

Intercommunalité et risques naturels.

Aspects juridiques

Jacqueline Domenach et Emmanuelle Marc

La prévention du risque, mise en œuvre locale d'un ensemble de moyens pour atténuer ou faire disparaître les conséquences d'un phénomène naturel, perçu comme un risque, ne paraît pas exclure l'intercommunalité, technique de gestion mutuelle des problèmes locaux.

Une mutualisation possible

■ *Les interférences possibles entre intercommunalité et risques*

Si les 19 000 établissements publics¹, constituant le paysage intercommunal, correspondent aux huit modes de coopération institués de 1890 à 1992, ils sont autant d'outils dotés de caractéristiques propres, résultats d'enjeux économiques et de volontés politiques particuliers. Le débat ne peut, dès lors, se départir d'une certaine vision théorique et générale du lien entre intercommunalité et risques : l'intercommunalité, d'une part, « maquis institutionnel »², allie thèmes et variations à partir des divers modes de coopération, chaque commune appartenant en moyenne à cinq groupements ; d'autre part, la qualification d'un phénomène naturel en risque résulte d'avis, plus ou moins convergents, d'acteurs locaux, experts scientifiques, administratifs, élus... Avant d'exposer les données juridiques et politiques du lien entre intercommunalité et prévention des risques, il paraît opportun de rappeler les outils de coopération qu'offre l'intercommunalité.

Les divers modes de coopération

Les modes de coopération souple

Le mode de coopération le plus traditionnel, également le plus souple dans sa mise en œuvre : le syndicat à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM) est la formule largement majoritaire dans le paysage intercommunal ; les modalités de coopération au sein de cette structure ont

été modifiées par la loi du 5 janvier 1988, introduisant le syndicalisme à la carte, permettant aux communes de n'adhérer que pour les compétences de leur choix.

Au syndicat, organe de gestion et de service, peuvent être transférées toutes les compétences dont disposent les communes, à l'exception de celle réglementaire de police. Non maître de ses ressources, il fonctionne grâce à des contributions dont les modalités sont approuvées par les communes. Il dispose d'un degré d'indépendance vis-à-vis des communes assez faible, d'où une difficulté pour dépasser d'éventuels clivages.

Les modalités de coopération plus intégrative

Quatre structures présentent le caractère d'une coopération plus poussée entre les collectivités territoriales.

– le district, formule opératoire tant en milieu rural qu'urbain, peut soutenir une intercommunalité de conception ou de gestion. Ses caractéristiques principales : absence des règles de l'unanimité et de l'égalité pour la représentation des élus, application de la fiscalité directe et transfert obligatoire de certaines compétences (gestion des services de logement et des centres de secours contre l'incendie). Le transfert d'autres compétences est à la discrétion des communes. Quand la commune-centre détient plus de la moitié des sièges, la prise de décision est facilitée. Avec une fiscalité propre, le district possède une certaine autonomie financière.

– les deux formules instituées par la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, visent à promouvoir une intercommunalité de conception : la communauté de communes, qui a pour objet l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace, exerce de plein droit des compétences relevant de l'aménagement de

**Jacqueline
Domenach et
Emmanuelle
Marc**
*Institut d'Études
Politiques de
Grenoble*
BP 48
38040 Grenoble
Cedex 9

1. MAZIAU, N.,
L'intercommunalité à
la croisée des
chemins : quels
modes de coopéra-
tion pour quels
objectifs ?, *Revue
administrative*,
n° 296, mars/avril
1997, p. 192.

l'espace et du développement économique, pour lesquelles le contenu doit être précisé dans la décision institutive ; les communes, elles, optent pour d'autres compétences, dont, par exemple, la protection et mise en valeur de l'environnement. La communauté de communes apparaît donc comme un mode très adaptable aux projets des communes ; elle bénéficie, de plus, d'une autonomie financière.

