

Techni.Cités

Le magazine des professionnels de la ville et des territoires

Tiré à part
23 septembre 2007
BIMENSUEL - ISSN : 1624-7876
PRIX AU NUMÉRO : 7 EUROS

N°135

DOSSIER

Comment aborder la question des risques ?

1. La posture réglementaire
2. Le cadre prospectif
3. La gestion municipale des risques

Certu

A-RISK®

CETE
Méditerranée

Collectivités : comment aborder la question des risques ?

Exposées à des logiques socio-économiques de plus en plus ouvertes, et à un environnement perçu comme rapidement changeant, les collectivités territoriales sont toujours davantage investies dans des démarches d'aménagement durable de leur territoire. Ces démarches, par exemple d'Agenda 21, recoupent la question des risques qui s'impose au travers des politiques de prévention, ou qui rejaillit à chaque accident important ou événement majeur qui affecte le territoire ou fait l'actualité des médias. Les modalités d'une démarche d'ensemble, en phase d'expérimentation sur la plateforme rhônalpine A-Risk, sont explicitées ici par le Certu et le CETE Méditerranée comme une approche susceptible d'alimenter plus largement les réflexions des collectivités.

Les collectivités confrontées à des bassins de risques d'une échelle comparable à celle de leur territoire – agglomérations pour le risque industriel, départements pour des inondations, communes pour un risque localisé – parviennent le plus souvent à appréhender le risque comme composante de leur développement. Mais de nombreuses communes de petite ou moyenne dimension « subissent » encore la question du risque, faute de savoir comment maîtriser de façon satisfaisante un sujet aussi complexe.

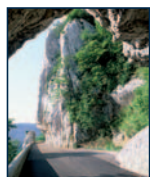
Un certain nombre de repères méthodologiques peuvent être donnés pour aider ces communes à trouver dans la prise en compte des risques une opportunité de mieux connaître leur territoire, de l'inscrire davantage dans une logique de développement durable, et surtout de répondre à une attente implicite, mais bien réelle, de leur population de promouvoir un espace de vie le mieux sécurisé possible. La démarche d'ensemble, centrée sur la commune, est transposable à une autre échelle de territoire.

1 La posture réglementaire

Les communes constituent les « cellules politiques » de base compétentes en matière de sécurité et de risques. Certaines attributions sont dévolues de façon spécifique au maire en sa qualité de représentant de l'État sur sa commune. Le pouvoir de police générale relative au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publics, dont dispose le maire, ne peut être ni transféré, ni délégué. Par ailleurs, certaines actions sont dédiées aux risques. Ainsi, en matière de gestion « d'événements de sécurité civile », les communes élaborent des plans communaux

de sauvegarde, rendus obligatoires en présence d'un plan de prévention des risques. En application du Code de l'environnement, le maire informe sa population sur les risques et élabore un Document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim).

Couverture du Dicrim de la ville de Marseille.



En matière de prévention des inondations, la commune inventorie les repères de crue et matérialise les niveaux atteints par les crues historiques, les nouvelles crues ou les submersions marines.

D'autres dispositions obligatoires consistent à intégrer les risques dans l'aménagement. Ainsi, la commune, ou l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle a délégué sa compétence, doit prendre en compte les risques dans la planification de l'urbanisme tandis que le maire peut être amené à refuser un permis de construire ou ne l'accorder que sous conditions particulières lorsque le terrain est exposé à un risque. En matière de sécurité des terrains de camping et de caravanage, le maire peut fixer des prescriptions en matière d'information, d'alerte et d'évacuation dès lors que sa commune est dotée d'un plan local d'urbanisme.

Sans qu'ils y soient juridiquement tenus, les conseils régionaux et les conseils généraux peuvent soutenir les communes et leurs groupements dans leurs actions : formation et conseil, participation au financement d'études ou de travaux, etc.

Face à des moyens contingentés, à la complexité des questions posées, et à la difficulté de percevoir le bénéfice d'un investissement spécifique sur les risques, les collectivités ajustent souvent leur action aux exigences réglementaires.



Étaieage d'un immeuble menaçant péril, à Saint-Étienne (Loire).

