

# **Territorialisation ou déterritorialisation du risque ? Analyse comparative et critique de la procédure de réalisation des PPRNP**

Brice Martin, Romain Ansel, Ouarda Guerrouah, Lauriane With

► **To cite this version:**

Brice Martin, Romain Ansel, Ouarda Guerrouah, Lauriane With. Territorialisation ou déterritorialisation du risque ? Analyse comparative et critique de la procédure de réalisation des PPRNP. Riseo : risques études et observations, CERDACC, 2010, <http://www.riseo.fr/-Revue-1-#page29>. hal-00533210

**HAL Id: hal-00533210**

**<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00533210>**

Submitted on 5 Nov 2010

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **Territorialisation ou déterritorialisation du risque ? Analyse comparative et critique de la procédure de réalisation des P.P.R.N.P.**

**Par**

**Brice MARTIN**, Maître de conférences en géographie à l'Université de Haute-Alsace, Membre du C.R.E.S.A.T. EA3436,  
**Romain ANSEL, Ouarda GUERROUAH, Lauriane WITH**, Doctorants en géohistoire des risques, Membres  
du C.R.E.S.A.T. EA3436

**Résumé :** Le système français de prévention des risques majeurs s'appuie, notamment, sur le zonage réglementaire des Plans de Prévention des Risques (P.P.R.). Depuis leur instauration dans le cadre de la loi Barnier de 1995, plus de 8.000 communes françaises en ont été dotées. Réalisé dans le cadre du programme franco - allemand A.N.R. - D.F.G. « *TRANSRISK* », cet article se propose d'effectuer un bilan critique des P.P.R. « *naturels* » et de leur impact sur les territoires et leurs acteurs.

1. Si ses débuts ont été laborieux, force est de reconnaître que la loi Barnier sur la prévention des risques naturels constitue un incontestable succès, notamment en ce qui concerne l'approche territorialisée associée au zonage réglementaire. En 15 ans, ce sont plus de 8.000 communes qui se sont vues dotées d'un, ou de plusieurs plans de prévention des risques, naturels d'abord, puis technologiques suite à la loi Bachelot de juillet 2003. Face à la pression croissante qui s'exerce sur les territoires (périurbanisation, littoralisation, réseaux, etc.) et leurs acteurs, il était indispensable de « *dire le risque* » et, au moins, de freiner la croissance de la vulnérabilité et l'aggravation de l'aléa. Ceci dans le but de réduire le coût humain, socio-économique, politique du risque. En ce sens, les plans de prévention des risques ont indubitablement l'avantage d'exister. Mais leur réalisation, souvent à marche forcée, pour répondre à des objectifs politiques ou une demande sociale forte en situation de crise, n'a guère laissé le temps à la réflexion critique sur la procédure, sa conduite et ses finalités. Pour autant, cela a-t-il été figé définitivement au départ en 1995 ? Evidemment, non, les P.P.R. ayant pour objectif, notamment, d'introduire cette part de souplesse qu'il manquait aux P.E.R. Mais l'on se rend compte qu'il s'est surtout agi de corriger au fur et à mesure les erreurs, les oublis, les insuffisances initiales, pour répondre à l'urgence, sortir de situations de blocage et, surtout, rendre cet outil lisible, cohérent et acceptable par les acteurs des scènes locales du risque. On peut considérer de manière positive cette faculté des services de l'Etat à corriger leur copie, même si cela s'est fait davantage dans la réaction que dans l'anticipation. Mais, même si l'on reste toujours dans une dimension très régaliennne, voire technocratique de risques dont la lecture nécessite pourtant une approche territoriale fine, le résultat est que l'on dispose d'une procédure unique mais avec des P.P.R.N. plus différents les uns des autres, sur le fond comme sur la forme, dans le temps et dans l'espace. Et cette diversité relève, hélas, davantage de la procédure elle-même que d'une prise en compte des particularités des territoires. D'où, bien entendu, un réel problème de lisibilité, mais aussi d'efficacité, notamment en matière de construction d'une culture du risque, compte tenu des « *curiosités* » qui caractérisent bon nombre de P.P.R.N., qu'il s'agisse du déroulement de la procédure comme du zonage réglementaire.

## **I. Etat d'avancement de la procédure**

2. En premier lieu, il convient de réaliser un rapide bilan de l'état d'avancement des procédures à l'échelle nationale. Selon la base de données G.A.S.P.A.R. (Gestion Assistée des Procédures Administratives relatives aux Risques naturels et technologiques<sup>1</sup>), on arrive, début 2010, à un chiffre d'un peu plus de 8.000 communes couvertes par un P.P.R.N. de différentes catégories (inondations, mouvements de terrain, affaissements miniers, avalanches, cyclones / ouragans, feux de forêts, tassements différentiels, séismes et éruptions volcaniques) ; auxquelles se rajoutent environ 2.700 communes concernées par une procédure antérieure (P.S.S., R.I. 111-3 du Code de l'urbanisme, P.E.R.), sachant que pour certaines d'entre elles, les procédures se superposent : par exemple, pour les inondations à Cournon d'Auvergne (Puy de Dôme) : P.S.S. + P.E.R. + P.P.R.N. La base de données G.A.S.P.A.R. se révèle, d'ailleurs, d'un usage relativement complexe. Ainsi, un P.P.R.N. communal multirisques, bénéficiera d'une entrée par risques, par exemple à Vars (Hautes-Alpes) on mentionne 3 P.P.R.N. (avalanches, inondations, mouvements de terrain), alors qu'il s'agit d'une seule et même procédure. Mais le risque d'inondation y est considéré dans sa globalité, sans énumération des cours d'eau. A l'inverse, les P.P.R.N. par bassin de risque vont dissocier les aléas et les cours d'eau pour le risque d'inondation : Colmar (Haut-Rhin) va être concernée par 3 P.P.R.N. « inondations » différents, réalisés séparément, qui correspondent aux rivières de l'Ill, de la Lauch et de la Fecht. Sans compter que le ministère communique de manière ambiguë sur l'état d'avancement des procédures de P.P.R.N. Lorsqu'on a « fêté » en décembre 2005 le fameux 5000<sup>ème</sup> P.P.R.N. (Baie-Mahault en Guadeloupe<sup>2</sup>), il s'agissait bien entendu de la 5000<sup>ème</sup> commune dotée d'un P.P.R.N. L'approche par bassin de risque a permis une accélération significative, un seul et même P.P.R.N. pouvant traiter au cours d'une seule et même procédure parfois plus d'une cinquantaine de communes. Mais l'impulsion ministérielle a été tout aussi considérable dans la foulée de la loi de juillet 2003. Ainsi, si 3000 P.P.R.N. ont été réalisés en 6 ans (fin 2001), 2.000 de plus étaient approuvés 4 ans plus tard (fin 2005), puis 3.000 supplémentaires dans les 4 années suivantes (fin 2009). Un bon nombre de P.P.R.N. restent pour l'instant à l'état de prescription, sachant que les objectifs, à terme, tablent sur un total de 16.000 communes prioritaires dites « à risques » et devant bénéficier d'un zonage réglementaire. Notons que, parallèlement, plus de 30 000 ont fait l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle.

