'État vis-à-vis des organes de cette gouvernance mériterait un encadrement de même niveau que celui des actions techniques traditionnelles de ces services.

Ce bilan nettement positif doit évidemment prendre en compte la spécificité de certains secteurs ; ainsi, la prévention des risques naturels est intrinsèquement compliquée, par rapport à la prévention des risques anthropiques, par l'absence d'exploitants à qui

revient la responsabilité première de cette prévention et par la quasi-impossibilité de faire jouer le levier de la réduction du risque à la source ; en outre, l'organisation administrative est moins structurée dans ce domaine et les procédures de pilotage y sont plus récentes et donc moins développées.

La politique de prévention des risques n'est pas à l'abri d'échecs ; parmi les menaces, la plus dramatique serait évidemment la survenue d'un accident industriel ou naturel majeur, même s'il faut toujours rappeler qu'aucune politique, aussi efficace soit-elle, ne pourra garantir l'impossibilité d'un tel accident. Des phénomènes chroniques et plus diffus peuvent aussi s'avérer désastreux et il n'est pas impossible que l'administration, malgré ses divers moyens d'expertise, ne se laisse engluier dans des débats complexes sur les nombreux risques émergents, dont beaucoup restent heureusement limités, sans identifier à temps l'importance de l'un d'entre eux en particulier.

A l'inverse, la politique de prévention des risques peut-être accusée, notamment en période de crise, de peser trop lourdement sur les activités économiques ou de contraindre excessivement les possibilités de développement des communes. L'adoption récente de dispositions encadrant les actions des autorités face à des activités agricoles illustre cette éventualité.

Les comparaisons faites dans divers cadres entre la France et des pays équivalents ne mettent en général en évidence ni une faiblesse de la prise en compte de l'environnement ni une rigueur excessive vis-à-vis de ceux qui pourraient y porter atteinte. Mais, pas plus que les autres acteurs, l'administration n'est jamais exempte du risque d'enfermement dans ses certitudes : l'ouverture, l'écoute des avis divergents, la compréhension des problèmes des autres, en un mot la concertation, doivent rester des soucis permanents des responsables administratifs, surtout dans un domaine où l'État dispose d'outils de contrainte puissants. La situation est aujourd'hui tout-à-fait satisfaisante à cet égard dans le domaine de la prévention des risques mais une dégradation peut survenir rapidement et la mission a donc jugé nécessaire de rappeler ces ardues obligations, au risque de paraître énoncer des banalités.

Le présent rapport évoque en outre un certain nombre de menaces qui pèsent sur la politique de prévention des risques, parmi lesquelles on peut citer :

- la tendance à une prolifération législative et réglementaire aux niveaux européen et français qui pose des problèmes de qualité dans le processus d'élaboration de cette réglementation, d'efficacité dans la diffusion des textes nouveaux aux assujettis et aux agents chargés de les contrôler, et de capacité de ces assujettis à bien les appliquer notamment en pouvant les anticiper,
- la difficulté à maîtriser les délais de certaines procédures administratives,
- le caractère encore incomplet du dispositif de pilotage régional des actions déconcentrées dans les secteurs qui font intervenir des services départementaux,
- la dimension inachevée du dispositif de participation du public dont une décision récente montre qu'elle fait peser des risques d'inconstitutionnalité sur de nombreuses procédures,

et, sur les thèmes ayant fait l'objet d'un approfondissement par la mission :

- la faiblesse des moyens que l'administration centrale peut consacrer à certains pans de la politique des déchets qui peut l'amener, plutôt qu'à jouer son rôle d'impulsion, à suivre sans les expertiser complètement des initiatives externes et à ne pas assurer le contrôle minimal requis vis-à-vis de certains acteurs comme les « éco-organismes »,
- la réticence de l'État à engager tous ses moyens d'action pour assurer le respect de certaines de ses obligations européennes, par exemple à propos du bruit,
- la complexité de la mise en place des PPRT qui, si elle échouait, porterait fortement atteinte à la crédibilité de la politique de prévention des risques majeurs,
- l'insuffisance de la stratégie de prise en compte des risques, des pollutions et des nuisances dues aux installations classées non reconnues comme prioritaires,
- la difficulté du Ministère à maîtriser l'ensemble des paramètres du dispositif d'inspection des installations classées agricoles.

