

Regards de collectivités locales sur les objectifs et la mise en œuvre des PPR - Plans de prévention des risques naturels

Thérèse Perrin, Cyril Duclot

Née de la volonté de donner une solution durable aux problèmes sociaux, politiques et administratifs, et « fédératrice » de toutes les procédures précédentes, la procédure PPR, Plan de prévention des risques naturels, constitue désormais en France l'instrument référent de la politique de prévention des risques naturels, principal outil d'expression du risque, et du dialogue entre l'État et les collectivités locales concernées.

Directement impliquées par les modalités réglementaires de la sécurité et de la prévention des risques, en particulier par les PPR, les communes sont amenées à porter un regard critique sur les objectifs et les modalités prévues d'application de cette nouvelle procédure.

Il est encore un peu tôt, compte tenu du faible nombre de communes aujourd'hui couvertes par un PPR, pour affirmer l'orientation définitive de sa pratique. La mise en parallèle de l'analyse des textes et des enquêtes menées montrent que certains des changements majeurs apportés par la nouvelle loi semblent avoir d'ores et déjà quelque peu troublé les élus par rapport à la conception qu'ils ont de leur rôle et de celui de l'État en matière de sécurité et de prévention. Ces changements touchent à la répartition des compétences, à l'extension aux risques du principe de précaution, mais aussi à l'implication des acteurs locaux dans la prévention des risques

L'application au plan local d'une telle procédure apparaît ainsi comme un révélateur d'un certain décalage entre les attentes et les aspirations des uns et des autres.

Les responsables communaux s'interrogent en outre sur la continuité assurée avec les procédures antérieures, et la capacité des PPR à résoudre des questions restées en suspens au fil des procédures mises en place.

Perception des répartitions des compétences

Dans sa définition, le PPR se présente simultanément comme l'instrument destiné à concrétiser le mouvement de répartition des compétences en matière de police amorcé par la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, et comme une incursion importante dans les compétences communales en matière d'urbanisme.

■ *Diminution des pouvoirs de police du maire en matière de sécurité*

L'organisation de la sécurité en France a longtemps été « mono-acteur » au profit de la commune (Servoin *et al.*, 1997). Elle fait aujourd'hui largement appel à des compétences étatiques dues en partie à la loi du 22 juillet 1987. Avec le PPR, comme le souligne Jean Viret (1995), « l'heure n'est plus au compromis : l'État se donne tous les moyens pour imposer sa volonté », et cela se concrétise d'une part par la suppression du recours des collectivités locales en conseil d'État, et d'autre part par la maîtrise totale du processus d'instauration du plan de prévention en cas d'urgence.

Dans les textes, le maire apparaît ainsi dépossédé de prérogatives essentielles en matière de police au profit du préfet (sans pour autant être exclu

**Thérèse Perrin,
Cyril Duclot**
Cemagref
Division Développement
des Territoires
Montagnards
Domaine
universitaire
2, rue de la
Papeterie
BP 76
38402 Saint-
Martin-d'Hères
Cedex

Cadrage et conditions de l'étude

La question à l'origine de la présente étude s'inscrivait explicitement dans la continuité d'un travail réalisée en 1996 par Geneviève Decrop et Pierre Vidal-Naquet intitulé « Du Plan d'exposition aux risques au Plan de prévention des risques : vers une gestion territoriale des risques naturels ? ».

Le point d'interrogation annonçait, certes, d'entrée de jeu des restrictions possibles par rapport à l'idée de territorialité émise par le titre. Toutefois, cet intitulé inscrivait bien la question de la gestion des risques en termes qui plaçaient les acteurs et leurs relations à l'espace au centre de l'analyse.

Il s'est rapidement avéré que les applications des PPR étaient encore trop peu nombreuses et trop récentes, et que nous ne pouvions les mesurer en termes d'efficacité ou d'efficience. En revanche, l'entrée territoriale posée nous a conduit à nous intéresser à l'un des niveaux principaux de sa gestion : la commune.