3. Dans le détail des risques couverts par les P.P.R.N., si les risques volcaniques ne touchent, par exemple, qu'un nombre limité de communes d'outre-mer, le risque d'inondation reste le plus largement représenté puisqu'il concerne plus des 2/3 des communes. On a, bien entendu, ici, une explication partielle à l'accélération du nombre de communes couvertes par un P.P.R.N. : si au départ les approches communales dominaient, on s'est rapidement orienté vers la réalisation de zonages par bassin de risque. Ce qui est à la fois cohérent spatialement en termes de prise en compte de la dynamique globale d'un cours d'eau dans son bassin-versant et... efficace, car une seule et même procédure permet de prendre en compte un grand nombre de communes. D'où un gain de temps et d'argent. Ainsi le P.P.R.N. Inondations de l'Ill (Haut-Rhin) ou de la Zorn (Bas-Rhin) couvre respectivement 50 et 42 communes. Mais, il faut également noter que nombre de communes sont concernées par des risques multiples, comme Jausiers dans les Alpes de Haute-Provence (inondations, mouvements de terrain, avalanches, séismes) ou, cas extrême, Grand'Rivière en Martinique ou Pointe à

---

<sup>1</sup> [http://www.prim.net/professionnel/procedures\\_regl/avancement.html](http://www.prim.net/professionnel/procedures_regl/avancement.html).

<sup>2</sup> M.E.D.D. (2006), 1995-2005 : 5000 P.P.R. - 10 ans de P.P.R., quelles perspectives pour la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement ?, actes du colloque du 19 décembre 2006 au Muséum national d'histoire naturelle, pp 5-12.

Pitre en Guadeloupe : séismes, éruptions volcaniques, mouvements de terrain, inondations, et cyclones ! Cette situation conduit autant à la réalisation d'un seul et même zonage réglementaire qu'à la superposition de plusieurs procédures différentes. Ainsi, Illfurth (Haut-Rhin) bénéficie de 4 P.P.R.N. dont 2 pour un même risque d'inondation, mais pour deux cours d'eau distincts (Largue, approuvé en 1999 ; Ill approuvé en 2006). A l'opposé, Clermont-Ferrand est concerné par les P.P.R.N. inondations de 5 cours d'eau (Bedat, Argnat, Saussade, Tiretaine, Artière) mais dont l'instruction s'est effectuée au cours d'une seule et même procédure.

4. A la complexité des situations caractéristiques de chaque territoire à risque se rajoute, donc, une complexité due à la variété des procédures. Inévitablement, se posent donc les questions de la lisibilité, de l'objectivité et de l'efficacité des P.P.R.N. (en termes de prise en compte des particularités territoriales et d'appropriation par les acteurs des scènes locales du risque) et, au-delà, de l'égalité face, non pas au risque, mais au zonage du risque et aux contraintes qui s'y rapportent.

## **II. Lisibilité, objectivité des procédures**

5. Si des questions se posent quant à la lisibilité et à l'objectivité des P.P.R.N., cela résulte d'une succession de problèmes méthodologiques en ce qui concerne le déroulement de la procédure et la réalisation du zonage réglementaire.

### **A) La méthode de réalisation, de la souplesse à une certaine confusion**

6. Au départ, le principe de simplification de la méthode de zonage réglementaire introduit par la loi Barnier, était tout à fait louable. En abrogeant, d'une part, les différentes procédures existantes (P.S.S., R.I. 111-3 du Code de l'urbanisme, P.E.R.), en allégeant et en assouplissant significativement, d'autre part, la méthode employée dans le cadre des P.E.R. Mais, si les P.P.R. ont donc été construits sur l'échec des P.E.R., leur mise en place relève également d'une volonté du législateur de répondre rapidement à la multiplication de situations de crises (inondations de Vaison la Romaine en 1992, glissement de terrain de la Salle en Beaumont en 1993, inondations du Rhône en 1993 et 1994, etc.). Une action politique *a posteriori* finalement classique : les P.S.S. (1935) ayant un lien avec les terribles inondations du Tarn en 1930, les Cartes de Localisation Probables des Avalanches (C.P.L.A., 1971) avec l'avalanche de Val d'Isère en 1970, etc., la loi Bachelot de juillet 2003 constituant, elle aussi, autant une réponse aux inondations de 2002 qu'à la catastrophe d'A.Z.F. à Toulouse. Or l'urgence n'est pas toujours bonne conseillère et, dans le cas des P.P.R.N.<sup>3</sup>, force est de constater que la méthode s'est construite davantage dans le feu de l'action qu'à travers une réflexion préalable et posée. Et ceci notamment lorsque les services de l'Etat ont eu à répondre à des oppositions de la part des acteurs des scènes locales du risque, à des blocages multiples, difficilement compatibles avec des objectifs de résultats imposés par le Ministère. Et la « *souplesse* » revendiquée au départ a pu donner l'impression d'une certaine navigation à vue. En témoigne, tout d'abord, le calendrier des publications par le Ministère des différents guides relatifs à la réalisation des P.P.R.N. Si la loi date de 1995, le guide

---

<sup>3</sup> Les P.P.R.T. se démarquent nettement de cette logique, apparente, de construction dans une certaine précipitation.

général des procédures est paru en 1997<sup>4</sup>, ceux spécifiques aux inondations<sup>5</sup> ou aux mouvements de terrain<sup>6</sup> en 1999, aux séismes<sup>7</sup> en 2002, aux avalanches en 2003 (Montroc en 1999 est passée par là), etc. Le « *Guide de concertation* » n'est publié qu'en 2004<sup>8</sup>, et c'est bien révélateur qu'il ait fallu le publier, suite déjà à deux autres publications : « *Recueil des démarches d'information et de communication dans l'élaboration des P.P.R.* » (2001) et « *P.P.R. : votre atout pour la prévention des risques naturels* » (2001). Plus tardifs encore : le « *cahier des recommandations sur le contenu des P.P.R.* » (2006), « *Les rôles des acteurs de la prévention des risques naturels* »<sup>9</sup> (2008) et... le « *Glossaire des risques naturels* »<sup>10</sup> (2008), juste 13 ans après la loi Barnier ! Des documents tellement évidents qu'on a du mal à concevoir qu'ils n'aient pas été pensés, conçus, diffusés dès le départ, quitte à retarder un peu la procédure. Ceci ne participe pas à la définition d'une ligne claire en termes de méthode ni pour chaque type de risque, ni pour l'ensemble de l'approche. Se mêlent ainsi approches communales et bassins de risques, prise en compte catégorielle ou multirisques, et variété infinie des résultats cartographiques en matière de zonage, que ce soit en termes de choix du fond, de l'échelle, de la sémiologie graphique et même des données représentées. Et cette variabilité se retrouve évidemment en matière de règlement. Ce qui aboutit parfois à des situations pour le moins complexes ! Par exemple, Illfurth (Haut – Rhin) « *bénéficie* » de deux zonages « *inondations* » différents relatifs aux deux cours d'eau qui s'y rejoignent, l'un réalisé en 1999 (Largue), l'autre en 2006 (Ill). A cette superposition de zonages différents, s'en rajoutent encore deux autres : ceux des P.P.R. mouvements de terrain et sur – risques sismique (2003). Avec autant de règlements différents bien entendu. Un mille-feuille qui n'a rien à voir avec le résultat de P.P.R. multirisques, globaux et pragmatiques réalisés ailleurs. Or, il est clair qu'une analyse préalable devrait faire ressortir les situations « *multirisques* » et conduire à une procédure réglementaire adaptée. A condition que cette analyse préalable ait été effectuée...

