

n° 004923-01

mai 2008

Le jeu des acteurs locaux de la prévention des risques : vers un nouveau partage des responsabilités

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 004923-01

LE JEU DES ACTEURS LOCAUX DE LA PRÉVENTION DES RISQUES : VERS UN NOUVEAU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Rapport d'étude établi par Michel Juffé et Brigitte Mazière, CGPC

avec la participation de

Michel Brodovitch, Roland Caffort, Denis Cardot, Bertrand Creuchet, Henri Legendre, Guy Le Goff, Fabienne Pelletier, Pierre Verdeaux (Conseil général des ponts et chaussées)

Jean-Louis Besème, Guy Beisson, Michel Dantin, Jacques Joly (Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux)

Michel Badré, Eric Binet, Denis Laurens, Xavier Martin (Inspection générale de l'environnement)

Mai 2008

Table des matières

| | |
|---|----|
| Synthèse du rapport..... | 4 |
| La problématique de départ et son évolution en cours d'étude..... | 7 |
| Chapitre 1 L'intégration de la prévention des risques dans l'ensemble des démarches d'aménagement durable des territoires..... | 9 |
| 1. L'établissement des mesures de prévention des risques : l'opinion des diverses catégories d'acteurs..... | 9 |
| 2. Notre point de vue : intégrer la prévention des risques aux démarches d'aménagement durable des territoires..... | 11 |
| 3. Propositions..... | 13 |
| Chapitre 2 Les diverses approches de la prévention des risques et leur unification souhaitable..... | 15 |
| 1. Le point de vue des acteurs : un manque d'unité dans la conception et la mise en oeuvre de la prévention des risques..... | 15 |
| 2. Notre point de vue : la recherche d'unité des actions de prévention..... | 17 |
| 3. Propositions | 20 |
| Chapitre 3 L'appréhension des risques : connaître, faire connaître et partager..... | 22 |
| 1. L'appréhension des risques par les divers acteurs locaux..... | 22 |
| 2. Notre point de vue : des connaissances à élaborer collectivement, en prenant en compte les aspects socio-économiques..... | 24 |
| 3. Propositions..... | 26 |
| Chapitre 4 Aider les citoyens à devenir co-gestionnaire de la prévention : information, consultation, concertation, formation..... | 27 |
| 1. Le point de vue des acteurs sur la consultation et la concertation | 27 |
| 2. Notre point de vue sur l'information et la mobilisation des populations | 29 |
| 3. Propositions..... | 30 |
| Chapitre 5 L'exercice et le partage des responsabilités dans la conduite locale des actions de prévention..... | 33 |
| 1. L'exercice des responsabilités, vu par les divers acteurs locaux..... | 33 |
| 2. Notre point de vue : des responsabilités mal réparties et en porte-à-faux avec les lois de décentralisation..... | 35 |
| 3. Propositions..... | 38 |
| Annexe I Lettre de commande et cahier des charges..... | 44 |
| Annexe II Listes des personnes consultées par département..... | 47 |
| Hautes-Alpes..... | 47 |
| Haut-Rhin..... | 49 |
| Pyrénées Atlantiques..... | 51 |
| Pyrénées orientales..... | 53 |
| Saône et Loire..... | 55 |
| Seine-Maritime | 57 |
| Val de Marne..... | 59 |
| Annexe III Compte-rendu d'enquête : points de vue des acteurs locaux..... | 61 |
| 1. Conduite et contenu des plans de prévention des risques..... | 61 |
| 2. Le manque d'unité dans la conception et la mise en oeuvre de la prévention des risques..... | 67 |
| 3. L'appréhension des risques ; définitions de l'aléa, du danger, de la vulnérabilité - dire le risque | 69 |

| | |
|--|----|
| 4. Consultation, concertation, information, formation..... | 73 |
| 5. L'exercice des responsabilités..... | 77 |
| Annexe IV Principaux documents consultés..... | 80 |
| Annexe V Extraits de textes législatifs..... | 82 |

Synthèse du rapport

Initiée dans le cadre du collège « risques naturels et technologiques », l'étude que présente ce rapport répond à une commande du vice-président du CGPC. Il s'agissait d'examiner la mise en oeuvre des dispositifs de prévention – et notamment des PPR – au plus près des réalités locales. En particulier, nous avons cherché à comprendre pourquoi, malgré un arsenal législatif et réglementaire plutôt étoffé, tant les services déconcentrés de l'État que les élus et fonctionnaires territoriaux estiment que : les désaccords et les méfiances mutuelles restent trop élevés, notamment sur les mesures de sécurité à prendre ; les procédures sont souvent trop lentement et incomplètement mises en route ; les politiques d'aménagement et de développement des territoires sont souvent vécues comme disjointes voire antagoniques avec celles de prévention et de gestion des risques de toute nature.

Une enquête par entretiens dans sept départements métropolitains, touchant plus de 300 personnes, nous a permis, d'une part de conforter les conclusions d'études administratives et universitaires, d'expertises et d'inspections récentes (depuis 2002), d'autre part de formuler un ensemble cohérent de propositions en vue d'améliorer l'efficacité des actions de prévention des risques naturels et technologiques (et probablement de tous types de risques, mais notre mission n'avait pas cette extension).

En **premier lieu**, les actions de prévention des risques gagneraient en pertinence et en efficacité à devenir partie intégrante des actions d'aménagement et de développement durable des territoires, les « enjeux » à prendre en compte résultant d'une démarche d'« intelligence des territoires », c'est-à-dire d'une compréhension approfondie des modes d'occupation, d'utilisation et de transformation des espaces à diverses échelles spatio-temporelles. Cela exige, pour le moins, une vision et une orientation commune des divers services de l'État, dont la crédibilité se joue de plus en plus sur la compétence technique et la cohérence dans la prise de décision.

En **deuxième lieu**, les instruments de la connaissance des risques mériteraient un ensemble d'améliorations :

- L'ensemble des textes législatifs et réglementaires en la matière pourraient donner lieu à un regroupement et à une simplification, voire à une codification. Un recueil synthétique portant sur les textes juridiques, explicitant les droits et devoirs des acteurs et expliquant les concepts et la terminologie en usage serait une première étape dans cette direction. La constitution d'un lexique unique en matière de prévention des risques naturels et technologiques (au sens le plus large possible) renforcerait la portée de ce travail de synthèse.
- L'appréhension des risques par les divers acteurs devrait être systématiquement l'objet d'une appropriation collective locale (aux échelles pertinentes), conduisant si possible à un accord suffisant sur les éléments essentiels (identification des dangers, niveaux de vulnérabilité, coût/bénéfice des mesures à prendre) et en tous cas à une bonne compréhension mutuelle de la diversité des points de vue.
- La sensibilisation et la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux, y compris les citoyens et futurs citoyens, pourraient être améliorées par la systématisation de réunions d'information, de consultations et de débats, notamment en ouvrant des réunions de comités consultatifs voire d'instances délibératives à tout public et en associant les habitants concernés le plus en amont possible des mesures de prévention.
- Au niveau national, des informations quantitatives et qualitatives conjuguant les divers aspects de la prévention des risques avec l'ensemble des facteurs d'aménagement des territoires pourraient former une base de données unique, accessible sur un site dédié. Elle pourrait servir de support pérenne à des campagnes d'information ciblées, incluant des estimations socio-économiques.

En **troisième lieu**, la conduite des politiques locales de prévention des risques pourrait être rendue plus efficace par deux types de dispositions :

- La création d'une *instance départementale¹ unique de concertation sur l'ensemble des risques naturels et technologiques, composée de trois collèges* (État, collectivités territoriales, société civile), chargée de débattre et d'éclairer la décision publique sur l'ensemble des mesures de prévention à prendre, afin de permettre la plus grande variété possible d'exposition des points de vue, de réduire l'arbitraire (au moins perçu) et de faciliter l'acceptation collective de ces mesures. Elle serait présidée par le préfet.
- Tout en laissant l'État responsable d'un *cadre préalable, opposable aux collectivités territoriales*, comprenant l'évaluation du niveau des aléas de référence et des niveaux de protection à assurer (pouvant, éventuellement, comporter des prescriptions plus précises, telles que la mise hors de

1 Une solution uniforme ne s'impose pas : on peut imaginer que cette instance soit départementale, interdépartementale ou régionale... en fonction de divers paramètres : intensité et diversité des risques, densité de peuplement et d'habitat, types d'activités, etc.

danger de certains équipements ou l'obligation d'établir un PPR), *les communes et regroupements de communes deviendraient responsables des mesures de prévention à prendre, y compris l'établissement de PPR*. Une variante pourrait être d'établir une co-responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales. Enfin, il pourrait être envisagé d'expérimenter en parallèle trois variantes : les deux proposées ci-dessus et le maintien de la responsabilité actuelle de l'État, le choix de chacune d'elle répondant à des critères pertinents.

Une telle innovation, qui ne fait que pousser un peu plus loin une même logique de subsidiarité et de mise en oeuvre de la démocratie locale, s'accorde avec l'idée que l'intérêt général n'est pas l'apanage de l'État mais est commun à l'ensemble de la puissance publique, et concerne également la société civile.

La problématique de départ et son évolution en cours d'étude

Dans le cadre des activités du collègue « risques naturels et technologiques » du CGPC, nous sommes partis de l'idée de réaliser un état des lieux sur la coopération locale des agents publics en matière de prévention des risques, notamment après les lois de 1995, 2003 et 2004², sachant aussi que la décentralisation et ce qu'elle implique pour les nouvelles missions des DDE, que la création des DDEA, et que la « lolfisation » des politiques publiques ont une incidence sur la conduite des actions de prévention des risques³.

En cours de route, nous nous sommes rendu compte que la question de la prévention des risques s'inscrivait dans la perspective plus vaste de l'aménagement durable des territoires. La création du MEDAD en mai 2007 nous a poussés plus encore à nous situer dans cette perspective. Par ailleurs, les deux rapporteurs étant aussi deux des trois rapporteurs de l'audit du programme « aménagement, urbanisme, ingénierie publique » (AUIP), il était plus aisé de rapprocher les considérations sur l'aménagement durable des territoires et celles sur la gestion des risques et notamment de leur prévention.

C'est ainsi que dans un premier temps nous avons, par équipes de 4, visités sept départements⁴, durant environ une semaine. Nous y avons rencontré 40 à 50 personnes : services de l'Etat (préfecture, SDIS, Gendarmerie, DDE, DDAF, DRIRE, DIREN, DDASS, TGI, TA...), élus (maires, parlementaires, présidents de syndicats divers, notamment de bassins versants...), associations diverses, acteurs économiques (industriels, CCI, CA, CM...), bureaux d'études et professionnels des risques, de la construction et de l'urbanisme, sociétés d'assurances, notaires, etc. Chaque visite a donné lieu à un compte-rendu, et chaque département visité à une courte synthèse.

Dans un deuxième temps, nous avons élargi la perspective, en nous inspirant à la fois de ces points de vue et des synthèses par département, ainsi que d'un examen attentif d'une assez grande variété de documents (textes législatifs, articles scientifiques, rapports d'inspection, rapports parlementaires, etc.) pour tenter une analyse plus systématique de l'action publique en matière de prévention des risques.

2 Dont figurent des extraits en annexe V

3 Lettre de mission et cahier des charges en annexe I

4 Saône-et-Loire, Pyrénées Atlantiques, Val-de-Marne, Seine-Maritime, Pyrénées Orientales, Hautes-Alpes, Haut-Rhin. Liste des personnes rencontrées en annexe II

Par suite, le rapport se présente en cinq chapitres, comportant chacun trois parties :

1° Les points de vue recueillis, en les présentant par grandes catégories d'acteurs (collectivités territoriales, préfectures et services déconcentrés de l'État, autres acteurs locaux)⁵. Nous avons retenu ce qui nous paraît être *le plus significatif* et non des opinions moyennes ou majoritaires, le but étant d'éclairer les relations entre les divers acteurs et non une réalité « objective » des rôles tels qu'ils sont définis dans le cadre réglementaire. *Comme c'est souvent le cas dans ce type d'enquête, les personnes entendues mettent l'accent sur « ce qui ne va pas », dans une perspective d'amélioration et n'insistent guère sur « ce qui va bien ». Nous n'avons pas cherché à redresser les opinions recueillies, même dans le cas où elles s'éloignent de la réalité des pratiques.*

2° Des leçons que nous en tirons, nourries également par divers travaux menés par ailleurs.

3° Des propositions visant à accroître la lisibilité et l'efficacité de l'action publique en matière de prévention des risques.

Ces chapitres portent respectivement sur :

- L'intégration de la prévention des risques dans l'ensemble des démarches d'aménagement durable des territoires
- Les diverses approches de la prévention des risques, telles qu'elles résultent de textes législatifs et réglementaires émanant de diverses administrations avec des visées différentes, et leur unification souhaitable
- La connaissance des risques par et auprès des divers acteurs : définition collective des dangers et des mesures pour y faire face, prise en compte des dimensions socio-économiques
- L'information, la consultation, la concertation, la formation et la mobilisation des diverses catégories d'acteurs
- L'exercice et le partage des responsabilités dans la conduite locale des actions de prévention, en proposant une consultation amont plus structurée et systématique, puis des variantes dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

⁵ Un compte rendu plus détaillé, acteur par acteur, toujours par chapitre, figure en annexe IV du rapport.

Chapitre 1 L'intégration de la prévention des risques dans l'ensemble des démarches d'aménagement durable des territoires

1. L'établissement des mesures de prévention des risques : l'opinion des diverses catégories d'acteurs

Les élus

L'insatisfaction envers l'État d'une grande partie des **maires** rencontrés se concentre sur les PPR, et spécialement sur les PPR inondations, souvent ressentis comme un frein au développement des communes. Ils ne comprennent pas pourquoi certains PPRI sont prescrits et d'autres non, pour des risques comparables. S'ils reconnaissent que la constructibilité en zone inondable ne se « négocie » pas, ils déplorent des traitements différents : trop de laxisme s'agissant des infrastructures publiques ; trop de rigidité pour l'extension de constructions privées. De plus, l'État ne se préoccupe pas suffisamment de ce qu'il a laissé construire dans le passé.

Concernant les PPRT, les communes ne sont parfois pas informées des études de danger ; en SEVESO II, de nouvelles zones de danger sont définies sans explication.

Certains maires estiment que les PPR et les PLU devraient être assemblés en une démarche commune, sinon l'information est abrupte et porte seulement sur la constructibilité.

Avec une telle défiance, les communes réagissent soit en menaçant de contester et parfois en attaquant effectivement⁶ les PPR au tribunal administratif, soit – le plus souvent - en acceptant les documents et en ne manifestant que peu d'enthousiasme dans la mise en oeuvre des mesures à prendre.

Les conseils généraux estiment que les préfets ont tendance à suivre leurs services pour étendre les zones d'aléas et durcir les prescriptions. Mais ils constatent aussi que les communes font des projets de développement qui évacuent souvent la question des risques au lieu de composer avec elle. Ceci milite, pour eux, en faveur d'un débat politique le plus en amont possible, pour évaluer les possibilités

⁶ Les élus brandissent souvent la menace du contentieux, mais n'y vont guère. De 1998 à 2004, 171 décisions ont été rendues par les juridictions de première instance, d'appel ou par le Conseil d'Etat. Elles ont abouti à 21 annulations : 13 en raison d'un zonage illégal, 5 pour procédure irrégulière, 3 pour règlement illégal. C'est très peu pour environ 4500 PPR approuvés. Source : *Analyse du contenu des plans de prévention des risques naturels*, MEDD, 2006.

d'aménagement dans les zones à risques, au lieu de s'en tenir à des mesures d'inconstructibilité. Ils mentionnent leur participation financière aux mesures de mise en oeuvre des PPR, alors qu'ils ne sont pas impliqués dans leur contenu.

Les services de l'État

Pour certains **préfets** les textes réglementaires ont été conçus pour être appliqués uniformément alors qu'il faut les appliquer avec intelligence en fonction des territoires. Ainsi, l'établissement de PPR n'est peut-être pas opportun dans des communes qui ne connaissent pas de pression foncière.

Les administrations de l'État ont du mal à travailler ensemble. C'est ce que constatent les préfets, mais aussi les administrations concernées : la répartition des rôles entre DIREN et DDE manque encore de clarté. Les DRIRE reconnaissent qu'elles pourraient s'impliquer davantage dans une approche « milieu » et « urbanisme » au lieu de s'en tenir à une approche « installations ». Ceci dit, les crédits alloués à l'établissement des PPR sont devenus insuffisants (une moyenne à 30.000 €⁷) pour conduire une véritable analyse territoriale. Quand au financement de la mise en oeuvre des PPR, on peut difficilement demander aux collectivités territoriales d'y contribuer à la hauteur souhaitée si elles ne sont pas partie prenante de tout le processus de prévention.

DDE et DIREN notamment déplorent l'inexistence des études de coûts/bénéfices, surtout dans les zones à forte pression foncière, cette absence facilitant d'autant plus les recours administratifs d'élus principalement dans ces zones. Comme les *tribunaux administratifs* estiment que le coût des ouvrages de protection doit être pris en compte, notamment s'agissant de restreindre la constructibilité, ils n'hésitent pas à infirmer les prescriptions de l'administration. « Tant que l'administration n'intégrera pas le contentieux comme fonction de prévention, elle sera déficiente », avertissent-ils.

Les autres acteurs

Certains estiment que les PPR devraient être réservés aux cas difficiles, alors qu'ils s'appliquent parfois à un seul problème, ce qui entraîne des coûts inutiles. D'autres préconisent que l'hydraulique douce (notamment par le traitement végétalisé des berges) réduise la production d'ouvrages en béton. L'administration est jugée peu à l'écoute des habitants et négligeant la concertation aux bonnes échelles (département, bassin versant, etc.). Les industriels aimeraient que, pour les PPRI, les « institutionnels » soient traités autrement que les particuliers, car ils sont plus avertis que ces derniers.

⁷ Estimé à 35.000 € (dépenses de l'État), pour les auteurs du *Rapport particulier sur la prévention des risques naturels et la responsabilité des acteurs*, IGF-CGPC-IGE, septembre 2005. Cependant l'écart type est grand quand il s'agit de traiter des enjeux importants.

Dans l'ensemble...

Les PPR apparaissent comme la réponse uniforme aux problèmes de prévention, l'alpha et l'oméga des mesures préventives. Ils s'articulent trop peu ou mal avec les documents d'urbanisme. Les fondements des mesures réglementaires adoptées ne sont pas véritablement partagés, d'où un sentiment de « placage » sur un territoire communal, qui explique, pour une bonne part, les difficultés de mise en oeuvre par les élus.

Le PPR serait donc un document « bâtard ». D'un côté, il institue des servitudes sur un territoire communal, et fait office de document d'urbanisme non décentralisé, alors que ces documents (PLU, carte communale, SCOT) sont établis de manière décentralisée par les collectivités territoriales. De l'autre côté, pour être véritablement un document d'organisation spatiale encadrant le développement communal, son élaboration devrait tenir compte de l'ensemble des enjeux territoriaux.

Tout ceci montre la nécessité de conduire des réflexions en amont de ces documents réglementaires, à une échelle plus vaste, permettant de mieux cadrer leurs dispositions.

2. Notre point de vue : intégrer la prévention des risques aux démarches d'aménagement durable des territoires

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui inclut les plans de prévention des risques naturels prévisibles, spécifie que leur approbation vaut servitude d'utilité publique, et qu'à ce titre ils sont annexés au plan d'occupation des sols (aujourd'hui des PLU), mais ne dit rien sur leur contribution à l'aménagement et au développement territorial. Il en est de même pour les PPRT, instaurés par la loi du 30 juillet 2003.⁸

Seuls les schémas de prévention des risques naturels – dont l'élaboration reste à la discrétion des préfets - mentionnent, parmi d'autres points, la « prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire ».

⁸ Le Conseil d'Etat, dans un avis contentieux du 3 décembre 2001, considère les PPR comme des documents d'urbanisme au motif qu'ils sont des « documents comportant une note de présentation et des plans graphiques établis par l'autorité administrative, ont pour objet et pour effet de délimiter des zones exposées à des risques naturels à l'intérieur desquelles s'appliquent des contraintes d'urbanisme importantes ; que ces contraintes s'imposent directement aux personnes publiques ainsi qu'aux personnes privées et peuvent notamment fonder l'octroi ou le refus d'une autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol ».

Or, tant du point de vue des élus que de celui des services de l'État, à commencer par les préfetures, ou encore de celui des acteurs économiques et des professionnels de l'urbanisme et de l'habitat, la prévention des risques est trop étroitement conçue lorsque ne sont saisis comme « enjeux » que ceux de la protection des populations, considérée comme un absolu, alors qu'elle est une composante de l'aménagement et du développement local.

Ceci est signalé depuis un certain temps par des élus : « Il s'agit de considérer le risque naturel comme une donnée de la vie et de l'aménagement du territoire et de le traiter de manière positive.[...] Il faut mettre l'accent sur l'intelligence des lieux à faire vivre en permanence. Il pourrait être mené [...] une grande politique de réflexion, de débats et de programmes d'actions responsabilisant ainsi « à la base » tous les acteurs. L'État doit initier ce mouvement, y mettre les moyens, faire en sorte qu'il soit largement décentralisé au niveau des régions et des bassins. »⁹ Ainsi que par des chercheurs : « dans le meilleur des cas, la représentation des enjeux se traduit par une carte de l'occupation des sols améliorée ou remise à jour. Elle n'apporte pas d'informations nouvelles aux communes. »¹⁰ En effet : « Pour les services instructeurs, la réglementation PPR n'est pas destinée à prendre en compte directement les questions de gestion territoriale et de projets de développement local. Elle s'inscrit donc dans une démarche figée de contrôle de l'occupation des sols et des constructions définie à un instant *t*. [...] Ne peut-on envisager de mener des analyses socio-économiques et de définir un zonage réglementaire en considérant la prévention dans une perspective dynamique des territoires ? »¹¹

En effet, la prévention des risques et des pollutions a de fortes interrelations avec les questions telles que : le renouvellement urbain et la réalisation de logements, le maintien de la biodiversité, l'équité de traitement entre citoyens et territoires, l'information géographique et la cartographie, le tourisme, la réalisation de grandes infrastructures, le devenir des espaces ruraux, l'évaluation environnementale, la consommation d'espace, etc. Plus largement, les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde sont à apprécier parmi d'autres actions relevant de la puissance publique : préservation de l'environnement, maintien du tissu économique, protection de la qualité du cadre de vie, partage équitable de l'accès aux services essentiels, etc.

⁹ Yves Dauge, sénateur, maire de Chinon, « Cadre de débat et de concertation dans le domaine des inondations », Rapport au premier ministre, 21 octobre 1999.

¹⁰ Gilles Hubert et Claire Reliant, « Cartographie réglementaire du risque d'inondation : décision autoritaire ou négociée ? », *Annales des Ponts et Chaussées* n° 105, 2003, p. 29

¹¹ Nathalie Pottier, Claire Reliant, Gilles Hubert et Yvette Veyret, « Les plans de prévention des risques naturels à l'épreuve du temps », *Annales des Ponts et Chaussées* n° 105, 2003, p. 42

Ces diverses questions sont l'enjeu de débats, de choix et de préférences dont la convergence est souhaitable. Ainsi, la prise en compte des risques renvoie à des exigences multiples parfois contradictoires (utilisation de l'espace, protection des paysages, solidarité entre amont/aval, entre espaces forestiers de massif et littoral, rénovation urbaine en secteurs inondables, réalisation de nouvelles infrastructures...). Elle suppose une compréhension approfondie des enjeux sur un espace « cohérent », la question de la prévention des risques étant à situer dans l'ensemble des facteurs d'évolution des territoires concernés.