Modeste, le travail n'a permis d'interroger qu'une dizaine de communes situées dans les départements de Savoie et de Haute-Savoie. Les questions soulevées par leurs représentants sont cependant nombreuses, et peuvent permettre sans doute d'éclairer un peu mieux leurs perceptions et leurs attentes. Il est important à cet égard de signaler que le guide général d'application des PPR n'a été édité par la Documentation Française qu'en septembre 1997, soit 4 mois à peine avant les interviews réalisées. Le travail s'inscrit en conséquence dans un contexte marqué de méconnaissance par les élus des préconisations pratiques associées aux termes législatifs et réglementaires. Il n'en serait besoin pour preuve que la très forte demande de précisions, et « d'explications de textes » qui ont empreint les interviews.

Ce travail doit être considéré avant tout comme un outil de réflexion. Il est susceptible, d'une part d'amener les services instructeurs de la procédure à s'interroger sur les termes du dialogue qu'ils sont conduits à avoir avec les collectivités locales, d'autre part d'ouvrir quelques pistes de réflexion. On pourra trouver dans le texte complet de restitution des travaux une mise en perspective de ces « regards d'acteurs », au travers d'une analyse du contexte juridique qui n'a pu être retranscrite dans le présent article.

d'une recherche de responsabilité dans l'éventualité d'une catastrophe). Les représentants des communes rencontrés n'évoquent cependant pas ce point parmi leurs préoccupations liées à la nouvelle réglementation. Il n'a pas été possible d'en déceler la cause : manque d'informations, compréhension insuffisante des nouvelles dispositions, ... ou espérance des maires d'être partiellement déchargés d'une responsabilité qu'ils auraient du mal à assumer en la matière ?

En pratique la traduction des textes sur les questions d'urbanisme inquiète davantage les représentants des communes. Du point de vue des élus, le PPR est clairement perçu comme un outil de confiscation de leurs compétences en la matière.

— Urbanisme et prévention des risques

La notion de risque étant prévue au moins autant au plan des conséquences de son occurrence qu'au plan de la prévention, les élus envisagent le PPR davantage comme un document d'urbanisme que comme un instrument de sécurité civile.

Ils évoquent fréquemment la disparition du recours en Conseil d'État, et l'unilatéralité des dis-

positions des PPR en termes de dépossession de la gestion de leur propre territoire, et expriment le sentiment de n'avoir plus à gérer que des zones résiduelles.

Il devient de plus en plus difficile pour les élus d'accepter cette remise en cause de la décentralisation et cette perte progressive de leur latitude décisionnelle dans l'élaboration des documents d'urbanisme communaux. Cette situation ressentie par les élus locaux pourrait être synthétisée par ces propos de Robert Savy : « On admet mal aujourd'hui que des autorités locales élues puissent dégager, exprimer et servir un intérêt général ».

Une transcription du principe de précaution à la gestion des risques naturels qui ouvre un large champ à l'interprétation

Inscrite dans une législation de l'environnement, la prévention des risques se trouve désormais référée au 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 dommage grave et irréversible à l'environnement à un coût économiquement acceptable. »

En reprenant la distinction de Martin (1995), « si la prévention consiste à prendre des mesures nécessaires à la non survenance d'un événement prévisible, probabilisable (...), la précaution consiste, quant à elle, à aller plus loin, soit en multipliant au-delà de ce que la probabilité rend nécessaire, les mesures de protection, soit en adoptant des mesures de protection à l'encontre de risques qui ne sont même pas probabilisables ».

C'est ici toute la gestion des incertitudes qui est en jeu. Elle doit être prise en compte dans la cartographie et elle doit être exprimée clairement sans pour autant nuire à l'action.

Le zonage réglementaire, traduction technique de cette gestion des incertitudes, se fonde sur le choix d'un scénario donné de risque, au détriment d'autres scénarios possibles.

Sur le terrain, certains élus craignent le travers qui consisterait alors pour l'administration à privilégier le choix d'un scénario de risque maximum, rempart efficace contre une mise en cause ultérieure des responsabilités. Dans le même temps, et bien qu'exprimant cette crainte, les élus comprennent assez bien ce choix du scénario maximum, qu'ils renvoient plus largement à une évolution globale de la société. Ainsi, s'ils expriment le sentiment que l'État « ouvre le parapluie » avec le principe de précaution, dans le même temps, ils ajoutent que cette situation n'est que le reflet d'une société qui aujourd'hui ne cherche plus que des responsables.