### ***B) De curieuses définitions des priorités***

7. En théorie, les P.P.R. auraient du s'inscrire dans le prolongement d'un état des lieux du risque à l'échelle départementale, concrétisé par des documents officiels donnant une direction, une lisibilité, une cohérence à la procédure : un Dossier Départemental sur les Risques Majeurs (D.D.R.M.), prolongé par un dossier communal synthétique (D.C.S.) voire un D.I.C.R.I.M. (Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs). A partir de cette feuille de route, dans chaque département les préfets devraient veiller à la réalisation prioritaire de P.P.R.N. dans les communes où les risques étaient les plus forts (aléas forts, importance des enjeux). Or, on remarque, d'abord, que ce ne sont pas forcément les zones urbaines qui ont été traitées en priorité, alors que les enjeux matériels et humains y sont bien plus importants que dans les zones rurales. On pourra toujours objecter que ces situations

---

<sup>4</sup> M.A.T.E. (1997), *Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (P.P.R.), guide général*, la Doc. Française, 76 p.

<sup>5</sup> M.A.T.E. (1999), *Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (P.P.R.): risques d'inondation. Guide méthodologique*, la Doc. Française, 122p.

<sup>6</sup> M.A.T.E. (1999), *Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (P.P.R.): mouvements de terrain. Guide méthodologique*, la Doc. Française, 110p.

<sup>7</sup> M.E.D.D. (2002), *Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (P.P.R.): risques sismiques. Guide méthodologique*, la Doc. Française, 111p.

<sup>8</sup> M.E.D.D. (2004), *Plans de prévention des risques naturels prévisibles (P.P.R.), Guide de la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales*, La Doc. Française, 64 p

<sup>9</sup> En ligne sur le site [www.prim.net](http://www.prim.net) : [http://catalogue.prim.net/79\\_les-roles-des-acteurs-de-la-prevention-des-risques-naturels.html](http://catalogue.prim.net/79_les-roles-des-acteurs-de-la-prevention-des-risques-naturels.html).

<sup>10</sup> En ligne sur le site [www.prim.net](http://www.prim.net) : [http://catalogue.prim.net/78\\_glossaire-des-risques-naturels---document-provisoire-30-janvier-2008-h.html](http://catalogue.prim.net/78_glossaire-des-risques-naturels---document-provisoire-30-janvier-2008-h.html).

demandent des analyses plus longues et plus difficiles. Mais on assiste aussi dans certains départements à une curieuse interprétation des priorités. Ainsi, dans le Haut-Rhin, c'est le P.P.R. « inondation » de la vallée de la Largue qui a été instruit en premier et approuvé dès 1998, alors que les P.P.R. d'autres cours d'eau du département, prescrits en même temps, ne l'ont été que beaucoup plus tard (approbation en 2006, par exemple, pour l'Ill, 2008 pour la Fecht, etc.). D'autres commencent à peine à être instruits (Doller, prescrit en 1997), et certaines rivières sont pour l'instant tout bonnement oubliées, malgré un nombre remarquable d'arrêtés de catastrophes naturelles. Pour quelle raison a-t-on débuté par la Largue ? Parce que les enjeux et les risques y étaient modérés, malgré des inondations assez fréquentes. Par conséquent, les acteurs locaux n'allaient guère opposer de résistance en l'absence de contraintes significatives dans le zonage réglementaire. Mieux, ils étaient même demandeurs<sup>11</sup>. C'était donc un moyen « *de se faire la main* » à moindre coût, la procédure ayant été conduite à son terme en un peu plus d'une année ! A l'opposé, la préfecture du département des Hautes-Alpes a procédé à l'instruction logique de P.P.R. dans une dizaine de communes prioritaires, en s'appuyant non seulement sur les compétences techniques des services de la R.T.M.<sup>12</sup> et leur connaissance géohistorique des risques naturels à l'échelle locale, mais également sur un atlas départemental des risques naturels<sup>13</sup> constituant une excellente vue d'ensemble en matière de priorités<sup>14</sup>. Quelque soit le département, l'atlas des zones inondables aurait lui aussi constitué une excellente base pour définir des actions prioritaires mais encore aurait-il fallu, là aussi, qu'il soit disponible avant la réalisation des P.P.R., ce qui était loin d'être le cas partout ! Et de fortes contraintes de calendrier conditionnent la mise en place des P.P.R.

### **C) Les impératifs de calendrier**

8. La pression qu'exerce l'opinion publique, le coût croissant des catastrophes et les impératifs plus politiques du calendrier électoral, perturbent l'efficacité de la prise en compte et du zonage des risques. Dans le prolongement de la loi Bachelot de 2003, l'Etat a fixé des objectifs de réalisation de P.P.R. (5.000 communes fin 2005) nécessitant une telle accélération des procédures, qu'il est parfois devenu difficile techniquement, financièrement, humainement, de consacrer suffisamment de temps à l'analyse des caractéristiques des phénomènes potentiellement dommageables et de leurs conséquences sur les enjeux. Faute de temps suffisant, notamment pour l'indispensable recherche historique sur les événements de référence, la procédure « *à dire d'expert* » a conduit ces derniers à sous-traiter une part de l'analyse auprès des bureaux d'étude, à ouvrir le parapluie au maximum quitte à surestimer les risques, une façon également de se prémunir face à une éventuelle mise en cause liée à une mauvaise évaluation. D'où, parfois, une procédure minimaliste et un résultat maximaliste dans laquelle la concertation, l'échange avec les acteurs des scènes locales du risque deviennent plus secondaires. Lorsque l'on dispose d'une bonne connaissance des événements passés, de sources aisément accessibles, voire d'un travail préparatoire en amont (*cf* cas des Hautes-Alpes), cette accélération ne porte pas forcément préjudice à la qualité du zonage (pour ce qui est de son acceptation, c'est autre chose !).