La loi du 6 février 1992 institue également la communauté de villes, mode de coopération plus intégrateur, ayant pour objet la promotion d'un développement concerté de l'agglomération. Elle se substitue, pour la perception de la taxe professionnelle, aux communes membres. Ses compétences portent essentiellement sur la gestion des questions urbaines : élaboration du schéma directeur, création et réalisation des ZAC... Comme pour la communauté de communes, la protection de l'environnement est une compétence optionnelle, mais dans ce cas, le contenu des actions est précisé par la loi : lutte contre la pollution, assainissement, collecte et traitement des déchets. Les possibilités assez mineures de modulation des transferts de compétences et les règles de fiscalité ont pour conséquence que peu de communes retiennent ce mode de coopération.

– Les communautés urbaines regroupent des communes limitrophes et contiguës, avec une population supérieure à 20 000 habitants. Leurs compétences concernent le développement économique, l'aménagement, les locaux scolaires, les services d'incendie et de secours, les transports urbains, l'eau, l'assainissement, la maîtrise du foncier et de l'urbanisme. C'est une formule assez lourde dans sa mise en œuvre.

Pour terminer cette rapide présentation des modes de coopération intercommunale, il faut mentionner une formule particulière, alliant collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale : le syndicat mixte. Il paraît assez adapté à la gestion d'une question d'intérêt commun couvrant une large superficie, comme un fleuve, par exemple.

L'intercommunalité offre donc une gamme d'outils à la disposition des communes pour la gestion des questions locales, avec des logiques et des atouts spécifiques. À travers les types de compétences signalés, la prévention des risques ne semble point exclue ; elle peut être introduite : soit

de manière spécifique, lorsque les structures intercommunales ne sont pas investies par la loi de compétences particulières ; soit comme action corollaire d'un domaine de compétence visé par la loi : protection de l'environnement, eau, aménagement.

Les possibles actions intercommunales

Le rapport d'évaluation relatif à la prévention des risques naturels, établi par l'instance présidée par P.H. Bourrelier, dégage 4 composantes de la prévention : elle « englobe les actions qui suivent : contrôle de l'occupation du sol, mitigation, surveillance, préparation »³. Il paraît opportun de lier les développements consacrés aux thèmes, définis ci-après, avec les outils offerts par l'intercommunalité.

Le contrôle de l'occupation des sols

Le Code de l'urbanisme, dans l'article L. 123-1, dispose que les Plans d'occupation des sols (POS) doivent prendre en compte les risques naturels prévisibles. L'insertion du risque dans la planification urbaine est indispensable à une définition cartographique et réglementaire du risque, car elle permet une conception endogène du risque acceptable. Le rapport Bourrelier développe ainsi le contrôle de l'occupation des sols : « Mesures fixant des conditions d'installation (autorisations, dispositions techniques...). Ces mesures incluent des dispositions relevant de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, des normes de construction, des dispositions réglementant les activités... »⁴. Le POS peut classer des terrains à risques en zone ND (article R. 123-18-2 du Code de l'urbanisme) soumettant ainsi les occupations du sol à une réglementation restrictive, selon les caractéristiques de la zone. La compétence « urbanisme » fait partie de celles qu'une commune peut juridiquement transférer à une structure intercommunale, avec des conditions particulières selon les structures. Le Code de l'urbanisme dispose, en effet, dans l'article R. 123-1 que le POS peut être élaboré pour un ensemble de communes.

Quelle est la structure intercommunale la plus à même à assumer ce genre de compétence ? Il n'y a pas de proscription juridique à ce qu'un syndicat assure des compétences en matière d'urbanisme, mais ce genre de structure paraît plus adapté à la réalisation d'actions précises et techniques. La communauté urbaine est

2. Ibidem.

3. BOURRELIER, P.H.
La prévention des
risques naturels,
Rapport d'évaluation,
Paris, La
Documentation
française, 1997,
p. 58.

4. Ibidem.

détentrice de plein droit de compétences en matière d'urbanisme, mais c'est une structure lourde à mettre en place. Par contre, les communes membres ont tout le loisir d'étendre la compétence « eau » à la maîtrise des eaux de ruissellement, par exemple. Pour confier la compétence « urbanisme-élaboration du POS » à un district, une communauté de villes ou à une communauté de communes – cette dernière pouvant avoir une vision large de la question urbanistique, par sa compétence « aménagement de l'espace » – il faut une décision de l'établissement public et une décision individuelle de chaque commune.