Or, cette action peut s'inscrire dans une logique d'ensemble plus large, qui permette à la collectivité tout à la fois : de développer ses propres actions au bénéfice du territoire communal, d'assurer un service de proximité à la population, de mieux gérer sa relation aux services de l'État. Cette gestion municipale des risques peut se construire de façon progressive et adaptée aux besoins à l'issue d'une démarche prospective.

2 Le cadre prospectif

La définition d'un cadre d'intervention municipale peut ressortir de différentes circonstances. Elle peut être spontanée, faire suite à un événement spécifique, être décidée à l'occasion de projets d'aménagement – réhabilitation d'un quartier ou implantation de nouveaux bâtiments communaux par exemple – ou encore être entreprise dans le cadre du respect d'une obligation réglementaire – réalisation d'un PCS par exemple. Trois étapes successives peuvent alors être enclenchées :

- la mise en place d'une fonction municipale ;
- la réalisation d'un premier état des lieux ;
- la tenue d'un débat sur les risques au sein de la municipalité.

Le binôme « politique/technique » incontournable

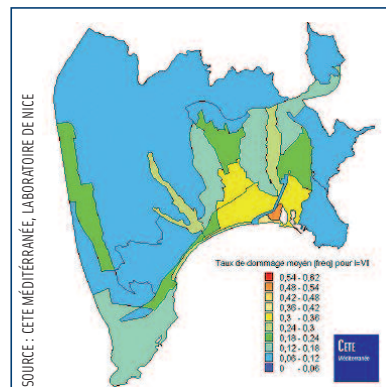
Sur la question des risques, un portage conjoint par un élu et un technicien municipal semble indispensable. Un tel binôme assure en effet la légitimité de l'action, sa structuration et son développement. Selon le contexte, ces « référents » peuvent être mobilisés de façon pleine ou partielle, mais c'est à l'issue de la démarche straté-

gique que l'on peut assurer un dimensionnement des moyens dans la durée.

Le prédiagnostic des risques

Une première évaluation sommaire des risques aussi appelée « prédiagnostic des risques » permet à la collectivité, à moindres coûts – tant en termes d'investissements humains, financiers que techniques – de :

- hiérarchiser les risques sur son territoire selon différents critères pertinents choisis localement : fréquences, surfaces touchées, population concernée, conséquences potentielles...
- localiser les secteurs ou enjeux les plus exposés et les plus vulnérables ;
- déterminer les types d'effets et le niveau de conséquences que la collectivité doit gérer en cas d'événement.



Carte relative au risque sismique à Nice





Ce prédiagnostic des risques esquisse les grandes lignes en matière de besoins et de modalités d'actions. Piloté par le binôme référent, il s'appuie sur les ressources internes à la municipalité et les compétences externes : services de l'État, bureau d'études...

À titre d'exemple, ce type d'approche est actuellement en cours en Guadeloupe où élus locaux et services de l'État ont décidé, à la suite du séisme des Saintes du 21 novembre 2004, de lancer conjointement, en matière de prévention du risque sismique, un prédiagnostic global du parc des écoles primaires (Jonckheere, 2007 ; Verrhiest et Jacquet, 2007).

Le débat municipal

Le prédiagnostic ouvre sur une ébauche de plan d'action. L'ensemble a vocation à être débattu, explicité, amendé en instances municipales. Ces discussions, et les « turbulences » qui peuvent y être associées, sont un élément fondamental et incontournable d'appropriation d'un sujet qui interpelle la communauté communale dans son ensemble. Un consensus est à rechercher sur l'état des lieux, les priorités d'actions et un calendrier réaliste de mise en œuvre.

Le programme qui se dessine doit intégrer les exigences réglementaires et être ajusté aux ressources mobilisables. Il ouvre sur une gestion municipale des risques.

Vers une démarche d'ensemble « risque sismique » sur les écoles de Guadeloupe

Le 21 novembre 2004, un séisme, d'une magnitude de 6,3 sur l'échelle ouverte de Richter, est ressenti sur l'ensemble du territoire guadeloupéen. Il cause un décès, une cinquantaine de blessés et des dégâts matériels et économiques importants. Certaines écoles primaires sont très endommagées voire détruites.