---

<sup>11</sup> L. With (2007) : *Gestion et prévention du risque d'inondation : cas du bassin de la Largue*, in Actes du C.R.E.S.A.T. n°4, pp.67-72, C.R.E.S.A.T.-U.H.A., 2007

<sup>12</sup> « *Restauration des Terres en Montagne* », administration créée dans les années 1860, spécifique aux Alpes et aux Pyrénées et rattachée à la D.D.A.F. (ou à la D.D.T. depuis janvier 2010).

<sup>13</sup> T. Fanthou, G. Gambier (1991) - *Un atlas des risques majeurs dans les Hautes-Alpes*, B.A.G.F., n°3, p 205-210.

<sup>14</sup> Les blocages n'en ont pas moins été parfois très lourds, certaines procédures s'étalant sur plus de 6 ans.

Ailleurs, on peut s'interroger, notamment quand des inondations réelles s'étendent bien au-delà du zonage réglementaire, comme c'était par exemple le cas lors des inondations dans le département de l'Hérault en 2002. Mais on peut même se demander si cette pression exercée par le Ministère n'a pas conduit les préfetures à chercher à faire du chiffre, en poussant à l'instruction de P.P.R.N. pas vraiment prioritaires et encore moins indispensables. Le P.P.R.N. mouvements de terrain de la Largue concerne un territoire dans lequel, finalement, il n'y a aucun secteur classé en zone rouge, donc inconstructible. On peine même à y trouver des phénomènes actifs à l'heure actuelle ou dans le passé. Pourquoi l'a-t-on instruit en priorité ? Les raisons sont loin d'être claires.

#### **D) Les limites de la spatialisation des risques**

9. En creusant la question du P.P.R.N. mouvements de terrain de la Largue, on découvre rapidement qu'à la base du lancement de la procédure se situe un problème de gestion d'un petit glissement dans une commune. Et un conflit insoluble entre riverains a débouché sur la mise en place d'une procédure de P.P.R.N. à l'échelle d'un bassin<sup>15</sup>. Dans l'absolu, pourquoi pas, si les risques sont réels. Mais le périmètre choisi, à savoir le même que pour le P.P.R.N. inondation (donc un bassin versant), est-il pertinent pour les mouvements de terrain ? Et l'on touche là aux limites de l'approche par bassin de risque, notamment lorsque l'on est confronté à une situation multirisque. D'autant plus que la prise en compte de ce qu'on pourrait appeler le territoire de l'aléa (et du risque) n'est pas forcément compatible avec le découpage administratif du territoire. On a beau s'appuyer sur une démarche de type « *bassin de risque* », le P.P.R.N. inondation de l'Ill approuvé en 2006 ne concerne que la partie amont, haut-rhinoise, du cours d'eau. Au nord d'Illhaeusern, on change non seulement de département (Bas-Rhin), mais de méthode de réalisation du zonage réglementaire, passant du bassin de risque à la juxtaposition de différentes procédures à l'échelle communale : en descendant la rivière on passe d'un RI 111-3 pour 18 communes à un P.E.R. pour les 6 suivantes, puis à un P.P.R.N. pour la seule ville de Strasbourg, avant de revenir à un P.E.R. pour les 4 communes du nord de Strasbourg et enfin... à aucun zonage du tout pour les villages proches de la confluence de l'Ill et du Rhin. Une complexité extrême contrastant avec le cas du P.P.R.N. « *inondation* » de la Sarre approuvé en 2000 : l'approche de la rivière s'est faite de manière globale dans le cadre d'une procédure conjointe aux communes des départements du Bas-Rhin et de Meurthe et Moselle. Un bel exemple de dépassement logique et rationnel des frontières administratives, sauf qu'on a visiblement oublié ce même principe en 2009 pour le P.P.R.N. Inondation de la Zorn (Bas-Rhin) qui « *oublie* » les communes de Meurthe et Moselle du haut bassin. Plus curieux encore, le P.P.R. inondation du bassin de la Largue (Haut-Rhin) comprend tout le bassin versant... sauf les 3 communes situées le plus en amont sur la rivière ! Pour des raisons loin d'être claires une nouvelle fois.

#### **E) La question des compétences des maîtres d'ouvrage**

10. Des curiosités qui, invariablement renvoient à la question des compétences du maître d'ouvrage qui va conduire l'instruction des P.P.R., effectuer ou, au moins superviser les expertises. Dans

---

<sup>15</sup> B. Martin (2006) *Discussion autour du plan de prévention des risques (P.P.R.) « mouvements de terrain » du bassin de la Largue (Haut-Rhin)*, in Actes du C.R.E.S.A.T. n°3, pp.41-50, C.R.E.S.A.T.-U.H.A., 2006.



quelques départements, les services déconcentrés de l'Etat disposent de personnels aux compétences fortes et anciennes en matière de risques naturels, notamment les services R.T.M. évoqués précédemment. Ils ont l'avantage de faire autorité en matière de risques et d'être connus des acteurs locaux, ce qui facilite les échanges, la concertation et l'acceptation du zonage réglementaire. Dans d'autres départements, la moins bonne connaissance des territoires et des processus par les services instructeurs nécessite un recours systématique à des bureaux d'étude pour l'évaluation des risques. On s'éloigne forcément de l'approche « à dire d'expert ». Les disparités en terme de zonages qui apparaissent d'une commune ou d'un département à l'autre, ne reposent donc pas uniquement sur les différences de méthode (naturaliste ou modélisation), mais s'expliquent également par l'opposition entre une approche locale et très ancrée dans le territoire (type services R.T.M.) et celle plus théorique, globalisante, voire déterritorialisée des bureaux d'étude. Pour autant, il revient tout de même au service instructeur d'apprécier la justesse du travail préparatoire des bureaux d'étude. Puis, surtout, d'en expliquer ensuite les résultats aux acteurs des scènes locales du risque peu disposés face à une démarche qui privilégie le regard extérieur, l'approche technicienne au détriment de la connaissance fine du territoire apportée par le vécu. De plus, le nombre limité des bureaux d'étude et l'uniformisation de leur démarche tendent à niveler les spécificités de chaque territoire, ce qui n'est pas un avantage. Se rajoute à cela un certain flou en matière de responsabilités administratives quant à la conduite des procédures de P.P.R. Dans une même région et pour un même risque, mais d'un département à l'autre, le service instructeur peut aussi bien être la D.D.A.F. que la D.D.E., avec chacune leur méthode de travail. Sans compter que, par exemple, pour les inondations les D.I.R.E.N. (suivi des cours d'eau), voire les D.R.I.R.E./D.R.E.A.L. (pour les établissements industriels / artisanaux en zone à risque) ont aussi leur mot à dire, sans oublier les services du Conseil Général, intervenant, notamment, sur les aménagements de rivière. Un manque de lisibilité qui a disparu, du moins sur le papier, depuis la refonte de l'administration au premier janvier 2010 et la réunion de ces services au sein des D.D.T. (Directions départementales des Territoires). Mais, parallèlement, cette refonte donne aussi aux nouvelles D.R.E.A.L. (Direction Régionale de l'Environnement, l'aménagement et le logement) des compétences en matière d'information sur les risques...

