

REPONSE DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT
DE GRENOBLE-ALPES METROPOLE
A LA SAISINE DU 24 SEPTEMBRE 2010

« L'acceptabilité sociale des risques naturels et industriels »

Acte I

SOMMAIRE

Cadre de réflexion / contexte

Extrait de la saisine du 24 septembre 2010

Inventaire des risques existants sur le territoire de la Métro (tableau)

Rappel des responsabilités des acteurs (schémas)

L'Acte I

Introduction et problématiques

I/ Comment et par qui est définie l'acceptabilité des risques ?

A / Le risque : une notion subjective

B/ L'acceptabilité des risques : une affaire d'experts

II/ Cadre légal et exemples d'interventions des intercommunalités en matière de risques

A/ Le cadre légal d'intervention des intercommunalités en matière de risques

B/ Exemples d'intercommunalités déjà investies

C/ Quel rôle pour la communauté d'agglomération grenobloise? Le point de vue des communes

III/ Proposition de plan opérationnel

Action 1 : En interne à la Métro, construire une culture du risque auprès des élus et agents

Action 2 : Intégrer la prise en compte des risques dans les politiques internes de la Métro

Action 3 : Entre subsidiarité et solidarité (coordination et entraide intercommunale)

Action 4 : Intégration des problématiques supra intercommunales : réflexion à l'échelle du bassin de vie (échelle alpine)

Action 5 : Créer le lien avec les habitants

Conclusion

Annexes

- La méthodologie
- Cartes

CADRE DE REFLEXION / CONTEXTE

Extrait de la saisine du conseil de développement adressée par Marc Baietto, Président de Grenoble-Alpes Métropole à Jean-Jacques Payan, Président du conseil de développement.

« Par la présente délibération, il est proposé de saisir le Conseil de développement de Grenoble-Alpes Métropole sur le degré d'acceptabilité sociale des risques naturels et industriels.

Grenoble-Alpes Métropole n'est pas directement compétente en matière de risques mais son rôle est d'aider les communes dans l'exercice de leurs compétences en mutualisant leurs moyens, notamment de concertation ».

L'agglomération grenobloise subit la contrainte d'une combinaison de risques naturels et technologiques :

- naturels : inondations, glissements de terrains, chutes de blocs, séismes...
 - industriels et technologiques : ruptures de barrages, sites Seveso, passages de matières dangereuses, par la route ou par canalisations. Ces risques technologiques sont particulièrement importants du fait de leur inscription dans des vallées très occupées.
- A cette liste de risques s'ajoutent le problème du stockage des déchets ménagers ou industriels, pour lesquels les réponses adaptées se heurtent bien souvent à une très faible acceptabilité sociale.

C'est pourquoi le conseil communautaire a présenté un vœu, le 18 décembre 2009, sur le développement urbain de l'agglomération grenobloise et l'évaluation des risques technologiques ou naturels. Ce dernier pose la question des difficultés et contraintes entravant durablement le développement urbain de l'agglomération et des investissements à consentir pour protéger l'agglomération des risques naturels ou technologiques.

Ce vœu proposait d'intervenir sur cinq volets :

- La consolidation des éléments de connaissance à l'échelle du territoire de la Métro par un partenariat avec l'État
- La mise en perspective et dynamique des zonages réglementaires
- La relation avec les exploitants de canalisations de transport de matières dangereuses
- L'évaluation des impacts réglementaires en termes financiers et mobilisation de dotations budgétaires
- L'information des populations

Le dernier volet de ce vœu visait à solliciter l'Etat pour préparer une concertation adaptée et des actions de communication communes pour l'élaboration et la mise en œuvre des futurs PPRT.

Aujourd'hui, les Plans de Prévention des Risques Technologiques prescrit (Domène) ou en cours d'élaboration (Pont de Claix, Veurey-Voroize, Vif et Voreppe), et parallèlement, les démarches de planification stratégiques d'aménagement du territoire en cours dans le cadre du SCOT relancent de façon opportune une réflexion approfondie sur la notion de risque, en particulier sur la thématique du degré d'acceptabilité des risques. Cela viendrait compléter les connaissances mises à disposition par les différents organismes de gestion et de prévention des risques.

Dans cette perspective, il est proposé au conseil de communauté de saisir le Conseil de Développement sur la manière dont les habitants de l'agglomération appréhendent l'existence de ces risques naturels et technologiques, et de traiter plus particulièrement ces questions :

- **Quelles sont les marges d'incertitudes acceptables? Dans quels domaines les risques sont-ils acceptables et à quel niveau?**
- **Comment définir le périmètre des responsabilités des collectivités?**
- **Les citoyens doivent-ils être associés à la gestion des risques, et comment?**
- **Quelle peut être la portée locale de la participation du public sur la gestion socio-territoriale des activités à risque ?**
- **Comment rendre accessible l'information disponible au sein des structures compétentes sur la question des risques, notamment en matière de santé publique ? Quelle information pour quelle acceptabilité ?**

INVENTAIRE DES RISQUES EXISTANTS SUR LE TERRITOIRE DE LA METRO

Voir en annexes les cartes de l'IRMa Grenoble

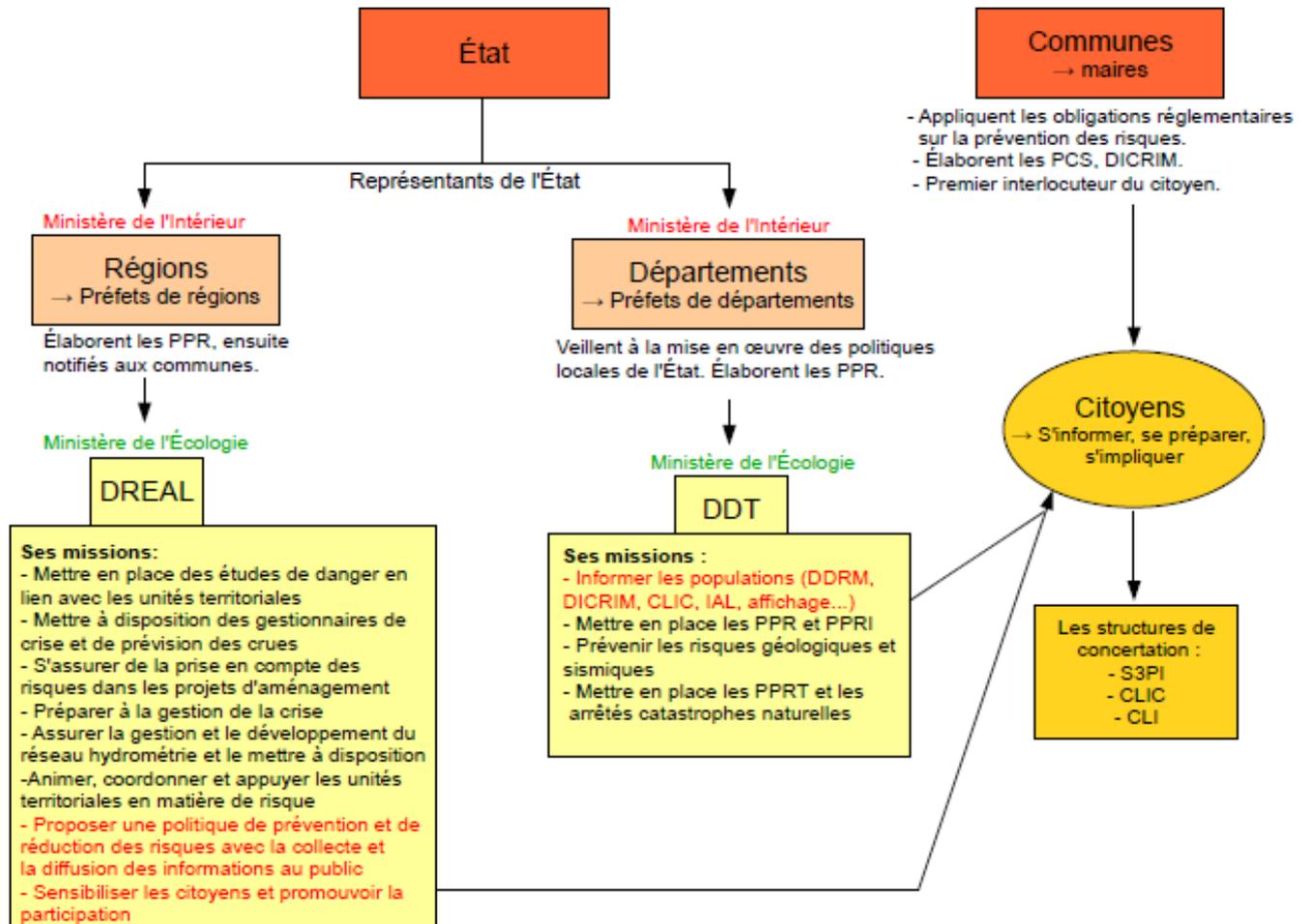
RAPPEL DES RESPONSABILITES DES ACTEURS (1/2)

AVANT LA CRISE	PENDANT LA CRISE	APRES LA CRISE
Prévention/ Préparation	Commandement/ Solidarité	Retour d'expérience/ Retour à la normale
<p>Affichage réglementaire du risque</p> <p><u>Définir l'aléa de référence</u> État</p> <p>- Informer les populations DDT : CLIC, DDRM, Affichage, IAL Communes : DICRIM, PCS</p> <p>- Mettre en place les PPR DDT</p> <p>- Mettre en place des études de danger DREAL</p> <p>- Mettre en place des exercices, formations, entraînements SIDPC, Commune, services opérationnels...</p> <p>- Planifier les secours DREAL : POI, PPI SDIS, SAMU, CODIS</p>	<p>- <u>Commandement local</u> Maire de la commune concernée (DOS)</p> <p>- <u>Commandement unique</u> par le préfet si plusieurs communes sont concernées (DOS)</p> <p>- <u>DOS</u> : Gestion et mobilisation des secours, transfert de l'information et communication, anticipation des conséquences</p> <p>- <u>Renforts nationaux, européens ou internationaux</u> <i>Dispositif ORSEC</i> : MIC UE → COGIC national → COZ régional → COD/PCO départemental → PCC</p> <p>- <u>Acteurs extérieurs</u> Médecins, ONG, associations...</p>	<p>- <u>Extension du domaine de la crise</u> « Post-crise » : aide psychologique, aide financière, relogement, suivi, pris en charge par le DOS</p> <p>- <u>Le retour à la vie normale</u> Il peut être long : prise en charge des blessés, remise en état de la voie publique (pompiers, SAMU, gendarmerie)...</p> <p>- <u>Le retour d'expérience</u> Essentiel pour instaurer une culture du risque, apprendre des crises passées, prévenir les crises futures</p>

Sigles :

CDO : Centre Opérationnel Départemental
CLIC : Centre Local d'Information et de Concertation
CODIS : Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours
COGIC : Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle de la Crise
COZ : Centre opérationnel de Zone
DDRM : Dossier Départemental des Risques Majeurs
DDT : Direction Départementale du Territoire
DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
DOS : Directeur des Opérations de Secours
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
IAL : Information Acquéreurs Locataires
MIC : Centre d'Information et de suivi de l'Union Européenne
ONG : Organisation Non Gouvernementale
ORSEC : Organisation de la réponse de Sécurité Civile
PCO : Poste de Commandement Opérationnel
PCS : Plan Communal de Sauvegarde
POI : Plan d'Organisation Interne
PPI : Plan Particulier d'Intervention
PPR : Plan de Prévention des Risques
SAMU : Service d'Aide Médicale d'Urgence
SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours
SIDPC : Service Interministériel de la Défense et Protection Civile
UE : Union Européenne

RAPPEL DES RESPONSABILITES DES ACTEURS (2/2)



Introduction et problématiques

Le risque peut être défini par la probabilité d'atteinte aux enjeux humains. Il résulte fondamentalement de la conjonction territoriale entre un ou plusieurs aléas et la vulnérabilité. Le terme aléa peut être traduit par un danger potentiel concernant un ou plusieurs individus, ou biens matériels, dans une zone et un temps précis. La vulnérabilité, quant à elle, est la propension d'un élément (ou ensemble d'éléments) à subir des atteintes en cas de manifestation d'un phénomène menaçant. Ce dernier peut être de nature anthropique, naturel, ou mixte.