Considérant que les élèves constituent une population particulièrement sensible lors de séismes et que les écoles peuvent jouer de plus une fonction d'abri « cyclone » pour l'ensemble de la population, l'Association des maires de Guadeloupe (AMG) et la Direction départementale de l'équipement de Guadeloupe (DDE), en partenariat avec le rectorat, ont lancé en 2006 une démarche d'ensemble, appuyée sur un prédiagnostic visant à :

- appréhender la résistance aux séismes des 350 établissements scolaires guadeloupéens ;
- définir des actions correctives à court ou moyen terme pour réduire les conséquences prévisibles d'une nouvelle secousse sur ces bâtiments.

Les acteurs locaux (collectivités, services de l'État, société civile) ont fait appel à des compétences techniques externes (CETE Méditerranée notamment), pour conduire l'opération. En guise de prédiagnostic, un inventaire sismique consistant en une évaluation sommaire de la présomption de la vulnérabilité aux séismes de toutes les écoles va être engagé. Il permettra de hiérarchiser le parc des établissements scolaires vis-à-vis du risque sismique et de définir un plan d'actions. Dans ce cadre, une mutualisation des connaissances sera mise en place par la création d'une base de données (mise en ligne d'un SIG) enrichie par chaque commune qui pourra s'y référer.



École primaire sur la commune de Marie-Galante.

GHISLAINE VERRHIEST

3 La gestion municipale des risques

Une gestion municipale des risques définit simultanément un dispositif de mobilisation des ressources et un plan d'action adapté aux particularités du territoire et à la temporalité de l'action municipale (retour sur investissement). Il convient de rappeler que la responsabilité de la collectivité peut être engagée en cas de dommages causés par un événement majeur, d'absence de prévention ou de communication des informations disponibles sur les risques. Aussi, la justification des choix des actions retenues (proportionnalité aux risques, moyens locaux, opportunités contextuelles spécifiques...) gagne à être formalisée.

La mobilisation des ressources

La mobilisation des ressources s'articule autour d'une organisation suivant trois niveaux :


- **Le niveau 1** correspond au niveau minimal de mobilisation des ressources. Le binôme de travail précité est confirmé. Des appuis complémentaires ponctuels sont identifiés en interne et en externe à la collectivité en fonction des besoins et possibilités. La configuration en niveau 1 paraît suffisante lorsque les problématiques de la commune sont d'ampleur limitée.



- **Le niveau 2** apparaît approprié pour la mise en œuvre d'actions disséminées qui mobilisent différents services. Chaque entité municipale dispose d'une connaissance du territoire qui participe à la compréhension des enjeux et des vulnérabilités : projets d'urbanisme et d'aménagement, profils sociaux des populations, pratiques de déplacements, tendances économiques... C'est une démarche de projet qui se met en place mobilisant les ressources existantes au sein de la municipalité.
- **Le niveau 3** correspond à la mise en place d'un travail en réseau. Celui-ci peut être pertinent lorsque les risques présents déterminent de façon forte les politiques municipales (usine Seveso, risque naturel, axe routier majeur...) ou lorsque les risques encourus dépassent la géographie communale. Ce travail en réseau permet de connaître les organismes qui gèrent l'autoroute, qui

participent à la gestion du risque inondation, etc. Il permet surtout de travailler sur des bassins de risques (bassin-versant hydraulique par exemple).

Certains territoires bénéficient de plateformes d'échanges porteuses chacune d'une identité propre. Ainsi, sur l'agglomération lyonnaise, « A-Risk » fédère des collectivités locales, l'université Lyon III, le CNFPT Rhône-Alpes, l'IRMA et le Certu. À Marseille, l'Institut de prévention et de gestion des risques (IPGR), associe des collectivités et des professionnels publics ou privés. D'autres réseaux peuvent être mentionnés : l'Institut européen des risques au Havre, le Centre européen de prévention des inondations à Orléans, le Réseau Idéal et l'Association des écologistes qui animent conjointement un réseau risques. L'ensemble de ces structures participe à l'amélioration de la gestion territoriale des risques.