## **F) Les soucis de sémiologie graphique**

**11.** Et l'on peut leur souhaiter une certaine capacité d'adaptation s'il s'agit d'avoir une approche régionalisée de l'information sur les risques, compte tenu des disparités qui existent d'un P.P.R.N. à l'autre, pour un même risque, voir une même rivière, pour peu que l'on change de département. Alors qu'on devrait tendre vers une uniformisation des documents réalisés dans le cadre des P.P.R.N., c'est pourtant l'hétérogénéité des cartographies réglementaires qui frappe. Souplesse ou manque de directives claires à l'origine ? Suivant les départements, les communes, les aléas ou les périodes de réalisation, les couleurs utilisées pour symboliser des zones constructibles ou inconstructibles varient du tout au tout, passant des traditionnels rouge, bleu, blanc (inconstructible, constructible sous réserve, constructible), à des dégradés de couleur (bleu, forcément, pour les inondations, mais parfois aussi pour les mouvements de terrain), à un jaune, orange, marron pour les P.P.R.N. incendie<sup>16</sup>, ou, plus récemment

---

<sup>16</sup> M.E.D.D. (2002), *Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (P.P.R.) : risques d'incendies de forêt. Guide méthodologique*, la Doc. Française, 86 p.



à des teintes pastels destinées à rendre plus acceptables les zones inconstructibles. A cela se rajoute l'apparition de catégories intermédiaires en matière de constructibilité comme l'ambiguë « zone à risques élevés déjà construite ». Et les choses se compliquent encore davantage dès lors qu'une commune est soumise à des risques multiples. L'exemple de la vallée de la Largue dans le Haut-Rhin est exemplaire. A la cartographie réglementaire du P.P.R. « inondation » se rajoutent celles du P.P.R. « mouvements de terrain » et du P.P.R. « sur-risques sismiques ». Trois cartes, trois types de couleurs et de logiques graphiques différentes, forcément puisque le service instructeur n'est pas le même suivant le type de risque (D.D.A.F. pour les inondations, D.D.E. pour les mouvements de terrain) ! A charge pour les communes de transposer tout cela, vaille que vaille, dans les documents d'urbanisme. Or, difficulté supplémentaire : l'échelle de la carte du zonage réglementaire. Lorsque le service instructeur fait correctement les choses, la cartographie réglementaire est réalisée directement sur le cadastre, ce qui facilite la transposition sur le P.O.S. ou le P.L.U. Mais dans de nombreux cas (notamment la vallée de la Largue), on se limite à fournir aux communes un extrait de la carte topographique au 1 / 10 000<sup>ème</sup>. D'où des erreurs fréquentes, plus ou moins volontaires car il est assez tentant de se servir de la différence d'échelle pour réajuster des limites de zones inconstructibles. C'est un souci qui accompagne davantage les cartographies par bassins de risques que celles réalisées au niveau d'une commune.

### **G) Une prise en compte sectorielle et stéréotypée des risques majeurs**

12. Toutefois, l'approche par bassin de risque peut être considérée, à juste titre, comme un progrès en termes de cohérence, notamment pour les inondations, où la vision d'ensemble est nécessaire non seulement pour limiter les constructions en zone inondables, mais également pour protéger les espaces non construits que sont les champs d'expansion des crues. Malheureusement, cette approche s'accompagne de deux dérives :

- une vision sectorielle du risque, aléa par aléa, sans prise compte ni de l'effet d'accumulation (sur-risque), ni de l'effet domino (un aléa générant ou aggravant un autre aléa). D'ailleurs, on a souvent à faire à des interlocuteurs multiples en ce qui concerne l'instruction des P.P.R.N., comme on l'a vu ci-dessus pour la Largue, avec à la clé des logiques cartographiques différentes et un mille-feuille réglementaire où les communes sont quelques peu livrées à elle-même.
- Une vision partielle de la réalité du risque à l'échelon communal. La prise en compte d'un cours d'eau principal conduit à négliger souvent les cours d'eau secondaires qui ne constituent un risque qu'à l'échelle d'une commune. L'approche communale permettait d'éviter cette insuffisance mais au détriment de la vision d'ensemble. La ville de Thann (Haut-Rhin) dispose d'un zonage réglementaire du risque d'inondation issu du P.P.R. du bassin de la Thur, mais qui ne concerne que les crues du cours d'eau principal. Or la ville a été inondée à de nombreuses reprises par 2 cours d'eau secondaires (Steinbyruntz, Kaltenbach) pour lesquels il n'existe aucune prise en compte spatiale du risque.

13. L'efficacité de la prévention des risques demande de construire la réflexion sur l'analyse des aléas propres à un territoire. Mais la catégorisation préalable par l'Etat des aléas pouvant faire l'objet d'un P.P.R. rend l'approche territoriale partielle et stéréotypée : ce sont davantage les territoires qui sont adaptés aux P.P.R., que les P.P.R. qui s'adaptent aux caractéristiques des territoires en matière de risque.

La ville de Mulhouse (Haut-Rhin) dispose d'un P.P.R. inondation lié au passage de l'Ill, avec très peu de zones inondables, alors que l'histoire récente des risques dans la commune montre qu'il aurait été plus opportun de s'intéresser au ruissellement urbain, responsable d'une dizaine d'inondations au cours des dernières décennies<sup>17</sup>, et qui se trouve aggravé par une périurbanisation dans des secteurs de collines. De même, les coulées de boue constituent la manifestation la plus systématique et répétitive du risque en Alsace, affectant le piémont viticole ou céréalier du Bas-Rhin comme du Haut-Rhin. Or pour l'heure, la catégorisation des coulées de boue comme « *risque majeur* » à part entière n'apparaît pas clairement, entre ruissellement, inondation brutale ou mouvement de terrain. Donc, cet aléa ne bénéficie pas d'un programme de réalisation de P.P.R.N. malgré des dégâts matériels importants du fait de la périurbanisation (construction en zone à risque) et des mutations agricoles (aggravation du ruissellement), et en dépit d'une cascade d'arrêtés de catastrophe naturelle !