La mitigation

« Mesures pour diminuer la vulnérabilité des constructions » et la protection, « opérations ou dispositifs par intervention sur les milieux ou constitutions d'ouvrages en vue de réduire l'extension ou l'enchaînement des aléas »⁵, elles constituent des types d'action s'inscrivant dans une logique urbanistique, sachant que seuls les PPR (Plans de prévention des risques naturels prévisibles) paraissent à même d'imposer des travaux sur les constructions existantes. Une compétence « réalisation des travaux de prévention », pour tel risque, peut être confiée à toute structure intercommunale. Un syndicat, SIVC ou SIVOM, convient pour ce genre d'action, mais, selon les cas, les différents travaux gagnent à s'insérer dans des projets d'aménagement globaux, portés par une intercommunalité de conception.

La surveillance

« Dispositif pour connaître et prédire les aléas et déclencher les alertes »⁶. Le rapport Bourrellet déplore l'absence de moyens pour la prévision des crues dans les petits bassins versants. Il propose : « L'État assurerait, à son échelle de compétence, des réseaux de surveillance et d'alerte à larges mailles, organisés sur les grands bassins versants ; les collectivités territoriales, regroupées dans des structures de coopération constituées à l'échelle appropriée, assureraient la maîtrise d'ouvrage des réseaux secondaires, fluviaux et urbains à maille plus fine »⁷. Toute structure intercommunale a, juridiquement, la possibilité d'exercer ce type de compétence. Néanmoins, les actions isolées doivent être évitées. Un syndicat mixte, couvrant une large superficie, pourrait coordonner l'action des diverses structures communales et intercommunales, gérant chacune la surveillance d'une partie d'un cours d'eau, par exemple.

La préparation

« Mesures pour renforcer les capacités de réaction de la Société (incluant l'information, la formation, la réaction à l'alerte) »⁸. Si cette disposition est essentielle pour accroître la prévention des risques, elle semble encore, dans un contexte de faible culture du risque, éloignée des préoccupations intercommunales, les structures fonctionnant avec des projets précis et mobilisateurs.

Enfin, il convient de souligner l'existence d'une formule plus supracommunale qu'intercommunale : le contrat de rivière ; il a pour objectif la protection et l'entretien des rivières ; la gestion des cours d'eau, qu'il promeut, doit conduire notamment à la prévention des risques d'inondation⁹. Le contrat est signé entre le département concerné, la région et le ministre de l'environnement. D'après C. Ribot, « la démarche intercommunale n'est pas traduite dans le contrat, elle a lieu dans la phase de négociation qui précède l'élaboration. Les signataires du contrat ne s'engagent que si les municipalités acceptent de se sentir concernées »¹⁰. Le secrétariat du comité de rivière peut être assuré par un syndicat intercommunal. Le Code permanent de l'environnement et des nuisances fait état de 49 contrats signés au 28 juin 1996.

■ *La dynamique des coopérations*

La dynamique de projet

L'analyse précédente a montré les interférences possibles entre l'intercommunalité et la prévention des risques naturels. La législation du 6 février 1992 a introduit une solution fondée moins sur des impératifs gestionnaires et plus sur une dynamique territoriale : les structures que sont les communautés de communes et les communautés de villes placent les acteurs locaux dans un processus novateur de développement de projets en commun. La loi du 4 février 1995 d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire renforce cette orientation. L'évolution se veut non directive pour laisser la plus grande liberté aux communes¹¹ : le rôle de l'État se situe essentiellement dans la conviction et non dans la coercition.

L'enjeu du développement local, de l'aménagement du territoire et de la solidarité, sur un espace non plus structuré par les frontières communales, peut favoriser la pose en compte collective des difficultés rencontrées par une com-

5. Ibidem.

6. Ibidem.

7. Op. cit., p. 241.

8. Op. cit., p. 58.

9. Circulaire n° 9481 du 24 octobre 1994, relative au plan décennal de restauration et d'entretien des rivières, Appel aux contrats de rivière, Code permanent Environnement et nuisances, feuillet 96, 15 décembre 1994.