L'identification de ces menaces constitue déjà un moyen d'y répondre en développant une vigilance particulière sur les différents points mentionnés. De même, les quelques réserves énoncées en complément des atouts mis en avant ci-dessus sont autant de questions sur lesquelles la mission recommande à l'administration de porter attention.

Le rapport présente plusieurs propositions pour répondre aux diverses faiblesses identifiées et, ainsi, renforcer encore la politique de prévention des risques.

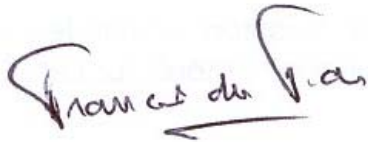
Au delà de ces propositions, parfois assez détaillées, la mission souhaite, en conclusion, mentionner quelques orientations assez générales dont l'intérêt lui semble se dégager du présent audit :

- poursuivre, dans le cadre général retenu au niveau du Ministère, une réflexion stratégique sur les compétences nécessaires en interne et au sein des appuis techniques de l'administration ainsi que sur la structuration du parcours de formation et des carrières des agents, notamment dans le domaine des risques naturels et hydrauliques ainsi que pour tous les cas des spécialités très « pointues »,
- renforcer les synergies internes à la DGPR et aux services déconcentrés, notamment entre les risques anthropiques et les risques naturels, ainsi que celles existant entre les différentes politiques du Ministère et la politique de prévention des risques ; des objectifs concrets devraient être définis à ce sujet ;
- chercher les moyens de conforter le rôle interministériel de la DGPR dans le domaine de la prévention des risques majeurs,

-
- intégrer davantage dans la politique de prévention des risques les dimensions de la prospective et de l'évaluation ; cette orientation concerne à la fois la DGPR, le Commissariat général au développement durable et le CGEDD,
 - engager une réflexion concertée sur les modalités d'élaboration et d'appropriation de la production réglementaire en veillant également à l'optimisation de cette dernière,
 - affirmer l'importance du pilotage régional de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques et mettre en place ou renforcer les mécanismes permettant qu'il soit réellement exercé, y compris vis-à-vis des opérateurs de l'État,
 - développer le recours régulier à des procédures de consultation du public ou d'examen par des instances politiques pour les grandes actions nationales ; faire du processus de consultation l'un des « processus-métier » de la prévention des risques au même titre que les processus « techniques ».

La prévention des risques est à la fois une exigence de notre société et une tâche exaltante mais ingrate pour ceux qui en ont la charge car les enjeux seront toujours supérieurs aux moyens et les échecs seront dramatiquement plus visibles que les succès. Dans ce contexte, le présent rapport d'audit ne peut être conclu que sur le rappel de son principal constat : le Ministère a réussi à construire une politique de prévention des risques cohérente, structurée et efficace en valorisant bien les moyens dont il dispose. Les diverses propositions présentées visent à conforter cette situation dans une démarche de progrès continu.

François du Fou de Kerdaniel



Inspecteur général de
l'administration du développement durable

Madeleine Grancher



Ingénieure générale
des ponts, des eaux et des forêts

Rémi Guillet



Ingénieur général
des mines

Henri Legrand



Ingénieur général
des mines

Annexes

Service des risques naturels et hydrauliques (SRNH)

Anne-Marie LEVRAUT cheffe du service

Francis POUPEL chef du Bureau de l'action territoriale (BAT)

Service technique de l'énergie électrique, des grands barrages et de l'hydraulique (STEEGBH)

Jean-Marc KAHAN chef du service

Service des risques technologiques (SRT)

Jérôme GOELLNER chef du service

Sous-direction des risques accidentels (SDRA)

Cédric BOURILLET sous-directeur

Sous-direction des risques chroniques et du pilotage (SDRCP)

Jean-Luc PERRIN sous-directeur

Gilles BERROIR (ancien) chef du Bureau de la nomenclature, des émissions industrielles et des pollutions des eaux (BNEIPE)

Henri KALTEMBACHER chef du Bureau de la réglementation, du pilotage de l'inspection et des contrôles de la qualité (BRPICQ)