### **III. Un P.P.R. et après ? Quelle efficacité en matière de culture du risque**

14. Par petites touches, des améliorations ont été apportées à la procédure pour la rendre plus lisible, plus objective, plus compréhensible. Cependant, ce n'est finalement qu'un aspect du problème. En effet, 16 000 communes dotées, à terme, d'un P.P.R.N., c'est bien, mais pour quoi faire ? « *Dire le risque* » est une chose, encore faut-il qu'on veille à réduire les effets sur les territoires. Cela passe par des mesures d'accompagnement, de suivi et, surtout, de (re)construction d'une culture du risque, basée non seulement sur une acceptation mais aussi sur une appropriation des P.P.R.N. par les acteurs des scènes locales du risque, souvent confrontés à des problèmes fonciers délicats.

#### **A) Accompagnement et suivi post P.P.R.**

15. Les enjeux fonciers liés à la mise en place d'un zonage réglementaire sont effectivement considérables. L'idée généreuse (qui reste à développer et surtout à financer) d'une possibilité de délaissement pour les riverains de zones à risques, introduite dans le cadre des P.P.R. « *Technologiques* »<sup>18</sup>, n'est destinée à répondre qu'à des situations extrêmes en matière d'exposition aux risques. Quelles mesures d'accompagnement prévoit-on en faveur des particuliers dont les maisons, les terrains, du fait d'un « *classement* » en zone inconstructible, vont perdre subitement une très grande partie de leur valeur ? Au-delà, que prévoit-on pour ne pas entraver les possibilités de développement des territoires face à une cartographie (ou à des risques) trop restrictive ? Et notamment lorsque, dans un bassin à risque, l'inconstructibilité de certains terrains correspondant à des zones d'expansion de crues, participe d'une solidarité amont-aval<sup>19</sup> ? Mais la question financière se pose également en ce qui concerne le surcoût occasionné en matière de nouvelles constructions comme de mise aux normes de l'existant. En théorie, les particuliers disposent d'un délai de 5 ans pour s'y plier sous peine de ne pas être couverts en cas de nouveau sinistre. Mais, pour l'instant, les assureurs préfèrent fermer discrètement les yeux sur une prescription qui peine véritablement à être suivie dans les faits. D'ailleurs, qu'en est-il

---

<sup>17</sup> R. Ansel (2009), *Les rapports d'intervention des sapeurs-pompiers de Mulhouse : une source pleine de promesses*, in Actes du C.R.E.S.A.T. n°6, pp.57-59, C.R.E.S.A.T.-U.H.A., 2009.

<sup>18</sup> Loi Bachelot de juillet 2003.

<sup>19</sup> B. Martin & al (2010) Threatening Disaster or mastered risk ? A Geo-historical approach of flood risk in urban area. Example of Mulhouse (France), in *Territorium*, 17, pp.52 – 61.

véritablement du suivi ? L'enjeu est important car il s'agit de vérifier la bonne mise en place de 3 types de mesures de prévention : la transposition dans les documents d'urbanisme, la réalisation des travaux de protection individuelle et la tenue des réunions régulières d'information sur les risques, tous les 2 ans pour les communes dotées d'un P.P.R. Sur les deux derniers aspects, on peut rester assez dubitatif malheureusement en ce qui concerne leur réalisation, tant peu d'acteurs territoriaux semblent être réellement informés de leurs obligations. La transposition dans le P.O.S. ou le P.L.U. est évidemment plus effective, mais offre parfois quelques surprises, telles qu'une interprétation assez libre des limites de zones (et ce sont rarement les zones constructibles dont la surface diminue !) ou, carrément des changements d'affectation d'inconstructibles à constructibles ! A la décharge des communes à qui incombe la transposition, le recours à des organismes extérieurs explique parfois que les erreurs soient ignorées de bonne foi. Mais surtout, l'adaptation d'une cartographie réglementaire réalisée sur un fond topographique I.G.N. au 1/10.000ème sur une matrice cadastrale au 1/1000ème laisse une certaine liberté dans la délimitation des zones ! Trop ? Encore faudrait-il que cela soit contrôlé systématiquement et, aussi, codifié, car parfois on coupe les parcelles en deux, parfois on inclut la totalité d'une parcelle dès lors qu'elle est traversée par une limite. Pour le propriétaire le résultat est très différent ! Et surtout, qu'envisage-t-on pour diminuer les risques en dehors des mesures de protection passive des habitations imposées par le règlement du P.P.R.? Chaque P.P.R. devrait être accompagné de propositions de mesures et de financements visant à diminuer les risques à la source, c'est-à-dire en agissant sur les aléas, de manière à ce que les P.P.R. ne soient pas considérés comme des documents définitifs et intangibles. Ce qui rendrait le zonage réglementaire plus acceptable et permettrait de régler indirectement la question de la non-réalisation quasi systématique des mesures de protection passive dans les délais imposés de 5 ans, les riverains rechignant à financer des travaux intégralement à leur charge.

## **B) Les questions de participation / concertation au long de la procédure**

16. La loi de 31 juillet 2003 insiste sur un point particulier : l'importance qu'il faut donner à la concertation, à la participation et à l'implication des acteurs des scènes locales du risque dans la procédure réglementaire, de manière à utiliser cette dernière comme un véritable outil de développement de la culture du risque. Mais, la loi de 1995 ne disait rien d'autre, et les guides méthodologiques insistent tous, lourdement, sur cet aspect essentiel de la réalisation d'un P.P.R.N. : « *importance du dialogue local* » (séisme), « *démarche de concertation et de dialogue* » (incendies de forêt), « *l'intérêt d'une concertation précoce* » (inondations), etc. Sauf que la rapidité avec laquelle s'effectue souvent la procédure de zonage réglementaire (imposée par le calendrier ministériel : « *objectif 5.000 plans en 2005* ») laisse peu de place et peu de temps à la concertation. L'expertise ne tient pas toujours suffisamment compte des composantes territoriales, par manque de temps, par obsession du risque (de la responsabilité ?) zéro ou par méconnaissance du terrain. Mais surtout, parce que la culture de la concertation reste très peu développée du côté des services de l'Etat, qui n'y ont, d'ailleurs, pas été formés. Très souvent, la concertation se limite, *in fine*, à l'enquête publique, ou à la présentation aux élus d'un document (carte des aléas) « *qui n'est pas négociable* »<sup>20</sup>, donnant l'impression aux acteurs locaux (population, élus, associations ou même services des Conseils Généraux), non seulement d'être exclus

---

<sup>20</sup> Déclaration du préfet du Haut-Rhin concernant le P.P.R. mouvements de terrain de la Largue. Journal l'Alsace du 15 mars 2003.