La question de la gestion des risques est perçue comme une donnée importante de la société contemporaine. En effet, nous sommes aujourd'hui à même d'identifier un grand nombre de risques de types et natures différents. Ces derniers, qu'ils soient naturels, ou technologiques, impactent de façon considérable et directe le développement de nos territoires. Un grand nombre de mesures légales (essentiellement urbanistiques) sont prises permettant aux risques et aux Hommes de cohabiter.

Pourtant, bien que le risque occupe une place prépondérante dans l'aménagement du territoire, en termes de directives et de contraintes, la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole n'est pas directement compétente en la matière.

Un questionnement sur la place de l'intercommunalité autour de la gestion du risque peut donc se justifier. Il a été constaté que l'ensemble du périmètre de la Métro se trouve concerné par un ou plusieurs risques. Cependant, le risque, ainsi que ses conséquences, n'ont pas de limites géographiques ou administratives ; contrairement aux communes, ils n'ont pas de frontières. Une réflexion à l'échelle intercommunale s'avère alors pertinente.

La saisine du Conseil de développement de la Métro offre l'opportunité de s'intéresser à ce sujet et permet de s'interroger globalement. Jusqu'où faut-il s'engager? Quels sont les choix prioritaires? Quel est le bon niveau de protection des populations? Comment trouver le niveau socialement raisonnable de protection?

Pour mener à bien à cette réflexion, le Conseil de développement a créé un groupe de travail « Risques » ouvert aux experts, à la société civile et aux professionnels. Ce groupe a décidé de structurer ses travaux en deux temps forts, un Acte I et un Acte II.

L'Acte I soulève quatre problématiques qui constitueront les grands axes de cette étude, divisée en trois parties :

- Comment et par qui est définie l'acceptabilité des risques ?
- Entre l'État, les communes, les citoyens, quelle peut être la place de la Métro? Quel(s) rôle(s) pour la Métro en matière de soutien aux collectivités pour la prévention et la gestion des risques et de la post crise, notamment solidarité et entraide en cas de situation de crise?
- En interne à l'institution : Comment la Métro pourrait-elle s'organiser et mettre en place une politique de gestion intégrée des risques?

I/ Comment et par qui est définie l'acceptabilité des risques ?

Un risque est considéré comme acceptable (ou tolérable) par une personne ou une collectivité lorsqu'elle peut en supporter les conséquences, les dommages, au regard de sa probabilité d'occurrence. De fait, l'acceptabilité est variable dans le temps et dans l'espace.

A / Le risque : une notion subjective

La notion du risque (ou des risques) est inséparable des nouvelles conditions de qualité de vie du citoyen d'aujourd'hui. En effet, en ayant accès, grâce au progrès, à la quantité et la qualité des produits et services nécessaires à la satisfaction de ses besoins essentiels ou les plus divers, le citoyen est contraint, de manière plus ou moins implicite, à accepter les risques industriels et technologiques induits, mais aussi naturels, propres à la Nature ou résultants de notre impact sur elle. **Le risque est donc, en quelques sortes, la « monnaie d'échange du vivre mieux ».**

Les législations et les réglementations, en fixant des normes, des seuils, des compensations, témoignent de ces évolutions et de cette variabilité spatiale et temporelle. Des jeux d'acteurs se nouent autour des enquêtes d'utilité publique, des décisions d'aménagement du territoire, entre associations, décideurs, entrepreneurs, assureurs. **L'acceptabilité des risques varie en fonction du rapport aux pertes.**

Deux catégories de risques existent et engendrent, eux-mêmes, deux niveaux d'acceptabilité :

- Les risques impliquant des pertes humaines. Dans ce cas, la prise de risque n'est socialement pas acceptable, aucun motif ne pouvant venir justifier ces pertes.
- Les risques impliquant uniquement des pertes matérielles. Dans ce cas, malgré des enjeux importants, les risques et les dégâts potentiellement occasionnés peuvent être davantage acceptés.

Comment apprécie-t-on un risque ?

Selon l'étude « Les représentations sociales des risques : des rationalités multiples »¹, un certain nombre de critères généraux gouvernent les représentations sociales des risques et modulent leur acceptation :

1/ Un refus croissant du risque qui découle du progrès scientifique et technique.

2/ Plus la technique est sacralisée, plus on attend d'elle qu'elle élimine tout danger.

3/ Le public est au moins aussi sensible à la « valeur de signal » d'un accident – et donc à ses conséquences maximales possibles – qu'à ses impacts réels.

¹ Source : Rapport Millénaire 3, « Les représentations sociales des risques : des rationalités multiples », 2004

4/ On note une tendance à l'acceptation sociale des accidents dans les secteurs d'activité faisant des progrès rapides en matière de sécurité, et inversement, une faible tolérance des accidents dans les activités ayant atteint leur maximum de sécurité.

5/ Paradoxalement, les techniques et les pratiques sociales nouvelles sont souvent interrogées en rapport aux risques qu'elles pourraient occasionner.

6/ Une aversion pour les risques « involontaires ».

7/ En corollaire, on note une meilleure acceptation du risque ayant un caractère juste, par opposition au risque injuste.

8/ Une meilleure acceptation du risque existe quand ses effets sont immédiats et non différés.

9/ Une terreur envers les risques à potentiel catastrophiques. Les risques accidentels, sont en revanche banalisés, bien que beaucoup plus meurtriers sur le plan statistique.

10/ La difficulté de compréhension des phénomènes en cause renforce l'appréhension du risque.

Des représentations fortement influencées par la position sociale, l'appartenance à des micro-groupes et le rapport aux valeurs :

La représentation du danger et du risque est fonction des identités professionnelles, des appartenances sociales, culturelles, mais aussi des expériences vécues. Se représenter un risque signifie l'appréhender de manière active en construisant une connaissance cohérente et pratique.

B/ L'acceptabilité des risques : une affaire d'experts

Sans entrer dans le détail de l'organisation sociale complexe qui se constitue pour gérer les risques et faire face aux accidents, aux crises et aux catastrophes, il faut constater que le contexte contemporain du risque se caractérise par sa fragmentation, son éclatement et son opacité.

Ceux qui prennent les risques ne sont pas ceux qui les subissent, les gains et les pertes sont dissociés, les responsabilités éclatent, la maîtrise des risques relève d'une expertise et d'une ingénierie qui échappent aux citoyens, la décision se fait hors-sol, tandis que la catastrophe, elle, est toujours vécue dans un territoire concret.

Les citoyens s'en remettent aux experts sur la question des risques

3 phénomènes ont engendré progressivement la déresponsabilisation des individus face aux risques :

- La dissociation progressive entre perte et gain du risque avec l'apparition des assurances et fonds d'indemnisation

- La spécialisation dans la gestion des risques : si l'État et le maire apparaissent comme les deux principaux acteurs de la gestion des risques, une segmentation s'est opérée entre prévention, traitement de l'aléa, action sur les vulnérabilités, gestion de crise, réparation... De la même façon, des services différents traitent de la question des risques naturels et de celle des risques industriels. L'illisibilité dans l'organisation de la prise en charge publique des risques et l'ultra spécialisation des acteurs empêchent d'une part toute approche transversale et cultivent une culture de rétention des données et de déresponsabilisation des « ignorants ».
- La technicité de la prise en charge des risques : avec la spécialisation des acteurs, les citoyens se sont vu dépossédés de la question des risques. Un fossé s'est creusé entre le citoyen ordinaire, riverain et le monde du savoir et de l'expertise. La tierce expertise d'usage n'a pas su prendre sa place et il est aujourd'hui difficile de savoir qui détermine l'acceptabilité sociale des risques.

Pourtant la société est de plus en plus vulnérable. Le risque : prix à payer du développement ?

La vulnérabilité croissante de la société s'explique par son industrialisation, son développement et l'accroissement des richesses qui en résulte. L'incertitude dans la prévisibilité notamment des risques combinés et la richesse font entrer les sociétés développées dans l'ère du risque majeur. Des accidents de très faible probabilité peuvent causer des dommages considérables et malgré les progrès scientifiques, les risques non probabilisables demeurent.

Les inégalités sociales face aux risques et le souhait des autorités publiques de démontrer que tout est mis en place pour gérer les risques, confondant communication et information, rendent le processus d'acceptation « aveugle » des habitants très fragile. Toute catastrophe est susceptible de créer une rupture de ce consensus.

Quelques pistes pour redonner sa place aux citoyens dans la définition d'un risque acceptable socialement

> Créer les conditions d'une *défiance constructive* : aujourd'hui le processus d'acceptation repose sur une faible crédibilité de la parole publique. En cas de catastrophe, il existe un risque de rupture.

> Mettre en place *une information crédible*, c'est à dire pluraliste et contradictoire :

- Sortir du modèle pédagogique d'information sur les risques avec les sachants, les ignorants, les initiés et les profanes.
- Lutter contre l'habitude du secret qui a déresponsabilisé les habitants et qui a permis à la communication de prendre le pas sur l'information.

II/ Cadre légal et exemples d'interventions des intercommunalités en matière de risques

A/ Le cadre légal d'intervention des intercommunalités en matière de risques

Les évolutions législatives en matière de risques ont suivi, et suivent, les évolutions sociales. C'est pourquoi, elles sont actualisées tous les 15 à 20 ans par l'apparition de nouvelles lois. La mise en place récente d'un soutien psychologique suite à une crise peut en être un exemple. L'augmentation de la communication autour du risque grâce au réseau internet en est un autre.

L'absence d'obligation réglementaire faite aux EPCI en matière de gestion de risques

Aucune obligation réglementaire n'est faite aux établissements publics intercommunaux de participer à la prévention des risques majeurs en France. Seule **la loi du 13 août 2004, relative à la modernisation de la sécurité civile**, offre la possibilité aux EPCI de mettre en place un Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS).

Néanmoins, en dehors du cadre réglementaire, il est à noter que le concours et la mutualisation des moyens provenant de plusieurs collectivités se révèlent être un atout non négligeable pour les maires dans le cadre de l'exercice de leurs propres obligations.

Un rôle possible pour les intercommunalités dans la gestion de crise

La loi du 13 août 2004 de modernisation et d'organisation de la sécurité civile s'appuie sur les nombreux retours d'expériences de ces dernières années (tempêtes, canicule, explosion de l'usine AZF...). **Elle remet en question la place des intercommunalités dans la gestion de crise.** En effet, bien qu'aujourd'hui les intercommunalités n'exercent qu'un rôle minime en matière de risque, leurs compétences pourraient être bien plus importantes.

Le rôle à jouer des intercommunalités en matière de risque :

- Les risques et leurs conséquences ne s'arrêtent pas aux limites communales, les moyens de sauvegarde peuvent eux aussi dépasser ces limites
- Le transfert de moyens peut être essentiel (certains sont indispensables aux maires)
- La mutualisation des moyens permettrait de réaliser des économies d'échelle
- Face aux différences marquées de tailles et moyens entre les communes, l'intercommunalité pourrait se placer en tant que **porteuse d'équité** face aux risques.

Les opportunités qu'offre la loi du 13 août 2004 aux EPCI en matière de risque :

- Les intercommunalités peuvent mettre en place une organisation de crise spécifique à leur structure avec un Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS), relatif à loi de modernisation de la sécurité civile
- Les maires peuvent transférer aux présidents des EPCI leurs pouvoirs de police dans des champs d'application particuliers (assainissement, élimination des déchets, voirie, organisation de manifestations culturelles et sportives, aire d'accueil des gens du voyage), relatifs aux libertés et responsabilités locales.