	Niveau 1 « Pôle de compétence »	Structuration du binôme initial élu/technicien éventuellement renforcé
	Niveau 2 « Équipe projet »	Niveau 1 + mise en place d'une équipe projet transversale aux services municipaux : voirie, logement, social, police municipale...
	Niveau 3 « Travail en réseau »	Niveau 2 + développement d'un travail en réseau avec des partenaires extérieurs (services de l'État, autres collectivités, universités...)

SOURCE : CERTU BGD

Une organisation selon trois niveaux.

La mobilisation des ressources internes à la collectivité (niveau 1 ou 2) ouvre le plus souvent sur un besoin de formation de base ou spécialisée sur un type de risque. Les offres de formation proviennent notamment du centre national de la fonction publique territoriale, de l'IFORE, mais aussi du secteur privé.

Le plan d'action ajusté

Au croisement des besoins et des moyens, le plan d'action ajusté traduit les priorités tenant compte de la volonté exprimée dans les instances municipales. Son objectif est la mise en œuvre d'actions opérationnelles mais celles-ci doivent s'inscrire dans une démarche plus large de gestion de la connaissance du risque et d'inscription des actions dans une approche intégrée, voire dans une vision de développement durable. Une évocation annuelle permet de mesurer les résultats obtenus et d'ajuster chaque année le plan comme les ressources.

La connaissance du risque local

La connaissance du risque local est le socle d'une démarche de gestion des risques. Elle est un préalable à la conduite opérationnelle des actions qui à son tour enrichit la connaissance. Elle porte sur les aléas, les situations particulières de vulnérabilité ou les situations potentielles de crise. Cette connaissance peut se construire de façon appropriée :

- en constituant une ressource documentaire (documents techniques, textes réglementaires, études...) ajustée sur les problématiques locales ;
- en menant des investigations spécifiques par les moyens propres de la commune (reportages photographiques par exemple) ou par le recours à un prestataire extérieur rémunéré. Ces investigations peuvent préciser les données communiquées par les services spécialisés – dans le cadre des portés à connaissance par exemple – mais aussi mieux cerner des phénomènes locaux qui échappent à tout suivi supra communal.



Stockage de gaz Butane.

La publication de synthèses (Dicrim, mémento, vademecum, diagnostic...) participe de la prévention des



La démarche d'ensemble



risques et affirme envers la population la réalité d'un service public de proximité sur cette question. Elle place la collectivité en position de partenariat vis-à-vis des administrations et experts. Elle apporte un bénéfice politique qui rejaillit sur l'efficacité des politiques locales en diminuant les incertitudes de leur mise en œuvre.

La connaissance du risque local devient une connaissance locale du risque au prix d'un travail partenarial avec les services experts et d'une écoute du territoire, à l'affût des informations qui peuvent y être recueillies auprès des habitants ou acteurs locaux.

Les actions ciblées, affichées et concertées

Un programme d'actions communal cible des actions opérationnelles : élaboration du PCS ou du Dicrim, gestion du ruissellement urbain, incitation au débroussaillage, mise en place d'un dispositif d'alerte de la population...

Pour chaque action, les modalités de mise en œuvre et de suivi sont explicitées.

Il s'agit notamment de désigner un responsable, d'identifier l'ensemble des acteurs impliqués, les principes et les résultats attendus. Une procédure de suivi est à définir pour disposer d'une visibilité et communiquer sur l'avancement du programme, s'assurer de l'efficacité des mesures entreprises et réorienter si besoin les actions en cours.

On sait que l'acceptabilité des risques est étroitement liée à la connaissance de ceux-ci (on accepte et comprend mieux ce que l'on connaît) mais aussi à la conscience que des actions efficaces sont mises en œuvre pour gérer ces risques. Il est donc important que les actions soient discutées en toute transparence avec l'ensemble des acteurs concernés dont la population. Cette concertation peut dépasser le cadre communal. Des réflexions sur ce thème sont par exemple en cours dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans le cadre de la définition d'une stratégie globale de gestion des risques sur le bassin de l'Huveaune par les acteurs locaux – services de l'État, collectivité et société civile.

D'une vision intégrée au développement durable

La gestion des risques sur un territoire donné ne peut être envisagée sans mise en relation avec les autres composantes, contraintes et projets du territoire et sans considération des différentes échelles infra et supra communales.