Gaëlle LE BRETON adjointe au chef du Bureau de la réglementation, du pilotage de l'inspection et des contrôles de la qualité (BRPICQ)

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Daniel BOULNOIS (ancien) adjoint au directeur général

Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)

Sous-direction de l'action territoriale et de la législation « eau et matières premières » (AT)

Séverine CATHALA Bureau des agences et offices de l'eau (AT4)

Sous-direction des espaces naturels (EN)

Thomas PETITGUYOT chef du Bureau des milieux aquatiques (EN4)

Sous-direction du littoral et des milieux marins (LM)

Christophe LENORMAND adjoint à la sous-directrice

Frédéric RAOUT adjoint au chef du Bureau du littoral et du domaine public maritime naturel (LM2)

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Colas DURRLEMAN directeur de projet

Sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction (QC)

Mathieu BLAS Bureau de la qualité technique et de la réglementation technique de la construction (QC1)

France Nature Environnement

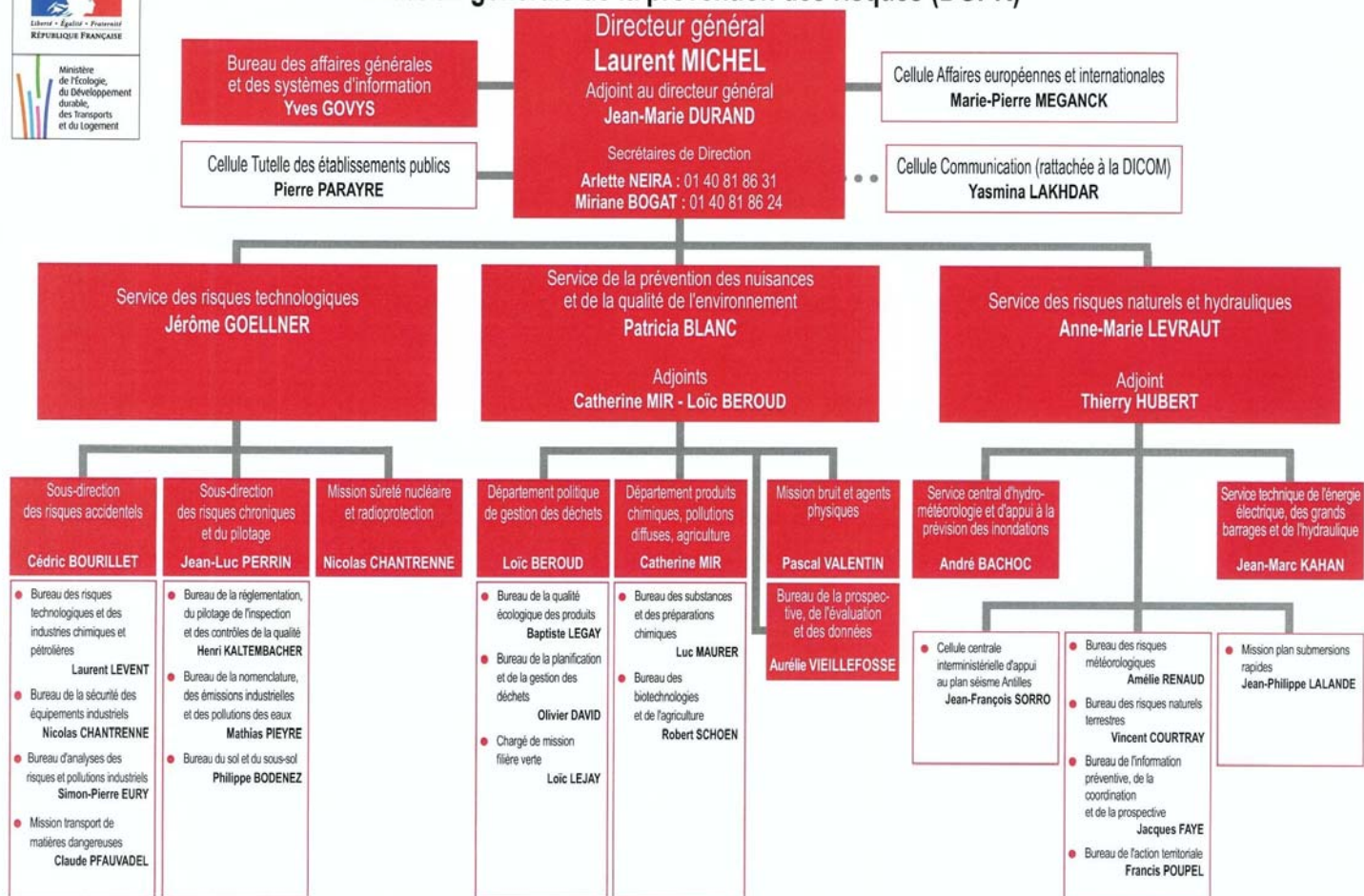
Maryse ARDITI pilote du réseau « Risques et impacts industriels »