On peut parler, à cet égard, d'« intelligence des territoires »¹², dont la compréhension des risques fait partie. Conduire une politique de prévention concernant l'ensemble des risques fait appel à des *connaissances techniques*, et plus encore à une *compréhension* des modes d'occupation et d'utilisation des territoires, à plus ou moins long terme, qu'il s'agisse d'habitat, d'activités économiques, de déplacements, de fréquentation et d'entretien des espaces bâtis ou non, de la perception des dangers liés aux risques et des coûts et avantages des divers modes de protection des personnes et les biens.

Il s'agit donc *d'assembler* des connaissances variées et hétérogènes, d'établir des *diagnostics*, de conduire *consultations et débats* auprès de l'ensemble des acteurs, puis de proposer des *solutions acceptables*, tenant compte notamment des questions de pression foncière, de créations d'emplois et de services, et plus globalement de l'économie des territoires. La responsabilité - partagée entre les collectivités publiques - de la qualité du cadre de vie pour toutes les populations, actuelles et futures, prend une dimension accrue avec le principe de développement durable et l'émergence d'exigences sociétales récentes qui associent souvent qualité et sécurité des espaces privés et publics.

3. Propositions

Les échelles pertinentes pour traiter les divers problèmes de risques – transports de matières dangereuses, sites industriels classés, risques de séismes, d'inondations, d'incendie de forêts, de glissements de terrains, etc. - devraient être définies à partir d'une bonne compréhension des enjeux territoriaux dans leurs multiples dimensions, quoi qu'il en soit de la responsabilité liée aux territoires administratifs (communes, intercommunalités, départements, régions, nation).

Les services déconcentrés de l'État chargés de la prévention des risques ont à développer *en commun* des relations nouvelles, ne se limitant pas au seul aspect réglementaire et à l'instauration des servitudes

¹² Ceci est largement développé dans le rapport d'audit du programme « Aménagement, urbanisme, ingénierie publique » (CGPC, 10 octobre 2007, Jean-René Brunetière, Michel Juffé, Brigitte Mazière)

annexées aux PLU, mais prenant en compte l'ensemble des enjeux d'évolution des territoires soumis à des dangers. Des *orientations* pour l'aménagement et le développement durable des espaces concernés devraient être réfléchies et traduites en particulier dans les projet d'aménagement et de développement durable (PADD), tels qu'ils sont définis par les articles du code de l'urbanisme pour les SCOT (L.122-1) et les PLU (L.123-1)

L'intégration de la prévention des risques devrait se traduire dans les dispositions des documents d'urbanisme et des documents de cadrage préalables à leur établissement, notamment dans les contenus des « porter à connaissance » des services de l'État, ainsi que dans les projets d'aménagement et de développement durables, qui devraient tous comporter des éléments relatifs aux enjeux et vulnérabilités liés aux risques.

La prise en compte, éclairée, des risques dans l'aménagement des territoires, à diverses échelles d'espace et de temps, suppose la définition d'une stratégie d'ensemble, intégrant la chaîne des actions à conduire : connaissances, prévision, information, éducation, dispositifs préventifs, retours d'expérience, etc.¹³ Elle devrait concerner l'ensemble des risques naturels et technologiques, et leur établissement être rendu obligatoire et préalable à l'adoption de toutes mesures préventives, notamment réglementaires, telles que les PPR.

¹³ C'est l'objet assigné aux « schémas de prévention des risques naturels » définis à l'article L-565.2 du code de l'environnement.

Chapitre 2 Les diverses approches de la prévention des risques et leur unification souhaitable

1. Le point de vue des acteurs : un manque d'unité dans la conception et la mise en oeuvre de la prévention des risques

« Il manque une colonne vertébrale, alors il y a un empilement de vertèbres, des hernies discales et du coup des prothèses partout » *(Un notaire)*

Les élus

Les **maires** ont le sentiment que les problématiques de prévention des risques sont posées successivement, sans vision d'ensemble. Les services de l'État apparaissent morcelés dans la conduite de la politique de prévention des risques. Certaines communes se demandent si les PPR inondations ne devraient pas être « intercommunaux », pour créer une véritable solidarité amont-aval avec une homogénéité des règlements entre communes et pour éviter le décalage dans le temps des divers PPRI. La majorité récuse cette approche, car les budgets de protection contre les inondations restent communaux : cela diluerait les responsabilités et ne ferait qu'éloigner les élus des électeurs. A l'inverse, ils estiment que les études devraient être réalisées par bassin versant, et non « découpées en rondelles », commune par commune.

D'autres **collectivités territoriales** ont le sentiment que l'administration secrète des « usines à gaz » de procédures spécialisées et sans lien systématique, et qu'elle finit par perdre de vue les objectifs essentiels : la protection des personnes et des biens. Certaines déplorent en particulier qu'il n'y ait pas d'approche commune entre prévention et préparation à la gestion de la crise.

Les services de l'État

Pour les **préfets**, les administrations de l'État ont du mal à travailler ensemble. Il leur paraît difficile d'exprimer par une « parole unique » la pluralité des points de vue des divers services de l'État, ce qui serait pourtant indispensable. Certains préfets ont créé un « pôle risque » interministériel, où l'on « règle les problèmes de curseur entre services pour que l'État ne parle que d'une seule voix ». Cette recherche de cohérence passe aussi, selon les préfets, par la maîtrise de la chaîne de la prévention des risques d'un bout à l'autre. Les préfets se rendent compte que la crédibilité de l'État en matière de prévention dépend de sa capacité à énoncer ce qu'il est capable de mettre en oeuvre durant la crise.

Selon les **services déconcentrés**, les autres acteurs perçoivent l'État comme « trop multiple », parfois contradictoire. Les DDE constatent leurs difficultés à établir une analyse de l'ensemble des enjeux concernant un territoire soumis à des risques, dans une approche de « développement et d'aménagement durables des territoires ». Les DRIRE et DIREN ont le sentiment d'une culture insuffisamment partagée avec les DDE et avec les DDAF.

Les pompiers connaissent bien les sites industriels et certains pourtant estiment ne pas être impliqués dans les PPRT. Un SAMU aimerait être considéré comme partenaire en situation de crise et en prévention des risques.

Les autres acteurs

Ils se disent, à divers titres, peu intégrés dans les démarches de prévention. C'est ainsi que les professions du BTP sont ignorées ; les chambres de commerce et d'industrie n'ont que peu de rapport avec les DDE ; les architectes ne sont pas impliqués dans les actions préventives ; les connaissances des professionnels de l'immobilier comme celles des experts des compagnies assurances ne sont pas valorisées... quand elles sont sollicitées ; les associations de défense des sinistrés, en particulier, aimeraient être consultées durant le processus d'élaboration des documents de prévention car elles peuvent être des relais efficaces entre les divers acteurs.

Dans l'ensemble...

La prévention des différents risques apparaît sans vision globale au niveau communal voire intercommunal pour l'ensemble des risques. Le sentiment est que depuis plusieurs décennies l'État a fabriqué des textes législatifs « plus verticaux que horizontaux », pour chaque risque : naturels (avec des réglementations « variantes » voire différentes selon les risques), technologiques, sanitaires, etc., qui ont pu rendre difficilement lisibles les principes généraux de la prévention des risques. De plus, la mise en oeuvre de cette politique renvoie l'image de services déconcentrés morcelés, chacun conduisant la démarche de prévention du risque dont il est « chargé ». La différence de culture des services locaux et l'excès des directives reçues de leurs administrations centrales respectives sont tenus pour responsable de ce manque d'unicité.

Dans le même sens, pour tous nos interlocuteurs, le langage utilisé devrait être clarifié et unifié. Les termes d'aléa, d'occurrence, de risque, de danger, de vulnérabilité, etc. demanderaient une meilleure explicitation pour une compréhension partagée de tous, et par suite une meilleure acceptabilité et efficacité des mesures de prévention.

2. Notre point de vue : la recherche d'unité des actions de prévention

La construction de la politique nationale de prévention des risques naturels a fait l'objet de plusieurs cadres successifs :

- Le premier axe de prévention a été, avec la loi de 1858, la construction d'ouvrages de protection et, avec le décret-loi de 1935, l'établissement de PSS (plan des surfaces submersibles) dont un grand nombre restent encore valides (sur le Rhône, la Saône, etc.).
- Les catastrophes du début du XX^e siècle ont orienté la prévention vers le contrôle de l'occupation des sols avec, par exemple : en 1955 une modification du code de l'urbanisme (les articles R 111-2 encore en vigueur et R 113-3 abrogé mais qui intéresse encore 780 périmètres), en 1967 la loi d'orientation foncière avec les POS et leurs zones ND.
- Enfin, une politique globale de prévention est très progressivement mise en place depuis 1982 : la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles dont on notera qu'elle institue les plans d'exposition aux risques (PER qui n'ont pu être réalisés que dans 319 communes), puis les lois de 1995, de 2003...

Force est de constater :

- Que cet édifice législatif est constitué de « briques emboîtées » par les expériences successives des grandes catastrophes nationales dues à des aléas naturels et technologiques.
- Que les « réformes législatives », pour des motifs de procédure et de calendrier, ont été, au moins pour le ministère en charge des risques, votées dans un cadre beaucoup plus large comme la loi du 3 janvier 1992 (relative à l'eau) ou celle du 2 février 1995 (relative au « renforcement de la protection de l'environnement ») qui comprend aussi la protection de la nature. Ceci peut paraître manquer de cohérence et de lisibilité.
- Que ces dispositions législatives et réglementaires se sont modifiées et améliorées au fil du temps.

Ainsi le citoyen se retrouve confronté à un empilement de textes législatifs et réglementaires dont, chronologiquement, le dernier voté ou signé n'annule pas mais remplace les dispositions arrêtées en vertu des textes précédents. Dans un même département peuvent coexister, parfois dans des communes limitrophes, des PSS, des PER, des dispositions relatives à l'article R 111-3 du code de l'urbanisme, qui sont d'origines différentes : les PSS (protection contre les inondations), PER et PPR

(prévention, aménagement et urbanisme), R 111-3 (urbanisme et droit des sols).

De plus le dispositif réglementaire n'est pas limité aux grandes lois ou parties de lois déjà citées, mais inclut également des dispositions d'autres lois. Par exemple :

- La loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection des forêts contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.
- La loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 instituant les plans de zone sensible aux incendies de forêt.
- La loi du 9 janvier 1985 (dite « loi montagne »).
- La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite « loi SRU »).
- La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (article 78) permettant par exemple d'étendre le champ du contrôle technique obligatoire à certaines constructions qui, en raison de leur localisation dans des zones d'exposition à des risques naturels ou technologiques, présentent des risques particuliers pour la sécurité des personnes.

Par ailleurs la réduction de la vulnérabilité des populations et des biens est une chaîne dont chaque maillon fait intervenir des compétences issues principalement de sciences et techniques « dures ». La prévention regroupe en effet des métiers voisins voire identiques :

- ✓ La prévision est le fait d'hydrologues¹⁴, et de prévisionnistes (météorologie¹⁵),
- ✓ La mitigation¹⁶, pour la partie prévention, est essentiellement le fait d'hydrauliciens¹⁷ et d'urbanistes, pour la partie aménagement, d'ingénieurs hydrologues, hydrauliciens, experts en génie civil, etc.

La gestion de la crise n'a généralement d'incidence ni sur la réduction de la vulnérabilité ni sur les aléas. Elle est le fait de métiers d'organisation où sont recherchées des qualités managériales spécifiques, rencontrées dans des services opérationnels comme la police, la gendarmerie, l'armée, voire les associations comme la Croix Rouge ou la protection civile.

La **loi du 13 août 2004** de modernisation de la sécurité civile affirme que « la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par

14 Spécialistes du cycle de l'eau sur terre ; la transformation des pluies en débit est une branche de l'hydrologie (hydrométrie, hydrogéologie, etc.)

15 Spécialistes du cycle de l'eau dans l'atmosphère incluse implicitement dans la météorologie.

16 Ou adoucissement des conséquences potentielles

17 Spécialistes des liquides en mouvement

la préparation et la mise en oeuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées. » (art.1^{er})

Il s'agit, à première vue, d'un recentrage fort vers une politique globale de prévention. Cependant le législateur, dans les articles suivants, restreint la portée de la loi en ne mettant en avant que la gestion de la crise, c'est-à-dire de l'événement une fois qu'il s'est produit (au moins dans la majorité des risques mettant en jeu la vie humaine : crues rapides, chute de blocs, glissement de terrain...).

Or, dans cette même loi, le Parlement a confié au maire l'élaboration des plans communaux de sauvegarde (PCS). Le PCS permet d'articuler l'alerte avec un ensemble de conduites adaptées, d'utiliser au mieux le laps de temps, parfois très court, séparant l'annonce de la survenance de l'événement pour la mise en sécurité des biens et des personnes. C'est une responsabilité nouvelle des maires, en particulier dans les communes qui font l'objet d'un PPR, c'est-à-dire les plus vulnérables.

D'une part, le préfet est seulement informé de l'existence des PCS, et n'a pas le pouvoir de se substituer au maire si celui-ci ne produit pas son PCS. D'autre part, il n'est pas aisé d'avoir une vue d'ensemble des mesures contenues dans les PCS et donc de les articuler et harmoniser entre elle : c'est une des difficultés auxquelles les préfets sont confrontés.

Une difficulté supplémentaire de la conduite des actions de prévention tient à l'imprécision ou à la divergence dans la *terminologie*, notamment concernant l'aléa, le danger, les enjeux, le risque, la prévention, la vulnérabilité, etc.

Par exemple, l'aléa est défini comme :

- Événement potentiellement dangereux (site de l'institut français des formateurs, risques majeurs et protection de l'environnement)
- Risque, inconvénient que l'on envisage sans pouvoir l'imaginer avec précision ou le situer avec exactitude dans le temps (centre national des ressources textuelles et lexicales, CNRS)
- Manifestation d'un phénomène naturel (débordements de rivières, glissements de terrains, séismes, ou encore, avalanches, cyclones, éruptions volcaniques...). Un aléa est caractérisé par sa probabilité d'occurrence (décennale, centennale...) et l'intensité de sa manifestation (hauteur et vitesse de l'eau pour les crues, magnitude pour les séismes, largeur de bande pour les glissements de terrain...). (site de la DIREN de Lorraine, 2 février 2007)
- Un phénomène dangereux naturel ou anthropique appliqué au territoire. L'aléa est qualifié par sa probabilité ou son occurrence, son intensité, sa durée. (CERTU)

Les enjeux :

- Intérêts (humains, économiques, environnementaux, patrimoniaux) menacés par l'aléa (site de l'institut français des formateurs, risques majeurs et protection de l'environnement)
- Ce sont les dommages directs comptabilisables dès la fin de l'événement exceptionnel sur les habitations, les infrastructures, les bâtiments commerciaux ou industriels, les cultures ou le cheptel, et, dans les cas les plus dramatiques, les vies humaines. Ce sont aussi les perturbations économiques et sociales qui résident essentiellement dans les pertes d'exploitation dues à la destruction de l'outil de travail ou des récoltes ou l'interruption des communications, mais aussi les atteintes à l'environnement (site de la DIREN de Lorraine, 2 février 2007)
- Ce sont les personnes, biens, infrastructures, activités ou patrimoine présents sur un territoire donné. Ces enjeux sont susceptibles d'être exposés à un aléa naturel ou technologique. Par extension, on assimilera à un enjeu tout ouvrage dont l'endommagement par un aléa met en danger la sécurité de personnes ou de biens (CERTU)

Cet échantillon de définitions – plus ou moins intelligibles - montre la difficulté de parvenir à un langage à la fois clair, rigoureux et compris par l'ensemble des acteurs, ce qui est loin d'être le cas à présent.

3. Propositions

Le corps de doctrine de la prévention des risques n'apparaît nulle part dans son ensemble, puisqu'il est disséminé dans plusieurs codes : code de l'environnement, code de l'urbanisme, code des assurances, code rural et code général des collectivités territoriales. De plus, le lien, même au niveau législatif, entre la prévention (terme qui varie de sens selon les textes de lois) et la gestion de crise est difficile à cerner... pour qui n'est pas spécialisé en la matière.

Deux mesures pourraient être prises¹⁸, coordonnées entre elles :

Une réflexion sur les termes employés dans l'ensemble des textes relatifs à tous les aspects du traitement des risques devrait être initiée par l'État, pour parvenir à un *lexique unique concernant l'ensemble des risques naturels et technologiques*, au sens le plus large possible¹⁹. Il serait préférable que ces travaux soient interministériels et associent des représentants des collectivités territoriales, ainsi que des experts de la gestion des risques.

¹⁸ Le programme du MEDAD, *Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques*, 11 décembre 2007, va dans ce sens, concernant les risques naturels majeurs.

¹⁹ La commission de terminologie de l'ex-MEDD a pris une décision en ce sens en novembre 2007.

La production d'un *recueil synthétique, dans un langage accessible à l'ensemble des acteurs de la gestion des risques* :

- Assemblant les textes législatifs et réglementaires de toute provenance
- Explicitant très clairement les droits et les devoirs de chaque acteur
- Expliquant les concepts et la terminologie mis en oeuvre

Ce recueil pourrait être une première étape vers le regroupement, la simplification, voire la codification de l'ensemble des textes relatifs à la prévention des risques de toute nature.

Chapitre 3 L'appréhension des risques : connaître, faire connaître et partager

1. L'appréhension des risques par les divers acteurs locaux

Les élus

Les **communes** aimeraient disposer de l'ensemble des connaissances liées à leur territoire, de manière consistante. Elles sont très critiques à propos de la définition de l'aléa, surtout en matière d'inondations, mais aussi pour les risques miniers ; la population n'est guère consultée. Les zonages sont aussi déterminés sans consultation. Plus précisément, elles veulent avoir le temps de « digérer » les résultats d'études qui leur sont proposés, et éventuellement contribuer à ces résultats, sachant que la modélisation dépend d'hypothèses qu'il doit être possible de discuter. D'où, parfois, un sentiment d'injustice et d'incompréhension. Les **autres collectivités territoriales** constatent que les résultats « venus d'en haut » sont rejetés, que chaque territoire devrait « raisonner ses risques » et partager la caractérisation de l'aléa avec les citoyens.

Les services de l'État

Les **préfets** n'écartent pas l'idée d'utiliser les connaissances des populations - notamment pour éviter les recours administratifs - mais avec discernement, car la mémoire collective des catastrophes s'efface vite. Il revient d'abord à l'État d'établir la connaissance des risques : on doit faire confiance à ses services déconcentrés. Ces **services** admettent qu'ils pourraient se perfectionner : prendre en compte la prévention active, mieux moduler les crues de référence, comparer les méthodes de définition des aléas, mieux lier prévention et gestion de crise, se mettre d'accord entre eux avant de parler aux élus. Les DDE souffrent souvent d'un manque de compétence (reconnu par elles et par les autres acteurs).

Les autres acteurs

Les assureurs, qui n'exploitent pas assez leurs retours d'expérience, ne sont consultés ni par les élus ni par l'État. Certains industriels déplorent la rigidité des DRIRE, le manque de liens entre DRIRE et DDE ou se sentent ignorés des DDE (le BTP, par exemple).

Dans l'ensemble...

La majorité des acteurs estime que si l'État a la responsabilité de « dire le risque », l'appréhension des risques, la définition de l'aléa, l'appréciation des sources de danger et de la vulnérabilité ne s'effectuent pas dans la transparence. Les services déconcentrés acceptent mal de reconnaître que la définition de l'aléa (ou du danger) consiste à faire un choix en fonction de l'état des connaissances à un instant donné, car ils redoutent avant tout que l'aléa (ou le danger) soit « négocié ».

Les études relatives à la connaissance des risques demeurent sectorisées par nature de risque et par acteur. Une appréhension globale des dangers est rarement établie, et qu'elle le soit ou non, n'est souvent pas jugée diffusable auprès des « ignorants » que sont les élus et les citoyens, et reste confinée à un cercle d'initiés : services déconcentrés, services des préfectures, experts.

La définition de l'aléa dit de référence ainsi que la qualification des dangers donnent parfois lieu à débat au sein de la communauté scientifique et technique et parmi les différents services de l'État, du fait de leur caractère probabiliste ou non, et de la multiplicité des causes qui peuvent entrer en jeu. D'où, parfois, des discours divergents, ce qui reste incompréhensible lorsque ces définitions sont présentées comme des certitudes.

La fixation de l'aléa de référence, jamais simple lorsqu'elle est assise sur des calculs probabilistes et/ou des dire d'experts, donne lieu, quand les enjeux sont importants, à des controverses que les élus ne comprennent pas. En revanche, parce que les aléas qui suivent des lois statistiques se répètent, retrouver les traces de événements paroxystiques du passé est toujours nécessaire ; l'histoire du passé est rarement sujette à controverse.

L'indispensable partage de la notion d'aléa de référence, de risque et l'acceptabilité de la prévention suppose de partager l'histoire retrouvée des aléas, ce qui signifie d'abord d'être à l'écoute des connaissances locales même si elles sont lacunaires ou déformées. Un défaut d'écoute et d'attention est souvent, à juste titre, à l'origine de l'exaspération des habitants devant l'attitude d'ingénieurs venus « d'ailleurs » leur raconter sans « preuve » ce dont ils sont censés se souvenir.

2. Notre point de vue : des connaissances à élaborer collectivement, en prenant en compte les aspects socio-économiques

Élargir les sources de connaissance, pour une meilleure compréhension commune

Les experts estiment que les sources de danger doivent être définies avec la plus grande rigueur possible. Or, il est clair que les critères de cette rigueur, aussi fondés soient-ils, les mesures effectuées, le choix même des phénomènes à mesurer, dépendent de « l'état de l'art » dans chaque discipline scientifique concernée et sont parfois différents selon les corps d'experts mobilisés (hydrologues, météorologues, géophysiciens et géochimistes, géographes, etc.).

C'est pourquoi le témoignage des acteurs locaux, soit présents, soit par le biais de diverses traces (récits, photos, dessins, schémas, marques, etc.) est à prendre en considération²⁰ car l'expérience locale, même si elle est entachée d'imprécision (souvenirs anciens, préjugés, interprétations abusives...) n'est pas infondée. De plus sa prise en compte facilite l'acceptation sociale des mesures prises par les pouvoirs publics, et aide à faire partager l'aspect probabiliste dans l'appréhension des risques. Or, il est encore fréquent que les points de vue des habitants et usagers soient stigmatisés comme « subjectifs » ou irrationnels²¹, accréditant au passage le fait que les dire d'experts sont, eux, « objectifs » et rationnels dans tous les cas.