10. RIBOT, C., 1993. *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité*, Thèse, Montpellier, p. 215.

11. Ce principe est explicitement rappelé par l'article 66 de la loi du 6 février 1992.

12. Le poids de l'intercommunalité à fiscalité propre est devenu significatif : au 1^{er} septembre 1996, il existait 1 249 groupements à fiscalité propre représentant près de 14 000 communes.

13. JAEGER, M., *Intercommunalité : l'âge de raison, Administration*, n° 169, octobre/décembre 1995, p. 90.

14. *Observatoire sur l'intercommunalité de projet en Rhône-Alpes, L'intercommunalité de projet, un modèle d'action publique innovant*, CERATIEP de Grenoble, Rapport de synthèse, janvier 1998.

mune, lorsque celles-ci ont un impact direct ou indirect sur le projet territorial ; tel est le cas de la prévention et de la gestion des risques naturels. Les progrès de l'intercommunalité à fiscalité propre permettent une intégration plus accentuée des communes membres ; l'État l'encourage par des incitations financières, sous la forme de la dotation globale de fonctionnement¹². Ce système favorise une spécialisation du financement local : à chaque compétence et à chaque niveau d'exercice correspondent des ressources allouées. Cette évolution des modes de financement est un élément important dans l'analyse de la politique de prévention des risques naturels : dans la mesure où cette dernière a des incidences financières très importantes sur les communes concernées, la mutualisation des conséquences des risques naturels est devenue un objectif essentiel. La fiscalité apparaît comme un instrument du développement de la coopération.

Néanmoins, la multiplication des textes législatifs a entraîné une superposition des structures intercommunales et un éventail large de possibilités pour les acteurs locaux¹³. Elle a conduit à privilégier les intérêts spécifiques des communes, et a favorisé leur participation à plusieurs groupements. Une rationalisation s'impose ; telle est, d'ailleurs, la principale perspective du projet de loi Perben sur l'intercommunalité. De plus, l'évolution de l'intercommunalité depuis l'adoption de la loi de 1992 reste incertaine, en raison de la nature même du pouvoir communal, dont la caractéristique essentielle réside dans le principe de libre administration, posé par l'article 72 de la Constitution. Cette difficulté s'accroît avec l'application de la notion de compétences intercommunales et la répartition délicate entre l'intérêt strictement communal et la nature intercommunale des domaines de responsabilité transférés au groupement.

En outre, le rôle de l'autorité préfectorale dans le processus intercommunal pose question ; la liste des communes intéressées est fixée de manière discrétionnaire par l'autorité préfectorale, élaborant aussi le périmètre retenu pour la création du groupement. Lorsque la liste des communes est établie, le préfet conserve un pouvoir d'appréciation sur l'opportunité de la création du groupement. En revanche, son pouvoir est lié pour la création d'une communauté de villes ou d'une communauté de communes, dont on sait l'inté-

rêt pour la mise en œuvre de projets globaux de développement, pouvant éventuellement intégrer la question des risques naturels. Or, en matière de risques naturels, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et le décret d'application du 5 octobre 1995 relatif aux PPR, prévoient qu'il appartient au préfet de prescrire lesdits plans ; cet acte détermine le périmètre mis à l'étude et la nature des risques pris en compte. C'est, sans doute, à ce niveau que la contradiction entre les législations est la plus forte : d'un côté, le délégué de l'État dispose du pouvoir de décision, de l'autre, il est subordonné à la volonté des communes.

Dès lors, au-delà de l'interprétation positive de l'évolution de l'intercommunalité, de l'idée de progrès qui caractériserait le passage d'une coopération de gestion à une coopération de projet, le bilan s'avère beaucoup plus critique¹⁴. En outre, s'ajoutent à la coopération institutionnelle, les mécanismes de relations contractuelles liées à l'intervention d'autres niveaux de collectivités (départements et régions). Dans ce maquis relationnel, le cas du schéma directeur pourrait offrir une solution satisfaisante pour la réflexion sur l'intercommunalité et la question des risques naturels.

L'exemple du schéma directeur, une relation possible mais peu utilisée

Dans le contexte de la décentralisation, particulièrement avec la loi du 7 janvier 1983, la planification devient un enjeu local autour des priorités du développement et de l'aménagement. Ce principe est clairement exprimé par la loi précitée, posant la règle de la complémentarité entre le schéma directeur, outil de planification spatiale, et la charte intercommunale de développement et d'aménagement, acte contractuel¹⁵. Cette réforme a, sans doute, permis une transformation sensible du contenu des schémas directeurs.