Les actions sont ainsi à définir en intégrant d'autres



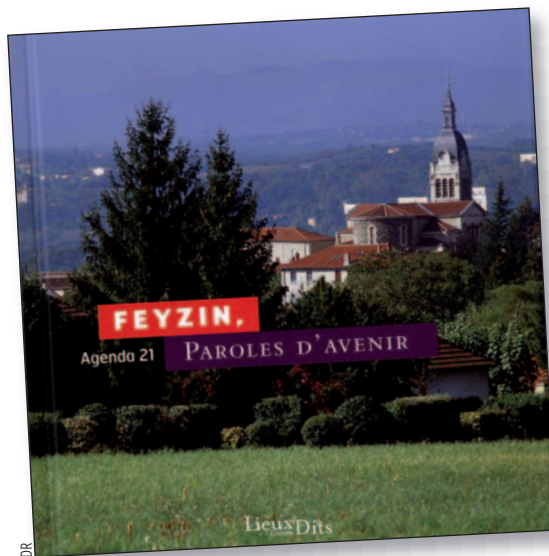
Exemple d'affiche relative au débroussaillage.

« La prévention des risques peut devenir une composante à part entière d'un projet de développement durable du territoire »

considérations que celles strictement liées aux risques. Il pourra s'agir de concilier la prévention des risques avec : les projets de territoire, les politiques de réhabilitation de l'habitat, les transports, l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, la qualité paysagère... À titre d'exemple, la ville des Abymes (Guadeloupe) a réalisé une étude sismique pour guider des choix en matière de renouvellement urbain : démolition-reconstruction, réhabilitation, renforcement...

La prévention des risques peut devenir une composante à part entière d'un projet de développement durable du

territoire comme l'a conçu la ville de Feyzin en élaborant son Agenda 21 « Feyzin, paroles d'avenir ». Elle est une façon d'ouvrir la commune sur son environnement physique (bassin-versant par exemple propice à la mise en œuvre d'un contrat de rivière) ou économique (développement d'approches partagées avec des industriels). Ces ouvertures révèlent des échelles de traitement de problèmes plus larges que le cadre communal lui-même.



Couverture de l'Agenda 21 de la ville de Feyzin.

Gestion d'ensemble à Marseille : du ruissellement urbain aux pollutions marines

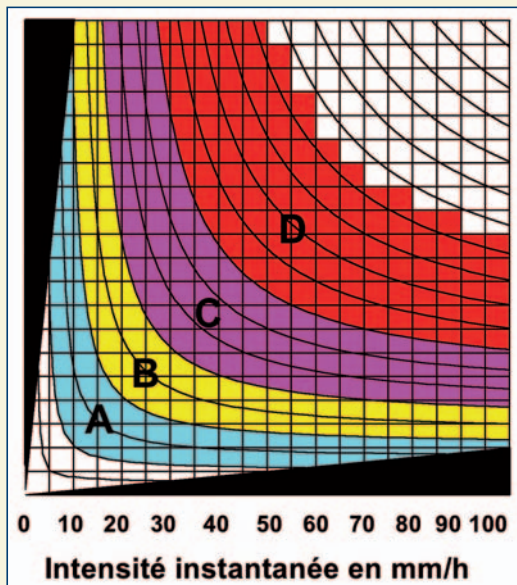
Pour répondre à des événements de ruissellement urbain dont les effets peuvent mettre en cause la sécurité des personnes, la ville de Marseille a mis en place un système de surveillance et d'intervention adapté à l'intensité de chaque événement météorologique. Ce dispositif repose en premier lieu sur une surveillance hydro-météorologique – recourant à l'imagerie radar – assurée au quotidien par l'exploitant du réseau d'assainissement, en second lieu sur une évaluation en temps réel du niveau de gravité de l'événement. Il permet l'information de la population et la mobilisation circonstanciée des moyens d'intervention : Seram exploitant le réseau d'assainissement, Direction de l'eau et de l'assainissement, élus, services de secours, marins pompiers, police municipale, services municipaux.

L'abaque utilisé pour l'évaluation du risque est enrichi par les événements survenus, ce qui renforce au fil des années sa précision.