Marc SENANT chargé de mission Pôle « Industrie, produits, services »

2. Organigramme de la DGPR



Direction générale de la prévention des risques (DGPR)



03 février 2012

3. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maitrise de l'Énergie
ADS	Application du Droit des Sols
ADES	Accès aux Données Eaux Souterraines
AE	Autorité Environnementale
	Autorisation d'Engagement
AEPC	Agence Européenne des Produits Chimiques
AFPCN	Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles
AFPS	Association Française du génie ParaSismique
AFSSET	Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail (intégrée dans l'ANSES en 2010)
AIDA	site d'information réglementaire relatif au droit de l'environnement industriel développé par l'INERIS à la demande de la DGPR
AMARIS	Association nationale des communes pour la MAîtrise des RISques technologiques majeurs
AMF	Association des Maires de France
AMO	Assistance à Maitrise d'Ouvrage
ANDRA	Agence Nationale pour la gestion des Déchets RadioActifs
ANSES	Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
AP	Arrête Préfectoral
AQ	Assurance Qualité
ARIA	Analyse, Recherche et Information sur les Accidents (base)
ARS	Agence Régionale de Santé
AS	Autorisation avec Servitudes (installations classées)
ASN	Autorité de Sureté Nucléaire
ASTEE	Association Scientifique et Technique pour l'Eau et l'Environnement
AZF	AZote Fertilisants de Toulouse
AZI	Atlas des Zones Inondables
AZF	Atlas des Zones Submersibles
BAGSI	Bureau des Affaires Générales et des Systèmes d'Information (MEDDTL/DGPR)
BARDIGUES	base des BARrages et des DIGUES
BARPI	Bureau d'Analyse des Risques et Pollutions Industrielles (MEDDTL/DGPR/SRT/SDRA)

Acronyme	Signification
BASIAS	Base des Anciens Sites Industriels et Activités de Service
BAT	Bureau de l'Action Territoriale (MEDDTL/DGPR/SRNH)
BBA	Bureau des Biotechnologies et de l'Agriculture (MEDDTL/DGPR/SPNQE/DPCPDA)
BDMVT	Banque de Données sur les Mouvements de Terrain
BETCGB	Bureau d'Étude Technique et de Contrôle des Grands Barrages
BNEIPE	Bureau de la Nomenclature, des Émissions Industrielles et des Pollutions des Eaux (MEDDTL/SRT/SDRCP)
BOP	Budget Opérationnel de Programme
BPED	Bureau de la Prospective, de l'Évaluation et des Données (MEDDTL/DGPR/SPNQE)
BPGD	Bureau de la Planification et de la Gestion des Déchets (MEDDTL/DGPR/SPNQE/DPGD)
BQEP	Bureau de la Qualité Écologique des Produits (MEDDTL/DGPR/SPNQE/DPGD)
BREF	Best available techniques REFERENCE documents (documents de référence sur les meilleures technologies disponibles – établis par l'Union européenne dans le cadre des directives IPPC puis IED)
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
BRPICQ	Bureau de la Réglementation, du Pilotage de l'Inspection, des Contrôles et de la Qualité (MEDDTL/DGPR/SRT/SDRCP)
BRTICP	Bureau des Risques Technologiques et des Industries Chimiques et Pétrolières (MEDDTL/DGPR/SRT/SDRA)
BSEI	Bureau de la Sécurité des Équipements Industriels (MEDDTL/DGPR/SRT/SDRA)
BSPC	Bureau des Substances et Préparations Chimiques (DGPR/SPNQE/DPCPDA)
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CAA	Cour Administrative d'Appel
CAR	Comité de l'Administration Régionale
CCAP	Commission Centrale des Appareils à Pression
CCDSA	Commission Consultative Départementale de Sécurité et d'Accessibilité
CCINB	Commission Consultative des Installations Nucléaires de Base
CCR	Caisse Centrale de Réassurance
CDNPS	Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites
CDRNM	Commission Départementale des Risques Naturels Majeurs
CDSC	Conseil Départemental de Sécurité Civile
CEDRIC	Consultation Électronique des Documents Relatifs aux Installations Classées