Les EPCI ont donc les moyens de s'engager d'avantage dans la gestion du risque et se voient offrir de nouvelles responsabilités. Cependant cela reste un choix et non une obligation. Les EPCI sont libre de bénéficier, ou non, de plus de responsabilité en matière de risque.

B/ Exemples d'intercommunalités déjà investies

D'après une étude récente réalisée par l'*Institut des Risques Majeurs* (mars 2009) abordant la question de la place que peuvent occuper les intercommunalités dans la gestion des risques majeurs, certains points ressortent très nettement et appuient le principe de légitimité d'action des intercommunalités.

Il a été noté qu'environ 50 intercommunalités prenaient en compte la question du risque. Cela peut paraître négligeable par rapport au nombre considérable d'intercommunalités présentes sur le territoire français. Cependant, la vulnérabilité face aux risques ne concerne pas toutes les communes, ces résultats ne sont donc pas exhaustifs mais donnent tout de même un aperçu de l'implication de certaines intercommunalités en matière de risque.

> Les thèmes et besoins prioritaires des intercommunalités sollicitées :

- L'information, la sensibilisation, la formation tout public (population et responsables) Ainsi qu'une aide pour les communes dans l'élaboration de leurs PCS
- La réalisation d'études complémentaires à celles de l'État sur les risques. Objectifs : affiner les éléments donnés par l'État et mieux connaître leur territoire
- La solidarité intercommunale et l'élaboration d'un Plan Intercommunal de Sauvegarde traitant en priorité de l'organisation de la sécurité intercommunale

> Quelques informations chiffrées sur les intercommunalités interrogées

- 1/3 des intercommunalités à fiscalité propre ont pris une compétence liée aux risques majeurs
- 9/10 des syndicats ont une compétence en matière de risque et 8 ont un Plan d'Action pour la Prévention des Inondations (PAPI), ayant pour objectif de développer une culture du risque, améliorer la surveillance, prévision, alerte...
- 33% des intercommunalités ont soutenu les communes dans l'élaboration du Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM)
- 23% ont participé à la réalisation du DICRIM
- 55% des intercommunalités ont participé aux Plan Communaux de Sauvegarde (PCS)
- 35% s'intéressent aux alertes
- 34% ont réalisé un Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS)

> Quelques exemples d'intercommunalités investies

- La communauté urbaine Nantes Métropole : Prévention des risques technologiques et naturels majeurs et lutte contre les inondations (compétence volontariste)
- La communauté d'agglomération de Colmar : Sécurité civile, plan intercommunal de sauvegarde, contribution au SDIS

- La communauté de communes du territoire de Grisolles et Villebrumier : Prévention des risques (études liées à la prévention des risques et à la réalisation d'un PICS) (compétence facultative)
- Le syndicat intercommunal de gestion et d'aménagement du Tech : Prévention des inondations, PAPI, contrat de rivière

Il est donc possible pour une intercommunalité, de tout type, de s'investir dans la gestion du risque, de porter soutien aux communes ou de choisir de prendre d'avantage de responsabilités.

C/ Quel rôle pour la communauté d'agglomération grenobloise ? Le point de vue des communes

Rapport de l'enquête de l'Institut des Risques Majeurs (IRMA) réalisée en 2009

Suite à l'enquête réalisée en 2009 par l'IRMA concernant les communes de la Métro (à cette date 26), certains souhaits et besoins en matière de risque se distinguent et peuvent se regrouper dans deux catégories, la prévention et la gestion de crise.

PREVENTION	GESTION DE CRISE
<ul style="list-style-type: none"> - L'information à la population (67% des communes) - La mise en réseau des acteurs pour permettre la discussion et l'échange d'expérience - La mise en place d'un groupe de réflexion intercommunal sur les risques - L'aide financière aux travaux de protection. <p>A défaut, la Métro pourrait proposer, à minima, un soutien aux communes afin de faciliter l'obtention d'aides (soutien administratif, soutien technique, influence)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Une organisation de la solidarité intercommunale avec la mutualisation des moyens - L'importance du retour d'expérience suite à une crise - L'aide au choix des systèmes d'alerte et la mise en commun d'un système d'alerte intercommunal

Les intercommunalités peuvent également établir un PICS permettant :

- L'organisation de la solidarité intercommunale
- Le recours à des moyens mutualisés
- Le retour d'expérience

Synthèse des entretiens avec les six communes de l'agglomération grenobloise, réalisés par le Conseil de développement, en 2011

Suite aux entretiens avec certains maires des communes de la Métro, d'autres souhaits et besoins s'ajoutent aux précédents, issus de l'enquête de l'IRMA.

Quels rôles et quelles limites pour la Métro? Synthèse des auditions avec les communes de St Martin le Vinoux, Sassenage, Pont de Claix, Vif, Domène et Grenoble

Selon les communes auditionnées, et dans le respect du principe de subsidiarité (en choisissant un niveau d'action pertinent et la proximité du citoyen), la Métro pourrait jouer :

> Un rôle de coordination :

- Permettre de rassembler les élus autour d'une seule et même table sur le sujet des risques
- Mutualiser et coordonner tous les besoins exprimés par les communes de l'agglomération
- Garantir un maximum de proximité, entre l'État et les communes
- Constituer une force intercommunale pour gagner en écoute et en considération face à l'État

> Un rôle de mutualisation :

- Jouer un rôle d'économie d'échelle et de « solidarité différenciée »
- Proposer une fédération de moyens (centrale d'alerte intercommunale, gestion post-crise), de connaissances et d'ingénierie (assurer un suivi annuel des risques, appui juridique)
- Favoriser l'obtention de financements communs et pertinents

> Un rôle d'aide à la décision :

- Être un acteur centralisateur apte à développer et garantir une gestion intelligente du risque
- Mettre à disposition des élus un récapitulatif des compétences de chacun en cas de crise
- Travailler le volet prévention, les notions d'acceptabilité et de culture des risques et la notion d'incertitude
- Proposer une tierce expertise aux communes

> Intégrer la question des risques au sein de ses politiques :

- Faire en sorte que la problématique des risques soit intégrée dans l'ensemble des politiques de droit commun

Mais aussi des limites :

- Veiller à ne pas déresponsabiliser les maires
- Incapacité de mettre en place les PICS
- Ne peut revêtir les contours d'une compétence transférée

Entre l'État et les communes, la Métro doit trouver sa place en matière de gestion des risques sans imposer ses dires, et en laissant à chacun les responsabilités dont il dispose.

III / Proposition de plan opérationnel

On peut aujourd'hui imaginer mille et un domaines d'entraide intercommunale qui contribueraient à une bonne gestion des risques : entretien des digues, contribution à une meilleure connaissance des aléas naturels, etc...

C'est parmi « ce champ des possibles » que la Métro pourrait se positionner, et ce, toujours dans le respect du principe de subsidiarité et des responsabilités des acteurs (État, maires).

Action 1 : En interne à la Métro, construire une culture du risque auprès des élus et agents

A court terme : Organiser la connaissance²

- Mettre en place une **journée d'information mobilisant les élus et les agents des collectivités et de la Métro**, consacrée à la connaissance des risques : identifier quelles sont les priorités sur l'ensemble du territoire (points « chauds ») et les enjeux de développement
- Favoriser l'émergence d'une culture du risque en interne à l'institution Métro, par la **pratique régulière d'exercices** (compréhension des consignes et développement d'une capacité d'autonomie en temps de crise)
- Distinguer ce qui présente des risques réels et des problèmes de gestion comme **outil d'aide à la décision**.

A moyen terme : Approfondir la connaissance

- **Constituer un groupe permanent d'experts** assurant un rôle de veille et de conseil (détermination des risques émergents ou ceux sur lesquels on a peu de conscience : TMD, ruissellement urbains et/ou péri-urbain, feux de forêts, effet domino/risque en cascade).
- **Identifier le niveau de risque vis-à-vis duquel la population est protégée** (ou estime être protégée).
- **Évaluer si ce niveau correspond à un risque acceptable ou non**.
- Si le risque s'avère inacceptable socialement, **caractériser les situations d'urgence pour les structures intercommunales et définir les mesures de prévention/protection** (ouvrages et/ou travaux à programmer) à **mettre en œuvre**.

² Le Groupe de travail recommande de s'inspirer des actions développées par la communauté urbaine du Grand Lyon en ce domaine.

Dans le cas où l'ampleur des phénomènes dépasse le niveau de protection existant, il faudra poursuivre en se questionnant sur les points suivants :

- Quelles sont les **mesures de gestion de crise prévues** (prévision, alerte, mise en sécurité, efficacité de la chaîne d'information...) ?
- Quelles sont les **mesures de réduction de la vulnérabilité** mises en œuvre pour les habitations, entreprises, établissements assurant des fonctions essentielles (santé...), réseaux (transport, énergie, télécommunications...), organisations, ainsi que les mesures relatives au développement de la résilience de la société ?

A long terme : Intégrer le changement climatique et créer les conditions d'une tierce expertise

- **Évaluer les évolutions liées au changement climatique** (complément utile et nécessaire à l'actuel Plan climat de la Métro) et se demander quelles mesures d'adaptation il est proposé de mettre en œuvre
- **Informé la population** sur les risques et **l'associer à la gestion des risques**
- **Intégrer le point de vue citoyen dans la connaissance des risques** (tierce expertise)

Action 2 : Intégrer la prise en compte des risques dans les politiques internes de la Métro

L'enjeu est de **passer d'une approche segmentée des risques à une approche intégrée au niveau territorial**, associant les différents acteurs (État, collectivités locales...) dans une gouvernance locale des risques avec une intégration de cette problématique très en amont dans les projets du territoire.

L'objectif est aussi de **prendre en compte l'ensemble de la chaîne du risque** : prévention, protection, prévision/alerte, gestion de crise, indemnisation, gestion de la post-crise, information préventive, avec une articulation étroite avec les politiques d'aménagement.

A noter, à titre d'exemples ou en vue d'éventuels échanges d'expériences entre territoires, des expérimentations sur une telle approche intégrée des risques ont lieu actuellement sur divers sites pilotes du Massif des Alpes³. La Suisse, est aussi particulièrement exemplaire en la matière.

A moyen terme : Se doter à la fois d'une vision globale et d'un plan d'actions ad hoc

- **Identifier dans chacune des politiques internes de la Métro la façon de prendre en compte la question des risques**
- **Décliner la question des risques dans l'ensemble des documents programmatiques et réglementaires ainsi que dans leur application** : on constate une tension permanente entre l'État et les collectivités. Celles-ci ont le sentiment d'être en situation d'infériorité et de négociation constante. La Métro, dans ce contexte, peut avoir un poids politique fort via son intervention dans l'articulation entre l'ensemble des documents programmatiques et réglementaires : SCOT, PLU, PLH (question de la densification croissante parfois en zones inondables par exemple : zones violettes), PDU (transport de matières dangereuses) et PPR ...
- **Développer une politique transversale en matière de risque**

³ En savoir plus : cf. Pôle alpin d'étude et de recherche pour la prévention des risques naturels (PARN), Opération "Sites pilotes de gestion intégrée des risques naturels dans les Alpes", www.obs-ujf-grenoble.fr/risknat/activites/sitespilotes.html

Action 3: Entre subsidiarité et solidarité (coordination et entraide intercommunale)

A court terme : Un concours de la Métro auprès des services communaux

- Mettre à disposition des communes **un inventaire des risques connus** sur l'agglomération et le grand Grenoble
- Mettre à disposition des communes **un tableau récapitulatif des responsabilités des acteurs**
- Encourager les élus à se rassembler, débattre et échanger sur les risques (**organisation de rencontres annuelles**)
- Être un **lieu ressource et d'aide à la décision**

A moyen terme : Une coordination entre les communes

- **Mutualiser tous les besoins** exprimés par les communes
- Organiser et mettre à disposition **une fédération de moyens** (centrale d'alerte intercommunale), **de connaissances et d'ingénierie** (suivi annuel des risques, réalisation d'études complémentaires, appui juridique et aide à la constitution de dossiers – assurances / déclarations Cat-nat)
- Élaborer un **document local de référence commun pour les crises**
- Aider les communes à **la réalisation des PCS et des DICRIM**
- Favoriser **l'obtention d'aides et/ou financements communs et pertinents**
- **La gestion de crise et de la post-crise** : les maires sont au cœur, selon la loi (cf. Code Général des Collectivités Territoriales) des problèmes de prévention et de mise en place de mesures d'assistance et de secours. Pour autant, ils sont demandeurs de moyens humains, techniques et administratifs. La Métro pourrait apporter les aides et les moyens mutualisés nécessaires et demandés.