La réforme de l'intercommunalité inscrite dans la loi du 6 février 1992 offre un contexte favorable à cette nouvelle responsabilité des acteurs locaux. Les compétences d'aménagement de l'espace et de développement économique des nouvelles structures intercommunales peuvent améliorer la prise en compte de la cohérence des territoires et de leur devenir. Cette perspective ouvre aux élus la possible prise en compte de l'ensemble des données susceptibles d'être retenues dans

la définition de politiques communes, notamment en matière de risques naturels, dont l'impact sur les choix d'implantation d'activités et de zones d'habitation est essentiel. Le schéma directeur est un outil apparemment adapté, introduit par plus d'un tiers des communes dans leur champ de compétences. Il est un document graphique et manuscrit susceptible d'appréhender le territoire dans toute sa diversité. Lors de son élaboration, les communes sont confrontées à l'ensemble des contraintes juridiques s'imposant sur un territoire – PPR... –, dispositions que le préfet est tenu de communiquer, et faisant partie des documents à porter à leur connaissance.

Malgré cela, une territorialité opératoire résultant de la capacité des acteurs à élaborer collectivement un projet d'aménagement sur la base d'une mutualisation des risques encourus est loin d'être évidente. D'une part, le territoire résultant du périmètre intercommunal n'est pas toujours pertinent, dans la mesure où il est parfois difficile d'échapper à la structuration institutionnelle. Au niveau des agglomérations urbaines, les coopérations existantes sont parfois trop vastes pour assurer une mobilisation des acteurs face aux conséquences financières de la gestion des risques naturels. D'autre part, la procédure d'élaboration du schéma directeur fait apparaître la multiplicité des enjeux. Le schéma directeur est mis en œuvre à partir des initiatives locales : il appartient aux communes de proposer un projet de périmètre, pouvant opposer leur conception de l'intérêt intercommunal et l'analyse des enjeux au niveau communal. S'il appartient au préfet d'arrêter le périmètre du schéma et d'en apprécier la cohérence, sa marge de manœuvre demeure politiquement réduite. Enfin, l'instrument qu'est le schéma directeur, outil d'urbanisme, souffre des limites propres au droit de l'urbanisme, « droit au cœur des conflits d'intérêt »¹⁶. La définition des règles de l'urbanisme résulte d'une imbrication délicate de compétences entre l'État et les collectivités territoriales : nombre d'obligations imposées aux élus, relevant de la solidarité nationale, ont pour conséquence une implication directe des collectivités ; les exigences nouvelles de la prévention des risques naturels, inscrites dans des prescriptions nationales, reçoivent leur effectivité dans les documents locaux d'urbanisme. En outre, la planification intercommunale du schéma directeur suppose l'existence de structures efficaces ca-

pables d'assurer la gestion de ce document. Or, les établissements de coopération n'ont pas de compétences pour assurer leur adaptation aux choix des communes en matière de POS.

La pertinence de la perspective intercommunale, dans la prévention des risques, mérite donc d'être nuancée, d'autant que les conséquences juridiques du pouvoir communal paraissent prépondérantes.

Une mutualisation difficile

■ Une convergence discutée

La cartographie du risque, une limite à l'intercommunalité

Les réflexions accomplies sur les liens entre risque et intercommunalité ont concerné la confrontation entre ces deux logiques, indépendamment de l'existence d'un plan de prévention des risques (PPR) ; il est donc nécessaire de se pencher sur les liens entre planification réglementaire du risque et coopération intercommunale, lorsque le risque s'étend sur le territoire de plusieurs communes. Les divers modes de planification du risque, tels que les plans de surfaces submersibles, les périmètres de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme, les Plans des zones sensibles aux incendies de forêt, les PER... ont façonné un territoire qui se joue des limites administratives, communales, intercommunales, départementales... Le PPR ne semble pas, dans cette perspective, un véritable outil de simplification par rapport à l'ancienne cartographie. La complexité, en effet, paraît transposée par la possibilité de moduler le contenu des PPR par un double zonage.

La loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, réactive l'idée d'une planification spécifique s'imposant à la planification urbaine et, partant, une confrontation possible entre ces modes d'occupation du sol ; il faut souligner que cette difficulté, liée à deux volontés d'aménagement spécifiques, n'est pas forcément surmontée par l'intercommunalité. Si la coopération intercommunale modifie les rapports de force, elle en génère d'autres. Tout est question de choix de la part des élus, et la qualité du dialogue instauré entre l'État et les communes en dépend. En outre, l'intercommunalité induit ses propres limites administratives et territoriales : la surface de coopération peut difficilement

15. L'article L. 122-1 du code des communes dispose : « les schémas directeurs prennent en compte les programmes de l'État ainsi que ceux des collectivités locales, des établissements publics et services publics, notamment ceux qui résultent des chartes intercommunales. Ils les orientent et les harmonisent pour l'organisation de l'espace ».

16. Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, Les études du Conseil d'État, Paris, la documentation française, 1992, p. 7

varier au gré des problèmes. Dans l'hypothèse où le territoire du risque concerne seulement certaines communes, et non la totalité des communes participant à une structure intercommunale, un seul mode de coopération peut, juridiquement, se voir confier des travaux de prévention : le syndicat dit « à la carte », institué par la loi du 5 janvier 1988.

Enfin, le Conseil d'État paraît avoir une approche communale de la prévention du risque, liée au pouvoir de police du maire. Par exemple, dans l'arrêt du 22 mai 1996, Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier, le Conseil d'État considère : « les dispositions du décret du 15 mars 1993 ne font pas obligation d'établir un plan d'exposition aux risques pour l'ensemble des communes du bassin du Lez ; (...) dès lors le Préfet pouvait légalement ordonner l'élaboration de ces plans commune par commune dans la mesure où comme ceci ressort du dossier, les études hydrauliques et d'impact ont effectivement pris en compte l'ensemble des facteurs intéressant la vallée du Lez ». La logique communale ne paraît nullement occultée par les impératifs liés à la prévention du risque, alors même que celui-ci s'étend sur un périmètre supracommunal.

Cependant, l'article 16 de la loi du 2 février 1995 dispose : les PPR ont pour objet « de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises (...) par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ». Rien ne paraît s'opposer à ce que l'action des structures intercommunales fasse partie des mesures définies par le PPR : celui-ci étant limité aux zones soumises à des risques et à celles susceptibles d'en créer ou de les amplifier, il manque un mécanisme articulant les zones soumises à risques et celles qui ne le sont pas ; ces mécanismes permettraient d'accroître une forme de solidarité entre ces zones, et d'envisager, par exemple, la réorganisation des services publics. L'intercommunalité, notamment de conception, permet cette réflexion à une large échelle, avec les limites évoquées plus haut. En outre, elle permet d'accroître la crédibilité de l'État, qui, suscitant une démarche concertée, équilibre le zonage des prescriptions entre les divers territoires communaux.

Soit le territoire comportant une zone à risques est couvert par une ou des structures intercommunales, et il semble opportun de chercher à mutualiser certains travaux, les actions sur les zones génératrices de crues, la répartition des bénéfices et des charges. Toutes les structures intercommunales peuvent être concernées, il suffit, en théorie, de modifier la décision institutive, fixant les compétences, accompagnant ceci d'un transfert de finances. Les structures intégratives paraissent mieux placées pour accomplir une réflexion sur les zones génératrices de risques, pour lier ces questions avec celles de l'urbanisme, mais elles ne sont pas les plus nombreuses, dans le paysage intercommunal. La surface du risque peut ne concerner que le territoire de certaines communes appartenant à une structure intercommunale ; il n'est juridiquement pas possible, dès lors, de mutualiser une compétence qui ne constitue pas un intérêt commun à l'ensemble des collectivités, sauf s'il s'agit d'un syndicat à la carte.