La notion d' « enjeux » demande à être clarifiée : s'agit-il des dommages possibles ? Prévisibles ? D'un danger plus ou moins bien défini ? Peut-on définir des enjeux uniquement en termes de risques courus ? Si pour les instructeurs de PPR, les enjeux se limitent souvent à cela²², pour les élus et les acteurs socio-économiques, parler d'enjeux signifie aborder des problèmes de protection certes, mais aussi de développement (éventuellement durable), d'équité territoriale et d'égalité dans l'accès aux biens et services, d'attractivité des territoires (culturelle, économique, touristique...), de cohésion sociale, de

²⁰ « Une approche semi-quantitative de l'aléa permet, en utilisant les données quantitatives existantes, d'identifier, de classer et de hiérarchiser les aléas entre eux. Une approche de ce type est très souvent suffisante pour un diagnostic initial, les études plus détaillées doivent être réservées à des besoins particuliers (forts enjeux...) et à des espaces géographiques plus restreints. [...] Une précision trop scientifique des aléas ne traduit plus l'incertitude associée aux hypothèses formulées et devient de ce fait d'une certaine façon improductive. [...] Cette approche graduée et pragmatique de la connaissance des aléas est à inculquer fortement aux services comme étant de nature à renforcer leur efficacité et à les aider dans les démarches de concertation. » DGUHC-CERTU, *Urbanisme de prévention des risques, Référentiel d'action pour les services*, projet au 8 octobre 2007, p. 91

²¹ « L'évaluation des risques par les citoyens n'est pas irrationnelle mais est au contraire guidée par une rationalité différente de celle des experts, intégrant une plus grande diversité de critères et de considérations sur les dangers et les avantages éventuels ». Bernard Chevassus-au-Louis, « *L'analyse du risque alimentaire* »

²² « Dans le meilleur des cas, la représentation des enjeux se traduit par une carte de l'occupation des sols améliorée ou remise à jour. Elle n'apporte pas d'informations nouvelles aux communes. » Gilles Hubert et Claire Reliant, « Cartographie réglementaire du risque d'inondation : décision autoritaire ou négociée ? », *Annales des Ponts et Chaussées* n° 105, 2003, p. 29

démographie, ou d'influence prise par tel ou tel groupe social pour la conduite des affaires publiques.

L'appréciation de la *vulnérabilité* - qui va servir à déterminer des zones d'inconstructibilité totale ou partielle, des prescriptions constructives, la mise en place de dispositifs de protection, l'entraînement à des conduites de sauvegarde, la diffusion d'information, la préparation de secours, etc. - ne peut pas se limiter à la seule prise en compte des dégâts matériels et des atteintes au corps humain. La vie locale, la capacité d'agir et de se projeter dans le futur des populations est également liée à la préservation de son patrimoine naturel et culturel, aux formes de solidarité locales mises en oeuvre, au sentiment d'appartenance des habitants à une même collectivité. Même si ces dimensions ne sont pas strictement mesurables, elles sont pourtant des éléments de vulnérabilité qu'il n'est pas possible de négliger.

Sur l'ensemble de ces connaissances, l'actuelle sectorisation est regrettable, à double titre : d'une part, les informations recueillies, entre autres, par les notaires, les assureurs, les promoteurs immobiliers ne sont guère connues par les services publics ou sont mal prises en compte ; d'autre part, elle laissent se juxtaposer des logiques d'action qui gagneraient à être confrontées pour être enrichies, notamment pour prendre en compte la pluralité et la complexité des enjeux locaux. Par exemple, l'*exploitation* des retours d'expérience (REX) reste trop souvent confinée aux administrations centrales, aux commissions parlementaires et aux experts spécialisés dans un type de risque, alors qu'une large diffusion territoriale serait utile pour mieux comprendre les problématiques de prévention des risques.

La prise en compte des dimensions socio-économiques

En 2002, un rapport d'inspection générale affirmait : « dans la grande majorité des situations, le coût des améliorations techniques qui seraient réalisées sur les installations [...] serait très inférieur à celui, qu'en l'absence de telles améliorations, la collectivité aurait à supporter pour la suppression des habitations et des autres équipements soumis à un risque jugé trop élevé. »²³

A propos de la directive sur l'évaluation et la gestion des inondations, une commission du Parlement européen préconisait avant son adoption : « Les mesures de gestion des risques d'inondation, notamment celles qui sont fondées sur la construction d'infrastructures, devraient faire l'objet d'une évaluation économique et environnementale solide et transparente pour garantir une viabilité à long terme quant à leurs avantages pour les citoyens et les entreprises, en tenant compte du principe de récupération des coûts, dont les coûts environnementaux et de ressource. »²⁴

²³ Rapport sur le projet de loi sur les risques, CGM, CGPC, IGE, 15 octobre 2002, p. 38

²⁴ Amendements proposés en date du 20 avril 2007

De telles affirmations et propositions sont loin des pratiques actuelles. Il n'est quasiment jamais procédé à de véritables études comparatives des coûts des différentes solutions possibles en terme d'urbanisation : entre blocage total ou blocage partiel avec mesures compensatoires de réduction de la vulnérabilité, entre expropriation et délocalisation des implantations situées en secteur exposé et coût des travaux de protection, etc. De telles études prendraient en compte les travaux de protection, et l'évaluation économique de leur impact, les diverses indemnisations et le régime CATNAT, les interventions pendant et après les catastrophes, les soins médicaux et hospitaliers...

3. Propositions

L'identification des sources de dangers et de leur intensité, et en particulier la définition des aléas de référence, devrait expliciter très clairement les aspects probabilistes de la démarche de prévention. Le témoignage des acteurs locaux devrait être toujours pris en compte, pour une meilleure appropriation collective.

L'identification des biens et des personnes menacés (« les enjeux ») par divers types de danger devrait faire l'objet d'une concertation avec les élus, les acteurs socio-économiques et des représentants des habitants.

L'appréciation des dommages encourus par ces biens et personnes (« la vulnérabilité ») devrait aussi être l'objet d'une concertation permanente, afin de prendre en compte l'ensemble des effets possibles sur la vie locale : culturelle, économique, sociale, politique, etc.

L'exploitation des retours d'expérience – auxquels les professionnels tels que notaires et assureurs devraient être associés - devrait être systématiquement communiquée aux élus et populations.

L'analyse socio-économique des coûts/bénéfices des mesures de prévention (et celle de leur absence) devrait être systématiquement mise en oeuvre, et portée à la connaissance de tous les intéressés, afin que le risque acceptable et accepté soit l'objet d'un débat démocratique et défini en toute clarté. A cet effet, il paraît indispensable de *bâtir une méthodologie d'estimation des coûts complets après sinistres* (non limités aux aspects financiers), en demandant une contribution aux diverses directions d'administration centrale concernées ainsi qu'aux observatoires régionaux et départementaux des collectivités territoriales.

Chapitre 4 Aider les citoyens à devenir co-gestionnaire de la prévention : information, consultation, concertation, formation

« La concertation élève tout le monde »

Une association nationale de lutte contre les inondations

1. Le point de vue des acteurs sur la consultation et la concertation

Les élus

Pour les **communes**, l'État devrait avoir une relation étroite avec les élus, pour mettre en place une politique partagée, nécessaire à l'efficacité de l'action. Elles aimeraient participer plus fortement à la politique de prévention *avant l'établissement des PPR*. En fait, c'est une véritable « intelligence » territoriale des risques collectivement élaborée en amont de l'établissement des servitudes qui est attendue, car elle permettrait une meilleure acceptation des dispositions préventives pesant sur le territoire communal. Les **conseils généraux** voudraient être mieux informés et associés à la politique de prévention dans la mesure où ils sont présents auprès des communes pour le financement des ouvrages et travaux de protection.

Les services de l'État

La gestion des risques ne peut plus être l'objet de masses de circulaires : les administrations centrales doivent produire des documents de conseil, disent les **préfets**. Pour cela, il faut qualifier les services déconcentrés, à commencer par les DDE, techniquement et en termes d'accessibilité (matérielle et intellectuelle) des documents. Eux-mêmes, et les services, ont un effort à faire pour mieux informer et sensibiliser les élus et les acteurs économiques. Cependant certains DRIRE estiment que les sujets sont trop complexes pour être aisément vulgarisés. D'autres services estiment que la sectorisation des informations par ministère est excessive et brouille la parole de l'Etat.

Les autres acteurs

Ils sont nombreux à s'estimer mal informés et peu consultés : chambres d'agriculture (pas de plan de communication vers les agriculteurs), agents immobiliers (qui réclament information/formation sur les

risques), assureurs (qui aimeraient établir des obligations techniques pour les risques naturels), associations (celles qui participent aux CLIC les trouvent trop formels). « Le citoyen que l'on prétend être au coeur des problèmes est mis devant le fait accompli. On lui reproche ensuite sa passivité. »

Dans l'ensemble...

La plupart des points de vue convergent pour déplorer un déficit d'information (et de formation), de consultation et de concertation. L'État est parfois accusé de ne pas jouer suffisamment son rôle de régulateur et d'initiateur : il ne parle guère et écoute mal²⁵. Ceci conduit à donner une image de la politique de prévention comme étant celle du « fait accompli », plaçant les citoyens et les élus dans un rôle d'assistés, et non de « co-gestionnaires des risques » (citoyens), et « l'ensemble des pouvoirs publics co-responsables de la prévention » (élus).²⁶

L'information émanant des services de l'État vers les élus, les citoyens, les professionnels de la construction, du logement et de l'urbanisme, les chambres consulaires, les assureurs et les notaires, la presse... est jugée insuffisante, souvent trop tardive, trop sectorisée et généralement trop technique. Elle devrait avoir lieu bien avant la décision d'établir des PPR, et servir d'amorce à des débats publics.

La consultation par l'État des collectivités territoriales est trop souvent considérée comme une formalité qui n'engage guère, et parfois sans fournir aux élus la justification de non prise en compte de leur avis.

La concertation rassemble trop peu de partenaires, y compris au sein des services de l'État, les autres acteurs étant considérés comme des auxiliaires ou comme des « fournisseurs » ou des « clients » du processus de décision. Surtout, elle n'est pas instaurée comme une activité permanente, allant des réflexions préalables aux mesures de prévention jusqu'à l'évaluation de leurs effets.

Les moyens pourtant ne manquent pas : conférences de presse des préfets, réunions de « pôles risques », CLIC, comités départementaux divers (risques naturels, sécurité civile, etc.), élaboration de plans communaux de sauvegarde, mais ils n'existent pas (encore ?) dans tous les départements et sont parfois lancés sans suite.

²⁵ Ce constat a donné lieu à une récente circulaire du MEDAD, portant sur la consultation des acteurs, la concertation avec la population et l'association des collectivités territoriales dans les PPRN (3 juillet 2007).

²⁶ Comme le préconisent les attendus de la loi du 30 juillet 2003.

2. Notre point de vue sur l'information et la mobilisation des populations ²⁷

La plupart des textes récents insistent sur la nécessité d'informer « le public » pour qu'il accède à une véritable « culture du risque ». Cette attente était déjà exprimée il y a 20 ans : « Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles. »²⁸ Très récemment, le MEDD - puis le MEDAD - s'est fortement mobilisé sur ce thème, en produisant un programme « Information, participation du public, concertation et associations dans les plans de prévention des risques »²⁹.

La difficulté de mise en oeuvre de tout plan d'action en la matière ne doit pas être sous-estimée. En effet, force est de constater la difficulté de faire en sorte que l'information concernant les risques naturels et technologiques *touché* ses destinataires, la plus grande difficulté à les rendre plus *vigilants* concernant leur propre sécurité, et l'extrême difficulté à les *mobiliser* comme acteurs de l'action publique. Cela ne tient pas qu'aux insuffisances des services de l'Etat (plus techniciens que « communicants »), qu'aux réticences des élus (crainte que les habitants exigent un « risque zéro » et qu'ils fassent le lien entre options d'aménagement et accroissement de la vulnérabilité) ou qu'à la complexité intrinsèque des documents relatifs aux risques et au faible intérêt des médias. Il faut aussi admettre que *d'autres craintes sont beaucoup plus fortes*, avec une grande constance depuis plus de 20 ans : le chômage, la misère et l'exclusion, l'insécurité (due à la malveillance). Depuis peu, la dégradation de l'environnement devient un souci majeur.

Les risques naturels et technologiques, même s'ils n'arrivent pas en tête des préoccupations des Français, font cependant partie de leurs craintes. L'ordre pour les risques « élevés », en 2006, est le suivant : la pollution atmosphérique (75%), le tabagisme des jeunes, la drogue, la pollution des lacs, le SIDA, l'obésité des jeunes, l'alcoolisme (61%) ; viennent, au 10^e rang, les déchets chimiques (60%), au 15^e rang, les installations chimiques (50%), au 16^e rang les incendies de forêt (47%), au 18^e rang les inondations (41%), au 19^e rang les transports de matières dangereuses (40%).³⁰ Notons que le risque d'inondation n'occupe pas le rang qu'il devrait, alors que les inondations constituent le premier risque naturel en France, puisqu'il atteint près d'un tiers de nos communes et près de 5 millions d'habitants.

²⁷ Ceci ne préjuge en rien des autres modes de responsabilisation des habitants, tels qu'ils sont parfois évoqués par divers professionnels : moduler les primes d'assurance selon les précautions prises ; instaurer un contrôle technique des biens immobiliers. *L'examen de telles dispositions sort du cadre de cette étude.*

²⁸ Art. 23 de la loi du 22 juillet 1987 (art. L.125-2 du code de l'environnement)

²⁹ Document final, 11 décembre 2007. Le programme est toutefois limité aux PPRN.

³⁰ Baromètre IRSN 2007, *La perception des risques et de la sécurité par les Français*, Résultats d'ensemble, Juillet 2007

De plus, les perspectives de réchauffement climatique laissent présager un accroissement de certains phénomènes météorologiques extrêmes, et par suite une augmentation du risque d'inondation.

C'est en gardant présent à l'esprit que l'information des habitants et des citoyens est un exercice complexe et aux effets forcément limités, que nous préconisons les mesures suivantes, dont la mise en oeuvre nécessiterait de mobiliser des professionnels de la communication et une véritable impulsion politique relevant du MEEDDAT ou du Premier ministre.

3. Propositions

Mobiliser les populations locales suppose à la fois de les impliquer plus fortement dans la concertation publique, d'impulser des actions dans leur direction au niveau national, et de former experts et décideurs à cette mobilisation.

Organiser des actions au plan local, en sollicitant les habitants comme coproducteurs

- *Ouvrir à la présence du public certaines séances* (spécialement consacrées à des présentations de synthèses), des instances départementales, telles que le comité départemental des risques dont nous préconisons la création (voir chap. 5, 3)
- *Tenir des réunions publiques sur les opérations d'aménagement*, au niveau communal ou intercommunal, permettant de faire le lien avec les questions relatives à la prévention des risques
- Généraliser, pour les risques technologiques, la tenue de réunions d'information à l'initiative des producteurs de risques (avec la participation des services de secours, les associations, les chambres consulaires, etc.), à l'exemple de ce qui a lieu sur certains sites industriels
- Présenter publiquement, après sinistres, les diverses actions conduites par les acteurs de la prévention et du secours et ouvrir des débats à ce sujet (y compris sur des sites dédiés)
- *Associer les habitants aux choix de mesures préventives*, en les consultant dès les réflexions préalables et pendant l'ensemble de la démarche de prévention, en sus des consultations réglementaires

Ces actions pourraient être *organisées*, à l'échelle départementale et intercommunale, soit par l'État (préfet) et le conseil général, soit par le comité départemental des risques ci-dessus évoqué

Conduire des actions au plan national, coordonnées aux initiatives locales

- *Créer une base de données concernant l'ensemble des éléments statistiques et cartographiques, par types de*

risques et sur l'ensemble des risques ; elle comprendrait des estimations sur les incidences économiques des dommages possibles, en fonction de niveaux de sinistres pris comme références ; elle permettrait des croisements avec des données démographiques, relatives à la densité urbaine, aux coûts fonciers et autres données permettant de situer les risques parmi d'autres facteurs d'aménagement des territoires

- *Rassembler des dossiers relatifs à un événement particulier, pour tous types de risques* ; alimenter ces dossiers par des REX, des rapports d'inspection, des études et des comptes rendus locaux³¹

- *Coordonner et mieux actualiser les sites Internet dédiés aux risques*, avec tous types de documents : bonnes pratiques, retours d'expérience, statistiques, articles scientifiques, témoignages, débats, etc. Ces sites de niveau national sont notamment à alimenter par la *mise en réseau des informations sur l'ensemble des risques*.³²

- *Fabriquer des objets* : plaquettes, CD et DVD, oeuvre de fictions et documentaires, comme on l'a fait, par exemple, pour des cas historiques (ex : les derniers jours de Pompéi) ; ces objets ne seraient pas seulement descriptifs, mais indiqueraient les relations de causes à effets pour divers types de phénomènes, en mettant l'accent sur les activités humaines

- *Lancer des campagnes d'information*, ciblées selon diverses catégories de risques : par exemple, les risques dits lents, qui permettent la mise en place d'alerte et de préparation de secours ; les risques extrêmes et rapides qui nécessitent une information très en amont sur la connaissance et l'occurrence des phénomènes ; risques qui peuvent survenir de manière inopinée (ex : un lac volcanique au repos depuis des centaines d'années)

- *Soutenir les associations locales et nationales*, notamment financièrement, et les rapprocher mieux des instances de décision, pour disposer d'interlocuteurs crédibles et de relais efficaces

Cet ensemble d'actions serait placé sous la responsabilité de la direction générale des risques du MEDAD, avec l'appui technique et logistique du service de communication du ministère, et les contributions d'autres directions, services et établissements publics concernés.

Organiser des actions de formation

En direction des experts et des décideurs : à l'intégration des problématiques des risques au sein du

³¹ C'est ce que fait le CEPRI (centre européen de prévention du risque d'inondation), créé à Orléans en décembre 2006.

³² Au-delà, et en complément, des documents prescrits : DDRM (dossier départemental sur les risques majeurs), DICRIM (dossier d'information communale sur les risques majeurs), DCS (dossier communal synthétique), PCS (plan communal de sauvegarde)

développement et de l'aménagement durables des territoires (« intelligence des territoires ») ; à conduire des consultations publiques

En direction des experts : à la diffusion et vulgarisation des connaissances et modes de réflexion relatives aux risques

En direction des citoyens : à des conduites visant à réduire la vulnérabilité

A destination des élèves des établissements primaires et secondaires, notamment par des intervenants *extérieurs* disposant de connaissances spécifiques et/ou d'une expérience directe des actions de protection des populations

Chapitre 5 L'exercice et le partage des responsabilités dans la conduite locale des actions de prévention

1. L'exercice des responsabilités, vu par les divers acteurs locaux

Les élus

Les **maires** sont chargés de lourdes responsabilités, de par la loi et face à leurs concitoyens, qui se tournent vers eux en cas de crise avant d'aller requérir les services de l'État. Ils estiment avoir un rôle trop limité et une faible capacité d'initiative, alors que la mise en oeuvre des mesures réglementaires relève pour une large part de leur responsabilité financière et juridique en cas de crise. Ils reconnaissent aussi que parfois eux-mêmes s'impliquent insuffisamment. Ils ne remettent pas en cause le principe de la responsabilité de l'État dans la conduite de la politique préventive, notamment parce qu'elle leur évite d'assumer le côté restrictif et contraignant des mesures d'occupation et d'utilisation des sols. Ils soulignent cependant leurs multiples insatisfactions à l'égard des services de l'État : ceux-ci sont trop censeurs, alors que les élus attendent du conseil, de l'arbitrage et de la médiation ; autrement dit « l'État est de plus en plus un État gendarme et de moins en moins un État providence ». Les préfets « ouvrent trop le parapluie » : dès que « tombe » une circulaire nationale, elle est relayée auprès de tous les élus quelle que soit la taille de la commune et le degré d'importance du risque. L'insuffisante implication des cadres dirigeants des services, au regard de la leur et de celle des préfets rend la coopération difficile et frustrante. En particulier les DDE font appel à des bureaux d'études, et leur confient des missions étendues, y compris sur ce qui devrait rester de leur responsabilité : définition de l'aléa, conduite de procédure, consultations, arbitrages, etc. Par ailleurs ces bureaux d'études produisent des documents souvent trop répétitifs, ne prenant pas suffisamment à compte les enjeux et caractéristiques communales.

Les **conseils généraux** trouvent l'État restrictif dans l'exercice de ses responsabilités : « L'État se protège et ne nous protège pas. » Ceci s'exprime de plusieurs manières : il entretient la confusion de rôles, restant opérateur là où il est aussi prescripteur ; il manque de compétences et de moyens ; il impose parfois aux autres des obligations dont il s'exonère. Certains se disent prêts à prendre des responsabilités dans ce domaine.

Les services de l'État

Les **préfets** se disent « les seuls interlocuteurs réels des élus » ; en effet, leur rôle est d'assurer un ensemble de responsabilités : ils arbitrent entre leurs services pour n'accepter que des dispositions techniques « opportunes », prenant en compte l'impact environnemental, les incidences économiques et l'acceptation sociale des mesures de prévention ; ils estiment qu'il faudrait rassembler tous les services qui assurent des missions sur les risques, de sorte que l'État « maîtrise la chaîne d'un bout à l'autre », et placer les émetteurs de risques face à leurs responsabilités, car « connaître le risque ne le crée pas ». Pour les **gendarmes**, l'État devrait se désengager du saupoudrage financier et devenir conseil et expert.

Les autres acteurs

Les notaires notent que l'État exerce ses responsabilités de manière « variable » : par exemple, les règles d'urbanisme adoptées dans un PPR n'autorisent pas la réalisation d'habitations, alors qu'elles permettent celles de locaux commerciaux recevant du public.

Dans l'ensemble...

La responsabilité première de l'État pour la conduite de la politique de prévention n'est pas remise en cause : parce qu'elle constitue une fonction essentielle de l'État et parce que le rôle assuré par celui-ci « arrange » beaucoup de communes.

En revanche, l'exercice local des responsabilités de l'État donne lieu aux principales insatisfactions : il se disperse dans des rôles multiples ; il ne s'exprime pas d'une seule voix ; le partage des responsabilités pour la mise en oeuvre des mesures préventives, en particulier les mesures financières liées aux PPR, est perçu comme ambigu puisque les élus qui en ont la charge principale n'interviennent que formellement dans l'élaboration de ces documents ; la responsabilité de l'établissement des règles d'urbanisme relève des élus, alors qu'ils sont uniquement « associés » à celui des PPR dont les contenus encadrent et limitent l'aménagement communal.

Des acteurs importants pour la politique de prévention des risques et de la sauvegarde des populations sont absents de la chaîne de responsabilité : les pompiers, les gendarmes, la police, les assureurs, les conseils généraux, etc.

2. Notre point de vue : des responsabilités mal réparties et en porte-à-faux avec les lois de décentralisation

Les entretiens menés au cours de cette étude mettent en évidence des interrogations, des doutes ou des incompréhensions sur le rôle exact de l'État (y compris chez ses propres représentants) par rapport à ceux des collectivités territoriales et des acteurs privés, dans la politique de prévention des risques. La décentralisation des responsabilités en matière d'urbanisme, la faiblesse des moyens dans les services de l'État, mais aussi la perte de compétence technique ou la difficulté à communiquer clairement sur des sujets complexes, conduisent à s'interroger sur la répartition des responsabilités au sein de la puissance publique. Certains souhaitent qu'une plus grande place, voire la responsabilité première, soit confiée aux collectivités territoriales, notamment pour rendre « les citoyens cogestionnaires des risques et l'ensemble des pouvoirs publics coresponsables de la prévention »³³, et pour mettre en cohérence les responsabilités et les financements³⁴. D'autres estiment qu'à l'intérieur du vaste domaine de la prévention des risques, le rôle exact de l'État régulateur doit être défini avec plus de précision, et exercé avec la compétence technique voulue, permettant ensuite aux collectivités territoriales d'exercer leur propre responsabilité de gestionnaire des territoires dans un cadre clarifié.