A long terme :

Aménagement du territoire

- **Mettre en réseau les informations et les rendre interopérables.** Un grand nombre de structures (communes, services de secours, Rectorat, Préfecture, DREAL...) disposent d'informations ou de plans de secours partiels ou spécifiques. Une mise en réseau permettrait une gestion rationnelle des flux d'informations.
- **Croiser la vulnérabilité des territoires avec les enjeux de développement locaux.**

Planification de la protection

- **Déterminer et adopter un Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS)**

La Métro, acteur pilote

- Constituer une **force intercommunale** pour gagner en écoute et en considération face à l'État
- Être membre de droit de l'ensemble des **instances existantes** sur les risques, et notamment être force de propositions **au niveau de la CDRNM** (Commission Départementale des Risques Naturels Majeurs).

Action 4 : Intégration des problématiques supra intercommunales : réflexion à l'échelle du bassin de vie (échelle alpine)

A long terme :

- La Métro devra envisager la question des risques à l'échelle des bassins de vie pouvant correspondre au futur pôle métropolitain (Sillon Alpin). Cela permettrait à la fois de développer une approche thématique dépassant les frontières administratives et d'intégrer des problématiques localisées (ex : sous bassins versants de Chamrousse) à une vision territoriale plus large.

Action 5 : Créer le lien avec les habitants

- Lien avec Acte 2 (Dépasser les frontières administratives dans l'information / le citoyen devient acteur des risques (réserve intercommunale de sécurité civile))

Tableau de synthèse :

Pour mémoire

- Action 1 : En interne à la Métro, construire une culture du risque auprès des élus et agents**
- Action 2 : Intégrer la prise en compte des risques dans les politiques internes de la Métro**
- Action 3 : Entre subsidiarité et solidarité (coordination et entraide intercommunale)**
- Action 4 : Intégration des problématiques supra intercommunales : réflexion à l'échelle du bassin de vie (échelle alpine)**
- Action 5 : Créer le lien avec habitants**

ACTIONS	COURT TERME	MOYEN TERME	LONG TERME
Action 5	Acte 2	Acte 2	Acte 2
Action 4			<ul style="list-style-type: none"> • Traiter la question des risques à l'échelle du bassin de vie (sillon Alpin)
Action 3	<ul style="list-style-type: none"> • Concours de la Métro auprès des services communaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination et solidarité entre les communes 	<ul style="list-style-type: none"> • Aménagement du territoire • Planification de la protection • La Métro, acteur pilote
Action 2		<ul style="list-style-type: none"> • Se doter d'une vision globale et d'un plan d'actions ad hoc 	
Action 1	<ul style="list-style-type: none"> • Organiser la connaissance 	<ul style="list-style-type: none"> • Approfondir la connaissance 	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrer le changement climatique et créer les conditions d'une tierce expertise
			TEMPS

Conclusion

L'État et la commune détiennent, on l'a vu, des rôles prépondérants en matière de prévention et de gestion des risques.

Cependant, preuve est faite au regard des possibilités légales et des souhaits exprimés par les communes, que l'intercommunalité a toute sa place dans les problématiques liées aux risques en faisant valoir notamment sa capacité de mutualisation de moyens, mais aussi, par sa capacité à pouvoir développer, en interne, des compétences spécifiques autour des risques naturels et technologiques.

Cette implication de l'intercommunalité contribue à l'acceptabilité sociale des risques. Cela étant, elle ne saurait constituer, à elle seule, un unique levier de changement.

Pour atteindre ce but, il faut encore compter sur la population qui « vit au quotidien le risque ». Certains faits récents (séisme et risque nucléaire au Japon en mars 2011) ont d'ailleurs marqué une évolution de la demande sociale et ont contribué à faire monter le niveau d'exigence des habitants.

Dialogue et concertation s'avèrent nécessaires et peuvent contribuer à la prise en compte de la véritable dimension des problèmes humains individuels et collectifs attachés aux risques, dont la complexité est parfois méconnue ou sous-estimée.

Conscient que les risques n'ont ni limite ni frontière administrative, le Conseil de Développement a donc souhaité s'interroger, dans la suite de l'Acte I, sur les questions relatives à la définition d'une culture commune et raisonnée du risque à l'échelle des bassins de vie.

L'actuel redimensionnement des territoires (élargissement du périmètre de la Métro, création d'un pôle métropolitain) confirme le besoin d'une approche participative étendue à une plus large échelle sur la question des risques.

C'est la raison pour laquelle l'Acte II sera dédié aux problématiques suivantes :

- Quelle pourrait (devrait?) être l'implication de la Métro dans la définition et la réalisation d'une information accessible et l'initiation d'un dialogue citoyen favorisant la culture et l'acceptabilité des risques ?
- La Métro doit-elle venir en soutien aux collectivités ? Si oui, comment ?

ANNEXES

Méthodologie actée en Groupe de travail Risques du C2D, le 29 mars 2011

Rappel des questions inscrites à la saisine du 24 septembre 2010 :

« Il est proposé au conseil de communauté de saisir le Conseil de Développement sur la manière dont les habitants de l'agglomération appréhendent l'existence de ces risques naturels et technologiques, et de traiter plus particulièrement ces questions :

- *Quelles sont les marges d'incertitudes acceptables? Dans quels domaines les risques sont-ils acceptables et à quel niveau?*
- *Comment définir le périmètre des responsabilités des collectivités?*
- *Les citoyens doivent-ils être associés à la gestion des risques, et comment?*
- *Quelle peut être la portée locale de la participation du public sur la gestion socio-territoriale des activités à risque ?*
- *Comment rendre accessible l'information disponible au sein des structures compétentes sur la question des risques, notamment en matière de santé publique ? Quelle information pour quelle acceptabilité ? »*

Une réponse en deux étapes :

Le groupe de travail propose de diviser la réponse à la saisine en deux temps :

- **Juin - Acte I -** : Remise aux élus d'une première contribution orientée sur les questions suivantes :
 - Comment et par qui est définie l'acceptabilité des risques?
 - Entre l'Etat, les communes, les citoyens, quelle peut être la place de la Métro?
 - Quel(s) rôle(s) pour la Métro en matière de soutien aux collectivités pour la prévention et la gestion des risques et de la post crise, notamment solidarité et entraide en cas de situation de crise ?
 - En interne à l'institution : Comment la Métro pourrait-elle s'organiser et mettre en place une politique de gestion intégrée des risques?
- **Novembre/Décembre – Acte II -** : Remise aux élus d'une deuxième contribution dédiée à la question :
 - Quelle pourrait (devrait ?) être l'implication de la Métro dans la définition et réalisation d'une communication grand public, favorisant la culture et l'acceptabilité des risques ?
 - La Métro doit-elle venir en soutien aux collectivités ? Si oui, comment ?

Adaptation des cycle de réunions et séminaires

Pour la remise de l'Acte I :

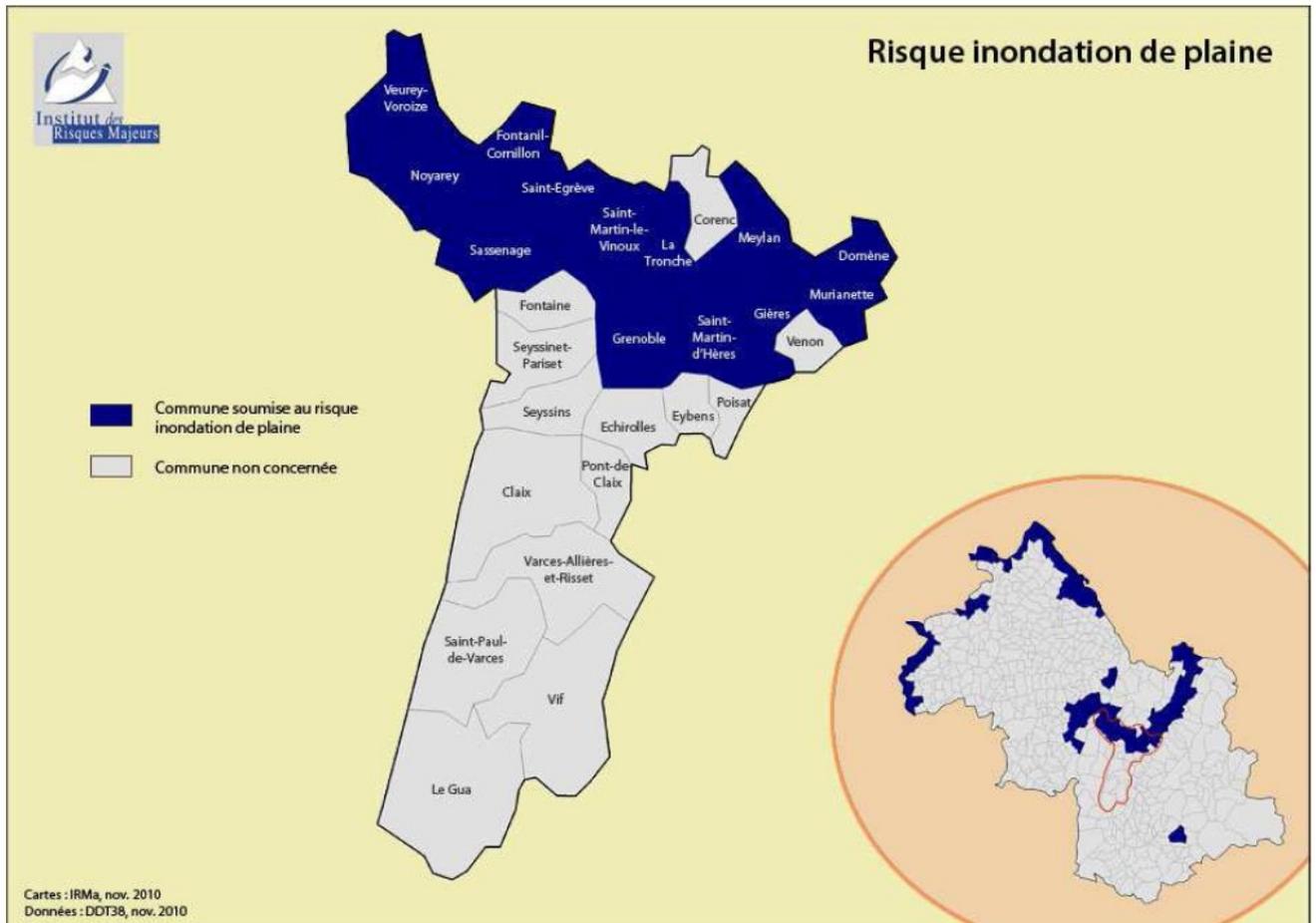
Thématiques	Intervenants	Questions du débat	Calendrier
<p>Cycle 1 :</p> <p>« Réponse à la demande intellectuelle : rappel des fondamentaux éthiques sur les risques »</p> <p>(Axes de travail : définitions de concepts, sociologie, etc.)</p>	<p>Conférencière : Geneviève Decrop, sociologue</p> <p>Témoignage : Benoît HANNART, de l'ICSI</p>	<p>Qu'est-ce qu'un risque ? Comment peut-on exister et décider sans risque ?</p> <p>A quelle(s) condition(s) le risque est-il prenable ?</p> <p>Peut-on réellement dire qu'un risque est acceptable socialement ?</p> <p>Quelle importance doit prendre la notion de risque dans la décision ?</p> <p>Les problèmes liés à la résilience organisationnelle</p>	<p>Jeudi 14 avril 2011, 18h- 20h, Métro, salle Belledonne</p>
<p>Cycle 2 :</p> <p>« Le cadre réglementaire : quelle légitimité les acteurs en place ont-ils à opérer sur le champ des risques »</p> <p>(Axes de travail : état de la pratique ou de la non pratique)</p>	<p>Intervenant : Henri de Choudens, Président de l'IRMA Grenoble. Présentation de l'enquête 2009 "La prise en compte des risques majeurs dans les intercommunalités"</p> <p>Intervenants : Services de l'Etat : DDT Isère: André POSTIC, Chef du service de Prévention des Risques DREAL Rhône-Alpes: M. FORAY, Unité Territoriale de l'Isère SIDPC, M. Nicolas REGNY</p>	<p>Débat : Intercommunalité et politiques d'aménagement du territoire : Quelle légitimité et/ou valeur ajoutée La Métro aurait-elle, à intervenir, face aux risques ?</p> <p>L'administration publique face aux risques : qui participe à la prise de décision ? Quelles compétences, pour quels échelons responsables? Jusqu'à quel point est-on protégé ? Que valent les protections mises en place aujourd'hui ? Quelle amélioration du système possible?</p>	<p>Le 2 mai, de 18h à 20h, Salle Belledonne</p> <p>Le 16 mai, de 18h à 20h, Salle Belledonne</p>
<p>Cycle 3 :</p> <p>« La pratique : la mise en œuvre opérationnelle : les avantages et les limites »</p> <p>(Axes de travail : Comment intégrer la dimension économique dans la caractéristique du risque)</p>	<p>Représentants des syndicats et salariés (CGT) Représentant(s) des entreprises: PERSTORP</p> <p>Témoignage : Eric Marsden, ICSI</p>	<p>Les risques naturels et industriels face aux enjeux économiques et d'aménagement du territoire</p> <p>Outils d'aide à la décision :quelles méthodes pour l'analyse coût/bénéfice des projets de prévention des risques ?</p>	<p>Le 30 mai, de 18h à 20h, Salle Belledonne</p>
Rendu /Agrégation	GT Risques	Priorisation des interventions de la Métro - Préparation de l'Acte I	GT Risques de 8 Juin, 9h30-12h
Validation	Plénière C2D		Mardi 28 juin 2011, 18h-20h