Soit le territoire concerné par le risque n'est pas couvert par un mode de coopération intercommunale ; l'institution d'une structure intercommunale répond alors à la question du mode de coopération le plus adéquat, aux enjeux financiers, à l'obtention d'une volonté politique de la part des communes, aux habitudes de travail en commun à impulser... L'intercommunalité offre donc un certain nombre d'outils, largement dépendants de la qualité des relations entre l'État et les communes, et des communes entre elles. Chaque bassin de risque a une spécificité propre, et l'intercommunalité n'est pas forcément un facteur de déblocage des négociations.

La compétence de sécurité, un obstacle à l'intercommunalité

Les administrations d'État ont été investies de la compétence en matière de prévention et de gestion des risques ; les communes, elles, dans la mise en œuvre de leurs prérogatives en matière de planification des espaces, doivent inscrire les obligations nées de la logique de prévention des risques. Dans ce contexte, la gestion de la politique de l'environnement et des risques naturels se heurte à la délicate question de la répartition des compétences en matière de sécurité. Les obligations imposées par la loi du 2 février 1995 conduisent à privilégier la compétence du maire ; deux prérogati-

ves interviennent : les mesures d'autorisation de construire et les mesures de sécurité. La démarche de sécurité générale relève exclusivement de la compétence du maire, les compétences du préfet étant subsidiaires. L'article L. 131-1 du code des communes précise : « le maire est chargé, sous le contrôle du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs ». La loi impose au maire « le soin de prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, (...) tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre et de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels (...), 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 ». **Cette prérogative est une compétence qu'il ne peut déléguer. Par conséquent, les structures intercommunales ne sont pas compétentes pour agir en matière de sécurité.**

De plus, seule la commune sera jugée responsable en cas de dommages résultant d'un manquement à l'obligation de sécurité, définie par le code général des collectivités territoriales. À cela s'ajoute une certaine complexité dans la répartition des compétences : si le préfet est compétent en matière de police de la conservation des cours d'eau et de police des eaux, le maire retrouve sa compétence pour la police des inondations¹⁷. Cette compétence du maire risque d'hypothéquer les pratiques intercommunales : quelles que soient les compétences transférées, il est le seul responsable lorsque la cause d'un dommage trouve son origine dans l'exercice des pouvoirs de police. Il est ainsi difficile de situer la prévention et la gestion des risques naturels sur le terrain de l'intercommunalité, au nom d'une plus grande solidarité des communes, en favorisant un réflexe de décision collective fondé sur la cohérence des territoires et sur leur développement, et en même temps considérer que les conséquences liées à ces mêmes risques relèvent exclusivement de l'autorité municipale. Cette opposition est renforcée par le développement de la mise en jeu de la responsabilité personnelle des élus devant le juge pénal pour des infractions non intentionnelles.

■ *Restitution d'expérience et commentaire*

Le processus intercommunal qui se joue à Eybens, dans l'Isère, est un exemple intéressant, dans la mesure où il met en lumière les limites de l'intercommunalité. La commune d'Eybens décide, en 1985, d'urbaniser la zone des Ruires ; or, celle-ci est fréquemment soumise à des inondations, suite aux crues du Verderet. Le choix est fait de laisser ce ruisseau à ciel ouvert, dans un parc. Avant la construction sur la zone, à la suite d'un rapport produit par un bureau d'études A, un bassin de rétention est construit, couvert par un vélodrome. Or, en 1991, survient une crue assez importante, alors que des logements sont déjà construits ; le bassin déborde. Le maire expose alors sa volonté de recommencer les investigations, et de mener une action corrective, sur une échelle plus large. C'est là que débute le processus intercommunal. Il préexistait déjà : à partir de la rocade sud, en effet, le Verderet entre dans un tube intercommunal servant à évacuer les eaux pluviales, géré par cinq communes de l'ex-Sieparg, aujourd'hui communauté de communes (Grenoble Alpes Métropole, dite « La Métro »), constituées en Sivom. L'une des compétences de ce syndicat est de construire et de gérer les réseaux d'eau pluviale ; chaque commune reste compétente pour ramener les eaux pluviales sur des émissaires ; la répartition des débits au sein du tube est plus ou moins proportionnelle aux investissements. En outre, pour la question des crues, les compétences des divers syndicats de rivière viennent se superposer. Première limite de la structure intercommunale : à Eybens, le Verderet déborde, alors qu'une partie du tube reste vide. Le Sivom ne peut intervenir dans un problème lié à un cours d'eau, sur le territoire d'une commune. L'intérêt d'une autre démarche intercommunale serait d'avoir une gestion plus dynamique des réseaux.