Acronyme	Signification
CEMAGREF	CEntre national du Machinisme Agricole, du Génie Rural et des Eaux et Forêts (devenu l'IRSTEA)
CEPRI	Centre Européen de Prévention des Risques d'Inondation
CERTU	Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions
CETE	Centre d'Études Techniques de l'Équipement
CETMEF	Centre d'Études Techniques Maritimes Et Fluviales
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable (MEDDTL)
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CGEJET	Conseil Général de l'Économie, de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies
CGIET	Conseil Général de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies (devenu le CGEJET en mars 2012)
CGM	Conseil Général des Mines (devenu le CGIET, puis le CGEJET)
CIAP	Comité Interministériel d'Audit des Programmes
CIDB	Centre d'Information et de Documentation sur le Bruit
CITEPA	Centre Interprofessionnel Technique d'Études de la Pollution Atmosphérique
CLI	Commission Locale d'Information
CLIC	Comité Local d'Information et de Concertation
CLIS	Commission Locale d'Information et de Surveillance
CLP	Classification, Labelling, Packaging (règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances chimiques et des mélanges)
CMI	Commission Mixte Inondation
CNA	Conseil National de l'Air
CNB	Conseil National du Bruit
CND	Conseil National des Déchets
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CNE	Comité National de l'Eau
CODAC	COmité des Directeurs de l'Administration Centrale
CODERST	COncil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques

Acronyme	Signification
CODOR	COMité D'ORientation
COMOP	COMité OPérationnel (Grenelle de l'environnement)
COP	Contrat d'Objectifs et de Performance
COFIL	COMité de PILotage
COPRNM	Conseil d'Orientation pour la Prévention des Risques Naturels Majeurs
CP	Crédit de Paiement
CPCB	Commission des Produits Chimiques et Biocides
CPCU	Compagnie Parisienne de Chauffage Urbain
CRA	Commission Régionale des Aides (ADEME)
CRE	Commission de Régulation de l'Énergie
CRH	Comité Régional de l'Habitat
CRIC-SV	Coordonnateur Régional des Installations Classées des Services Vétérinaires
CSIC	Conseil Supérieur des Installations Classées
CSPRT	Conseil Supérieur de la Prévention des Risques Technologiques
CSTB	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
CSTDUG	Commission de la Sécurité du Transport, de la Distribution et de l'Utilisation du Gaz
CTPBOH	Comité Technique Permanent des Barrages et des Ouvrages Hydrauliques
CVRH	Centre de Valorisation des Ressources Humaines (MEDDTL)
DAC	Direction d'Administration Centrale
DAJ	Direction des Affaires Juridiques
DARQSI	Direction de l'Action Régionale, de la Qualité et de la Sécurité Industrielle (ministère chargé de l'industrie)
DBO5	Demande Biologique en Oxygène pendant 5 jours
DCE	Directive Cadre sur l'Eau (directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau)
DCO	Demande Chimique en Oxygène
DDA	Direction Départementale de l'Agriculture
DDAC	Diverses Dispositions d' Adaptation au droit Communautaire (loi portant)
DDCCRF	Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
DDCS	Direction Départementale de la Cohésion Sociale