Pour la remise de l'Acte II :

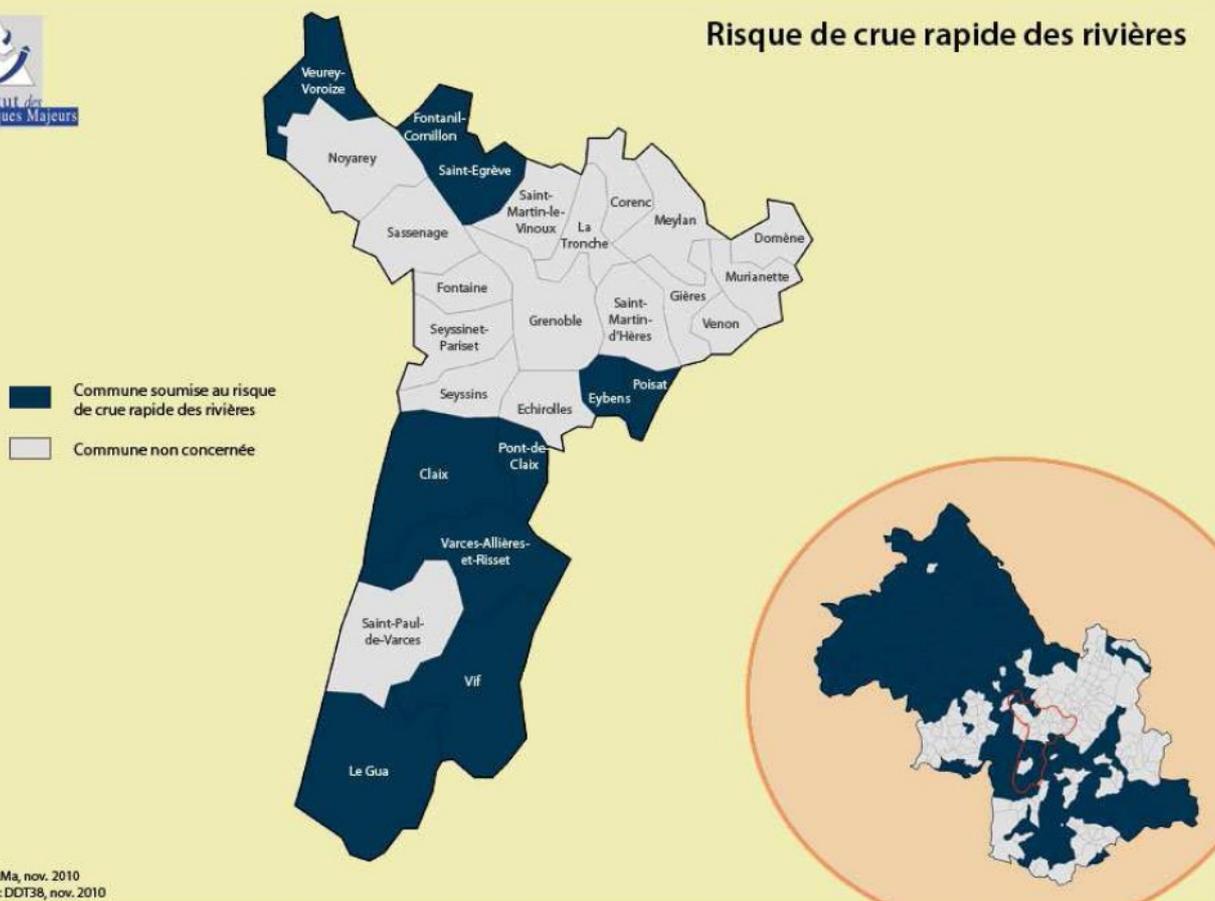
Thématiques	Intervenants	Questions du débat	Calendrier (sept/nov)
<p>Cycle 1 :</p> <p>« Réponse à la demande intellectuelle : rappel des fondamentaux éthiques sur les risques »</p> <p>(Axes de travail : définitions de concepts, sociologie, etc.)</p>	Claude Gilbert	<p>Comment associer et mobiliser la population à la gestion des risques ? Quels sont les freins empêchant ce problème de concerner la plus large partie du public?</p> <p>Le risque est-il un problème réservé aux experts ou est-ce l'affaire de toute la communauté ? Quel degré d'information est réellement souhaitable ? Comment faire émerger un point de vue citoyen sur les risques ?</p> <p>Le débat public sur la gestion ordinaire des activités à risques est-il possible ?</p>	A définir
<p>Cycle 2 :</p> <p>« La pratique : la mise en œuvre opérationnelle : les avantages et les limites »</p> <p>(Axes de travail : Mettre en débat les modes de concertation existants/ Entendre les points de vue de ce qui vivent le risque au quotidien)</p>	<p>Approche Grenelle à 5</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acteurs associatifs et unions de quartiers - CLUQ et AHGGLO - "Collège "Riverains" des CLIC - CLI : commission locale d'information sur le nucléaire - Acteurs des mondes Eco et Industriels - Collège "Salariés" des CLIC - Syndicats 	<p>Société et risques : Quelle participation publique ?</p> <p>Information préventive sur les risques : Evaluation des ressources disponibles</p> <p>La question de la culture de la sécurité dans les entreprises et des services publics sur le territoire environnant</p>	A définir
<p>Cycle 3 :</p> <p>Prévention et accompagnement auprès des jeunes publics</p>	<p>SDIS</p> <p>Education Nationale via Inspection Académique 38 (H. Larnaud) et Rectorat</p> <p>La Région, les risques et les lycées</p>	<p>L'école un lieu privilégié pour l'éducation à la sécurité environnementale ?</p> <p>Le Plan Particulier de Mise en Sûreté face aux risques majeurs</p> <p>Le groupe Risques et Collèges (RiCo)</p>	A définir
<p>Rendu /Agrégation</p>	<p>GT Risques</p>	<p>Vers une stratégie de communication intercommunale? : préconisations, propositions d'outils</p> <p>Préparation de l'Acte II</p>	<p>GT Risques</p> <p>A définir</p>

Cartes :

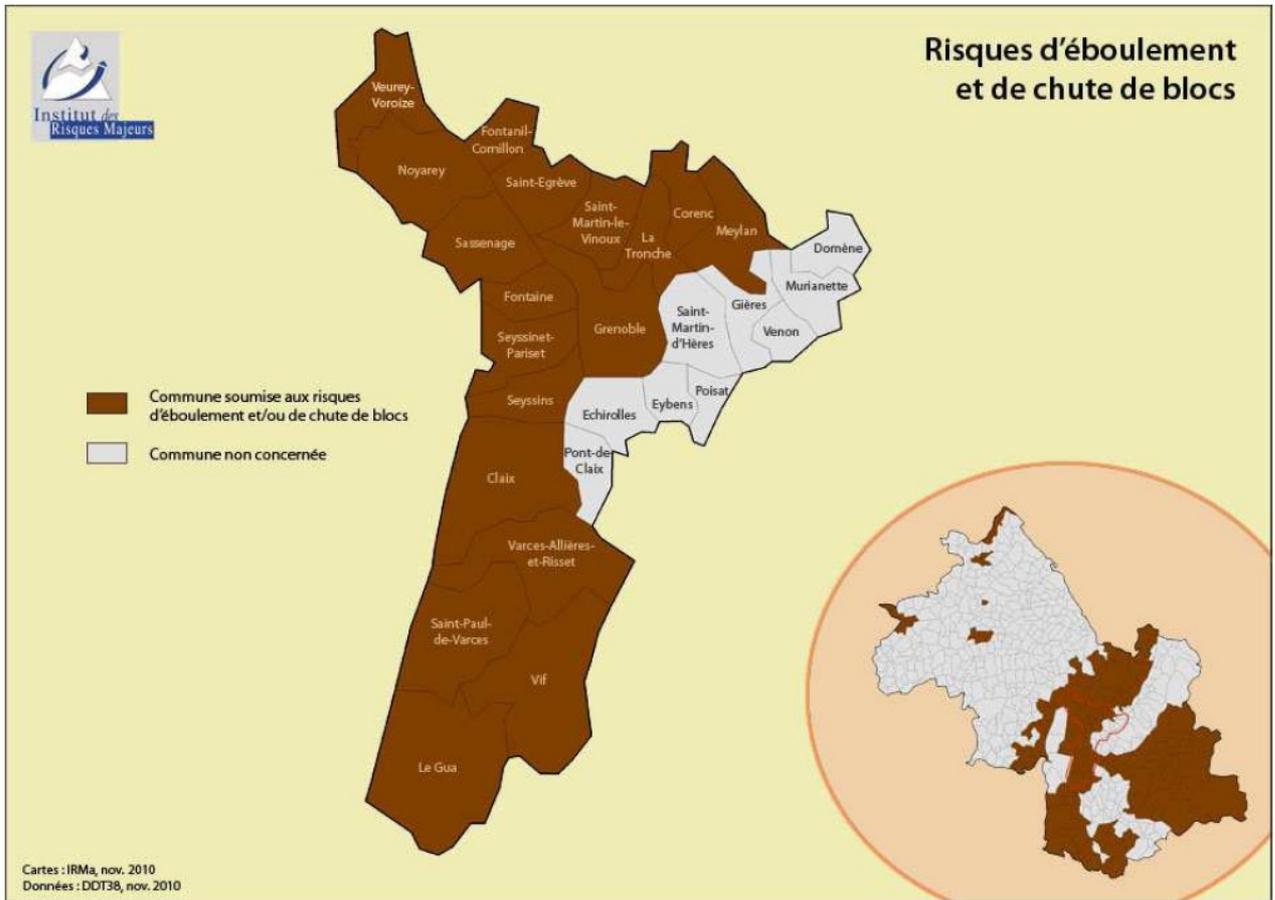
Source : Institut des Risques Majeurs - 2010