Faisabilité et recevabilité d'études contradictoires

Avec les PER l'adoption des documents réglementaires dépendait de nombreuses études. Avec les PPR au contraire la doctrine ou plus précisément le guide méthodologique invite à privilégier au nom du principe de précaution le caractère effectif de la prévention en accordant « la priorité aux études qualitatives pour la détermination de l'aléa ». La réglementation laisse ainsi le soin aux communes d'envisager des études complémentai-

res en cas de contestation du bien-fondé du zonage.

Cette prise de distance à l'égard de la connaissance scientifique peut générer cependant en pratique un sentiment d'arbitraire et de frustration et peut conduire à penser que ce principe appliqué à la conduite des études est un alibi qui permet à l'État de multiplier les zones à risques et cela en dehors de toute considération économique. Certains représentants des communes insistent sur le fait qu'avec cette nouvelle procédure, on assiste à un renversement de charge de la preuve, mettant ainsi les collectivités dans l'obligation de réaliser des études complémentaires souvent hors de la capacité financière des petites communes de montagne.

Le renvoi explicite de la loi à ces études de détails, amène en outre une interrogation supplémentaire que ne préviennent pas les textes. En effet, à qui revient la responsabilité de déterminer la recevabilité de l'étude de détail produite par la commune ? Cela dépend-il uniquement du bon vouloir des services instructeurs ? En cas de désaccord, faudra-t-il recourir à l'arbitrage d'un juge ?

Implication des usagers dans la prévention des risques

La nouvelle procédure fait appel à l'information du public, et implique largement les habitants.

Toutefois, sur le terrain, le rôle et la place de l'enquête publique ne sont pas toujours clairement définis. Maillon essentiel de la participation du public, les collectivités émettent des idées sensiblement différentes sur la manière dont elles vont procéder et surtout sur l'attitude à tenir : doivent-elles le cas échéant « lisser » leurs divergences avec l'administration au nom de l'intérêt collectif, ou en faire état, au nom de la défense des intérêts de leurs administrés ?

En particulier, les communes s'interrogent sur l'applicabilité de prescriptions sur le bâti existant, et sur les répercussions des PPR au regard des capacités économiques de leur commune et de leurs administrés.

En tout état de cause, la demande de protection des usagers vis-à-vis des risques semble demeurer une grande inconnue chez les élus.

Un face à face entre l'État et les collectivités territoriales

Si les étapes du dialogue et de la concertation sont clairement identifiées dans les textes, les termes d'une négociation avec l'État sur les zones à risques relèvent en revanche, du point de vue des élus, d'une éventualité dont ils doutent fortement qu'elle puisse leur être accordée. Ainsi, certains élus ne voient dans la transposition en termes réglementaires des propositions des experts, qu'une simple reproduction par les services instructeurs de la carte des aléas...

Il demeure encore, malgré tout, une attente forte à ne pas décevoir en termes d'échanges et de concertation. Selon les responsables communaux, cette concertation doit dépasser le seul face-à-face entre une commune et l'État, et associer plusieurs collectivités (communes, département, région) en vue d'une gestion coordonnée à l'échelle du territoire.

Une questions rémanente : quelle reconnaissance des mesures de protection prises ?

Face à la « posture rationnelle » isolant la question de son environnement social, la gestion des risques renvoie à une « posture pragmatique » basée sur une gestion patrimoniale de risques territorialisés (Dourlens, 1995).

Particulièrement pour ce qui concerne la question de la prise en compte des travaux existants, l'incertitude demeure sur la capacité des PPR à ébaucher une articulation entre ces deux postures. La compréhension du phénomène de « spirale de l'aménagement » (plus on protège, plus on bâtit, plus on accroît le risque, plus il faut protéger, etc.) se heurte ainsi de manière totalement

incoercible à la question posée par les élus « À quoi bon tous nos efforts de protection ? ».

Un important effort de dialogue, d'explication et d'écoute réciproque reste visiblement à engager pour briser ce que l'on risquerait bientôt d'appeler « la spirale de la non-communication ».