Rappelons que, dans le cadre de la législation actuelle, la répartition des responsabilités est la suivante :

- ✓ La détermination des niveaux d'aléas à prendre en considération (choix de « l'aléa de référence ») et de leur impact sur les territoires concernés relève de l'État
- ✓ La définition du niveau de protection à assurer, par des mesures passives et/ou actives, pour rendre possible l'utilisation des sols, relève de l'État (mesures réglementaires ou définition performances à atteindre par les ouvrages de protection)
- ✓ La réglementation de l'occupation et de l'utilisation des sols ainsi que celle de la construction relèvent des collectivités territoriales (dispositions prises dans les documents d'urbanisme, PLU, SCOT, etc.)
- ✓ Les travaux, l'information préventive et toute autre mesure de prévention relèvent des communes ou des intercommunalités
- ✓ La gestion des situations de crise relève des communes et de l'État, dans des proportions qui dépendent de l'ampleur du territoire concerné et des capacités de mobilisation des moyens
- ✓ Les décisions d'indemnisation relèvent de l'État (arrêté de constatation de catastrophe naturelle, expropriation au titre de la loi du 2 février 1995), sans implication financière des communes.

³³ Voir les textes préparatoires à la loi du 30 juillet 2003.

³⁴ Voir le rapport d'Alain Lambert de décembre 2007 sur les relations entre l'État et les collectivités locales.

Toute évolution de la répartition des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales doit prendre en compte les éléments suivants :

- *L'échelle d'action pertinente* : l'aléa de référence, son impact et les mesures de protection peuvent fréquemment dépasser le cadre communal ; par exemple, dans le cas des inondations l'ensemble d'un bassin versant est à prendre en compte ; pour des sites industriels importants, l'ensemble des communes menacées par des effets cumulés
- *Les rôles et les responsabilités exercées par les agents de la puissance publique* (aussi bien l'État que les collectivités territoriales). La prévention contre les risques est un « bien public », au sens de l'économie publique ; personne ne conteste la légitimité de la puissance publique à intervenir en cette matière pour corriger les défaillances du marché (notamment, le marché foncier qui tend à rendre attractifs par des prix bas les terrains les plus exposés aux risques). Cette intervention passe essentiellement par des règles opposables, dont le champ exact doit être mieux défini. Le niveau d'intervention publique compétent pour établir ces règles (État, région, département, communes ou intercommunalités) doit être défini avec soin, et non par défaut : il doit assurer la séparation des responsabilités entre la prescription de règles opposables, destinées à préserver un niveau de sécurité jugé nécessaire, et le rôle d'aménagement et de gestion des territoires, dans le cadre ainsi fixé. Il doit aussi respecter le principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité sur une autre.
- *La liaison prescripteur-payeur* : les travaux de protection peuvent relever de divers maîtres d'ouvrage, leur financement étant logiquement relié à la plus-value apportée localement aux terrains protégés. Mais l'existence du mécanisme d'indemnisation des catastrophes naturelles dit « CATNAT » renvoie, à tort ou à raison³⁵, à la solidarité nationale, et non aux acteurs locaux (comme le ferait une assurance des biens menacés), le risque financier correspondant aux dommages potentiels en zone dangereuse.

Par ailleurs, on ne peut pas sous-estimer une tendance de fond - inscrite dans la loi depuis 1982 et dans la Constitution depuis le 28 mars 2003 - qui conduit à décentraliser le plus de responsabilités possibles aux collectivités territoriales. C'est ainsi que les élus sont devenus responsables en première ligne de l'aménagement de leur territoire et de leur urbanisme. Ne faut-il pas procéder de même pour la prévention des risques, et dans l'affirmative, sur quels champs de ce vaste domaine ? Récemment, des parlementaires ont déposé des propositions de lois en ce sens.³⁶ Des experts vont dans le même sens :

³⁵ Plusieurs rapports d'inspection ont proposé de modifier ce dispositif, qui exonère de tout risque financier les acteurs publics ou privés locaux lorsqu'ils autorisent ou réalisent des constructions en zone menacée. Ils n'ont pas été suivis d'effet jusqu'ici, et le présent rapport tient compte de cette situation actuelle.

³⁶ Une proposition a été déposée en septembre 2005 par Alain Dufaut (sénateur du Vaucluse) visant à modifier les conditions d'élaboration des PPRI. Les dispositions actuelles se résumant trop, selon l'auteur, à l'établissement de servitudes restrictives en matière d'usage du sol qui conduisent à des diminutions importantes des zones constructibles, cette

« En désectorisant et décentralisant la politique des risques naturels, en l'intégrant dans un ensemble de décisions sur l'aménagement du territoire, on favoriserait la mobilisation des acteurs locaux, indispensable pour tout progrès dans le fonctionnement démocratique du système de décision. »³⁷ C'est également ce que préconise un récent rapport d'inspection générale : « Les collectivités ne participent pas véritablement à la conduite, même locale, des politiques publiques de gestion des risques naturels. Sans doute les procédures réglementaires de l'action de l'État prévoient-elles systématiquement des avis, des enquêtes, des étapes de concertation, des débats publics. Mais tout cela reste du niveau de la consultation et ne satisfait pas les élus. Il en résulte une déresponsabilisation des collectivités sur les problèmes de prévention. Après 25 ans de décentralisation, le positionnement jusqu'à présent admis d'un État qui continue, seul, de dire le risque, conduire la prévention et gérer la crise, ne correspond plus à la réalité et n'est pas crédible. Il convient de reconnaître aux collectivités territoriales un rôle d'orientation et une participation aux grands choix qui correspondent à leur implication effective dans l'action des pouvoirs publics. »³⁸ Rappelons-nous que, selon le code général des collectivités territoriales, *les maires des communes sont tenus, par leur mission de police générale, à prendre des mesures de protection des populations contre tout dommage*³⁹, même si, en cas de carence de leur part ou lorsque l'ampleur des dommages effectifs ou potentiels excède leur capacité, le préfet prend le relais (art. L. 2212-2 et L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales).

Ainsi, paraît-il nécessaire de clarifier et mieux organiser la responsabilité de la succession des décisions publiques, ainsi que les procédures de concertation qui précèdent ou accompagnent ces décisions.

proposition prévoyait des responsabilités partagées et un avis conforme des communes pour l'établissement de PPRI sur leurs territoires. Les députés Max Roustan (Gard) et Olivier Jardé (Somme) avaient également déposée, en juin 2005, une proposition allant dans le même sens. Ce projet préconisait une « véritable concertation » entre les services de l'État et les élus concernés par l'établissement d'un PPRI. Il proposait en particulier une modification de l'article L-562.3 du code de l'environnement visant à redéfinir les responsabilités des maires en la matière. Notons que ces propositions se situaient dans un contexte local de conflit entre les services de l'Etat et les élus.

³⁷ Brochot Sylvie « Savoirs, expertise et décision pour l'action publique locale ; le cas des risques naturels en montagne », POLLUTECH 2004, forum Risques, développement et territoires, CEMAGREF

³⁸ *Organisation de la prévention des risques naturels dans les services déconcentrés*, rapport du CGAAER (Roland Lazerges, Xavier Pin), du CGPC (Marcel Linet) et de l'IGE (François Barthélémy, Philippe Quevremont), juin 2006.

³⁹ Comme le précise l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : « Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure. »

En particulier, les maires doivent :

- élaborer un document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) et informer leur population dès que leur commune est exposée à des risques naturels identifiés. (art. R.125-9 à R.125-14 du code de l'environnement)
- réaliser l'inventaire des repères de crue existant sur le territoire communal (art. L.563-3 du code de l'environnement)
- prendre en compte les risques dans les documents d'urbanisme (art. L.121-1 du code de l'urbanisme) et dans les décisions d'occupation du sol
- élaborer des plans communaux de sauvegarde (PCS), rendus obligatoires lorsque la commune est dotée d'un plan de prévention des risques

3. Propositions

Nous suggérons :

1° Que l'ensemble de la politique de prévention des risques naturels et technologiques soit réarticulé au niveau départemental (éventuellement régional), avec la création d'une instance de consultation unique

2° Que la répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales soit redéfinie en donnant aux communes et à leurs regroupements davantage de poids dans le choix des mesures préventives et de leur mise en oeuvre.

La création d'une instance de concertation : le comité départemental des risques

La définition, par les pouvoirs publics, d'une politique territoriale des risques naturels et technologiques, *après débat au sein d'une instance de concertation très ouverte*, aurait plusieurs avantages :

- Permettre l'expression de la plus grande variété des points de vue possible et exposer (« mettre sur la table ») les différents enjeux de protection et de développement des territoires concernés, aux échelles pertinentes
- Par les arguments avancés au sein de cette instance et leur discussion, réduire la marge de ce qui peut apparaître comme arbitraire, obscur ou peu adapté aux situations locales
- Faciliter l'acceptation collective de la réalisation des mesures de prévention par la mise en commun des problèmes rencontrés

Cette instance aborderait des questions telles que :

- L'identification des sources de danger sur l'ensemble du territoire départemental (« cadastre » des risques).
- L'examen des différentes hypothèses relatives aux niveaux de danger, servant de base aux choix des aléas de référence à prendre en compte
- L'évaluation des vulnérabilités en fonction des usages de l'espace, actuels et projetés (intégrant les ouvrages de protection et de prévention, y compris leur dispositif de suivi et d'entretien)
- L'examen des mesures préventives envisageables, avec leur évaluation socio-économique (coût-efficacité)

- L'articulation entre mesures de prévention et mesures de sauvegarde de la population et de gestion de crise et de post-crise

Cet ensemble, relevant de la responsabilité de l'État et des collectivités territoriales selon le partage de compétences évoqué plus loin, constituerait *les grandes lignes* d'une politique de prévention au niveau du département (ou interdépartemental ou régional), en veillant à son articulation avec les politiques d'aménagement et de développement durables des territoires. Cette politique, encadrée par des normes et références nationales (et de plus en plus européennes⁴⁰, et parfois mondiales), serait fondée sur « l'intelligence des territoires » (évoquée au chapitre 1 du présent rapport). La conception et la mise en oeuvre de cette politique territoriale de prévention des risques devrait faire l'objet d'une *évaluation périodique* pouvant relever d'instances publiques et privées. Cette question mérite un examen plus approfondi, dans le cadre général des politiques publiques territorialisées.

L'instance de concertation ainsi définie pour l'élaboration de cette politique pourrait être nommée « comité départemental des risques », un comité issu de la réunion des diverses instances existantes⁴¹ à l'échelle des départements⁴². Toutefois, suivant les caractéristiques territoriales et l'intensité des risques, ce comité pourrait être interdépartemental ou régional.

Ce comité, présidé par le préfet, serait composé de trois collègues, dont la composition pourrait varier par département en fonction de la nature et de l'intensité des risques courus :

Le **collège des services de l'État**, composé principalement des chefs de services. Ce collège serait tenu de présenter *un avis unifié de l'État* sur les points essentiels lors des réunions du comité. Il prendrait appui sur l'ensemble des services de l'État dédiés aux risques. Il pourrait, en particulier, fournir aux autres collèges les éléments d'« intelligence des territoires » utiles pour la définition et l'adoption de

40 Telles que la directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, en date du 23 octobre 2007.

41 Notamment : la commission départementale des risques naturels majeurs (art. L. 565-2 et R.565-5 du code de l'environnement ; le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (art. 15 et 19 du décret du 7 juin 2006, relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives), lequel est compétent notamment pour les déchets et la police de l'eau.

42 Pourquoi choisir le département et non une autre entité administrative ou même un autre découpage spatial plus pertinent ? Divers arguments militent en sa faveur : la forte relation entre prévention, gestion de crise et de post-crise, gérées elles aussi par le préfet de département ; la plupart des services déconcentrés de l'État en charge de la prévention (DDE, DDAF, DDASS, gendarmerie, etc.) se situent au niveau départemental ou travaillent à ce niveau (DRIRE, DIREN), ainsi que les SDIS, SAMU, etc. ; les conseils généraux disposent de bien plus de moyens que les conseils régionaux et jouent déjà un rôle important dans l'aide financière et technique aux communes. Par ailleurs, même s'il est concevable que d'autres découpages soient pris en compte, à partir du moment où il est nécessaire de couvrir l'ensemble du territoire national, le recours à des unités administratives existantes s'impose, même si les divers types de risques et par suite les mesures préventives à prendre ne correspondent pas aux limites administratifs.

mesures préventives⁴³. Ceci exige que les services de l'État, et notamment les DDEA au niveau départemental, retrouvent de *fortes compétences techniques*, afin que ces services, en sus des responsabilités portées par l'État, soient plus aptes à discuter avec les autres parties prenantes.

Le **collège des élus**, composé de représentants élus des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale, et des établissements publics territoriaux de bassins situés en tout ou en partie dans le département, ainsi que des représentants du Conseil Général. Il serait notamment un lieu de débat entre collectivités pour tenter d'harmoniser les dispositions incluses dans les documents communaux et intercommunaux d'urbanisme au regard de risques similaires.

Le **collège de la société civile**, composé de représentants d'organisations professionnelles (y compris agricoles), des chambres consulaires, des assurances, des notaires, d'associations, de représentants de la propriété foncière, de la presse, et de tout autre corps social tributaire de la prévention des risques dans le département. Il permettrait la mise en commun des connaissances dont ils disposent et d'en assurer la bonne compréhension d'abord mutuelle et ensuite des membres des autres collèges.

Les comités départementaux (ou interdépartementaux ou régionaux) des risques pourraient former un réseau au niveau national, doté d'un *secrétariat permanent*, qui établirait des liens durables avec les associations nationales d'élus, les directions d'administrations centrales⁴⁴ et les corps d'inspection générale de l'État, les associations de chefs d'entreprises et les organisations syndicales de salariés. Par ce biais, ils contribueraient à établir des éléments de doctrine nationale, à mettre en évidence des « bonnes pratiques » et à alimenter les travaux d'évaluation des politiques publiques de prévention des risques.

Une évolution possible du partage des responsabilités

Il faut soigneusement distinguer trois phases dans la prévention des risques :

- La connaissance des aléas, le choix des aléas de référence et la mesure de leurs impacts sur la vulnérabilité des territoires
- La stratégie de prévention à adopter, à partir d'une évaluation des risques acceptables dans un contexte local donné

⁴³ L'audit AUIP préconise la création, dans chaque DDEA (ou tout autre regroupement de services départementaux de l'État chargé des questions d'aménagement et de développement durables) d'un « atelier dédié à la production de connaissances ainsi qu'aux études générales » ; composé de professionnels de haut niveau (géographes, écologues, économistes, etc.), il serait apte à cette tâche de pilotage.

⁴⁴ Par exemple, en contribuant aux groupes de travail initiés par la direction chargée de la prévention des risques au MEDAD.

- Les mesures de prévention à adopter et leur mise en oeuvre

Les responsabilités sont à déterminer de manière différenciée pour chacune de ces trois phases :

- *L'évaluation du niveau des aléas de référence et de leurs impacts sur les territoires doit demeurer sous la responsabilité de l'État.* Ces choix, effectués par le préfet, ayant été expliqués et débattus au sein du comité départemental des risques, pourraient ainsi être mieux compris et acceptés par les divers acteurs et permettre une plus grande efficacité des mesures préventives.

- *Les niveaux de protection à assurer, en fonction des aléas de référence, devraient être fixés par l'État.* A cet effet, le préfet transmettrait aux communes et/ou à leurs regroupements concernés un ensemble d'objectifs à prendre en compte, c'est-à-dire un **cadre préalable** (qui s'apparenterait au « porter à connaissance » pour l'établissement des documents d'urbanisme), **s'imposant à elles**. L'examen en amont des diverses mesures préventives envisageables et l'expression des points de vue au sein de l'instance collégiale de concertation permettrait de rendre plus compréhensible le contenu de ce « cadre préalable » défini par l'Etat, d'en faciliter l'acceptation et la mise en oeuvre par les communes dans les dispositions de leurs documents locaux que ce soit les cartes communales les PLU, les SCOT ou les PPR. Ce cadre inclurait le cas échéant la désignation des regroupements communaux à opérer pour l'adoption de dispositions préventives : bassins versants, massifs forestiers, communes mitoyennes, etc. ; les communes ayant obligation d'établir un PPR et le délai pour le réaliser. Il pourrait également inclure – en fonction de considérations d'ordre public : danger imminent menaçant la vie humaine ; protection des équipements publics sensibles – des éléments particuliers à prendre en compte tels que :

- La qualification des dispositifs de protection pouvant réduire la vulnérabilité pour autoriser ou accroître la construction dans les zones soumises à des risques.
- Certains équipements ou bâtiments à mettre hors de danger (bâtiments de secours, établissements médicaux, écoles, etc.), ainsi que les infrastructures les desservant
- Certains espaces devant être préservés de toute nouvelle urbanisation ou densification au regard de la gravité des risques encourus pour les personnes et les biens

- *Dans ce cadre, nous envisageons **trois variantes** quant à la responsabilité des mesures de prévention à adopter et leur mise en oeuvre :*

1. Les communes et leurs regroupements prendraient sous leur responsabilité les mesures les mieux à même pour

répondre aux objectifs fixés par l'État : dispositions techniques, constructives, réglementaires, d'urbanisme, ouvrages de protection nouveaux ou à consolider, mesures foncières, etc. *Lorsque des PPR seraient établis* – à la demande de l'État ou à l'initiative des communes ou de leurs regroupements – *ce serait sous la responsabilité des communes, et le plus souvent de regroupements de communes, dans le respect des éléments de cadrage*, vérifié par la préfecture avant leur adoption. Cette responsabilité confiée aux communes permettrait une meilleure articulation et complémentarité entre les divers documents à portée réglementaire, et en particulier une distinction plus claire et plus fine entre celles des mesures qui sont à inclure dans les documents d'urbanisme et celles qui relèvent des dispositions du PPR. Les communes ou leurs regroupements devraient, si nécessaire, entreprendre le remaniement de leurs documents d'urbanisme (carte communale, PLU, SCOT) pour les rendre compatibles avec les mesures préventives prévues. En tout état de cause, les éléments de cadrage transmis par l'État s'imposeraient aux remaniements éventuels des PPR ainsi qu'à ceux des divers documents d'urbanismes. Ils auraient ainsi valeur d' « opposabilité » pérenne tant qu'ils n'auraient pas été modifiés par l'État (modification tenant, par exemple, aux choix des aléas de référence ou à l'évolution des vulnérabilités).

2. *L'État et les communes ou leurs regroupements deviendraient co-responsables* de l'approbation des PPR. L'adoption des mesures préventives dans le ou les documents locaux d'urbanisme (PLU et SCOT) relève déjà des responsabilités des collectivités territoriales ; les PPR, communaux ou intercommunaux, seraient également *établis* par la ou les communes et *seraient approuvés conjointement* par la ou les communes et par le préfet (ce qui, éventuellement, peut poser des problèmes juridiques : qui est précisément responsable de quoi à titre civil ou pénal ?). Ceci permettrait aux communes qui ne souhaitent pas se voir confier l'entière responsabilité d'établir des PPR (durablement ou dans un premier temps) de s'impliquer davantage qu'aujourd'hui dans une politique locale de prévention. En élaborant leurs PPR les communes et leurs regroupements pourraient disposer – comme dans le cas précédant - d'une vision élargie de l'ensemble des questions d'aménagement sur leurs territoires et parvenir à mieux harmoniser entre elles les dispositions des divers documents d'occupation et d'utilisation des sols. Elles disposeraient surtout d'une appréciation plus juste et plus précise des mesures à adopter respectivement dans les PPR et dans les PLU. Cette variante, dont la réalisation n'est pas exempte de difficultés, pourrait n'être qu'une étape de transition et conduire à l'adoption de la proposition précédente.

3. *L'État resterait responsable de l'élaboration et de la mise en oeuvre des PPR* (conformément aux lois de 1995 et de 2003). Cette solution, pour ses tenants, à l'avantage de donner moins de prise aux

pressions locales. Elle exige le maintien d'une ingénierie spécialisée en matière de prévention des risques au sein des services déconcentrés de l'État et notamment des DDEA. Elle exige également une capacité accrue des services de l'État à organiser, tout au long des trois phases du processus de prévention, une consultation étendue, portant sur l'ensemble des enjeux de développement et d'aménagement durable des territoires. Il est donc question d'une amélioration *continue* des services rendus par l'État, puisque la prévention des risques doit de plus en plus prendre en compte les impératifs du développement durable, dans ses trois composantes.

Ces trois variantes pourraient ne pas être exclusives les unes des autres. Tout en continuant à améliorer le dispositif actuel (dont on peut penser qu'il n'a pas atteint son plein rendement), les deux autres variantes pourraient être expérimentées, en prenant en compte des critères tels que : l'extension territoriale concernée par tel risque, la complexité des mesures à prendre (notamment par superposition des risques), le coût élevé de ces mesures, l'acuité des conflits possibles en termes d'usage des sols, etc..

Un tel remaniement dans la répartition des responsabilités s'accorde à l'idée que l'intérêt général ou le bien commun n'est pas l'apanage de l'État mais est *commun* à l'ensemble de la puissance publique, et concerne également la société civile.

Quoiqu'il en soit, ces propositions demandent **une consultation approfondie avec l'ensemble des acteurs concernés**, afin de tester leur faisabilité politique (qui est prêt à assumer telle responsabilité ?) et technique (de quelles compétences faut-il disposer et comment les coordonner selon les cas de figure retenus ?). Une telle consultation pourrait être lancée conjointement par la direction générale de la prévention des risques et par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du MEEDDAT, ainsi que par les directions d'administration centrale concernées du ministère de l'agriculture.

ANNEXE I Lettre de commande et cahier des charges

Note à l'attention de

Monsieur Michel Juffé, conseiller du vice-président
Madame Brigitte Mazière, inspectrice générale de l'équipement

La Défense, le 14 septembre 2006

Objet : Affaire n°004923-01

Les rôles des services déconcentrés départementaux du ministère dans la prise en compte des risques

Les ministères de l'Ecologie et du Développement Durable, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche et le ministère des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer sont fortement impliqués dans l'élaboration et la mise en oeuvre cohérente des mesures de prévention et de protection vis à vis des risques. Un examen approfondi des obstacles et difficultés à la concrétisation de ces mesures de prévention et de protection est souhaitable. En particulier, il importe de mieux connaître les modes de concertation, de coopération et d'action des divers acteurs, populations, élus, associations, entreprises et administrations, services publics et des autres acteurs sociaux et d'identifier les facteurs de blocage. C'est pourquoi je vous demande qu'une enquête approfondie soit conduite dans quelques départements, auprès de l'ensemble des acteurs intervenants au titre de la prévention et de la protection, afin d'une part de mieux appréhender leur perception du rôle actuel des services de l'Etat et de l'ensemble des acteurs concernés, et d'autre part d'identifier les différentes attentes d'évolution et de progrès dans ce domaine.