Acronyme	Signification
DDCSPP	Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDEA	Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture
DDI	Direction Départementale Interministérielle
DDPP	Direction Départementale de la Protection des Populations
DDRM	Dossier Départemental des Risques Majeurs
DDSV	Direction Départementale des Services Vétérinaires
DDT(M)	Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
DEAL	Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DEB	Direction de l'Eau et de la Biodiversité (MEDDTL/DGALN)
DEEE	Déchets d'Équipements Électriques et Électroniques
DGAC	Direction Générale de l'Aviation Civile (MEDDTL)
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (MEDDTL)
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (MINEFI)
DGCIS	Direction Générale du Commerce de l'Industrie et des Services (MINEFI)
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales (ministère de l'intérieur)
DGDDI	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (ministère chargé du budget)
DGEC	Direction Générale de l'Énergie et du Climat (MEDDTL & MINEFI)
DGITM	Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (MEDDTL)
DGPR	Direction Générale de la Prévention des Risques (MEDDTL)
DGS	Direction Générale de la Santé (ministère chargé de la santé)
DGSCGC	Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crises (ministère de l'intérieur) (depuis septembre 2011)
DICRIM	Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DIREN	Direction Régionale de l'ENvironnement
DIT	Direction des Infrastructures et des Transports (MEDDTL/DGITM)
DO	Dotation Objectif
DPCPDA	Département Produits Chimiques – Pollutions Diffuses – Agriculture (MEDDTL/DGPR/SPNQE)

Acronyme	Signification
DPGD	Département Politique de Gestion des Déchets (MEDDTL/DGPR/SPNQE)
DPPR	Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques (jusqu'en juillet 2008)
DPPSN	Direction de la Prospective et de la Planification de la Sécurité Nationale (ministère de l'intérieur) (jusqu'en septembre 2011)
DPSM	Département Prévention et Sécurité Minière (BRGM)
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DRE	Direction Régionale de l'Équipement
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRH	Direction des Ressources Humaines
DRI	Direction de la Recherche et de l'Innovation (MEDDTL/CGDD)
	Direction des Relations Internationales
DRIEA-IF	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Île-de-France
DRIEE-IF	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie d'Île-de-France
DRIHL	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (en Île-de-France)
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DRM	Délégué aux Risques Majeurs
DRT	Direction Régionale du Travail
DSC	Direction de la Sécurité Civile (jusqu'en septembre 2011)
E-PTR	European Pollutant Release and Transfer Register (registre européen des rejets et transferts de polluants)
EEE	Équipements électriques et électroniques
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme (système communautaire de management environnemental et d'audit)
ENE	Engagement National pour l'Environnement (loi portant) = loi Grenelle II
EPA	Établissement Public à caractère Administratif
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPIC	Établissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPRI	Évaluation Préliminaire du Risque Inondation
EPST	Établissement Public à caractère Scientifique et Technologique
ERP	Établissement Recevant du Public

Acronyme	Signification
ESP	Équipement Sous Pression
ETP	Équivalent Temps Plein
ETPT	Équivalent Temps Plein Travaillé
FFSA	Fédération Française des Sociétés d'Assurance
FNE	France Nature Environnement (fédération)
FOD	Fioul Domestique
FPRNM	Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs
GASPAR	Gestion Assistée des Procédures Administratives relatives aux Risques naturels et technologiques
G€	Gigaeuro (milliard d'euros)
GEMA	Groupement des Entreprises Mutuelles d'Assurance
GEREP	Gestion Électronique du Registre des Émissions Polluantes (registre des données relatives aux émissions de polluants dans l'air, l'eau, le sol et les déchets des installations classées, composante française du registre européen des émissions de polluants European Pollutant Emission Register - EPER)
GES	Gaz à Effet de Serre
GIDAF	Gestion Informatisée des Données d'Auto-surveillance Fréquente
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GT CND	Groupe de Travail du Conseil National des Déchets
GTD	Groupe de Travail Déchets
GTPR	Groupe de Travail Prévention des Risques
HCB	Haut Conseil des Biotechnologies
HCFDC	Haut Comité Français de la Défense Civile
HCTISN	Haut Comité pour la Transparence et l'Information sur la Sécurité Nucléaire
IAL	Information des Acquéreurs et des Locataires
ICAR	Intranet Commun des Activités Risques
ICPE	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
IDEAL	Information sur le Développement, l'Environnement et l'Aménagement Local (réseau)
IDSR	International Strategy for Disaster Reduction (stratégie internationale pour la réduction des catastrophes naturelles – ONU)
IED	Industrial Emission Directive (directive européenne relative aux émissions industrielles)
IFFO-RME	Institut Français de FORMateurs aux Risques Majeurs et à la protection de l'Environnement