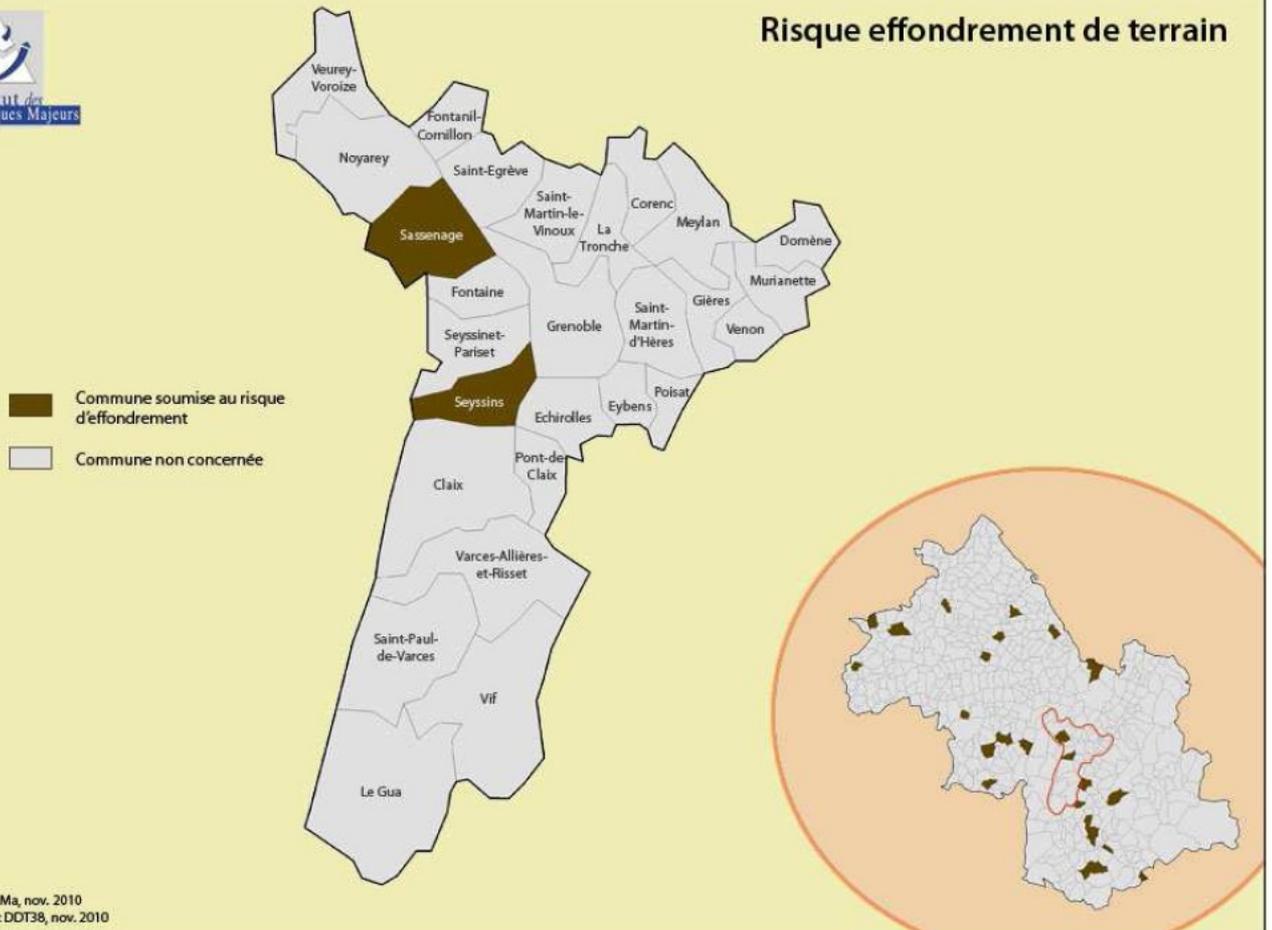
Risque de crue rapide des rivières

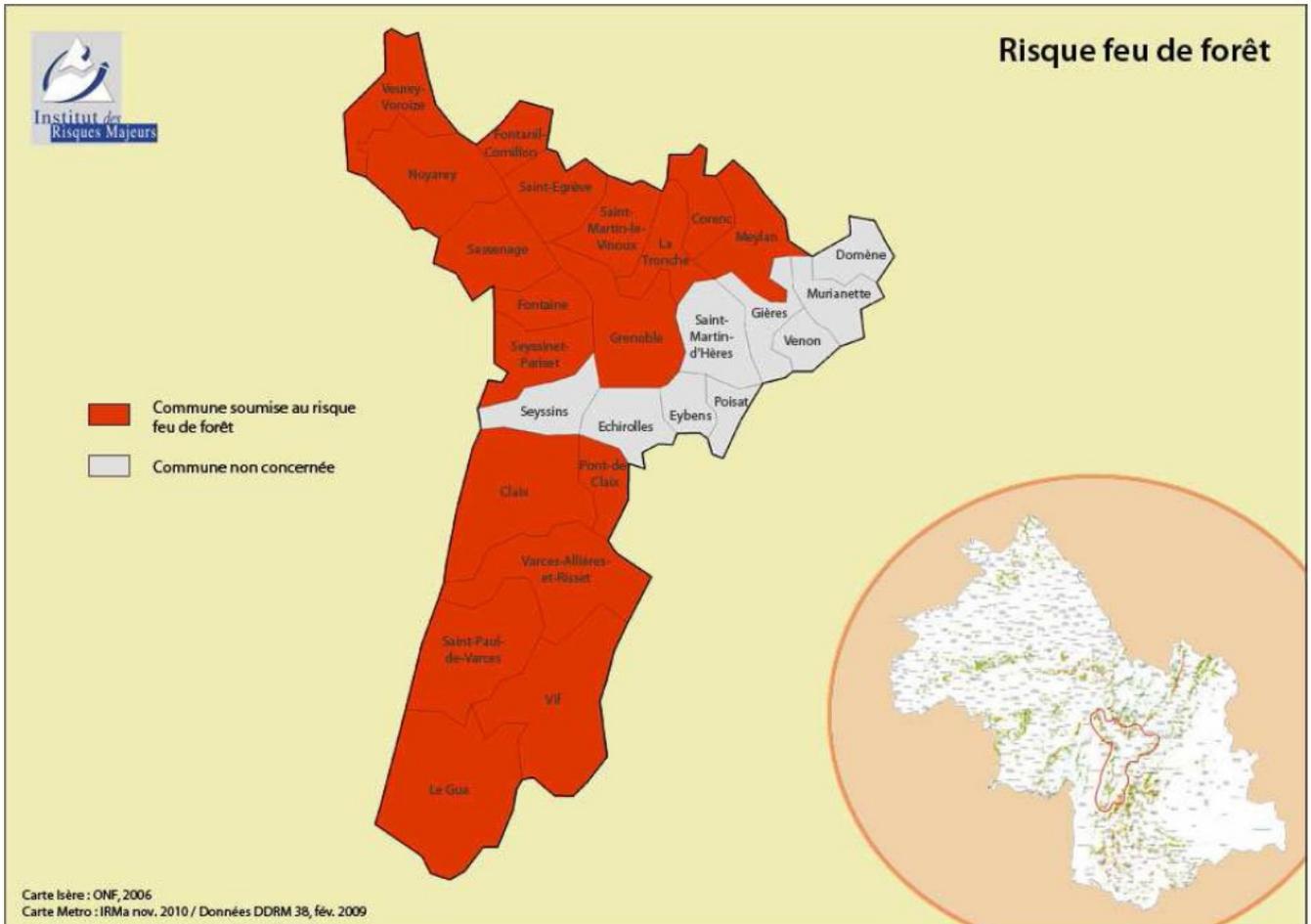


Cartes : IRMa, nov. 2010
 Données : DDT38, nov. 2010



Risque effondrement de terrain





Prise en compte des risques naturels dans l'urbanisme

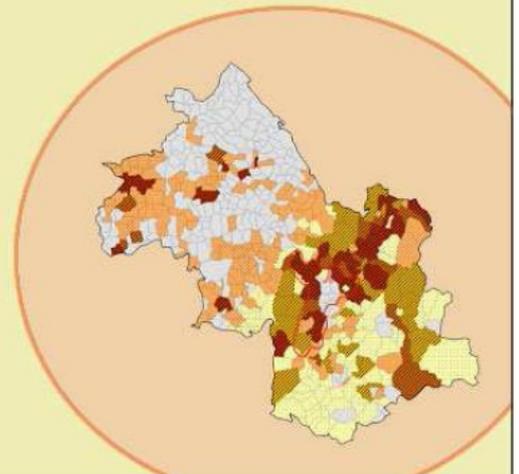
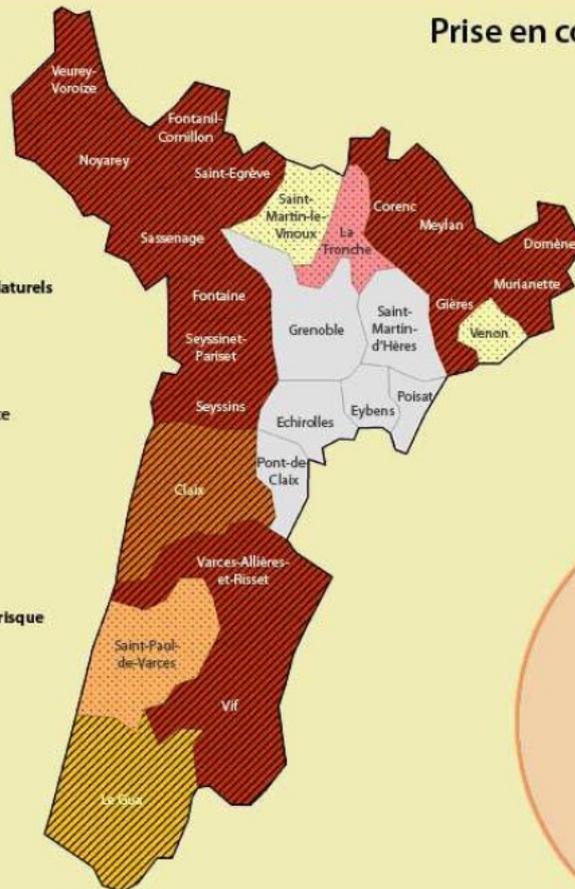
 Plan de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPRN) :

-  PPRN approuvé
-  PPRN prescrit
-  PPRN porté à connaissance

 Outil hors procédure PPR :