d'un processus qui les concernent directement, mais surtout d'être mis devant le fait accompli. Le témoignage du Maire de Crots (Hautes-Alpes, P.P.R. prescrit en 1998, approuvé en 2003) est révélateur : « *Je n'ai jamais accompagné les techniciens sur le terrain avant la première présentation du plan par les services de la D.D.A.S.S. (sic). J'ai travaillé avec eux après l'enquête publique et nous avons dû faire des réunions pour rattraper ce qui n'avait pas été vu auparavant* »<sup>21</sup>. L'absence de lisibilité des documents, la complexité des règlements et des zonages contribuent encore davantage à maintenir cette distance qui reste dans le droit fil d'une tradition de toute puissance des experts depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>22</sup>. En rajoutant des choix de priorité dans l'ordre de réalisation des P.P.R. qui ne reflètent pas toujours la réalité des territoires, ou encore la non prise en compte des conséquences du zonage sur un plan politique, économique, foncier, etc., on comprend aisément le rejet très préjudiciable des procédures de P.P.R.N. Faute d'une intégration suffisante des scènes locales du risque, leur non-acceptation des risques conduit à des conflits entre les acteurs, à des blocages, à des recours et, au bout du compte, à un ralentissement des procédures que l'on voulait accélérer. Ainsi, la commune de la Chapelle en Valgaudemar (Hautes-Alpes), est « *partie en guerre* » en mobilisant les élus locaux, les députés des Hautes-Alpes et, bien sûr, les médias, contre le zonage proposé par un P.P.R.N. prescrit en 2000 et toujours pas approuvé en 2010. Il est, encore une fois, révélateur qu'en 2003 ait été publié un « *Guide de la Concertation* », 8 ans après la loi Barnier !, avec indirect de l'échec de la logique de concertation ? ou « *témoignage de la distance qui existe entre les représentants des collectivités territoriales, représentants des citoyens, et l'Etat ?* »<sup>23</sup>. D'où la multiplication des procédures à rallonge dans lesquelles le turn-over des agents de l'Etat (administrations, et surtout préfets) a sans aucun doute sa part de responsabilité. D'où, également, une montée progressive des recours devant les tribunaux. En 2004, seule une vingtaine de P.P.R. avaient fait l'objet d'une annulation sur 170 décisions rendues. Parfois en raisons d'erreurs manifestes de zonage, mais plus souvent pour des questions d'inégalité de traitement face au risque, comme par exemple pour des biens qu'on aurait « *oublié* » de placer en zone inconstructible. Mais, il semblerait que la tendance aux recours soit à la hausse, avec quelques revers retentissant pour l'administration, telles que les annulations des P.P.R.N. Inondation du bassin aval de la vallée de la Lys, dans le Flandres (« *Une aubaine pour Jean-Claude Dissaux, le maire d'Aire-sur-la-Lys, qui voit là la possibilité d'enfin transformer la friche de l'hôpital Saint-Jean-Baptiste en logements* »<sup>24</sup>) ou de la vallée du Gapeau (Var) en 2009, notamment du fait du manque de concertation... Plus que la carotte (maîtrise des risques de son territoire) c'est davantage le bâton qui a permis à des procédures d'aboutir : surcoût de l'assurance (voir refus d'assurer) ou, imparable, refus du préfet de la valider les modifications des P.O.S. ou P.L.U. sans acceptation du P.P.R.N. D'où cette phrase, désormais courante, de la part des élus locaux : « *on nous a imposé ce P.P.R.* », qui décrit autant une pratique qu'elle vise à trouver des boucs émissaires à la colère des populations.

---

<sup>21</sup> L. Gouverne (2003) : Plan de prévention des risques naturels (P.P.R.), *Fédération Nationale Communes Forestières* (article en ligne) : <http://portail.fncofor.fr/afficherAccueilSite.do?idSite=2>.

<sup>22</sup> B. Martin (1996), *Les aléas naturels à Vars (Hautes-Alpes, France), le rôle des facteurs naturels et des facteurs anthropiques dans leur occurrence et leur évolution de 1800 à nos jours*, thèse de doctorat de l'Université Louis Pasteur, Strasbourg, 583p + ann.

<sup>23</sup> V. Morel (2004), *Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 2004, Plans de prévention des risques naturels prévisibles (P.P.R.), Guide de la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales, La documentation française, 64 p.*, Développement durable et territoires [En ligne], *Lectures*, <http://developpementdurable.revues.org/index1295.html>.

<sup>24</sup> L. Djianj (2009), *Le P.P.R.I. annulé, Aire-sur-la-Lys souffle dans le dossier hôpital Saint-Jean-Baptiste*, La Voix du Nord, 8 octobre 2009.

### **C) Information et pédagogie**

17. Il est évident que cette sensation de se voir « imposer » un zonage réglementaire est confortée par le poids très relatif accordé à l'enquête publique. Non seulement elle intervient très en aval dans la procédure, mais son utilité paraît plus formelle qu'autre chose. Dans le cas du P.P.R.N. Inondation de l'Ill (Haut-Rhin), à quoi a servi l'avis négatif des conseils municipaux d'un peu plus de la moitié des communes concernées ? Ou encore la très forte mobilisation de la population du village d'Illhaeusern (les  $\frac{3}{4}$  des foyers ont apporté leur contribution dans le registre d'enquête) ? De même, comment interpréter d'une manière favorable à la concertation le fait que dans la toute récente enquête publique du P.P.R.N. Inondation de la Zorn (Bas-Rhin), les registres d'enquête n'aient été ouverts que dans un nombre limité de communes, appelant les populations à se déplacer pour participer ? Mais, comme le rappelait en 2003 un des animateurs de « clubs risques » du ministère : « ... quand les travaux sont rendus et validés par l'administration pour être présentés aux élus, ceux-ci demandent à comprendre et alors les difficultés commencent »<sup>25</sup>. Lors des enquêtes publiques, ce sont les commissaires enquêteurs qui ont à se charger d'expliquer, sans avoir ni les compétences techniques, ni la « notice explicative » de la méthode employée pour le zonage. Or, les éléments d'information permettant de comprendre les objectifs généraux, les enjeux locaux, la méthode et ses résultats sont souvent réduits à la portion congrue. En plus de soumettre un zonage pas toujours très compréhensible, beaucoup de P.P.R.N. proposés à l'enquête publique ne fournissent qu'une carte du zonage<sup>26</sup>, et oublient les autres documents graphiques. Ils ne sont pas obligatoires mais vivement conseillés en termes d'information et de pédagogie, tels que la carte des aléas ou la carte informative des phénomènes naturels, la carte des enjeux, etc. « ou toutes autres cartes jugées utiles à la bonne intelligence des phénomènes »<sup>27</sup>. Et quand la carte du zonage se réduit à la simple carte des aléas<sup>28</sup>, cela complique encore la lisibilité globale. Mais surtout, beaucoup de P.P.R.N. restent très pauvres quant à la présentation des données historiques, « étape essentielle de la démarche »<sup>29</sup> pourtant. Pédagogiquement, c'est très préjudiciable. Car la référence aux événements du passé légitime bien souvent un P.P.R.N., inscrit la démarche dans son territoire, reterritorialise un risque perçu comme exogène, et responsabilise les acteurs locaux en leur permettant de s'approprier le risque à travers leur propre histoire. L'absence de mise en valeur sérieuse des aspects diachroniques du risque ferme la porte à une possibilité d'échange autour d'un savoir partagé, mais surtout décrédibilise l'administration dès lors que les acteurs locaux ont le sentiment d'en savoir bien plus sur des événements de référence.