Le parcours naturel du ruisseau se situe sur les communes de Brié, d'Herbeys et d'Eybens ; trois choix s'offrent à la commune : soit déclencher un SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion des eaux), mais le bassin de risque semble petit pour une telle procédure ; soit réinstaller sur Eybens un grand nombre de tuyaux de réception et de poches de stockage, au risque d'entreprendre des

17. CE, 22 juin 1987, Ville de Rennes, AJDA, 1988, p. 65.

travaux fort coûteux ; soit, solution retenue, installer des bassins de rétention sur les communes le Conseil général ou l'association départementale des digues.

Un constat semble s'imposer, confortant les analyses théoriques précédemment présentées. Alors qu'existe l'obligation de mutualiser un problème, avec des enjeux d'économie sur un territoire, une structure intercommunale de gestion, et non de conception, est confrontée à des limites pour la prise en charge d'une compétence nécessitant une

approche globale. Paradoxalement, une structure beaucoup plus large, comme la Métro, ne peut intervenir pour une question ne concernant que quelques communes. En outre, la démarche supracommunale, s'instaurant pour la gestion des crues du Verderet, résulte, avant tout, d'une volonté politique particulière d'une commune ; elle n'a pas été impulsée par une dynamique venant des structures intercommunales, révélant, par là, les limites juridiques et politiques de l'intercommunalité, qui peuvent jouer en matière de prévention des risques. □

Résumé

L'intercommunalité est une gamme d'outils permettant aux communes une mise en commun variable de leurs compétences et de leurs moyens. À ce titre, elle permet de mutualiser des actions inhérentes à la prévention des risques naturels (travaux, programmes divers).

Néanmoins, la relation entre prévention et intercommunalité se heurte à une double limite. D'une part, les structures intercommunales de projet, qui pourraient promouvoir une vision pertinente de la prévention, ne sont pas forcément celles d'où peut se dégager une volonté politique univoque, essentielle à l'efficacité des actions de prévention ; par ailleurs, leur échelle écarte parfois le prise en compte d'un problème lié à un risque propre à certaines communes seulement. D'autre part, la compétence essentielle des communes en matière de prévention des risques : le pouvoir de police administrative ne peut en aucun cas faire l'objet d'un transfert à une structure intercommunale.

Abstract

Intercommuality is a range of tools which enables local authorities to pool their competence and their means. As such, it enables action needed for the prevention of natural risks (civil works and various programs) to be carried out jointly.

Nevertheless, the relationship between prevention and intercommuality comes up against two limits. On the one hand, the intercommunal structures of the project, which might provide a pertinent view of prevention, are not necessarily those which give rise to a single-minded political will, which is essential for the effectiveness of the preventive action. Moreover, their scale sometimes prevents the taking into account of a problem to do with a risk which is only common to certain local authorities. On the other hand, the necessary competence of the local authorities in matters to do with the prevention of risk; the power of deciding administrative policy can in no case be transferred to an intercommunal structure.

Bibliographie

BOURRELIER, P.H., 1997, La prévention des risques naturels, Rapport d'évaluation, Paris, La Documentation française, 702 p.

BREMOND, C., avril 1997, L'avenir sera intercommunal, *Territoires*.

CERAT-IEP de Grenoble, janvier 1998, Observatoire sur l'intercommunalité de projet en Rhône-Alpes, L'intercommunalité de projet, un modèle d'action publique innovant, Rapport de synthèse.

JAEGER, M., octobre-décembre 1995, Intercommunalité : l'âge de raison, *Administration*, n° 169.

JEGOUZO, Y., 1-1993, Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ?, *Revue française de Droit Administratif*.

MAZIAU, N., mars-avril 1997, L'intercommunalité à la croisée des chemins : quels modes de coopération pour quels objectifs ?, *Revue Administrative*, n° 296.

RANGEON, F. (sous la direction de) 1997, *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, CURAPP, Paris, PUF.

RIBOT, C., 1993, La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité, Thèse, Montpellier I, 533 p.