Cette démarche pourra être utilement complétée par l'examen des pratiques dans d'autres pays de l'Union européenne. Cette enquête, dont le projet de cahier des charges est annexé, s'inscrit dans les activités du collège Risques naturels et technologiques (2e et 6e sections du CGPC) et alimentera les collèges et missions concernés de la 5e section (AUHD, Environnement et aménagement durable, développement territorial...). Je souhaite qu'elle comprenne, outre des membres du CGPC, des membres du SIGE et du CGAAER, compte tenu des analyses et réflexions conjointes qui sont menées depuis de nombreuses années.

J'attends de cette enquête des recommandations pour aider les services déconcentrés (et en particulier DDE, DDAF, DDAE, DRE, DIREN...) à développer leurs capacités d'intervention ; une identification des moyens de valoriser les activités de nos ministères auprès des médias, des élus et de l'opinion publique ; le cas échéant, des pistes d'amélioration, au niveau local, pour l'ensemble des acteurs publics et privés, dans l'articulation des diverses actions « amont » en matière de sécurité.

Un budget spécifique sera affecté à cette mission, imputé sur la rubrique « études » du BOP du CGPC. Je vous demande de présenter les conclusions de cette mission avant la fin du premier semestre 2007 aux présidents des 2°, 5° et 6° sections et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire.

Claude MARTINAND

Cahier des charges

« Le jeu des acteurs locaux face à la 2^e vague de décentralisation : les rôles des services déconcentrés de l'État dans la prévention des risques »

Motifs de l'étude :

Tant les retours d'expérience que les études administratives et universitaires ou les rapports parlementaires montrent que la prévention des risques – de toute nature – reste encore trop en France un domaine où une démarche réglementaire fortement descendante, étayée sur l'expertise technique très spécialisée, est prépondérante. Le relatif échec des PER (447 approuvés en 14 ans, sur 10.000 envisagés), les difficultés de réalisation des PPR et, plus globalement, la diversité de perception des responsabilités publiques en matière de prévention des risques méritent un examen plus approfondi des obstacles à la mise en oeuvre cohérente des mesures préventives de toute nature.

Le ministère des Transports et de l'Équipement est fortement impliqué dans cette mise en oeuvre, non seulement par les rôles dévolus à ses services déconcentrés (la « prévention des risques » est un des quatre piliers des futures DDE et le ministre leur a demandé de constituer en leur sein une équipe spécialisée sur ce thème), mais aussi parce qu'il interviendra de plus en plus comme informateur, régulateur et médiateur, aux niveaux régional et départemental, dans les politiques d'aménagement intégrant les dimensions « sécurité » et « sûreté » le plus en amont possible.

Une telle étude sera aussi l'occasion de voir comment s'articulent, sur le terrain, l'ensemble des réflexions et actions amont de la « chaîne des risques » : estimation et surveillance (anticipation et prospective, recensement et quantification des menaces, veille et observation), gestion prévisionnelle (prévention : réduction de la vulnérabilité ; prévoyance : anticipation des dommages possibles et de leurs remèdes ; précaution : ouverture à l'improbable et à l'imprévisible)

Elle permettra également d'examiner les conditions de mobilisation de l'ensemble des acteurs potentiels, au-delà des agents de l'État et des collectivités publiques, beaucoup d'entre eux n'étant encore trop souvent consultés que ponctuellement et dans leur « spécialité » (ex : services départements d'incendie et de secours, associations locales, agences d'urbanisme, chambres consulaires, etc.)

Résultats espérés :

– Repérer les difficultés locales, notamment au niveau départemental, concernant l'articulation efficace et pertinente des diverses actions « amont » en matière de sécurité, au sein des organismes d'État, entre l'État et les autres services publics, entre ces services et les populations concernées.

– Rechercher les causes de ces difficultés en termes de :

- convergence et cohérence des doctrines et des méthodes
- partage des responsabilités (juridiques, politiques, économiques, etc.)
- organisation des relations inter-services
- importance accordée aux actions de prévention dans l'ensemble des actions de protection de la population et dans l'ensemble de l'action publique locale
- clarté des procédures, processus, etc.

- En tirer les leçons sur les objectifs des DDE en la matière, leur organisation à cet effet, les types de compétences requises, et l'appui qu'elles peuvent prendre sur d'autres services de l'État, en particulier le réseau scientifique et technique du ministère

Méthodologie et calendrier :

Définition d'une problématique précise, constitution d'une équipe d'enquête (composée de membres du CGPC - et notamment du collège « Risques naturels et technologiques », 2^e et 6^e section -, de membres du CGAAER et du SIGE) et d'un réseau support

Préparation d'un schéma d'enquête à partir de :

- Synthèse de documents divers : REX, rapports d'inspections et d'expertises, rapports parlementaires, études universitaires, etc.
- Entretiens avec divers types d'experts : MIGT, autres corps d'inspection (SIGE, IGA, CGGREF...), DAC, etc.

Enquête dans 7 à 8 départements, à choisir à partir de critères tels que : types de territoires, intensité des risques, implication du DDE, et touchant : préfectures et services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, établissements publics (y compris chambres consulaires) et privés, experts locaux et associations, etc.

Éventuellement, étude auprès de territoires d'échelle comparable dans d'autres pays de l'Union européenne (3 à 5 pays selon les moyens) : Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, Suisse (complétée par des rencontres d'experts au niveau de l'Union européenne)

Synthèse et recommandations

La durée totale de l'étude n'excédera pas 9 mois, de la réception de la lettre de commande à la remise d'un rapport final.

ANNEXE II Listes des personnes consultées par département

Hautes-Alpes

Équipe : Roland CAFFORT, Bertrand CREUCHET, Denis LAURENS

Services de l'État

SAVY Jean-François - Préfet des Hautes Alpes
DAO Jean-Yves - Chef du SIDPC, Préfecture
DEMAI Hervé - Directeur du cabinet du Préfet

Colonel THIMOTHEE Laurent - Commandant le groupement de gendarmerie des Hautes Alpes

CONTOZ Jean-François - Directeur départemental de l'équipement

PRINGAULT Jean-Marc - Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt

Commandant MOREAU Patrick - Directeur du SDIS

Capitaine CHAUVIN Philippe - SDIS
Commandant NOËLL Eric - SDIS

Commandant MARCEL Jean-François - Responsable du groupement sud des sapeurs pompiers

BOUVET Philippe - Chef du service restauration des terrains en montagne (RTM)

CASTAN Alain - Directeur de l'agence départementale ONF
BUIATTI Pascal - Chargé de mission DFCI, ONF

CLEMENCEAU Yves - Météo France Briançon

Docteur MONIN Dominique - Directrice du SAMU-GAP

SOMMIER Michel - Directeur du parc national des Écrins

Élus et services des collectivités territoriales

TRUPHEME Auguste - Président du conseil général
GAUSSIN Anne Sylvie - Géologue à la direction des infrastructures et transports du conseil général

GRENIER Maryvonne - adjoint au maire chargée de l'urbanisme, ville de Gap
DEMOMENT Chantal - Directrice de l'urbanisme, de l'action foncière et de la prévention, ville de Gap

GUINDOU Christophe - Technicien prévention, ville de Gap

LECORDIX Pierre-Yves - Chef du service aménagement urbanisme logement, ville de Gap

MALVAUD Alain - Directeur des grand projets, ville de Gap

ROHRBASSER Luc - DGA directeur du pôle administration générale, ville de Gap

ESMIEU Bernard - Maire de Saint Crépin, secrétaire général de l'association départementale des Maires, conseiller pédagogique à l'inspection d'académie, responsable de la mise en place des PPMS

NIVOU Christine - Maire de Veynes, conseillère régionale

ALBERT Christian - Adjoint à l'urbanisme de la commune de Veynes- Devoluy

HERMITTE Guy - Maire de Montgenèvre

OCANA Joëlle - Maire d'Abriès

RICOU Patrick - Maire d'Orcières

VERET Robert - Maire de Ribiers, Président de la communauté de communes

Entreprises, Bureaux d'études et Chambres professionnelles

BRUN Maurice - Président de la CCI

MOTTE Pierre-Yves - Président de la chambre d'agriculture

BENETON Gilles - Chef du pôle performance – production, groupe d'exploitation hydraulique Durance, EDF

JOTHY Michel - Délégué maîtrise des risques - eau – environnement, Unité de production méditerranée, EDF

PAPOLLA Jean-Michel - Chef du groupement d'usines - groupement de Serre-Ponçon, EDF

CORNE Xavier - Directeur de la station d'Orcières-Merlette

JACOB Jean-Louis - Agent d'assurance à Laragne et président départemental des agents généraux d'assurance

PELLEGRIN Bernard - Directeur général de la SCAL (société de transports)

Haut-Rhin

Equipe : Michel BADRE, Jean-Louis BESEME, Henri LEGENDRE, Xavier MARTIN

Services de l'État

GUILLOT Michel, Préfet
WIEST Annick, chef du SIDPC, Préfecture
DREVIN Philippe, directeur de cabinet, Préfecture

ALMAND Pierre, Directeur, SDIS

DUDON Albert, Directeur Adjoint, DDE
HUEBER Michel, Chef du Service Habitat Urbanisme Transport et Sécurité, DDE
BONINGEN Jacques, Chef du Service Territorial Sud, DDE
FLEURUS Maurice, Chef de la cellule Prévention des Risques et Accessibilité, DDE
MONTRIEUL Stéphane, Chargé de Mission Affaires Juridiques Domaniales et de Défense, DDE

AGUILERA Philippe, Directeur, DDAF
GREBOT Benjamin, Sous-directeur de l'environnement, DDAF
SPIES Patrick, Adjoint au Directeur, DDAF
CHATILLON Dominique, Chef du service de l'eau, DDAF

BROCHET-TOUTIRI Hélène, Secrétaire Générale, Inspection Académique
MEYER Agnès, Chef de la Division Scolaire, Inspection Académique
SEILLER Monique, Infirmière Conseiller Technique, Inspection Académique

LIGER Alain, Directeur, DRIRE
BOIS Pierre, Chef du Service de l'environnement Industriel, DRIRE

DELCOUR Denis, Directeur, DIREN
BLANCHARD Baptiste, Chef du service de l'eau et des milieux aquatiques, DIREN
LOMBARD David, Chargé de mission risques, DIREN

Élus et services des collectivités territoriales

LAEMLIN-DELMOTTE Martine, Maire, commune de Chalampé
FLUHR Raymond, Secrétaire Général, mairie de Chalampé

HEMEDINGER Yves, Adjoint au Maire, Commune de Colmar
GUTHMANN Robert, Adjoint au Maire, Commune de Colmar
LEGROS Claude, Directeur de la Sécurité, Mairie de Colmar
MAUS Laetitia, Chef du Service Etudes d'Urbanisme, Mairie de Colmar

HIRN Jean-Claude, Adjoint au Maire, Commune d'Illhaeusern

PAWLAS Marie-Paule, chargée des Risques Majeurs, Mairie de Mulhouse

POINTURIER Raymond, Adjoint au Maire, Commune de Thann

EICHHOLTZER François, Directeur Général des Services, Mairie de Thann

MULLER Pierre, Maire, Commune de Vieux-Thann

HABIG Michel, Vice-Président, Conseil Général

SCHMITT Pierre, Président de la Commission Agriculture Environnement et cadre de Vie, Conseil Général

Entreprises, Bureaux d'études et Chambres professionnelles

TOURET Alain, Responsable Sécurité, Potasse et Produits Chimiques

MAYER Guy, Président, Compagnie des Notaires

PREISEMANN Hubert, Notaire, Compagnie des Notaires

SILLON Michel, Vice-Président, Union Départementale des Syndicats du BTP

MACCHI Pierre, Vice-Président, Union Départementale des Syndicats du BTP

FUETTERER Pierre, Secrétaire Général, Union Départementale des Syndicats du BTP

ANDREU Sandra, Responsable du Développement Commercial, SAFEGE

RIGAUDIERE Pierre, Chargé d'Étude, SAFEGE

CAMOUS Nicolas, Chef de projet, MENSCOM

LICHTENBERGER Aimé, Directeur, Chambre d'agriculture

ROY Frédéric, Géomaticien, Chambre d'agriculture

BREUZARD Michel, Président, Alsace-Nature

BERNHARD Pierre, Membre de la commission, Alsace-Nature

FUCHS Marie-Thérèse, Journaliste, Dernières Nouvelles d'Alsace

Pyrénées Atlantiques

Équipe : Jean-Louis BESEME, Eric BINET, Denis CARDOT, Michel JUFFE

Services de l'État

CABANE Marc - Préfet des Pyrénées Atlantiques
CARON Jean-Jacques – Sous-Préfet de Bayonne
HONORE Nicolas - Directeur de cabinet du préfet

MARSAIS Philippe – Chef du SIDPC

PORTET – Lieutenant Colonel, commandant en second du groupement de gendarmerie

DUPIN Frédéric – Directeur de la DDE
MADELAINÉ Gilles – Directeur adjoint de la DDE
RANSOU Michel – Chef du service maritime, environnement et sécurité à la DDE
BORDAGARAY Thérèse – Responsable de l'unité hydraulique, environnement à la DDE
PERINO Nicolas – Délégué territorial Bayonne-Pays Basque à la DDE

ALLIEZ Bertrand – Chef du service des remontées mécaniques à la DDE des Hautes-Pyrénées

BAILLY Claude – Directeur de la DDAF
VAUDEL Jacques – Directeur adjoint à la DDAF

BOULAIGUE Yves – Chef du groupe de subdivisions des Pyrénées-Atlantiques à la DRIRE

NOUSSITOU Michel - Responsable du service santé environnement à la DDASS

M. TISNE – Adjoint au chef de service RTM à Tarbes

Colonel LEDOUX Eric - directeur départemental du SDIS

Elus et services des collectivités territoriales

ALTHAPE Louis – Président de l'association publique de gestion locale (APGL), maire de Lanne-en-Baretoüs
ANDRES Pierre – Maire de Saint-Abit
BERDOU André – Maire de Laruns
BESSONART Christine – Maire de Saint-Pé-sur-Nivelle
BIOY François – Maire de Lahonce
BONNISSOLLE Stéphane, service urbanisme des communes de l'agglomération de Pau
CAPERAN Michel – Responsable du service environnement au Conseil Général
CHAUVET Régine, service urbanisme de la ville de Pau
DUHART Pierre – Maire de Saint-Jean-de-Luz

HABIB David – Député-Maire de Mourenx
LACABE René – Maire de Pardies
M. LAROUSSE – Maire de Guéthary
LIGNIERES-CASSOU Martine – Députée, conseillère municipale de Pau
PELLIZARO Henri – Hydrogéologue au Conseil Général
M. de SAINT-DENIS – Maire de Lasseube

Entreprises, Bureaux d'études et Chambres professionnelles

Maître BILLERACH Jean-François – Chambre interdépartementale des notaires
Maître FAURIE Jany – Chambre interdépartementale des notaires

BRAU Michel – Président de la CCI de Pau

M. ESTRADE – Membre de la Chambre d'agriculture
M. SAINT-JEAN - Membre de la Chambre d'agriculture
COUSSO Christophe – Directeur du pôle aménagement, espace, environnement de la Chambre d'agriculture

M. LACARRERE – Secrétaire Général de la Fédération Départementale du BTP
M. VERELY – Directeur Général de la Société Béarnaise de Gestion Industrielle (SOBEGI)

M. BLASCO J.-D.– Chef d'établissement – Société Total
MAINETTI Franck – Directeur commercial – Société Total

CHAPRIER Daniel – Chef du dépôt du Boucau – Raffinerie du Midi

SAVATIER Jérémy – Chef de projet agence ISL de Saint-Jean-de-Luz

M. STRASSINET – Rédacteur en chef adjoint Radio France Bleue Béarn

Associations

MAUHOURAT Jacques – Président de la section Béarn de la SEPANSO

Pyrénées orientales

Équipe : Guy BEISSON, Bertrand CREUCHET, Guy LE GOFF, Fabienne PELLETIER

Services de l'Etat

LATASTE Thierry , préfet
MOULINE Bernard, sous-préfet de Prades
M. DUNYAC, SIDPC

Colonel SALLES-MAZOU, SDIS

Colonel COMBES, gendarmerie

VATIN Thierry, directeur), GAVALDA Yves, directeur adjoint, DDE
Mme MELIA, M. TRUCHOT, techniciens risques DDE
RICHOU Alain , chef du service risque environnement, DDE
CASTELLS Thierry, ancien chef du service urbanisme habitat, DDE

M. AUGIER, directeur de la DDAF
M. DEL CAYROU, chef du service environnement – forêt – eau, DDAF
M. BOURGUOIN, ingénieur forestier. Cellule forêt, DDAF

M. CROUCHANDEU, principal du collège de Prades

M. VALAUDE, Météo France

CLAUDET Roland, directeur, SRTM

Élus et services des collectivités territoriales

M. MARTIN, directeur des routes, M. SIRAC, adjoint au directeur du pôle environnement-eau-agriculture-ruralité, Conseil général

M. CARMES, maire de Toreilles
SALGAS Jean, maire du Boulou
M. SICRE, SIVU de Céret
Mme CAMPANA, M. BASCOU, mairie de Perpignan

M. SIRE, maire de Saint Laurent la Salenque
ALARA René, maire d'Arles sur Tech

Entreprises, Bureaux d'études et Chambres professionnelles

M. GUALLAN, président, Mme CHAILLOU, technicienne, chambre d'agriculture

M. VADEPIED, président, Mme ARPAJON, FNAIM
Maître JOFFRE, présidente de la chambre des notaires

FOURCADE Bernard, président de la CCI

PEREZ Jean-Louis, spéléo-club de Conflans

M. TORRES, directeur d'agence, M. CHALET, ingénieur, SIEE

M. MEHR, journal l'Indépendant

Saône et Loire

Équipe : Guy BEISSON, Roland CAFFORT, Xavier MARTIN, Pierre VERDEAUX

Services de l'État

MERLOT Anne, préfet de Saône et Loire
M. PELLETIER, directeur de cabinet du préfet
LEDEME, chargé défense sécurité à la préfecture

NOVAT Monique, directrice départementale de l'équipement
MROBEZ Alain, DDE - directeur adjoint
Mme BOUIMA, Pascale, DDE - service risques-prévention
M. VILLANEAU, DDE - chef arrondissement est
M. BRIDET, DDE - adjoint chef navigation
M. SOULAGE, DDE - chef de service développement des territoires
FOULIARD, DDE - chef arrondissement ouest

VAUCHAUSSADE Philippe, chef service risques-prévention de la DDE de l'Ain
M. BERRAUX, chef bureau prévention DDE Ain

LE HY Anne, directrice départementale de l'agriculture et de la forêt
CORTEY J.-V., DDAF - chef du service environnement

M. HERR, service navigation Rhône-Saône, chef d'arrondissement de Châlon

Lieutenant-Colonel DEREGANCOURT Hugues, SDIS - directeur départemental adjoint
Capitaine PELISSE Didier, SDIS - chef du groupe opérationnel

LEVRAUT Anne Marie, directrice régionale de l'environnement de Bourgogne

MOURLON Nicolas, DIREN de Bourgogne - chef du SEMA

Colonel MICHOU Philippe, Gendarmerie - commandant du groupement 71
Commandant ROUSSEAU, DDSP de Saône et Loire

M. DUFFY, directeur d'école primaire à Romanèche

Elus et services des collectivités territoriales

M. COURTOIS, maire de Macon, accompagné de plusieurs collaborateurs

GUENOT J.-P., maire de Verdun sur le Doubs
BOUIN Marcel, HUMBERT Josiane, adjoints
MOLVEA Eliane, conseillère municipale

BRAILLON Claude, 1^{er} adjoint au maire de Châlon sur Saône

Mme ROGEON, DGS
GUYOMAC Yann, DST
LHEUREUX Serge, directeur adjoint du cabinet

M. DUMONT, maire de Toulon sur Arroux

M. VILLAIN, M. PERQUIN, communauté d'agglomération de Châlon

M. BEAUMONT, sénateur

M. SANGLIER, maire de Châtenois et président des digues de Châtenois

M. MORVAN, DGS du Conseil général de Saône et Loire

M. BERNARD, maire de Louhans
QUENIN Jacky, DST
MENOUE Jean-Philippe, DST adjoint
CHEVASSUS Hélène, DGS
CAVARD Georges, maire délégué commune associée

M. DRAPIER, maire de Bourbon-Lancy accompagné du 1^{er} adjoint et du DGS

M. JUVANON, maire de Creche accompagné du 1^{er} adjoint

M. MORVAN, DGS de la ville de Monceau les Mines

M. CLEMENT, technicien, syndicats de l'Aroux

Entreprises, Bureaux d'études et Chambres professionnelles

M. JOUANNEAU, CCI - chargé environnement sécurité

M. DURY, Chambre d'agriculture - animateur milieu naturel

M. BUISSET, C.A, professionnel élu

M. GUILLET, C., conseiller aménagement

M. LESEIGNEUR, responsable sécurité d'Air Liquide

M. JOUVET, FNAIM

ANDREU Sandra, SAFEGE/responsable hydraulique

M. MARCAUD, SIRENE/directeur

GIROUSSEN Marc, SOGREAH/responsable branche eau

LEROY Thierry, SOGREAH/ adjoint responsable eau

M. PAILLARD, directeur d'Aproport

Maître FROMANTEY, président de la chambre notarial de Saône et Loire

Mme LESPINASSE, présidente de QUE CHOISIR 71

MM. STEER, RUNGE, GONNET, Association Protection inondés SORNAY

M. FOREST, directeur, Syndicat Saône-Doubs

Seine-Maritime

Équipe : Michel BRODOVITCH, Jacques JOLY, Michel JUFFE, Brigitte MAZIERE

Services de l'État

CARENCO Jean-François, Préfet de la Région Haute-Normandie – Préfet de Seine-Maritime.
VITET Marie-Christine, Directrice de l'environnement et du développement durable - Préfecture.

M. BOISARD – Direction de l'environnement et du développement durable - Préfecture.

MEIER Christine, Directrice du SIRACEDPC – Préfecture

BELOTTE Jean-Yves, Directeur régional et départemental de l'Équipement

CARRE Franck, préfigurateur service sécurité - DDE

HAMEL Philippe, responsable des prévisions des crues - DDE.

BUTEL Stéphane, Responsable du Service Territorial – DDE LE HAVRE

TRIGEAUD Danielle, responsable de la cellule environnement/risques – DDE LE HAVRE

DUFLOT Alain, Chef de la subdivision d'Amfreville - Service de la Navigation de la Seine.

M. LABROUSSE – Service de la Navigation de la Seine.

LE RU Jean-René, Directeur du laboratoire régional de Rouen – CETE.

DUCROCQ Philippe, Directeur – DRIRE

TOMASI Arnaud, chef de la division environnement industriel et sous-sol – DRIRE

LAURENT Jérôme, Directeur délégué de l'environnement – DIREN

FERLIN Paul, direction de l'eau – DIREN

BOBENRIETHER Odile, Directrice – DRAF

THOMAS Françoise, chef de la DISE – DRAF

LECOQ Frédéric, chargé des relations avec les collectivités – Inspection Académique.

Colonel POIRIER-COUTANSAIS Bruno, Commandant du groupement de gendarmerie

Colonel RENEE Eric, adjoint au directeur – SDIS.

DAROME Bertrand, Président - Tribunal de Grande Instance.

LALLEMENT Colette, Vice-présidente – Tribunal de Grande Instance.

SILL Jacqueline, Présidente - Tribunal Administratif de ROUEN

AUPOIX Stéphane, Vice-président – Tribunal Administratif de ROUEN

PASQUET Jean-François, Directeur du Service géologique régional – BRGM.

