

# 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

### Conseil général des Ponts et Chaussées

Rapport n° 004923-01 mai 2008

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000562/0000.pdf>

### Synthèse du rapport

Initié dans le cadre du collège « risques naturels et technologiques », le présent 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 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 départementale*<sup>1</sup> *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 *cadrage 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 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 telle innovation, qui ne fait que pousser un peu plus loin une même logique de subsidiarité et de mise en œuvre 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.

---

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