---

<sup>25</sup> L. Gouverne (2003) : Plan de prévention des risques naturels (P.P.R.), *Fédération Nationale Communes Forestières* (article en ligne) : <http://portail.fncofor.fr/afficherAccueilSite.do?idSite=2>.

<sup>26</sup> M.E.D.D. (2006), *Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (P.P.R.) : le cahier de recommandations sur le contenu des PPR*, 20p. <http://www.prim.net/professionnel/documentation/guides.html>.

<sup>27</sup> (p. 25) M.A.T.E. (1997), *Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (P.P.R.)*, guide général, la Doc. Française, 76p.

<sup>28</sup> B. Martin (2006), *Expertise et risques majeurs : le point de vue du géographe*, in *Droit de l'Environnement*, n° 142, pp.314-323, 2006.

<sup>29</sup> p. 42 M.A.T.E. (1999), *Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (P.P.R.) : risques d'inondation. Guide méthodologique*, la Doc. Française, 122p.

18. Cependant, si les P.P.R.N. paraissent autant avoir raté leur action d'information et de pédagogie, cela tient essentiellement à une question de timing : en menant de pair prévention et information, le zonage réglementaire ne serait sans doute pas perçu de manière aussi négative. Si les D.D.R.M., D.C.S. et surtout les D.I.C.R.I.M. avaient précédé systématiquement les P.P.R.N., l'acceptabilité de ces derniers auraient sans doute été bien meilleure. Et finalement, la logique aurait voulu que la première étape dans la prescription d'un P.P.R.N. soit la réalisation et la diffusion large d'un D.I.C.R.I.M. bien illustré et documenté, mettant en valeurs les connaissances et la mémoire locale. Accessoirement c'est aussi un document qui aurait permis de mettre en évidence les vraies priorités et il n'est pas certain que parmi les 5.000 P.P.R.N. réalisés en 2005, tous aient été si « prioritaires » que ça...

#### **IV. Discussion : la question de l'égalité face aux risques**

19. Face au manque de lisibilité de la procédure, voire de légitimité faute d'une information suffisante qui l'accompagnerait, il est aisé de comprendre que des acteurs des scènes locales du risque perçoivent les P.P.R.N. plus comme un handicap que comme un atout, malgré les efforts de communication<sup>30</sup>, tardifs<sup>31</sup>, effectués par le ministère. Car les enjeux fonciers sont effectivement considérables et les P.P.R.N. peuvent porter atteinte à l'attractivité des territoires dès lors qu'ils sont mal expliqués, mal acceptés, mal accompagnés et sources d'inégalités parfois flagrantes lorsque des communes traversées par le même cours d'eau ne sont pas toutes assujetties à un P.P.R.N. Il ne s'agit pas ici d'une simple inégalité en termes d'accessibilité et de coût du foncier, mais d'aggravation du risque du fait de l'absence de protection des zones d'expansion des crues en amont. Dans le même ordre d'idée, les communes de Tagolsheim et d'Illfurth (Haut-Rhin) se partagent le versant de rive droite de l'Ill et malgré des caractéristiques parfaitement identiques, seule la seconde commune est soumise aux règlements du P.P.R.N. mouvements de terrain de la Largue (contraintes en matière de construction), l'autre n'étant pas comprise dans le périmètre<sup>32</sup>. « Avec ces trois P.P.R., nos terrains seront dévalorisés, soupireait le maire d'Illfurth Helmuth Bihl. Nous sommes un bourg-centre, nous avons droit à un développement normal »<sup>33</sup>.

20. Mais au-delà de cela, il a déjà été évoqué la question des « priorités » pas si prioritaires que cela parmi les P.P.R.N. déjà réalisés. La ville de Nice est largement en tête au niveau national pour ce qui est du nombre d'arrêtés de catastrophe naturelle (44 !), mais 3 des 4 P.P.R. prescrits, pour certains depuis 1999, sont toujours à l'étude. Admettons qu'à terme, les 16 000 communes couvertes par un P.P.R.N. correspondent effectivement à ces objectifs prioritaires en matière de prévention. Mais ce chiffre est à confronter au 30 000 communes ayant fait l'objet d'un moins un arrêté de catastrophe naturelle. Abreschwiller (Bas-Rhin) en est à 7 et n'est concerné par aucun P.P.R., même en projet. Que va-t-on proposer à cette moitié restante de communes, finalement « à risque », en matière de prévention ? Au-delà, le zonage réglementaire est une chose mais quelles solutions apporte-t-il à

---

<sup>30</sup> M.A.T.E. (2001), *P.P.R. : votre atout pour la prévention des risques naturels*, [http://catalogue.prim.net/122\\_votre-atout-pour-la-prevention-des-risques-naturels-plan-de-prevention-des-risques-naturels-une-action-concertee-entre-l-etat-et-les-collectivites-locales.html](http://catalogue.prim.net/122_votre-atout-pour-la-prevention-des-risques-naturels-plan-de-prevention-des-risques-naturels-une-action-concertee-entre-l-etat-et-les-collectivites-locales.html).

<sup>31</sup> M.E.E.D.D.A.T. (2006), *Le P.P.R. : un outil pour une stratégie globale de prévention*, [http://catalogue.prim.net/59\\_ppr-plaq4p-v11-bd.pdf](http://catalogue.prim.net/59_ppr-plaq4p-v11-bd.pdf).

<sup>32</sup> B. Martin (2006), *Discussion autour du plan de prévention des risques (P.P.R.) « mouvements de terrain » du bassin de la Largue (Haut-Rhin)*, in Actes du C.R.E.S.A.T. n°3, pp.41-50, C.R.E.S.A.T.-U.H.A., 2006.

<sup>33</sup> Journal l'Alsace du 23 novembre 2003.



l'existant ? Nombreuses sont les communes dotées d'un P.P.R.N. mais où continuent à se multiplier des arrêtés de catastrophe naturelle. Et le vrai débat se situe sans doute également à ce niveau, tel que l'a d'ailleurs souligné la cour des comptes<sup>34</sup>. Le P.P.R.N. constitue une forme d'état des lieux, il lui manque malheureusement une partie opérationnelle de réduction du risque, un plan d'action pour que la cartographie soit comprise comme un document appelé à évoluer du fait d'une réduction du risque à la source. A l'image des P.P.R.T. qui, fort d'une analyse critique des P.P.R.N. mais aussi des contraintes spécifiques au zonage du risque technologique, ont une approche plus pragmatique et plus positive visant, notamment à réduire, d'abord, l'aléa à la source.

---

<sup>34</sup> Rapport annuel 2009 de la cour des comptes, pp. 653-658.