Elus et services des collectivités territoriales

MERVILLE Denis, Député, Maire de Sainneville, Président de l'association départementale des Maires.

BENTOT Michel, Maire de Barentin.

VASSE Jean-Marc, Maire de Fauville-en-Caux

DURIEUX Guy, Maire de Canteleu

CORTINOVIS Michel, Président - Syndicat du Bassin versant de l'Austreberthe.
DRUHEN Valérie, animatrice des actions – Syndicat du Bassin versant de l'Austreberthe.
GILLARD François, Maire de Cany-Barville, Président Syndicat mixte du Bassin versant de Durdent-Saint Valéry-Veuillettes
COREMAUD Vincent, Animateur Agricole – Syndicat mixte du Bassin versant de Durdent-Saint Valéry-Veuillettes
PRONIEWSKI Frédéric, Directeur Général Adjoint – Communauté de l'Agglomération havraise (CODAH).

BURGY-MENORET France, Responsable du Pôle Aménagement du Territoire et Développement durable – Services du département.

Chambres professionnelles, Entreprises, Bureaux d'études et Associations

FIHUE François, Président - Chambre d'agriculture
GENOUVILLE Vincent, Directeur action eau – Chambre d'agriculture
ROUX Isabelle, Directrice de la Communication - Chambre départementale des métiers.
EMIERE Bruno, Conseiller qualité – Chambre départementale des métiers.
BIED-CHARRETON Benoît, Vice-président – CCI du Havre

CLAVAUD Olivier, Administrateur et président du Comité d'orientation et de coordination technique - Union des Industries chimiques (UIC)
CARPENTIER Vincent, Coordonnateur EMERIT – Union des Industries chimiques (UIC).
LASSERRE Jean-Michel, Directeur Régional de la distribution - EDF/GDF
LACOUDE Pierre, Directeur délégué – EDF/GDF

LIONS Patrick, Commandant, Directeur aux risques, responsable de l'ORMES (Office des risques majeurs de l'estuaire de la Seine).
PIEDNOEL Marc, Président – Union Nationale de lutte contre les inondations (UNALSI).
OUVRY Jean-François, Adjoint au maire de St Valery-en-Caux, Directeur de l'AREAS

BANVILLE Michel, Maître, Président – Chambre Départementale des Notaires
MARTIN Catherine, Trésorière – Ordre des Architectes
LE GAY Briec, Président – FNAIM Haute-Normandie
M. ARMAND, Responsable technique de projet – KAUFFMAN et BROAD
LABROUCHE Gilles, Chargé de mission – SAFEGE.

DUGARD Véronique, Coordinatrice catastrophes naturelles – AXA.
LANGLOIS Remy, Directeur des risques – Crédit Agricole
GRANGER Yvan, Directeur des clientèles professionnelles – Crédit Agricole.

Val de Marne

Équipe : Michel BRODOVITCH, Denis LAURENS, Brigitte MAZIERE

Services de l'État

Mme MERLI, Préfet de la zone de défense de Paris

M. TOMASINI, Préfet du Val de Marne

M. le Secrétaire Général

Mme COURCOUL

HUBERT Louis, directeur, DIREN d'Ile de France, DIREN de bassin

Mme de SMET, adjointe risques naturels

M. MILAU, directeur de la DUSD, DRE Ile de France .

ORIZET François-Régis, Directeur, DDE Val de Marne

M. PELLIARD

Mlle LEDUC, Pôle inondations

M. VANNIER, Pôle risques naturels et nuisances

M. DICIANI, Service de l'aménagement de l'urbanisme et des études

M. LANET, M. RACHET, Service circulation et sécurité routière

M. BASCOUL, Service de la Navigation de la Seine, arrondissement Seine amont

M. BERTOUX, Chargé du PPRI

Lieutenant-Colonel LEROUX, Brigade des Sapeurs Pompiers de Paris

Mme HERNANDEZ, directrice de la DDASS.

Mme LEBON, Directrice DDSV

M. MONNET, Adjoint au directeur, DRIAF d'Ile de France

M. DAMBRINE, Directeur général, Office d'HLM du Val de Marne

Mme ARBIZZI, M. JEROME, Laboratoire Régional de l'est parisien

Élus et services des collectivités territoriales

Mme MANCRET-TAYLOR, chargée de l'élaboration du SDRIF, Conseil Régional d'Ile-de-France

Mme DUBREUCK, Responsable pollution, nuisances et risques, Conseil Général du Val de Marne

GONZALES Didier, Maire, Commune de Villeneuve le Roi

Mme LOUIS, Commune de Fresnes

Mme ACHACHE, Mme DERRY, services municipaux

M. TOUSSAINT, Maire de Valenton

M. PAQUEREAU

M. BOURNAUD, Directeur général des services, commune de Vitry

Mme BOURGEAT

M. PAILLE, M. ROCHESANI, Communauté d'agglomération du Haut Val de Marne.

M. CHALAUX, Syndicat Intercommunal d'études pour l'assainissement de la région de Villeneuve Saint Georges

M. PRAT, Syndicat Intercommunal d'assainissement de l'agglomération parisienne

Mme LEPARMENTIER, M. DAVID, Inspection Générale des Carrières de Paris

Acteurs économiques et autres

M. DELEPLACE, Aéroport de Paris

Mme GRIZARD, Mission Risques naturels des Assurances

M. GUILLAUMONT, Directeur, Institution des Barrages réservoirs de Seine

M. DAVIS, directeur des opérations d'aménagement, syndicat d'aménagement et de développement

M. JUBERT, Directeur, SNCF Direction Régionale Sud Est

Mme DUQUESNE, M. BARRAY, Groupement Pétrolier du Val de Marne

M. SOUCHARD, Président, Association Interdépartementale de défense de l'environnement

M. VERET, Président, Association sauvegarde et cheminement des eaux à Fresnes

ANNEXE III Compte-rendu d'enquête : points de vue des acteurs locaux

(par chapitres du rapport)

1. Conduite et contenu des plans de prévention des risques

Les communes

L'insatisfaction des élus envers l'État se concentre sur les PPR, et spécialement sur les PPR inondations.

Dans bien des cas, un PPRI est ressenti comme un frein au développement de la commune. Des associations des maire s'opposent aux PPR, car avec une pression foncière forte et peu de terrains constructibles la réalisation d'un PPR « est considérée politiquement comme suicidaire ». Elle peut être aussi un exercice de haute voltige : « Je me bats comme un fou pour trouver le juste milieu entre le développement de l'habitat dans un secteur disposant d'une opération d'intérêt national (OIN) et le PPRI. »

Ils ne comprennent pas pourquoi certains PPRI sont prescrits et d'autres non, à risques comparables. « Comment réagir quand on compare avec des communes voisines soumises au même risque mais n'ayant aucune restriction sous prétexte qu'un PPR n'a pas été prescrit ? » En effet, la définition du zonage, suite à l'estimation des crues de référence, paraît être souvent arbitraire, et varie d'une commune à l'autre. Dans certains cas, la crue de référence n'est pas la même selon les bureaux d'études (et parfois entre DIREN et DDE ou DDAF et DDE) et la DDE n'arrive pas à expliquer son zonage.

La question des digues est particulièrement déconcertante : l'administration ne prend pas en compte des digues qui sont profondément enterrées, donc submersibles et qui ne se défont pas. Et, dans ce cas, que fait-on des maisons inondables dans cette zone ?

Il n'y a pas de négociation sur la constructibilité en zones inondables, alors que les laisses des crues sont contestées (par exemple, on considère qu'il peut y avoir un mètre d'eau dans le village, alors qu'on n'a jamais vu cela), que la vitesse de submersion est lente et les hauteurs de submersion faibles.

Comme, de plus, on constate des traitements différents pour les infrastructures publiques (laxisme) et l'extension des bâtiments individuels (rigidité), le sentiment d'injustice et d'incompréhension ne fait que s'accroître.

Enfin, l'État ne se préoccupe pas de ce qu'il a laissé construire dans le passé, par exemple des logements sociaux en « zone rouge... »

Avec cette défiance, les communes réagissent soit en attaquant le PPRi au tribunal administratif, soit en acceptant les documents mais en laissant traîner la mise en oeuvre des mesures à prendre, soit en se dotant de leur propre expertise. C'est le cas de cette commune de 38.000 habitants, qui ne disposait pas de suffisamment de compétences techniques, en 2001, moment de la prescription d'un PPR sur son territoire. « La première impression a été que la règle qu'on nous imposait était draconienne et ne se préoccupait guère des réalités de la commune. La cote de référence qu'on nous imposait se fondait sur une crue de 1894 qui avait complètement disparu de la mémoire locale ». La commune s'étant dotée de compétences techniques, la discussion avec l'État a pu s'engager.

Concernant les PPRT, les critiques ne sont pas moins vives : commune non informée des études de danger remises à la DRIRE ; en SEVESO II, de nouvelles zones sont définies sans explication : l'activité a-t-elle changé ou est-ce les seuils qui ont été modifiés ? Dans les enquêtes publiques, les éléments ayant conduit à modifier des périmètres n'apparaissent pas.

Les PPRIF peuvent aussi poser de gros problèmes. C'est le cas, par exemple, d'un lotissement déjà très construit où le maire a passé outre l'avis défavorable de la DDE pour 7 nouveaux permis, se disant très précautionneux sur les conditions d'accord de ces permis. S'ensuit un lourd contentieux juridique, qui va jusqu'au Conseil d'Etat. Commentaire du maire : « l'appréciation des services de l'État est à géométrie variable ; il est possible de citer des communes où l'on autorise des lotissements à risque. » Il préférerait parvenir à un véritable partenariat avec l'État.

Les maires estiment que les PPR et les PLU devraient être assemblés en une démarche commune, sinon l'information est abrupte et porte seulement sur la constructibilité. « Avec un PLU, il y a au départ une forte réflexion à base du PADD, ce qui permet d'abord de fixer les orientations de développement et de faire comprendre la nécessité de prendre en compte les risques » Plus largement, dans le cadre des PPR, les services de l'État devraient être capables « de réguler les affaires au regard des autres problèmes du territoire. ».

La place prise par les bureaux d'études fait l'objet de nombreuses critiques :

- Ceux-ci n'ont souvent ni compétence ni sérieux, et sont soucieux de rentabilité.

- Ils établissent des cartes d'aléa qui deviennent des cartes réglementaires, sans passer par une carte d'enjeux
- Leurs études préconisent parfois des travaux « pharaoniques »
- Dans le cas d'un recensement des risques « marnières », le BRGM, le CETE, et des géomètres emploient des méthodes différentes : qui est légitime ?
- Les services de l'État, notamment les DDE, n'ont pas le niveau de compétence voulu pour les encadrer et les piloter

Ce qui fait dire à certains bureaux d'études qu'ils ne souhaitent plus réaliser des PPRI, car ils se mettent à dos les communes, qui n'aiment pas que soient remis en cause leurs projets urbanistiques.

Par contraste, le RTM (restauration des terrains en montagne) est généralement apprécié : « Il connaît parfaitement la commune et son histoire, et ne s'éloigne pas de la réalité du terrain. » Une étude conduite par un bureau d'études « préconisait des travaux monstrueux » ; elle a été revue à la baisse par le RTM, « qui prend en compte aussi le développement durable ».

Les conseils généraux estiment que les préfets, étant responsables de la conduite des PPR, ont tendance à suivre leurs services pour étendre les zones d'aléas et durcir les prescriptions. Ils aimeraient que les préfets de région mettent de la cohérence dans les choix d'aléa qui guideront les contenus des PPRI, alors que la DIREN établit des scénarios par bassin, déclinés ensuite dans chaque département avec des cotes différentes, ce qui est difficilement compréhensible.

De manière générale les PPR sont trop maximalistes et non élaborés de manière pluridisciplinaire. Cependant, certains services, comme le RTM, se montrent « raisonnables » dans leur demande de prévention.

Les conseils généraux participent financièrement aux mesures de mise en oeuvre des PPR, mais ne sont jamais impliqués dans leur contenu, notamment pour la lutte contre les inondations. Ils ont aussi un rôle de régulation des dépenses entre communes, pour favoriser une meilleure équité entre elles, et éviter la réalisation de travaux « pharaoniques ».

Ils donnent un appui technique aux communes pour l'établissement de leur PCS.

Ils constatent que les communes font des projets de développement qui évacuent souvent la question des risques au lieu de composer avec elle. Ceci milite pour un débat politique le plus en amont possible, pour évaluer les possibilités d'aménagement dans les zones à risques, au lieu de s'en tenir à des mesures

d'inconstructibilité.

Les préfetures

Les textes réglementaires existants ont été conçus pour être appliqués uniformément sur l'ensemble du territoire national - les directions d'administration centrale de l'environnement sont encore jeunes : elles produisent des circulaires souvent « ayatollesques », disent certains – alors qu'il faut les appliquer avec intelligence en fonction des territoires. Un préfet cite le cas d'un DIREN qui l'a rappelé à l'ordre à ce sujet, et avec qui il a dû avoir une franche explication.

Un préfet pense qu'avec les PPR on fait de l'urbanisme sans le dire ; ceci devrait être encore plus clair, et ces documents devraient comporter des dispositions agricoles et culturelles. L'établissement de PPR n'est pas opportun dans des communes qui ne connaissent pas de pression foncière (aucun certificat d'urbanisme ou permis de construire délivré dans l'année), car leurs élus « voient rouge ».

Les administrations de l'État ont du mal à travailler ensemble. Les préfets espèrent que la fusion des DDE et DDAF sera rapidement généralisée, pour unifier les approches en matière d'aléa et de vulnérabilité.

Pour eux, l'établissement récent de PPRT montre qu'ils sont trop approfondis et élaborés trop lentement.

Les DDE et DDAF

Les contestations d'élus se multiplient, en particulier dans les communes où les prix des terrains ne cessent d'augmenter en raison d'un marché foncier très tendu, même dans des zones soumises à des risques élevés par « oubli » collectif du risque ou par un excès de crédulité dans les mesures de protection.

Des préfets, réputés rigoureux, sont quand même accessibles à des arguments économiques. Par exemple, un centre européen de fret a été autorisé, sur un terrain remblayé pour le mettre hors d'eau.

Il faudrait faire des études de coûts, pour comparer le prix de la réduction des risques à la source, avec celui des expropriations éventuelles, et avec celui des effets économiques d'interdictions d'aménagements.

La répartition des rôles entre DIREN et DDE manque encore de clarté : il n'est pas rare qu'il y ait divergence dans les dispositions adoptées dans divers documents tels que SDAGE, SCOT, PLU et PPRI. De surcroît, les DDE estiment que les DIREN veulent trop appliquer les mêmes règles partout.

Dans certains départements, une majorité de communes, non couvertes par un PPRI, ont pris des dispositions de prévention dans leurs documents d'urbanisme.

L'élaboration des PPRT avance lentement, avec un objectif quantitatif ambitieux et un calendrier trop serré.

Les crédits alloués à l'établissement des PPR sont devenus insuffisants, étant donné le nombre de PPRI engagés (plus de 6000), et le nombre de PPRT prévus à bref délai. Les crédits consacrés à l'établissement d'un PPR s'élèveraient en moyenne à 30.000 €⁴⁵, ce qui est nettement insuffisant si l'on veut conduire une véritable analyse territoriale.

Quand au financement de la mise en oeuvre des PPR, on peut difficilement demander aux collectivités territoriales d'y contribuer si elles ne sont pas partie prenante de tout le processus de prévention.

Les **DRIRE** et **DIREN**

Les DRIRE estiment qu'il n'est pas réaliste de vouloir réaliser tous les PPRT avant la fin de 2008.

Une DRIRE envisage de plus s'impliquer dans une approche « milieu » et « urbanisme » au lieu de s'en tenir à une approche « installations ».

Une DIREN regrette que l'analyse coût/bénéfice de la prévention soit généralement négligée. D'où la question : « le coût 1998 de la crue centennale de 1910 est évalué à 15 milliards € ; met-on 150 millions d'€ annuels en prévention ? »

Les tribunaux administratifs – dans des secteurs à crue dite lente – considèrent que la délimitation des zones inondables et l'évaluation de la vulnérabilité sans prise en compte des ouvrages édifiés en amont ne sont pas recevables. Prendre pour référence un état dit « naturel » éloigné de l'état de droit (créée par des dispositions réglementaires et la réalisation d'ouvrages de protection), c'est ignorer « l'effort de civilisation », ce qui est une « idée réactionnaire ». C'est en particulier admettre *a priori* que la mobilisation de fonds publics est une dépense en pure perte.

45 Estimé à 35.000 € (dépenses de l'Etat), pour les auteurs du *Rapport particulier sur la prévention des risques naturels et la responsabilité des acteurs*, IGF-CGPC-IGE, septembre 2005

Selon eux, il faut apprécier au cas par cas le degré de l'occurrence où les ouvrages ne pourraient pas résister et justifier le maintien de mesures restrictives. « Les risques créant des zones d'incertitude, l'atteinte à la liberté et au droit de propriété sont à apprécier avec discernement, tant du côté des réponses administratives que leur donne le décideur que de l'interprétation du droit par le juge administratif [...] si on a un doute, on doit continuer à chercher ; l'interdiction ne se justifie que si le doute est massif ».

Dans le même esprit, ils donnent des délais aux industriels, mis en demeure par les préfets de sécuriser des installations, pour leur permettre de poursuivre leur activité économique.

L'intervention du tribunal administratif est mal perçue par les autres services de l'Etat, qui jugent que les magistrats ne vont rien comprendre. Pourtant : « Tant que l'administration n'intégrera pas le contentieux comme fonction de prévention, elle sera déficiente. »

Une **chambre de commerce et d'industrie** estime que les PPR devraient être réservés aux cas difficiles, alors qu'ils s'appliquent parfois à un seul problème (par exemple, l'entretien de digues), ce qui entraîne des coûts inutiles.

Les **chambres d'agriculture**

Une d'elles s'étonne que l'accumulation études conduit à « produire du béton » (canalisation des cours d'eau, qui accélèrent la vitesse d'écoulement) et pas assez d'hydraulique douce (traitement des ripisylves, c'est-à-dire traitement végétalisé des berges). Plus globalement : « dans la production des PPR il y a des gens qui veulent le pays à l'image de ce que souhaite l'administration et non de ce que souhaitent les habitants. » Elles aussi observent la juxtaposition des PPR et des PLU et plus encore des PPR et des SCOT, les PPR étant « pastillés » sans vue globale et sans concertation à l'échelle du département.

Certains **industriels** (chimie, pétrole) déplorent que les DRIRE, surchargées, tardent à donner suite aux études de danger ; regrettent de n'avoir aucun contact avec les DDE concernant la connaissance des enjeux (exemple cité d'une voie ferrée et d'une zone urbanisée proches d'une installation à risque).

D'autres aimeraient que différentes contraintes soient imposées d'une part aux entreprises et aux bâtiments publics, d'autre part aux particuliers, dans les cas de crues à cinétique lente. En effet, les entreprises et les collectivités publiques ont un raisonnement économique et prennent bien mieux en compte les prescriptions techniques que les particuliers.

2. Le manque d'unité dans la conception et la mise en oeuvre de la prévention des risques

Les communes

Les maires ont le sentiment que les problématiques de prévention des risques sont élaborées successivement, sans vision d'ensemble.

Ainsi, disent-ils, « les législations sont prises parfois trop rapidement. Elles s'entrecroisent et parfois se contredisent. » Ce qui conduit parfois à « une situation de conflit qui résulte du fait que chacun va au bout de son système ».

Même s'il n'y a pas de conflit, l'État apparaît morcelé dans la conduite de la politique de prévention des risques, d'une part parce que les différents services ne s'expriment pas de manière suffisamment convergente, d'autre part parce qu'il joue plusieurs rôles (conseil, arbitre, maître d'ouvrage d'études, prescripteur de servitudes, contrôleur...) qui brouillent son image, et principalement celle de sa responsabilité.

Certaines communes se demandent si les PPR inondations ne devraient pas être intercommunaux, pour créer une véritable solidarité amont-aval avec une homogénéité des règlements entre communes et pour éviter le décalage dans le temps des divers PPRI. La majorité récuse cette approche, car les budgets restent communaux, que cela diluerait les responsabilités et ne ferait qu'éloigner les élus des électeurs.

Il n'empêche que les études, elles, devraient être réalisées par bassin versant, et non « découpées en rondelles », commune par commune. Les expériences en la matière sont probantes : bien que l'avis des syndicats de bassin versant soit consultatif, il est souvent repris par la DDE et les communes concernées.

De plus, un syndicat de bassin versant peut travailler sur le temps long et non seulement à court terme, et déborder les problèmes de prévention des risques pour s'intéresser à l'ensemble des problèmes de développement durable.

Les autres collectivités territoriales ont le sentiment que l'administration secrète des « usines à gaz » de procédures spécialisées et sans lien systématique, et qu'elle finit par perdre de vue les objectifs

essentiels : la protection des personnes et des biens. Notamment, elles déplorent qu'il n'y ait pas d'approche commune entre prévention et gestion des secours.

Elles aimeraient qu'il y ait plus de solidarité entre communes, notamment sur un même bassin versant.

Les préfetures

Les administrations de l'État ont du mal à travailler ensemble, du fait de leurs différences de cultures, de métiers, d'interlocuteurs et de rapports aux territoires. C'est par exemple le cas entre les DRIRE (culture industrielle du corps des Mines) et les DDE (culture de gestionnaires des espaces du corps des Ponts). Pour l'élaboration des PPRT, ces deux services doivent apprendre à se concerter : les DRIRE intervenant pour la qualification des dangers et les DDE pour celle des enjeux et de leur traduction dans les documents de planification spatiale (PLU, PPR).

Il leur paraît difficile d'exprimer par une « parole unique » la pluralité des points de vue des divers services de l'État, ce qui serait pourtant indispensable puisque les préfets cherchent un équilibre satisfaisant entre l'intégration des éléments du contexte local (projets de développement communaux), et la définition d'une stratégie de prévention cohérente. Par exemple, dans les territoires soumis à une forte pression foncière, l'application des politiques de l'État peut être tiraillée entre objectifs opposés (créer des logements et faire face à de nombreux aléas) ; ce que comprend mal le « jeune » ministère de l'environnement, qui s'en tient trop à son unique point de vue.

Certains préfets ont créé un « pôle risque » interministériel, où l'on « règle les problèmes de curseur entre services pour que l'État ne parle que d'une seule voix ».

Cette recherche de cohérence passe aussi par la maîtrise de la chaîne des risques d'un bout à l'autre. Les préfets se rendent compte que la crédibilité de l'État en matière de prévention dépend de sa capacité à énoncer ce qu'il est capable de mettre en oeuvre en période de crise.

Les DDE et DDAF

Selon eux, les autres acteurs perçoivent l'État comme « trop multiple », parfois contradictoire. Eux-mêmes ont l'expérience de fortes divergences d'approche, notamment entre le ministère de l'intérieur et celui de l'écologie. Cela se traduit localement par certaines discordances entre services (DDE, DDAF, DRIRE, DIREN) et entre contenus de divers documents de planification spatiale (PPR, PLU, SCOT, SDAGE, SDRIF).

Les DDE constatent leurs difficultés à établir une analyse de l'ensemble des enjeux concernant un territoire soumis à des risques. Ils soulignent qu'il n'y a pas encore de lien direct entre l'élaboration des PPR, qui trop souvent ne comportent pas de véritables études d'enjeux, et une approche « développement durable » des territoires.