-  PER approuvé
-  Carte d'aléas
-  R 111-3

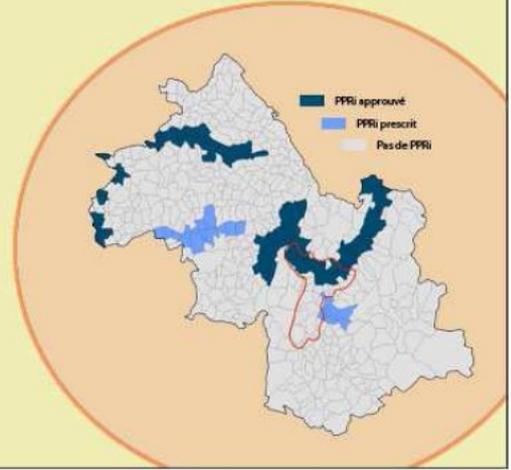
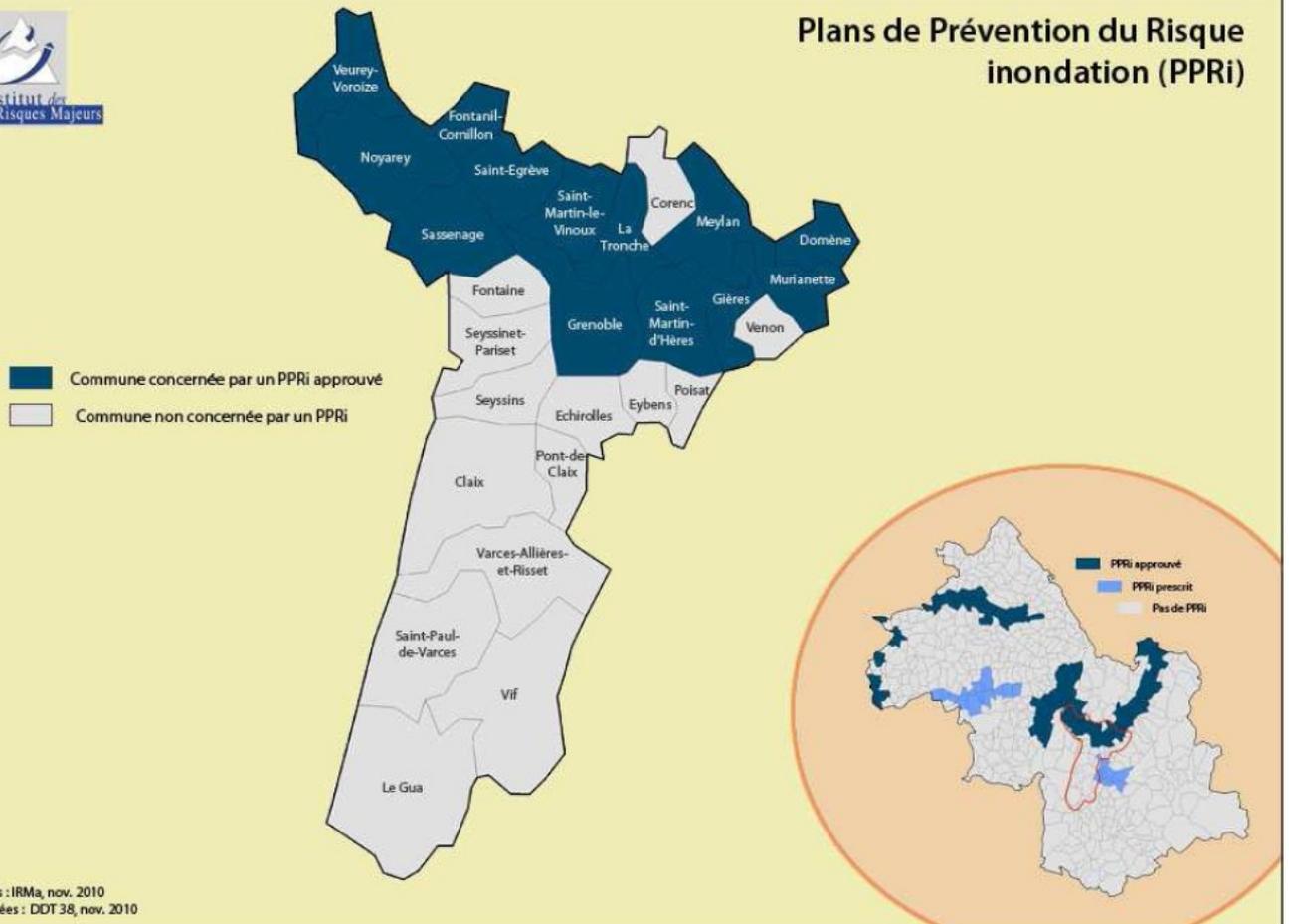
 Pas de document d'affichage du risque



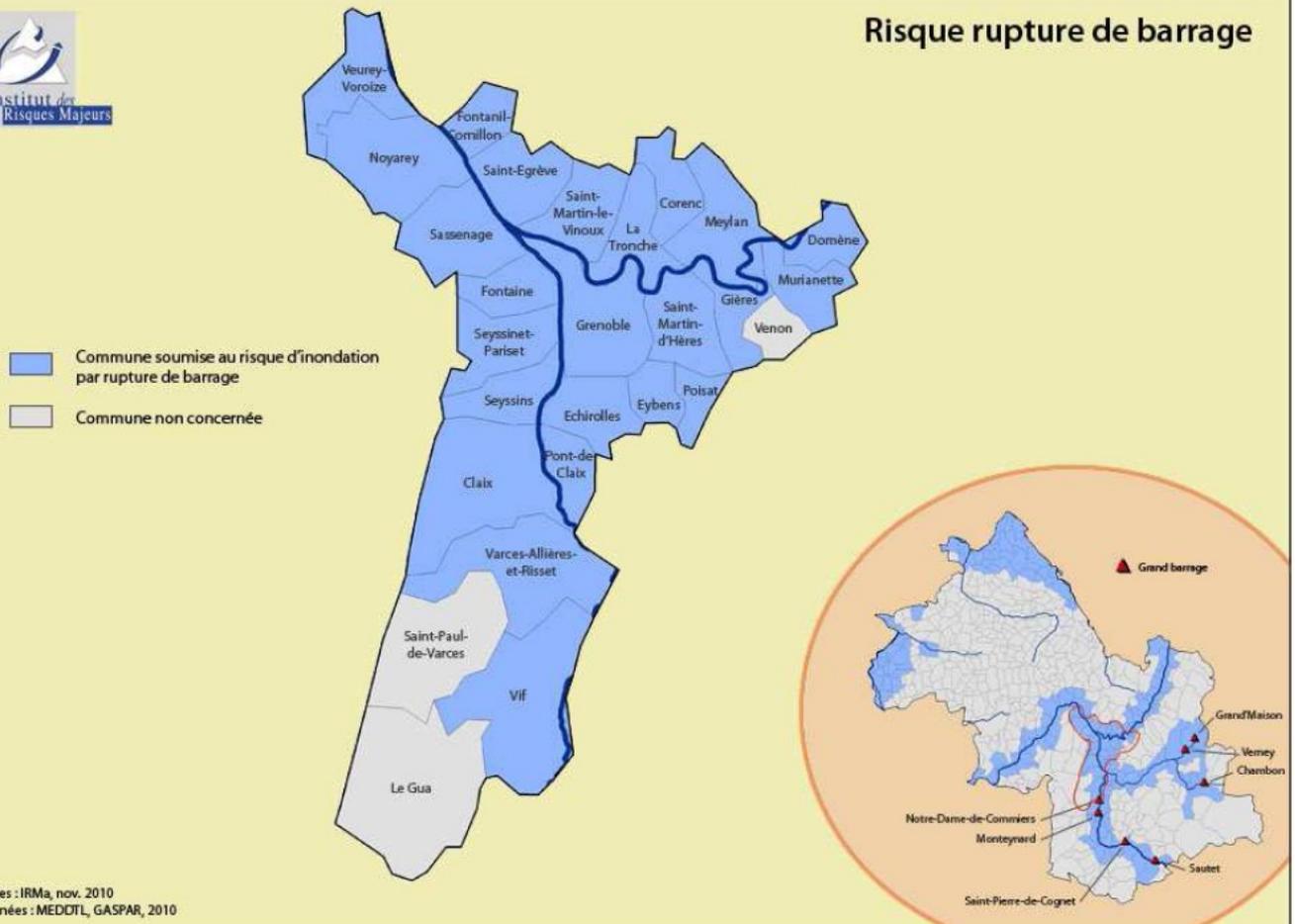
Cartes : IRMa, nov. 2010
Données : DDT 38, nov. 2010



Plans de Prévention du Risque inondation (PPRi)