Une procédure qui sera d'autant mieux acceptée qu'elle sera accompagnée d'une prise en considération des projets de développement communaux

Au-delà des aspects réglementaires et juridiques, les représentants des élus expriment au travers de la question précédente un profond désarroi. Celui-ci ne peut se résumer hâtivement au seul refus d'accepter que la technique soit impuissante à réduire le risque.

Ce que profondément les responsables de collectivités locales n'acceptent pas, c'est de se retrouver « au pied du mur », dans une situation de blocage de la dynamique du territoire communal, et par laquelle ils n'ont aucune solution alternative à présenter à leurs administrés.

Dans quelle mesure une procédure PPR peut-elle être conduite concomitamment avec une réflexion en termes d'alternatives de développement ? Comment conduire une approche intégrée de gestion d'un territoire soumis à l'existence d'un risque naturel ?

Au-delà des points évoqués sur la mise en œuvre de la procédure PPR, le travail mené incite à poursuivre la réflexion sur les articulations multiples entre procédures, entre acteurs, entre procédures et projets de développement, entre projets et acteurs... □

Résumé

La mise en place des Plans de prévention des risques naturels (PPR), instaurés par la loi Barnier de 1995, fait suite à l'échec relatif des Plans d'exposition aux risques (PER). Leur établissement répond en particulier à une volonté de clarification et de redéfinition des moyens et rôles de l'État et des communes, d'amélioration de la concertation, et d'allègement et d'accélération de la procédure. On ne dispose pas encore d'un recul suffisant pour juger cette procédure en termes d'efficacité ou d'efficience. Dans un souci de meilleure connaissance réciproque des partenaires impliqués, il est apparu en revanche, dès à présent, nécessaire de s'intéresser au regard des collectivités locales sur les PPR, leurs objectifs et leur mise en œuvre. Nos travaux ont été menés par enquête auprès d'une dizaine de communes de montagne dans deux départements, à des stades variés de mise en place de la procédure.

Abstract

Implementation of the Natural-Risks Prevention Plans (PPR), established by the Barnier law in 1995, was due to the relative failure of the Risk-Exposition Plans. The new plans were intended, in particular, to clarify and redefine the means and the roles of the State and townships, improve collaboration as well as streamline and accelerate the procedure. Currently, the experience gained is not yet sufficient to access the procedure in terms of effectiveness and efficiency. However, to ensure the best possible level of mutual awareness and knowledge between the partners involved in procedures, it rapidly became clear that there was a need to study the reactions of local government entities to the PPR, to their goals and their implementation. That work was carried out by polling some ten townships in two departments, each involved at different stages of the procedure.

Bibliographie

- BERNARD, I., DANNA, P.P., HERMANN, J., MARTIN, G.J., RAINAUD, A., ROMI, R., VALETTE, E., ZALMA, G., (préface de THEYS, J.) 1993. *La prévention des risques naturels, Échec ou réussite des Plans d'exposition aux risques*, CREDECO, 207 p.
- DECROP, G., VIDAL-NAQUET, P., 1996. *Du plan d'exposition au risques au plan de prévention des risques : vers une gestion territoriale des risques naturels ?* Programme Fédérateur Risques (1-Approche socio-économique Outils de négociation, 1.1-Stratégie de négociation), Cemagref, 28 p.
- DOURLENS, Ch., 1995. À propos des PER : gestion pragmatique ou gestion rationnelle ? in. *Revue Juridique de l'Environnement*, 3/95, 3 p.
- DUCLOT, C., 1998. *La prévention des risques naturels aux prises avec le développement des territoires*. Mémoire de DESS Développement des collectivités montagnardes et droit de la montagne, UPMF Grenoble, Cemagref DTM, octobre 1998, 62 p.
- SERVOIN, F., EULER, N., 1997. *Les scènes locales du risque (aspects juridiques)*, CDTM, mai 1997, 85 p.
- VIRET, J., 1996. La refonte des plans de prévention des risques naturels (2ème partie), in. *Droit de l'environnement*, n° 35, février 1996, pp. 17-20.
- VIRET, J., 1995. La prévention des catastrophes naturelles : échecs ou adaptation d'une politique publique, *Revue Juridique de Droit de l'Environnement*, n° 3.
- Ouvrage collectif, 1997. *Le plan de prévention des risques naturels prévisibles. Guide général*, La Documentation Française, 75p.