Certaines se sentent trop traitées comme « prestataire de service » par la préfecture.

Les DRIRE et DIREN

Elles aussi ont le sentiment d'une culture insuffisamment partagée avec les DDE, et avec les DDAF (qui vivent parfois mal la faible prise en compte des mesures préventives liées aux modes culturels).

Les DIREN estiment que les DRIRE « ont du mal à rentrer dans les dispositifs collectifs », que les DDAF ne les sollicitent pas assez et que les DDE devraient mieux les informer sur les attitudes des élus.

Les autres acteurs locaux se disent, à divers titres, peu intégrés dans les démarches de prévention. C'est ainsi que :

- Les pompiers connaissent bien les sites industriels et pourtant ne sont pas impliqués dans les PPR : « on nous voit plus comme SAMU social et pas assez comme capables de penser la prévention »
- Lequel SAMU aimerait être considéré comme partenaire à part entière en situation de crise et en prévention des risques.
- Les professions du BTP sont ignorées – comme, disent-elles, les transporteurs routiers – par la DDE
- Les chambres de commerce et d'industrie n'ont que peu de rapport avec les DDE
- Les architectes ne sont pas du tout impliqués dans les actions préventives.
- Les assureurs ont des connaissances, elles ne sont pas sollicitées
- Les associations aimeraient être consultées durant tout le processus ; elles peuvent être des relais

3. L'appréhension des risques ; définitions de l'aléa, du danger, de la vulnérabilité - dire le risque

Les communes aimeraient disposer de l'ensemble des connaissances liées à leur territoire, de manière consistante. Or, elles constatent que ces connaissances sont présentées de manière discordante selon ceux qui les délivrent, à commencer par les services de l'État. En particulier, les connaissances liées aux

aléas ne sont diffusées aux communes que lorsqu'un PPR est engagé.

Elles sont très critiques à propos de la définition de l'aléa, surtout en matière d'inondations, mais aussi pour les risques miniers (marnières et autres cavités). Les crues de références sont arbitraires et incompréhensibles, leur estimation par les services de l'État et les bureaux d'études diffèrent. Ainsi, la qualification de l'aléa peut varier selon les « types » de populations : une crue dite rapide est retenue dans le contexte d'une population vulnérable et qualifiée de lente pour une population avertie (comme celle des industriels). La population, qui peut témoigner par sa mémoire des crues, n'est guère consultée. Ce qui conduit parfois des associations de défense à saisir les tribunaux.

Les zonages sont déterminés sans consultation : la définition des secteurs inconstructibles, constructibles avec réserves et sans réserves n'est pas débattue ; le bâti existant n'est pas assez pris en compte et de manière peu pertinente.

D'où un sentiment d'injustice et d'incompréhension.

Pour les **autres collectivités territoriales** les PPRI sont trop maximalistes, avec des bureaux d'études beaucoup plus rigoristes que l'État. La modélisation mathématique pose problème, et la mémoire des risques est trop absente (pas assez de recueil auprès des acteurs et habitants directement concernés, histoire et géographie négligées...) ⁴⁶. Par suite, les résultats « venus d'en haut » sont rejetés, et l'aléa finit par être négocié avec le préfet. Chaque territoire devrait « raisonner ses risques », partager la caractérisation de l'aléa avec les citoyens.

Par ailleurs, les connaissances et les démarches de prévention n'assurent pas le « continuum » entre prévention, gestion de crise, secours, et gestion des territoires concernés

Les **préfets** n'écartent pas l'idée d'utiliser les connaissances des populations, mais avec discernement. Ainsi, la conscience, la connaissance et la mémoire des risques existent chez des habitants qui ont une pratique des secteurs concernés, comme les montagnards pour les avalanches ou les glissement de terrain, et pourtant ont fait peu appel à eux. Cependant, le plus souvent, la mémoire collective des catastrophes s'efface vite - comme celle des inondations des basses plaines de l'Aude, qui ont provoqué 37 morts - et des terrains soumis à forts risque ont vu leur valeur foncière nettement augmenter, le marché local étant très tendu. Il faut pourtant faire appel à la connaissance locale, sans quoi les maires,

⁴⁶ Nous avons cependant rencontré un bureau d'études qui se livre à cette enquête de terrain, mais son coût est tel que la plupart des communes s'y refusent, nous a-t-il été dit.

se sentant mal traités, bloquent souvent lors de la définition de l'aléa et font des recours devant les tribunaux administratifs.

Ils affirment qu'il revient d'abord à l'État d'établir la connaissance des risques, et que l'on doit faire confiance à ses services déconcentrés. En revanche : « Il faut se méfier des bureaux d'études, qui ont créé une véritable technocratie. », et se présentent trop comme des « sachants ».

Ils pointent le fait que l'analyse économique de la vulnérabilité est très insuffisante, et n'est guère sollicitée par les divers acteurs pour estimer et choisir entre diverses mesures préventives.

Ils constatent que les transports de matières dangereuses sont les oubliés de la prévention, « personne ne s'occupe des risques qui bougent. »

Les DDE et DDAF s'accordent à reconnaître que si les PPR sont souvent mal vécus par les élus, les services de l'État prêtent le flanc à la critique :

- La prévention active n'est que rarement prise en compte pour revoir les connaissances et donc le niveau de vulnérabilité
- La référence à la crue centennale est excessive pour les fleuves à crue très lente, où l'alerte est aisée et l'évacuation des personnes facile. De plus, il faudrait intégrer les changements de morphologie des lits des rivières.
- Les cartes d'aléa ne sont pas fournies aux communes en dehors de l'élaboration des PPRI.
- Il existe plusieurs méthodes de définition des aléas, et personne n'a réalisé d'études comparatives sur un même territoire.
- Il faudrait mener des études de coûts pour comparer la réduction des risques à la source et la gestion de leurs effets en terme d'interdiction de construire et d'expropriation ; ces études pourraient aider à évaluer les notions d'aléa, de vulnérabilité et à faire partager des approches communes
- Certaines DRIRE considèrent qu'il n'y a pas lieu d'organiser la concertation sur l'aléa
- Concernant les PPRT, l'étendue de la zone létale pose problème ; et que faire avec les effets de domino ?
- Les DDE souffrent d'un manque de compétence et éprouvent des difficultés à conduire l'analyse des enjeux.
- L'État n'a pas suffisamment une démarche continue entre connaissance de l'aléa et gestion de crise.

Les désaccords entre services de l'État sont parfois trop flagrants. Ainsi, suite à la circulaire de 1996 sur les inondations, la DIREN prenait en compte des hauteurs d'eau, et la DDE des vitesses d'écoulement. Finalement la carte d'aléa approuvée par le préfet a été celle de la DDE, mais cette carte doit être actualisée en permanence pour conserver sa validité.

Ce qui n'exonère pas les élus de toute responsabilité : on peut à bon droit leur reprocher d'être sélectifs dans l'historique des événements et d'être oublieux quand cela les arrange (est cité l'exemple d'une crue catastrophique en 1999 : depuis lors les prix des terrains ne cessent d'augmenter). Et lorsqu'ils se plaignent de règlements qui changent souvent et sont appliqués avec une trop forte marge de sécurité, et il est souvent vrai qu'il y a une véritable incompréhension technique du fonctionnement hydraulique.

Les DRIRE et DIREN pensent qu'il est difficile d'expliquer aux populations, aux élus et aux acteurs économiques, que les efforts pour réduire les risques à la source n'entraînent pas *ipso facto* une réduction des périmètres de sauvegarde. En effet, les études de danger sont beaucoup plus complètes et justifient le maintien de périmètres de même envergure, par mesure de précaution.

Les **pompiers** observent que les habitants sont tellement habitués à vivre dans des secteurs à risques, qu'ils oublient les dangers, et en sont souvent, paradoxalement, les premières victimes. Ce constat est plus fréquent dans les zones de montagnes soumises à avalanches et dans les zones d'incendies de forêt.

Pour le **RTM**, les élus disposent du pouvoir de police, mais ne peuvent l'exercer qu'en disposant de connaissances qui relèvent des services de l'État. Or, ils déplorent que les DDE, en particulier, manquent des compétences voulues pour accroître le niveau de ces connaissances. « Tout le monde mélange tout, notions et vocabulaire. »

A l'**Education nationale**, des chefs d'établissement et des services départementaux remarquent que la plupart des enseignants ne sont pas sensibilisés aux problèmes de risques. Par exemple, un maire est venu exposer son DICRIM : 10 enseignants seulement étaient présents.

La cellule nationale catastrophes naturelles d'un **assureur** constate qu'on ne fait pas convenablement les retours d'expériences (REX) et qu'on n'en tire pas les conséquences. Par exemple, on ne sait pas ce que deviennent les sinistrés après les inondations. Les élus et l'État ne cherchent pas à rencontrer les assureurs et à utiliser leurs connaissances.

Les acteurs économiques :

- **Les compagnies pétrolières**, qui ont une vision nationale, s'étonnent qu'il n'y ait pas d'homogénéité entre DRIRE pour déterminer les aléas, et du peu de liens entre DRIRE et DDE alors que ces dernières sont en charge l'analyse des enjeux.
- Les **chambres de commerce et d'industrie** font état de la rigidité des DRIRE pour définir les dangers, des mesures excessives prises par l'État pour les risques technologiques par crainte des contentieux, alors qu'il néglige les transports de matières dangereuses, risques véritablement « orphelins ».
- Le **BTP** se sent ignoré des DDE, et n'est pas sollicité pour contribuer et mettre ses connaissances au service de la définition des risques et des mesures à adopter.

4. Consultation, concertation, information, formation

Pour les **communes**, de manière générale, il y a « un manque de compréhension, de concertation et très peu d'écoute... pour mettre en place une énorme machine pour tuer une mouche. »

Elles remarquent qu'il existe deux catégories : ceux qui « savent » et les autres.

Avec les élus, l'État devrait avoir une relation étroite, « une concertation forte permettant la mise en place d'une politique intelligente nécessaire à sa pleine acceptation, et du coup à son efficacité. » Pour que les élus soient à même d'expliquer à leurs populations les raisons des positions adoptées, ils ont besoin d'être mieux informés et davantage impliqués dans les étapes de concertation.

« L'État ne joue plus son rôle d'échange et d'arbitre » : il conduit une politique du fait accompli, et la concertation disparaît au profit du contentieux.

Les élus souhaitent aussi participer davantage à la définition de l'aléa. Pour eux l'aléa devrait pouvoir se « discuter », à tout le moins à propos des conditions de son choix. Plus précisément, ils veulent avoir le temps de « digérer » les résultats d'études qui leur sont proposés, et éventuellement contribuer à ces résultats, sachant que la modélisation donne parfois des résultats erronés.

C'est surtout avant l'établissement des PPR que les élus attendent information et concertation pour comprendre et donc mieux accepter les mesures réglementaires qui s'appliqueront sur leurs territoires. Or, ce déficit d'échange tient en partie à l'absence de lieux dédiés aux débats. Le comité local d'information et de concertation sur les risques (CLIC) ne joue pas ce rôle : « c'est une grand messe où aucun problème n'est posé ». Lorsqu'ils existent, es pôles risques mis en place par l'État – et qui

réunissent DDE, DDAF, DIREN, parfois RTM - n'entretiennent pas ou pas assez de contacts avec les élus.

En sens inverse, il arrive qu'un plan communal de sauvegarde soit l'objet d'une démarche très partenariale : préfecture (SIDPC), pompiers, DDE, croix-Rouge, grande distribution...

En fait, c'est une véritable « intelligence » territoriale des risques collectivement élaborée en amont de l'établissement des servitudes, qui est attendue, car elle permettrait une meilleure acceptation des dispositions préventives pesant sur le territoire communal.

Les **conseils généraux** dénoncent également le manque de concertation entre élus et services de l'État, et plus précisément dans le cadre de l'élaboration des PPR.

Ils souhaitent dispenser des conseils aux communes et contribuer à éviter des situations de blocage en se positionnant comme « médiateurs » entre l'État et les maires.

Ils voudraient également être mieux informés et associés à la politique de prévention dans la mesure où ils sont présents auprès des communes pour le financement des ouvrages et travaux de protection et assurent une relative régulation des dépenses puisque la concertation collective et la solidarité entre collectivités au sein d'un même bassin versant n'est généralement pas organisée.

Les préfectures

La gestion des risques ne peut plus se faire par des masses de circulaires, « il faut que les administrations centrales admettent que la compréhension territoriale doit être prise en compte et qu'elles doivent produire des documents de conseil », c'est-à-dire des documents destinés principalement aux services locaux pour leur permettre de diffuser des informations et des explications et pour les inciter à amplifier leur rôle d'appui aux élus.

Aujourd'hui les DDE disposent de peu de personnels qualifiés pour ces tâches, elles entretiennent souvent des relations difficiles avec les élus sur la question des risques, et elles sont peu présentes dans les commissions de sécurité.

Certains préfets estiment que la diffusion tous azimuts de documents difficiles à comprendre n'est pas bonne et qu'il est plus efficace de tenir des réunions pour « imprégner » ceux qui y participent régulièrement. Par ailleurs les documents, en particulier ceux qui traitent d'expertise de danger, ne sont pas accessibles pour des publics non initiés et demeurent de ce fait incompréhensibles.

Quand des documents d'information de portée générale sont établis et diffusés ils ne sont que rarement réédités en raison du coût engendré.

Les élus sont excédés par la prolifération de textes ce qui les conduit à contester les dispositions qui sont adoptées surtout lorsque leur territoire communal est soumis à une forte pression foncière.

Certains préfets tiennent plusieurs conférences de presse par an, où ils abordent toujours la question des risques. Lors de l'établissement des PPR plusieurs réunions sont organisées avec les élus aux différentes étapes de leur élaboration. Avec les associations les contacts sont très peu développés ainsi qu'avec les assureurs. Avec les services de l'Education Nationale des exercices d'alerte sont organisés, ce qui contribue un peu à leur sensibilisation aux risques majeurs.

Pour les **DDE et DDAF** l'échange entre services de l'État est facilité par l'existence de « club risques », mais comme ils n'ont aucun caractère obligatoire, ils n'existent pas dans tous les départements.

Les autres services de l'État et les établissements publics

Bien que les élus se plaignent d'un défaut d'information sur les études de danger, les **DRIRE** estiment que les sujets sont trop complexes, davantage que pour les risques naturels, et donc qu'il est normal de ne pouvoir tout dire et tout expliquer.

DRIRE et DIREN ont conscience du déficit d'informations adaptées aux besoins des professionnels de l'aménagement et de la construction.

Le **RTM** lui aussi souligne la nécessité d'organiser des réunions publiques le plus en amont possible de la prescription des PPR. Il constate une sectorisation de l'information par ministères et en donne un exemple : ayant suggéré à une DIREN de diffuser de bons exemples de plans communaux de sauvegarde, celle-ci lui a répondu que cela relevait du ministère de l'Intérieur.

Un **parc national** remarque que sa charte de gestion donne lieu à de multiples études approfondies, et que dans le document résultant, sur 150 pages deux lignes seulement sont consacrées à la gestion des risques.

Des **offices publics d'HLM** regrettent de ne pas participer aux débats sur la prévention, qu'ils ne disposent d'aucune information sur les sites SEVESO, et ne sont mobilisés que pour trouver des solutions d'hébergement en cas de sinistre.

Le **laboratoire central de l'est parisien** (qui tient lieu de C'ETE pour la région parisienne) met l'accent sur l'importance de l'information et sa valorisation en tant qu'action préventive. Pour lui, si ce travail d'information était assuré par les collectivités, l'État n'aurait pas à le faire.

Une **chambre de commerce et d'industrie** a pris l'initiative d'établir un guide « savoir construire en zone inondable », à l'attention des entreprises.

Des **chambres d'agriculture** s'expriment vigoureusement ainsi : les politiques relatives aux risques ne sont ni bien connues, ni bien comprises ; il n'existe pas de plan de communication à l'adresse des agriculteurs ; les PPR sont établis sans concertation, ce qui contribue, par exemple, à ce que les champs d'expansion des crues sont mal pris en compte. De surcroît, l'enquête publique n'est qu'une formalité, et elle vient trop tardivement.

Les acteurs économiques

Une **société d'économie mixte** déplore l'absence de concertation, des prises de positions de l'État qui paraissent arbitraires, et l'inexistence de communication fluide avec ses services.

Des **agents immobiliers**, qui ont désormais une obligation d'informer sur les RNT, ont du mettre en place laborieusement un dispositif, sans aucun contact avec les services de l'État, alors qu'ils ont demandé, sans l'obtenir, une formation/information sur les risques.

Les **assureurs** aimeraient pouvoir disposer de toutes informations utiles relatives aux risques naturels, pour établir des obligations techniques (par exemple : installations vulnérables en sous-sol ou rez-de-chaussée) pour les habitations exposées à ces risques, à l'image des exigences formulées pour les protections contre le vol ou l'incendie.

Des **associations** trouvent important de dispenser le plus d'informations possibles aux maires, car ceux-ci en demeurent les principaux relais locaux.

D'autres, qui participent à un comité local d'information et de concertation (CLIC), trouvent les approches trop segmentées, les sujets fixés à l'avance, avec un blocage complet de la DRIRE sur l'ensemble des informations.

Une autre s'indigne : « Le citoyen que l'on prétend être au coeur des problèmes est mis devant le fait accompli. On lui reproche ensuite sa passivité. »

5. L'exercice des responsabilités

Les communes

Les maires sont chargés de lourdes responsabilités, de par la loi et face à leurs concitoyens, qui se tournent vers eux en cas de crise avant d'aller requérir les services de l'État, qu'ils connaissent généralement mal. Face à cette forte pression, leurs réactions sont souvent ambivalentes :

- Ils estiment avoir un rôle trop limité, une faible capacité d'initiative, trop peu de capacités d'intervention sur la conduite et le contenu des mesures réglementaires préventives, alors que la mise en oeuvre de celles-ci relève pour une large part de leur responsabilité financière et juridique
- Ils reconnaissent aussi que parfois eux-mêmes s'impliquent peu : en n'allant pas à des réunions proposées par les préfets ou en y restant passifs ; en n'assurant pas avec toute l'attention voulue leur rôle de maître d'ouvrage pour la réalisation des plans communaux de sauvegarde par des services techniques
- Ils ne remettent pas en cause le principe de la responsabilité de l'État dans la conduite de la politique préventive, parce qu'elle leur évite, notamment lorsque les pressions foncières sont fortes, d'assumer le côté restrictif et contraignant des mesures d'occupation et d'utilisation des sols ; en même temps ils reconnaissent afficher une méfiance « de principe » envers ce qui vient de l'État

Ils soulignent leurs multiples insatisfactions à l'égard des services de l'État :

- Ceux-ci sont trop censeurs, alors qu'ils attendent du conseil, de l'arbitrage et de la médiation ; autrement dit « l'État est de plus en plus un État gendarme et de moins en moins un État providence »
- Les préfets « ouvrent trop le parapluie » : dès que « tombe » une circulaire nationale, elle est relayée auprès de tous les élus quelle que soit la taille de la commune et le degré d'importance du risque. En revanche si des risques ne sont pas pris en compte dans les textes nationaux, la préfecture n'écoute pas et n'alerte pas les élus. C'est le cas notamment pour les risques de transports auxquels les élus sont très sensibles alors que les agents de l'État le sont moins puisqu'il n'existe pas de textes les mettant en demeure d'agir.
- Par perte de compétence, les services maîtrisent insuffisamment les tâches confiées à des bureaux d'études, ceux-ci assurant des responsabilités qui ne sont pas les leurs (définition de l'aléa, consultations, concertation, choix des zonages...). « Quand les administrations étaient aussi

aménagement, elles intégraient mieux les contraintes locales et en discutaient »

- La trop forte mobilité de leurs interlocuteurs au sein des divers services - notamment en DDE et chez les sous-préfets - freine l'établissement de relations confiantes
- L'insuffisante implication des cadres dirigeants des services, au regard de la leur et de celle des préfets rend la coopération difficile et frustrante

Ils constatent qu'ils sont peu sollicités en amont des mesures préventives, en particulier les PPR, alors qu'ils ont la responsabilité de leur mise en oeuvre. Ceci les conduit à mener des actions contentieuses, des contre-expertises ou à retarder autant que possible, voire à ne pas accomplir, les mesures prévues.

Les autres collectivités territoriales

Les conseils généraux trouvent l'État défaillant dans l'exercice de ses responsabilités : « L'État se protège et ne nous protège pas. » Ceci s'exprime de plusieurs manières :

- Il entretient la confusion de rôles, restant opérateur là où il est aussi prescripteur
- Il manque de compétences et de moyens : les DDE ne peuvent ni encadrer ni évaluer le travail des bureaux d'études, ce qui conduit à un transfert de fait des responsabilités
- Il se limite à une approche trop administrative et normative.
- Il impose aux autres des obligations dont il s'exonère : par exemple, un préfet exige que le conseil général débroussaille le long des routes ; lorsqu'elles étaient gérées par ses services, il était parfois défaillant.

Certains se disent prêts à prendre des responsabilités dans ce domaine, comme c'est le cas pour certaines infrastructures.

Les préfetures

Les préfets « SONT les seuls interlocuteurs réels des élus » ; en effet, eux seuls, assurent un ensemble de responsabilités :

- Ils arbitrent entre leurs services pour n'accepter que des dispositions techniques « opportunes », c'est-à-dire réalistes et équilibrées, prenant en compte l'impact environnemental, les incidences économiques et l'acceptation sociale des mesures de prévention

- Ils estiment que l'émiettement des responsabilités entre services est contre productif et qu'il faudrait rassembler tous les services qui assurent des missions sur les risques, de sorte que l'État « maîtrise la chaîne d'un bout à l'autre »
- Ils se méfient de l'importance des missions confiées aux bureaux d'études, ce qui recrée une technocratie et conduit à un transfert de fait de responsabilités
- Ils constatent la multiplication des actions contentieuses ; cette situation exige que l'État soit rigoureux, même si cela engendre tensions et incompréhensions avec les élus dans l'application du droit des sols.
- Ils doivent mettre les émetteurs de risques face à leurs responsabilités, vis-à-vis de l'ensemble des services de l'État, des élus et des populations concernées, notamment en ne limitant pas la connaissance des dangers à quelques initiés : « connaître le risque ne le crée pas »

Les DDE et DDAF voient que le préfet est reconnu comme le pilote de la prévention des risques par tous les acteurs du département. Cependant, dans certains départements, des communes ne disposant pas de PPR ont assumé leurs responsabilités en prenant des dispositions de protection contre les risques dans leurs documents d'urbanisme ou par la réalisation d'ouvrages.

Pour les **gendarmes**, l'État devrait se désengager du saupoudrage financier et devenir conseil et expert.

Les notaires remarquent que l'État exerce ses responsabilités de manière « variable » : par exemple, les règles d'urbanisme adoptées dans un PPR n'autorisent pas la réalisation d'habitations, alors qu'elles permettent celles de locaux commerciaux recevant du public.