Acronyme	Signification
IFORE	Institut de FORMation de l'Environnement
IFREMER	Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la MER
IFSTTAR	Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux
IGA	Inspection Générale de l'Administration (ministère de l'intérieur)
IGF	Inspection Générale des Finances (ministères chargés de l'économie et du budget)
IIC	Inspection des Installations Classées
IIM	Ingénieur de l'Industrie et des Mines
INERIS	Institut National de l'Environnement industriel et des RISques
INHESJ	Institut National des Hautes Études de Sécurité et de la Justice
InVS	Institut de Veille Sanitaire
IOTA	Installations, Ouvrages, Travaux et Activités (classés au titre de la loi sur l'eau)
IPEF	Ingénieur des Ponts, des Eaux et des Forêts
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (directive européenne relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution)
IREP	Registre français des Émissions Polluantes
IRIC	Inspecteur Ressource des Installations Classées des services vétérinaires
IRMa	Institut des Risques Majeurs
IRSN	Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire
IRSTEA	Institut national de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture (ex-CEMAGREF)
ISPV	Inspecteur de la Santé Publique Vétérinaire
JO	Journal Officiel
LENE	Loi portant Engagement National pour l'Environnement (loi Grenelle II du 12 juillet 2010)
LMAP	Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche (loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010)
LNE	Laboratoire National de métrologie et d'Essais
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAAPRAT	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire
MAP	Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
MBAP	Mission Bruit et Agents Physiques (MEDDTL/DGPR/SPNQE)
M€	Mégaeuro (million d'euros)

Acronyme	Signification
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer
MEDDTL	Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement
MEDEF	Mouvement des Entreprises DE France
MIG	Mission d'Intérêt Général
MIGT	Mission d'Inspection Générale Territoriale
MIMAUSA	Mémoire et Impact des Mines d'urAniUm : Synthèse et Archives (base)
MINEFI	MINistère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
MISE	Mission Inter-Services de l'Eau
MRN	Mission Risques Naturels (mission des sociétés d'assurance pour la connaissance et la prévention des risques naturels)
MTD	Meilleures Technologies Disponibles
OCLAESP	Office Central de Lutte contre les Atteintes à l'Environnement et à la Santé Publique
OGERIC	Outil d'aide à la GEstion des RISques et Crises
OGM	Organisme Génétiquement Modifié
OM	Ordures Ménagères
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONF	Office National des Forêts
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONRN	Observatoire National des Risques Naturels
OPPBT	Organisme Professionnel de Prévention du Bâtiment et des Travaux Publics
PACA	Provence-Alpes-Cote d'Azur
PAP	Projet Annuel de Performance (document budgétaire)
PAPI	Programme d'Action de Prévention des Inondations
PATOUH	Pôle d'Appui Technique pour les OUvrages Hydrauliques
PCB	PolyChloroBiphenyles
PCI	Pôle de Compétence et d'Innovation
PCS	Plan Communal de Sauvegarde
PDEDMA	Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés
PEB	Plan d'Exposition au Bruit
PGS	Plan de Gêne Sonore