Mais la démarche menée sur l'agglomération de Marseille répond en fait à deux objectifs distincts. Il s'agit de prévenir les risques liés aux inondations torrentielles mais également de protéger la qualité des eaux de baignade dans des zones de plages en période estivale. Le système de télésurveillance et télégestion du système d'assainissement¹ mis en place assure un couplage de ces deux objectifs :

- en évitant les rejets en milieu naturel, lors des pluies faibles ;
- en assurant la pleine capacité de rétention des ouvrages de décharge lors des pluies intenses.

La surveillance des ouvrages en pluie faible permet d'informer la Direction de la santé publique de toute pollution déversée sur les plages et d'aller jusqu'à interdire temporairement la baignade si nécessaire.



Abaque de gestion du ruissellement urbain.

1. La notion de système d'assainissement est ici prise au sens large : il s'agit des ouvrages spécifiques d'assainissement (réseau mineur) et des voiries (réseau majeur).





La prise en compte des risques est un maillon de l'action communale qui gagne à être « confectionné sur mesure » par la collectivité elle-même. La gestion municipale des risques s'articule alors autour de la structuration d'un pôle de compétence et d'une gestion de la connaissance du risque local.

Elle produit tout à la fois un premier niveau d'expertise local, un service de proximité à la population, une plus grande cohérence dans l'action municipale prise dans son ensemble. Cette gestion ouvre sur des synergies à des échelles extra-communales. Elle offre un gain de co-

hérence entre différentes échelles territoriales (quartier, commune, communauté d'agglomération, département, région...), la possibilité de bénéficier du retour d'expérience d'autres acteurs et la mutualisation éventuelle de moyens techniques et financiers, tant pour la mise en œuvre que pour le suivi des actions. ■

1. Bernard Guézo, responsable du groupe Risques au Certu et docteur au pôle Cindyniques de l'École nationale supérieure des Mines de Paris.
2. Ghislaine Verrhiest, responsable du pôle « Prévention des risques et vulnérabilités » au CETE Méditerranée.



Pont sur la Mourachonne dans la commune de Pégomas, Alpes-Maritimes.

Bibliographie

- Fremaux C., « La responsabilité des maires face aux risques naturels », *Annales des Mines*, n° 44, 2002, p. 43-48.
- Guézo B., Verrhiest G. et Guicherd M., *Prise en compte des risques par les collectivités : des concepts à l'action*, Certu, mai 2007, 6 p.
- Guézo B. et Verrhiest G., « Réduire la vulnérabilité urbaine aux risques majeurs », *Techni.Cités* n° 108, avril 2006.
- Jonckheere D., « Réduire la vulnérabilité des 350 écoles de Guadeloupe : d'abord un diagnostic global », *Ponts et Chaussées Magazine*, n° 3, 2007, p. 56-63.
- Peretti-Watel P., « Pourquoi un risque est-il acceptable ? Représentations du risque et inégalités sociales », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 38, 1999, p. 9-35.
- *Security and trust in cities (Setric)*, Interreg IIIC, CD-Rom, Certu, 2006.
- Verrhiest G. et Jacquet G., « Vulnérabilité aux séismes des écoles primaires de Guadeloupe – Définition d'une méthodologie », Actes du 7^e colloque national de l'Association française de génie parasismique (AFPS), 2007, 9 p.
- Actes du colloque « Le plan communal de sauvegarde » Grand Lyon/A-Risk 2006 (en cours de publication Certu).

Remerciements à :

Valérie Godfrin, ingénieur de recherche, École des mines de Paris, pôle Cindyniques (Sophia-Antipolis)

Tchen Guyen, responsable de la plateforme A-Risk, université Lyon III

Michel Cenuit, responsable du département environnement, Certu.

Territorial Presse

Tiré à part de Techni.Cités, édité par Territorial SAS
58 cours Becquart Castelbon - 38500 Voiron
Site Internet : www.technicites.fr

- Directeur de publication et représentant légal : Jacques Guy
- Associé principal : Groupe Moniteur Holding
- Dépôt légal : à parution - CPPAP 0509T80254
- Impression : Imp. du Pont de Claix - ZAE Les Bauches - 9 chemin de la Plaine - 38640 Claix