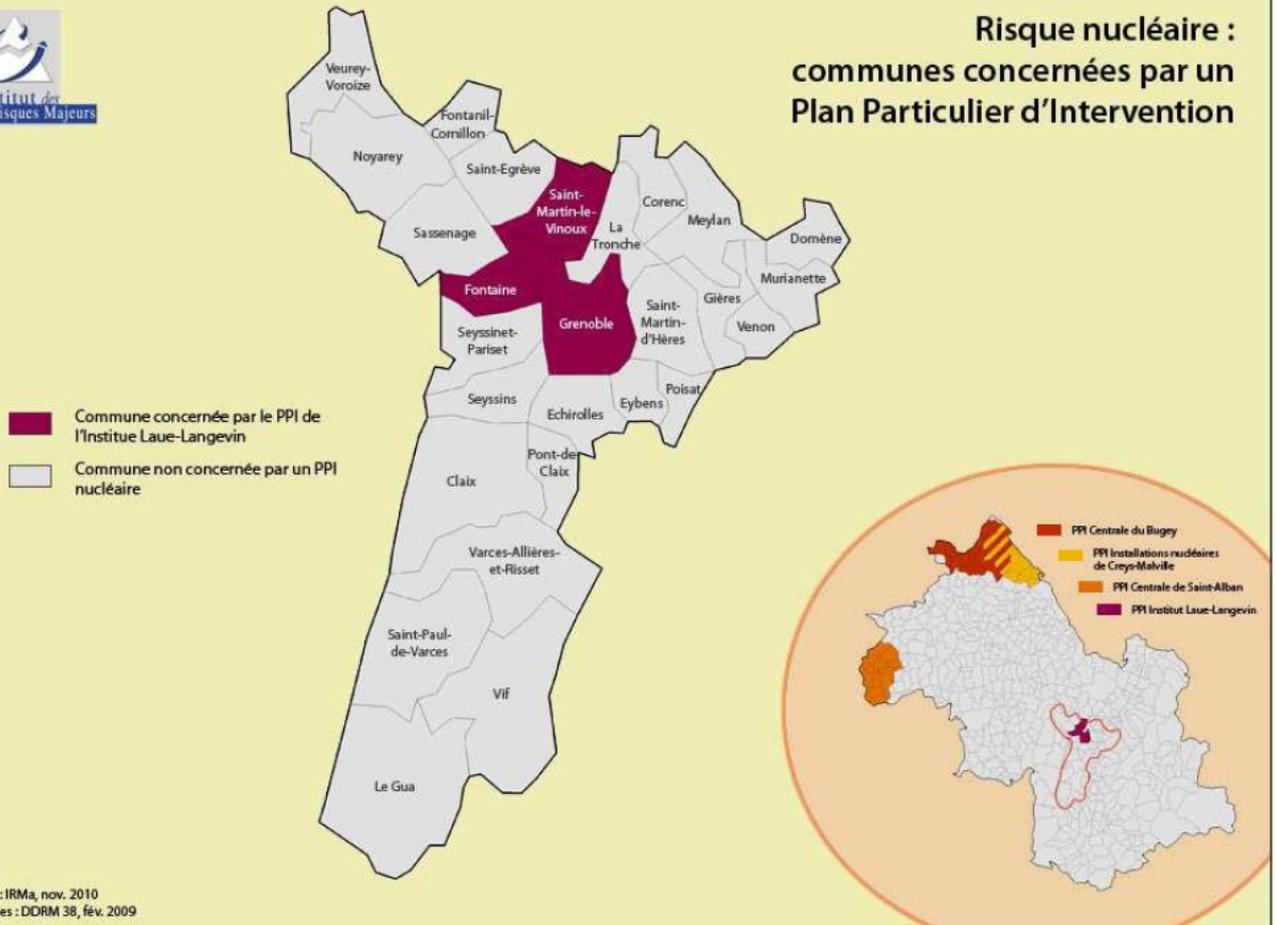


Risque rupture de barrage

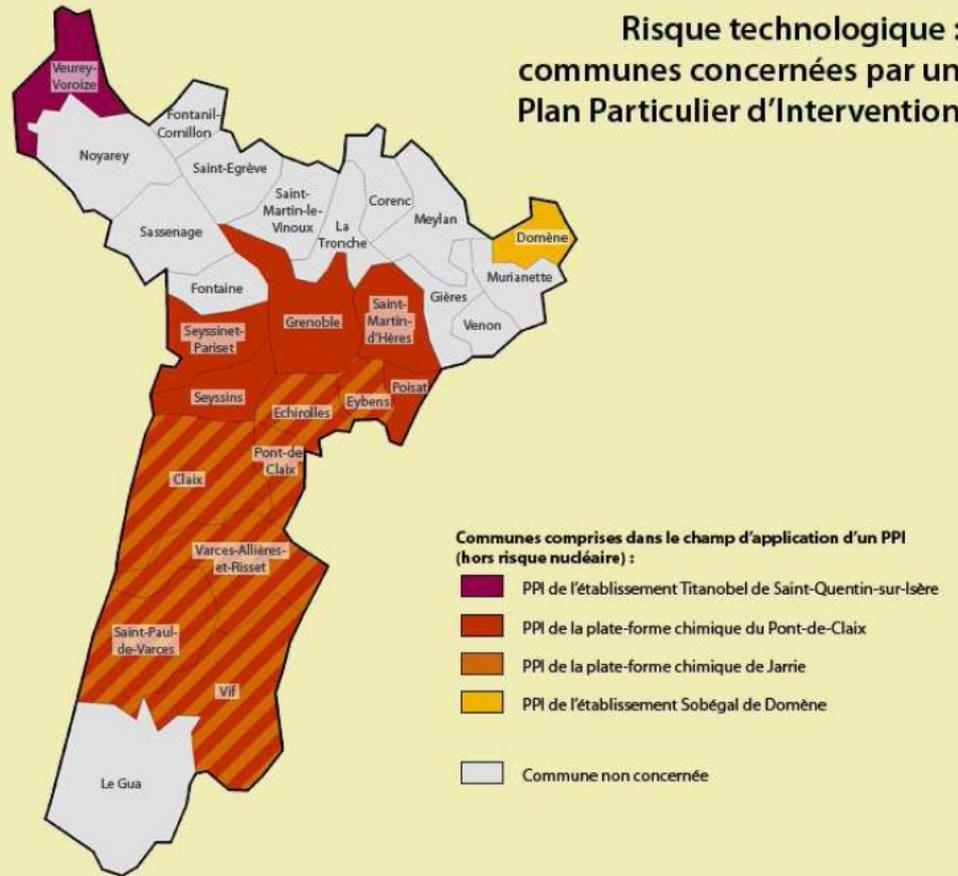


Cartes : IRMa, nov. 2010
Données : MEDDTL, GASPAR, 2010

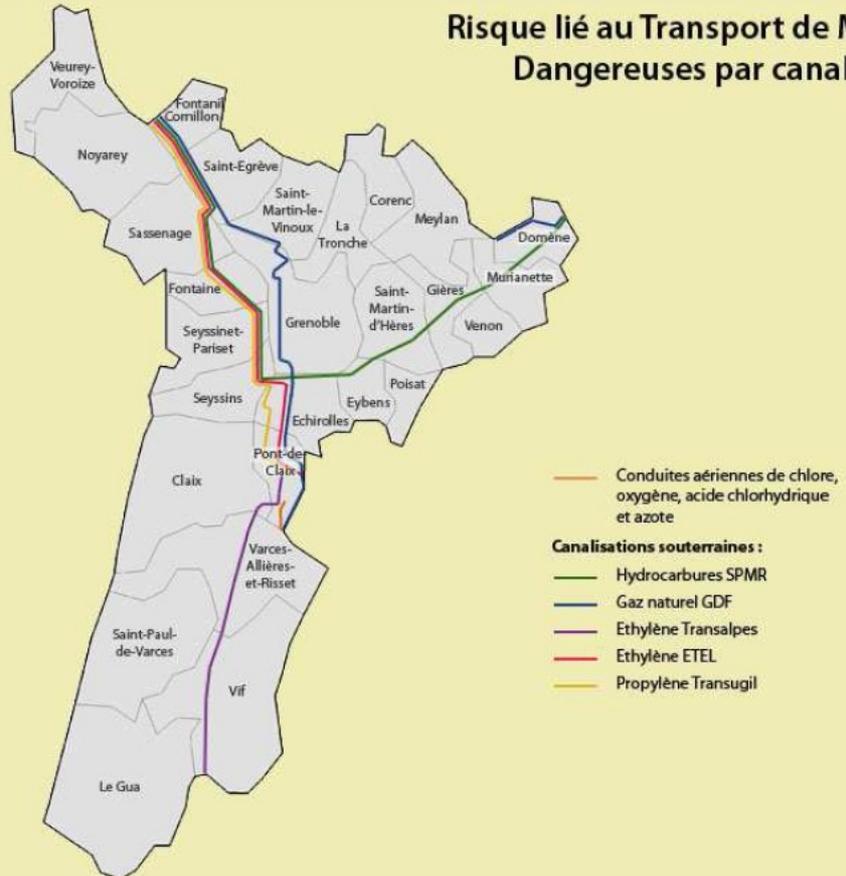
Risque nucléaire : communes concernées par un Plan Particulier d'Intervention



Risque technologique : communes concernées par un Plan Particulier d'Intervention



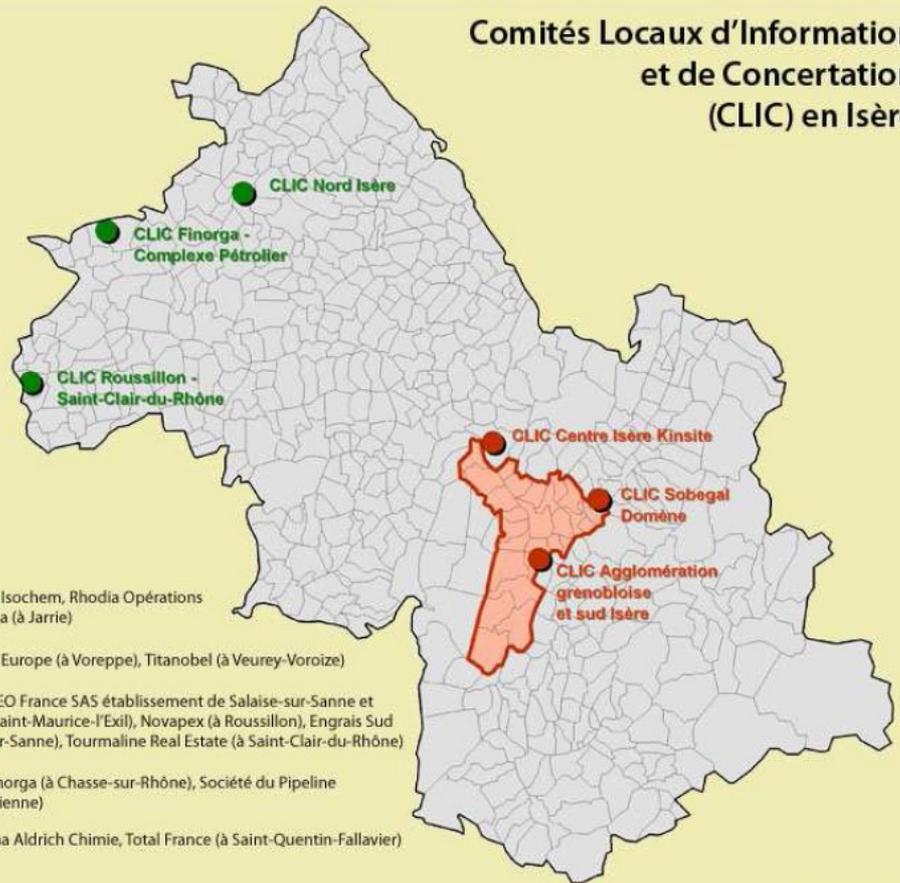
Risque lié au Transport de Matières Dangereuses par canalisations



Carte : IRMa déc. 2010
 Données : Préfecture de l'Isère

Comités Locaux d'Information et de Concertation (CLIC) en Isère

-  Territoire de la communauté d'agglomération Grenoble - Alpes Métropole (la Métro)
-  CLIC concernant des communes de la Métro
-  Autres CLIC du département



Etablissements associés aux CLIC :

- **CLIC Sobegal Domène** : Sobegal (à Domène)
- **CLIC Agglomération grenobloise et sud Isère** : Isochem, Rhodia Opérations (au Pont-de-Claix), Cezus / Groupe AREVA, Arkema (à Jarrie)
- **CLIC Centre Isère Kinsite** : Kinsite (à Vif), Stepan Europe (à Voreppe), Titanobel (à Veurey-Voroize)
- **CLIC Roussillon - Saint-Clair-du-Rhône** : ADISSEO France SAS établissement de Salaise-sur-Sanne et de Saint-Clair-du-Rhône, Rhodia Opérations (à Saint-Maurice-l'Exil), Novapex (à Roussillon), Engrais Sud Vienne, GEODIS BM, Rubis Stockage (à Salaise-sur-Sanne), Tourmaline Real Estate (à Saint-Clair-du-Rhône)
- **CLIC Finorga - Complexe Pétrolier** : Novasep Finorga (à Chasse-sur-Rhône), Société du Pipeline Méditerranée Rhône, Dépôt Total (à Villette-de-Vienne)
- **CLIC Nord Isère** : PCAS (à Bourgoin-Jallieu), Sigma Aldrich Chimie, Total France (à Saint-Quentin-Fallavier)



Plan Communal de Sauvegarde (PCS)

Réglementation :

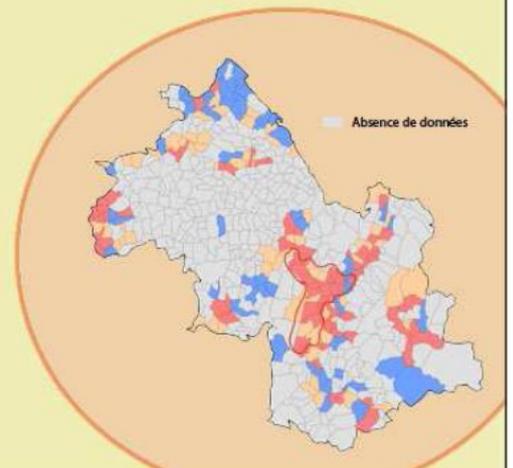
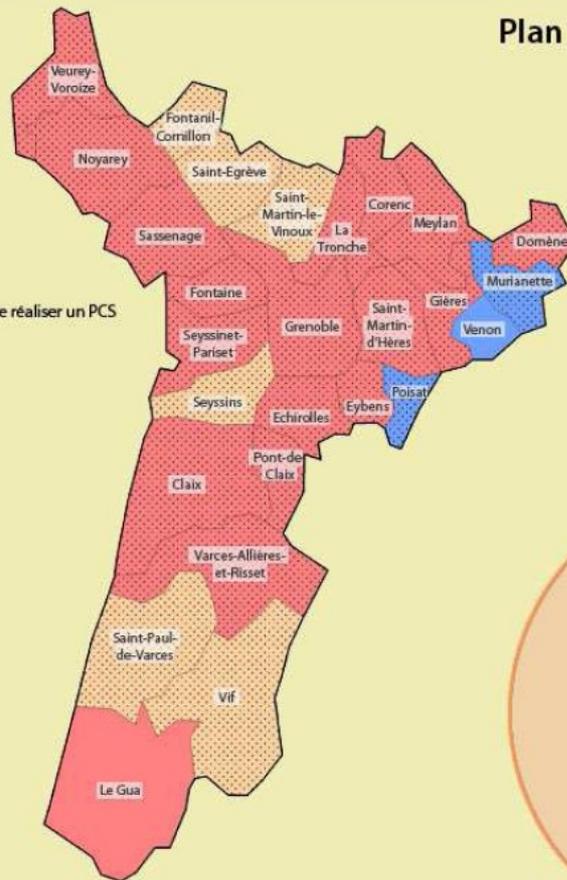
 Commune soumise à obligation de réaliser un PCS

Etat d'avancement des PCS :

 PCS réalisé

 PCS en cours

 Pas de PCS



Cartes et données : IRMa, nov. 2010

NB : L'entrée en vigueur du nouveau zonage sismique de la France le 1^{er} mai dernier a rendu la procédure d'Information des Acquéreurs et Locataires d'un bien immobilier (IAL) obligatoire pour l'ensemble des communes