Acronyme	Signification
PIG	Projet d'Intérêt Général
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PME	Petite ou Moyenne Entreprise
PMI	Petite ou Moyenne Industrie
	Plan de Modernisation de l'Inspection des installations classées (2004-2007)
PNSE	Plan National Santé-Environnement
PPBE	Plans de Prévention du Bruit dans l'Environnement
PPC	Programme Pluriannuel de Contrôle
PPMS	Plan Particulier de Mise en Sûreté (pour les établissements scolaires)
PPR	Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles (idem PPRN)
PPRM	Plan de Prévention des Risques Miniers
PPRN	Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles (idem PPR)
PPRT	Plan de Prévention des Risques Technologiques
PPSMCR	Plan de Prévention des Submersions Marines et des Crues Rapides
PRSE	Plan Régional Santé-Environnement
PSI	Programme Stratégique de l'Inspection des installations classées
PSR	Plan de prévention des Submersions Rapides
PV	Procès-Verbal
QPC	Question Prioritaire de Constitutionnalité
RAP	Rapport Annuel de Performance (document budgétaire)
RBA	Résidus de Broyage Automobile (partie non métallique obtenue après broyage)
REACH	Registration, Evaluation, Authorization and restriction of CHemicals (règlement européen relatif à l'enregistrement, à l'évaluation, à l'autorisation et aux restrictions des substances chimiques)
REP	Responsabilité Élargie des Producteurs
RFF	Réseau Ferré de France
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RMé	réseau de formateurs Risques Majeurs éducation
RSDE	Recherche des Substances Dangereuses dans l'Eau
RST	Réseau Scientifique et Technique (MEDDTL)
RTE	Réseau de Transport d'Électricité

Acronyme	Signification
RTM	Service de Restauration des Terrains en Montagne (ONF)
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SALSA	Système d'Agrégation en Ligne du Suivi d'Activité
SCHAPI	Service Central d'Hydrométéorologie et d'Appui à la Prévision des Inondations (DGPR/SRNH)
SCN	Service à Compétence Nationale
SCSOH	Services de Contrôle de la Sécurité des Ouvrages Hydrauliques
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDIS	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SDRA	Sous-Direction des Risques Accidentels (MEDDTL/DGPR/SRT)
SDRCP	Sous-Direction des Risques Chroniques et du Pilotage (MEDDTL/DGPR/SRT)
SE	Service de l'Eau
SETRA	Service d'Études sur les Transports, les Routes et leurs Aménagements
SG	Secrétariat Général
SGAE	Secrétariat Général des Affaires Européennes
SHOM	Service Hydrographique et Océanographique de la Marine
SIDPC	Service Interministériel de Défense et de Protection Civiles
SIGAL	Système d'Information de la direction Générale de l'ALimentation
SIGIC	Système d'Information et de Gestion des Installations Classées
SIIC	Système d'Information de l'Inspection des Installations Classées
SIOUH	Système d'Information des Ouvrages Hydrauliques
SNDD	Stratégie Nationale de Développement Durable
SPC	Service de Prévision des Crues
SPES	Service du Pilotage et de l'Évolution des Services (MEDDTL/SG)
SPNQE	Service de la Prévention des Nuisances et de la Qualité de l'Environnement (MEDDTL/DGPR)
SPPPI	Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions et des risques Industriels
SRAL	Service Régional de l'ALimentation (DRAAF)
SRNH	Service des Risques Naturels et Hydrauliques (MEDDTL/DGPR)
SRT	Service des Risques Technologiques (MEDDTL/DGPR)
SRTM	Service de Restauration des Terrains en Montagne (ONF) (cf. RTM)

Acronyme	Signification
STEEGBH	Service Technique de l'Énergie Électrique, des Grands Barrages et de l'Hydraulique (DGPR/SRNH)
STEP	STation d'EPuration des eaux usées
STIIC	Service Technique Interdépartemental d'Inspection des Installations Classées (Paris et Petite couronne) (jusqu'en 2010)
TA	Tribunal Administratif
TAC	Turbine A Combustion
TAR	Tour Aéro-Réfrigérante
TGAP	Taxe Générale sur les Activités Polluantes
TIM	Technicien de l'Industrie et des Mines dossier de Transmission d'Information au Maire
TNSA	Taxe sur les Nuisances Sonores Aéroportuaires
TSIM	Technicien Supérieur de l'Industrie et des Mines
TSN	relative à la Transparence et à la Sécurité en matière Nucléaire (loi n° 2006-686 du 13 juin 2006)
UE	Union Européenne
UFIP	Union Française des Industries Pétrolières
UIC	Union des Industries Chimiques
UIOM	Usine d'Incinération d'Ordures Ménagères
UPEB	Urbanisme, Paysages, Eaux et Biodiversité (programme budgétaire)
UT	Unité Territoriale (DREAL)
VHU	Véhicule Hors d'Usage

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

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

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