ANNEXE IV Principaux documents consultés

Rapports

François Barthélémy, Jean-Michel Biren, Jean-François Delamarre, Henri Hornus, Bernard Mathieu, *Rapport sur le projet de loi sur les risques*, CGM, CGPC, IGE, 15 octobre 2002

Hubert Roux, *Maîtrise de la sécurité industrielle*, rapport d'un groupe de travail du Conseil national des ingénieurs et des scientifiques de France, novembre 2004

Rapport particulier sur le prévention des risques naturels et la responsabilité des acteurs, IGF-CGPC-IGE, septembre 2005

François Barthélémy, Roland Lazerges, Marcel Linet, Xavier Pin, Philippe Quevremont, *Organisation de la prévention des risques naturels dans les services déconcentrés*, CGAAER, CGPC, IGE, juin 2006

Jean-Claude Roure, *L'évaluation des l'action des services déconcentrés du ministère de l'équipement dans la gestion des situations de post-crise*, Comité ministériel de l'évaluation, CGPC, juin 2007

Alain Lambert, *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, Révision générale des politiques publiques, décembre 2007

Articles

Bernard Chevassus-au-Louis, *L'analyse du risque alimentaire, vers de nouvelles pratiques*, version amendée et développée d'un exposé donné dans le cadre de la « Conférence de l'OCDE sur la sécurité sanitaire des aliments issus d'OGM », Édimbourg, Royaume-Uni, 28 février-1^{er} mars 2000.

Jean-Pierre Galland, *Les risques du ministère de l'équipement, des transports et du logement*, Notes du CPVS, n°10, mai 1998

John D. Graham, *Making sense of risk*, PCM- Le Pont, juin-juillet 1997

Valérie November, *La « mise en espace » des risques ou comment la géographie humaine rend compte des risques*, in *Face au risque*, Editions Médecine & Hygiène – Georg, 2007

Jean-Marie Pontier, *La puissance publique et la prévention des risques*, L'actualité juridique-droit administratif, 6 octobre 2003

Ouvrages et revues

Bernard Guézo, *Urbanisme de risque, Guide d'actions pour les services*, DGUHC/CERTU, 2007

Philippe Kourilsky, Geneviève Vinay, *Le principe de précaution*, Rapport au Premier ministre, Odile Jacob-La Documentation française, 2000.

Bruno Ledoux, *La gestion du risque inondation*, Editions Tec & Doc, 2006

La question des inondations au prisme des sciences sociales, Un panorama de la recherche publique, 2001 plus, n° 63, juillet 2004 (CPVS- DRAST, METLTM)

Risques naturels : prévention et communication, Les cahiers du Conseil (CGPC) n° 4, octobre 2001

La décision publique face aux risques, rapport du séminaire « Risques », animé par Michel Matheu, La Documentation française, septembre 2002.

La gestion des risques naturels, Annales des Ponts et Chaussées, n° 105, janvier-mars 2003

Autres textes

Yves Detraigne, *Rapport de l'examen du projet de loi relatif à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages*, Sénat, 7 mai 2003.

Information, participation du public, concertation et association dans les Plans de Prévention des Risques, Réunion finale du comité de pilotage, MEDD/DPPR/SDPRM-CERTU, 12 décembre 2006

Laure Bonnaud et Emmanuel Martinais, *Ecrire la loi, socio-genèse de la loi Bachelot du 30 juillet 2003*, projet de recherche LTDR, RIVES (ENTPE), janvier 2007.

ANNEXE V Extraits de textes législatifs

Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

Article 1^{er}

Le livre II nouveau du code rural est ainsi modifié et complété :

Art. L. 200-1. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

- le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;
- le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;
- le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;
- le principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses.

Article 16

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 est ainsi modifiée :

I. - Les articles 40-1 à 40-7 ci-après sont insérés au début du chapitre IV :

« Art.40-1. - l'État élabore et met en application des plans de prévention des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.

« Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

« 1° de délimiter les zones exposées aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;

« 2° de délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1° du présent article ;

« 3° de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2° du présent article, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;

« 4° de définir, dans les zones mentionnées au 1° et au 2° du présent article, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

« La réalisation des mesures prévues aux 3° et 4° du présent article peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence. A défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le représentant de l'Etat dans le département peut, après mise en demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur.

« Les mesures de prévention prévues aux 3° et 4° ci-dessus, concernant les terrains boisés, lorsqu'elles imposent des règles de gestion et d'exploitation forestière ou la réalisation de travaux de prévention concernant les espaces boisés mis à la charge des propriétaires et exploitants forestiers, publics ou privés, sont prises conformément aux dispositions du titre II du livre III et du livre IV du code forestier.

« Les travaux de prévention imposés en application du 4° à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités.

« Art.40-2. - Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° de l'article 40-1 et que l'urgence le justifie, le représentant de l'Etat dans le département peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique.

« Ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé ou si le plan n'est pas approuvé dans un délai de trois ans.

« Art.40-3. - Après enquête publique et après avis des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles il doit s'appliquer, le plan de prévention des risques est approuvé par arrêté préfectoral.

« Art.40-4. - Le plan de prévention des risques approuvé vaut servitude d'utilité publique. Il est annexé au plan d'occupation des sols, conformément à l'article L.126-1 du code de l'urbanisme.

« Le plan de prévention des risques approuvé fait l'objet d'un affichage en mairie et d'une publicité par voie de presse locale en vue d'informer les populations concernées.

« Art.40-5. - Le fait de construire ou d'aménager un terrain dans une zone interdite par un plan de prévention des risques ou de ne pas respecter les conditions de réalisation, d'utilisation ou

d'exploitation prescrites par ce plan est puni des peines prévues à l'article L.480-4 du code de l'urbanisme. »

Loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

Article 2

L'article L. 125-2 du code de l'environnement est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le préfet crée un comité local d'information et de concertation sur les risques pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8. Ce comité peut faire appel aux compétences d'experts reconnus, notamment pour réaliser des tierces expertises. Il est tenu informé de tout incident ou accident touchant à la sécurité des installations visées ci-dessus. Il est doté par l'Etat des moyens de remplir sa mission. Les conditions d'application du présent alinéa et notamment les règles de composition des comités locaux d'information et de concertation sur les risques sont fixées par décret. »

Article 4

Après le deuxième alinéa de l'article L. 512-1 du code de l'environnement, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

« Le demandeur fournit une étude de dangers qui précise les risques auxquels l'installation peut exposer, directement ou indirectement, les intérêts visés à l'article L. 511-1 en cas d'accident, que la cause soit interne ou externe à l'installation.

« Cette étude donne lieu à une analyse de risques qui prend en compte la probabilité d'occurrence, la cinétique et la gravité des accidents potentiels selon une méthodologie qu'elle explicite.

« Elle définit et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents. »

Article 5

Le chapitre V du titre Ier du livre V du code de l'environnement est complété par une section 6 ainsi rédigée :

« Section 6

« Installations soumises à un plan de prévention des risques technologiques

« Art. L. 515-15. - L'Etat élabore et met en oeuvre des plans de prévention des risques technologiques qui ont pour objet de limiter les effets d'accidents susceptibles de survenir dans les installations figurant sur la liste prévue au IV de l'article L. 515-8 et pouvant entraîner des effets sur la salubrité, la santé et la sécurité publiques directement ou par pollution du milieu.

« Ces plans délimitent un périmètre d'exposition aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité des risques technologiques décrits dans les études de dangers et des mesures de prévention mises en oeuvre.

« Art. L. 515-16. - A l'intérieur du périmètre d'exposition aux risques, les plans de prévention des risques technologiques peuvent, en fonction du type de risques, de leur gravité, de leur probabilité et de leur cinétique

:
« I. - Délimiter les zones dans lesquelles la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages ainsi que les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes sont interdites ou subordonnées au respect de prescriptions relatives à la construction, à l'utilisation ou à l'exploitation.

« Dans ces zones, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents peuvent instaurer le droit de préemption urbain dans les conditions définies à l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme

« II. - Délimiter, à l'intérieur des zones prévues au I, des secteurs où, en raison de l'existence de risques importants d'accident à cinétique rapide présentant un danger grave pour la vie humaine, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents peuvent instaurer un droit de délaissement des bâtiments ou parties de bâtiments existant à la date d'approbation du plan qui s'exerce dans les conditions définies aux articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme. Toutefois, pour la détermination du prix d'acquisition, la valeur du bien est appréciée sans tenir compte de la dépréciation supplémentaire éventuelle apportée par l'intervention de la servitude instituée en application du I. La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale peut, par convention passée avec un établissement public, lui confier le soin de réaliser l'acquisition des biens faisant l'objet du délaissement.

« III. - Délimiter, à l'intérieur des zones prévues au I, des secteurs où, en raison de l'existence de risques importants d'accident à cinétique rapide présentant un danger très grave pour la vie humaine, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation, par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents et à leur profit, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des immeubles et droits réels immobiliers lorsque les moyens de sauvegarde et de protection des populations qu'il faudrait mettre en oeuvre s'avèrent impossibles ou plus coûteux que l'expropriation.

« La procédure prévue par les articles L. 15-6 à L. 15-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est applicable lorsque la gravité des risques potentiels rend nécessaire la prise de possession immédiate.

« Pour la détermination du prix d'acquisition ou du montant des indemnités, il n'est pas tenu compte de la dépréciation supplémentaire éventuelle apportée au bien par l'intervention de la servitude instituée en application du I

« IV. - Prescrire les mesures de protection des populations face aux risques encourus, relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des installations et des voies de communication existant à la date d'approbation du plan, qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants et utilisateurs dans les délais que le plan détermine. Ces mesures peuvent

notamment comprendre des prescriptions relatives aux mouvements et au stationnement des véhicules de transport de matières dangereuses.

« Lorsque des travaux de protection sont prescrits en application de l'alinéa précédent, ils ne peuvent porter que sur des aménagements dont le coût n'excède pas des limites fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 515-25

« V. - Définir des recommandations tendant à renforcer la protection des populations face aux risques encourus et relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des voies de communication et des terrains de camping ou de stationnement de caravanes, pouvant être mises en oeuvre par les propriétaires, exploitants et utilisateurs.

« Art. L. 515-17. - Les mesures visées aux II et III de l'article L. 515-16 ne peuvent être prises qu'à raison de risques créés par des installations existant à la date de publication de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

« Art. L. 515-18. - Les mesures prévues par les plans de prévention des risques technologiques, en particulier au II et au III de l'article L. 515-16, sont mises en oeuvre progressivement en fonction notamment de la probabilité, de la gravité et de la cinétique des accidents potentiels ainsi que du rapport entre le coût des mesures envisagées et le gain en sécurité attendu.

« Art. L. 515-19. - I. - L'Etat, les exploitants des installations à l'origine du risque et les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements compétents, dès lors qu'ils perçoivent la taxe professionnelle dans le périmètre couvert par le plan, assurent le financement des mesures prises en application du II et du III de l'article L. 515-16. A cet effet, ils concluent une convention fixant leurs contributions respectives. Avant la conclusion de cette convention, le droit de délaissement mentionné au II du même article ne peut être instauré et l'expropriation mentionnée au premier alinéa du III du même article ne peut être déclarée d'utilité publique que si la gravité des risques potentiels rend nécessaire la prise de possession immédiate selon la procédure mentionnée au deuxième alinéa de ce III.

« Sans préjudice des obligations mises à la charge de l'exploitant par le préfet en application des articles L. 512-1 à L. 512-5 et de l'article L. 512-7, ces conventions peuvent permettre à l'Etat, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de participer au financement par l'exploitant de mesures supplémentaires de prévention des risques permettant de réduire les secteurs mentionnés aux II et III de l'article L. 515-16 lorsque cette participation financière est inférieure aux coûts qu'ils supporteraient en raison de la mise en oeuvre des mesures prévues à ces II et III.

« II. - Une convention conclue entre les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements et les exploitants des installations à l'origine du risque, dans le délai d'un an à compter de l'approbation du plan de prévention des risques technologiques, précise les conditions d'aménagement et de gestion des terrains situés dans les zones mentionnées au I et dans les secteurs mentionnés aux II et III de l'article L. 515-16.

« III. - Une convention conclue entre les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements, les exploitants des installations à l'origine du risque et les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation bailleurs d'immeubles situés dans les secteurs mentionnés au III de l'article L. 515-6 du présent code définit, le cas échéant, un

programme de relogement des occupants des immeubles situés dans ces secteurs. Cette convention peut également associer les autres bailleurs d'immeubles situés dans ces mêmes secteurs.

« Art. L. 515-20. - Les terrains situés dans le périmètre du plan de prévention des risques technologiques que les communes ou leurs groupements et les établissements publics mentionnés à la dernière phrase du II de l'article L. 515-16 ont acquis par préemption, délaissement ou expropriation peuvent être cédés à prix coûtant aux exploitants des installations à l'origine du risque.

« L'usage de ces terrains ne doit pas aggraver l'exposition des personnes aux risques.

« Art. L. 515-21. - Le plan de prévention des risques technologiques mentionne les servitudes d'utilité publique instituées en application de l'article L. 515-8 autour des installations situées dans le périmètre du plan.

« Art. L. 515-22. - Le préfet définit les modalités de la concertation relative à l'élaboration du projet de plan de prévention des risques technologiques dans les conditions prévues à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.

« Sont notamment associés à l'élaboration du plan de prévention des risques technologiques les exploitants des installations à l'origine du risque, les communes sur le territoire desquelles le plan doit s'appliquer, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme et dont le périmètre d'intervention est couvert en tout ou partie par le plan ainsi que le comité local d'information et de concertation créé en application de l'article L. 125-2.

« Le préfet recueille leur avis sur le projet de plan, qui est ensuite soumis à enquête publique dans les conditions mentionnées aux articles L. 123-1 et suivants.

« Le plan de prévention des risques technologiques est approuvé par arrêté préfectoral.

« Il est révisé selon les mêmes dispositions. »

Article 40

Après le premier alinéa de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes sur le territoire desquelles a été prescrit ou approuvé un plan de prévention des risques naturels prévisibles, le maire informe la population au moins une fois tous les deux ans, par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié, sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du plan, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque, ainsi que sur les garanties prévues à l'article L. 125-1 du code des assurances. Cette information est délivrée avec l'assistance des services de l'Etat compétents, à partir des éléments portés à la connaissance du maire par le représentant de l'Etat dans le département, lorsqu'elle est notamment relative aux mesures prises en application de 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 et ne porte pas sur les mesures mises en oeuvre par le maire en application de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. »

Article 44

Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Le titre VI du livre V est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

« Chapitre V Commissions départementales et schémas de prévention des risques naturels majeurs

« Art. L. 565-1. - Il est institué dans chaque département une commission départementale des risques naturels majeurs.

« Cette commission présidée par le préfet comprend en nombre égal :

« 1° Des représentants élus des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des établissements publics territoriaux de bassin situés en tout ou partie dans le département ;

« 2° Des représentants d'organisations professionnelles dont un représentant des organisations d'exploitants agricoles, un représentant des organismes consulaires, un représentant des assurances, un représentant des notaires, des représentants d'associations, dont un représentant d'associations de sinistrés lorsque de telles associations existent, des représentants de la propriété foncière et forestière et des personnalités qualifiées, dont un représentant de la presse écrite ou audiovisuelle locale ;

« 3° Des représentants des administrations, notamment l'inspection d'académie et les services de secours, ainsi que des établissements publics de l'Etat concernés.

« Cette commission donne notamment un avis sur :

« a) Les actions à mener pour développer la connaissance des risques, et notamment les programmes de sensibilisation des maires à la prévention des risques naturels ;

« b) Les documents d'information sur les risques élaborés en application de l'article L. 125-2 ;

« c) La délimitation des zones d'érosion et les programmes d'action correspondants ainsi que leur application, définis dans les conditions prévues par l'article L. 114-1 du code rural ;

« d) La délimitation des zones de rétention temporaire des eaux de crue ou de ruissellement ou des zones de mobilité d'un cours d'eau visées à l'article L. 211-12, ainsi que les obligations des propriétaires et des exploitants en résultant ;

« e) La programmation, la conception, la mise en oeuvre et l'actualisation des plans de prévention des risques naturels prévisibles ;

« f) La nature et le montant prévisionnel des aides aux travaux permettant de réduire le risque

« g) Les expropriations pour cause de risque naturel majeur ;

« h) Un rapport, établi par le préfet, sur les autres utilisations du fonds de prévention des risques naturels majeurs ;

« i) Les retours d'expériences suite à catastrophes.

« Elle est informée annuellement des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

« Elle est habilitée à donner un avis sur tout rapport, programme ou projet ayant trait à la prévention ou à la gestion des risques naturels qui lui est soumis par le préfet.

« Elle peut également être saisie par le préfet de toute réflexion sur l'impact des servitudes instituées en application de l'article L. 211-12 sur le développement durable de l'espace rural concerné. »

Article 45

Le chapitre V du titre VI du livre V du code de l'environnement est complété par un article L. 565-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 565-2. - I. - Le préfet peut élaborer des schémas de prévention des risques naturels, tenant compte des documents interdépartementaux portant sur les risques existants. Ces schémas précisent les actions à conduire dans le département en matière :

« - de connaissance du risque ;

« - de surveillance et prévision des phénomènes ;

« - d'information et éducation sur les risques ;

« - de prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire ;

« - de travaux permettant de réduire le risque ;

« - de retours d'expériences.

« La commission départementale des risques naturels majeurs donne un avis sur ces schémas. »

Loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Article 13

Le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population.

Il peut désigner l'adjoint au maire ou le conseiller municipal chargé des questions de sécurité civile. Il doit être compatible avec les plans d'organisation des secours arrêtés en application des dispositions de l'article 14.

Il est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.

Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire de la commune et pour Paris par le préfet de police.

Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un plan intercommunal de sauvegarde peut être établi en lieu et place du plan prévu au premier alinéa. En ce cas, il est arrêté par le président de l'établissement public et par chacun des maires des communes concernées.

La mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de chaque maire sur le territoire de sa commune.

Article 14

I. L'organisation des secours revêtant une ampleur ou une nature particulière fait l'objet, dans chaque département, dans chaque zone de défense et en mer, d'un plan dénommé plan Orsec.

II. Le plan Orsec départemental détermine, compte tenu des risques existant dans le département, l'organisation générale des secours et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre. Il définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

Le plan Orsec comprend des dispositions générales applicables en toute circonstance et des dispositions propres à certains risques particuliers. Dans ce dernier cas, il précise le commandement des opérations de secours.

Le plan Orsec départemental est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département, sous réserve des dispositions de l'article 22.

III. Le plan Orsec de zone recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe affectant deux départements au moins de la zone de défense ou rendant nécessaire la mise en œuvre de moyens dépassant le cadre départemental. Il fixe les conditions de la coordination des opérations de secours, de l'attribution des moyens et de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

Le plan Orsec de zone est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département du siège de la zone de défense.

IV. Le plan Orsec maritime détermine, compte tenu des risques existant en mer, l'organisation générale des secours et recense l'ensemble des moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre. Il définit les conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours.

Le plan Orsec maritime comprend des dispositions générales applicables en toute circonstance, et des dispositions propres à certains risques particuliers pouvant survenir en mer.

Le plan Orsec maritime est arrêté par le représentant de l'Etat en mer.

V. Les plans Orsec sont élaborés et révisés au moins tous les cinq ans dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

Annexe : Orientations de la politique de sécurité civile

Préambule

La protection des populations compte parmi les missions essentielles des pouvoirs publics.

L'exercice de cette responsabilité implique toutefois bien d'autres acteurs, dont la diversité est devenue une caractéristique de la sécurité civile. Cette diversité est nécessaire pour faire face à la pluralité des risques pesant sur la population d'une société moderne : conséquences plus lourdes des phénomènes naturels, vulnérabilité aux risques technologiques et aux effets de la malveillance, besoin de prise en charge publique lié à la moindre efficacité des solidarités familiales et de voisinage.

Les menaces terroristes ajoutent un élément essentiel dans la prévention des risques. Les services de secours peuvent être amenés à intervenir sur les conséquences d'actes terroristes. La participation de ces services au dispositif d'ensemble de la sécurité intérieure constitue une évolution marquante de la période récente.

La sécurité civile est l'affaire de tous. Tout citoyen y concourt par son comportement. Une véritable culture de la préparation au risque et à la menace doit être développée.

La présentation d'un projet de loi sur la sécurité civile fournit aujourd'hui l'occasion de définir les orientations qu'il faut imprimer à la conduite de la mission de protection et de secours pour qu'elle réponde aux crises nouvelles et aux attentes de la population, au-delà des dispositions normatives destinées à améliorer le fonctionnement des services et la situation de leurs personnels.

Ces orientations présentent deux caractéristiques :

- elles sont volontaristes, traduisant l'impératif de mobiliser les énergies et les moyens pour obtenir des progrès mesurables dans l'action face aux conséquences des risques de défense et de sécurité civiles ;
- elles imposent une coordination dépassant les frontières habituelles des services, de leurs attributions et de leurs prérogatives, pour mieux les faire travailler ensemble.

On peut les regrouper sous les trois axes suivants :

I. S'attaquer résolument aux risques (Connaître, prévoir et se préparer)

Il faut aujourd'hui appréhender toute la réalité du danger : anticiper les crises, prendre de vitesse les catastrophes, travailler sur chaque risque de défense et de sécurité civiles, en combinant le souci de la prévention et celui de l'intervention.

Dans cette perspective, s'attaquer aux risques, c'est :

- synthétiser l'état des connaissances sur les risques dans une démarche pour la première fois réellement pluridisciplinaire, allant de l'analyse scientifique des phénomènes à l'organisation des secours ;
- repenser la planification opérationnelle ;
- élargir la pratique des exercices à des entraînements en vraie grandeur.

II. Refonder la notion de protection des populations (Affirmer la place du citoyen au cœur de la sécurité civile)

Refonder la notion de protection des populations, c'est confirmer que la personne secourue est au cœur de toute politique de sécurité civile.

Mais c'est aussi pouvoir compter sur le comportement de citoyens informés et responsables, préparés à affronter les risques et les menaces par une connaissance effective du danger et des consignes de prévention et de protection, et capables de s'intégrer utilement dans l'organisation collective au stade de la réponse. Cette refondation va de pair avec le renouveau nécessaire de la défense civile, compétence traditionnelle du ministère de l'intérieur, qui impose d'abord un travail de prise de conscience et de définition du champ de cette mission pour tenir compte des aspects nouveaux des crises.

III. Mobiliser tous les moyens (Organiser la réponse à l'événement)

La réponse aux catastrophes exige la mobilisation rapide de tous les moyens publics et privés et leur coordination efficace sous une direction unique. A cet égard, la France bénéficie d'une tradition juridique éprouvée, qui investit les maires et les préfets autorités de police générale, de pouvoirs étendus en situation de crise, et autorise les préfets de zone, voire le Gouvernement, à intervenir dans la conduite des opérations lorsque c'est nécessaire.

L'environnement dans lequel se situe leur action a toutefois beaucoup évolué depuis les textes fondateurs. La décentralisation, mais aussi la départementalisation des SDIS ont accentué la séparation entre les autorités de police et les autorités gestionnaires des moyens. La disparition de la conscription a réduit la ressource militaire mobilisable en cas de crise. Beaucoup de services publics ont évolué vers des modes de gestion concurrentiels qui ont bouleversé leur relation avec les autorités publiques.

Par ailleurs, dans le respect du principe de subsidiarité, la France contribue au développement d'une coopération communautaire dans le domaine de la protection civile.

Toutes ces circonstances justifient une révision soigneuse de l'organisation traditionnelle des secours dans le souci de clarifier, d'adapter et de moderniser.

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45